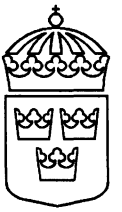
Redogörelse
1997/98:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse



1997/98
JO1

1 *Riksdagen 1997/98 2 saml. JO1*

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Gotab, Stockholm 1997

Innehåll

Skrivelse till riksdagen 11

Allmänna domstolar m.m.

Felaktig avräkning av anhållnings- och häktestid (2639-1995 m.fl.) 29
Kravet på förberedelse i ett hänskjutet mål om betalningsföreläggande (3138-1995) 36
Handläggningen av ett enskilt anspråk som avskiljts från ett brottmål; rättens prövning av talan vid tredskodom (4766-1995) 39
Uttalanden om hemlig teleövervakning, editionsföreläggande, upplysning enligt telelagen eller husrannsakan i syfte att vid brottsutredning få tillgång till teleuppgifter för förfluten tid (4425-1994) 47
Kallelser av förhörspersoner som inte fyllt 15 år (4765-1995) 60
Utformningen av beslut och dom rörande skadestånd, beslag, förvar och kvarstad i ett brottmål; även skyldigheten att yttra sig till JO (3134-1995) 66
Kritik mot en tingsrätt som vägrat använda telefax vid expediering av allmänna handlingar (4407-1995) 75
Kritik mot en tingsrätt för handläggningen av ett överklagande av en överförmyndarnämnds beslut (4096-1995) 77

Åklagar- och polisväsendena

Åtal mot en biträdande länspolismästare för tjänstefel (underlåtenhet att överlämna en anmälan mot en polisman till åklagare) (1-1995) 81
Disciplinförfarande mot en polisman med anledning av ett olämpligt uttalande (4219-1995) 92
Uttalanden om möjligheterna att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder under en s.k. förutredning, dvs. utan att förundersökning inletts (4550-1995) 98
Sekretess hos åklagarmyndighet i ett ärende om internationell rättshjälp i brottmål (3937-1995) 105
Åklagarens möjlighet att meddela restriktioner för gripna och anhållna (4927-1995) 112
Inspelning i hemlighet av telefonsamtal till en myndighet (2588-1996) 115
Ett beslut om att en bevisprovokation skall genomföras under en förundersökning skall fattas av åklagare (3002-1994) 118
Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län med anledning av polismäns agerande i samband med verkställigheten av ett hämtningsbeslut i Riksförsäkringsverkets lokaler (1366-1995) 133

Fråga om vem som skall leda en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (4732-1995) 140
Lämpligheten av att vidta straffprocessuella tvångsåtgärder mot en utländsk medborgare som var misstänkt för hastighetsöverträdelse (4928-1995) 147
Polisens samverkan med privata näringsidkare (1918-1996) 155
Handläggningen av utredningar om trafikbrott samt möjligheten att använda skriftligt förfarande under sådana utredningar (2568-1996 och 2569-1996) 159
Ett beslut om personell husrannsakan kan inte läggas till grund för flera verkställighetsåtgärder m.m. (4365-1996) 165
Fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter (1375-1995) 173

Kriminalvård

Uttalanden om Kriminalvårdsstyrelsens riktlinjer för anstaltsplacering av bl.a. personer som tillhör vissa motorcykelorganisationer (4513-1995 och 4680-1995) 182
Kritik mot Kriminalvårdsnämnden för motiveringen av ett beslut om villkorlig frigivning (844-1996) 185
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för genomsökning av en intagens personbil (924-1996) 190
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för handläggningen av en anmälan om skada (1410-1996) 193
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för underlåtenhet att underrätta målsägande om intagens permission (2581-1996) 195

Exekutiva ärenden

Kronofogdemyndighets förberedande åtgärder för indrivning av skatteskuld som ännu inte restförts, bl.a. inhämtande av uppgifter från tredje man (3225-1995) 200
Kronofogdemyndighet har underlåtit att vidta åtgärder trots att upprepade krav returnerats till myndigheten (4233-1995) 204
Fråga om förhållandet till tredje man vid utmätning. Bl.a. skall kronofogdemyndighet, sedan utmätning hävts, inte pröva äganderätten till egendomen vid dess återställande. Även fråga om beskrivning av utmätt egendom samt om en tingsrätts angivande av grund för hävande av utmätning (3310-1995) 205
Kronofogdemyndighets hantering av en av tredje man ställd säkerhet (2212-1996) 215
Kronofogdemyndighet har saknat grund för att med exekutiva medel återkräva ett efter utmätning felaktigt utbetalt belopp (10-1996) 218

Kritik mot kronofogdemyndighet för att gods, som tagits om hand vid avhysning, förvarats på en kronokommissaries tjänsterum (11-1996) 219

Förvaltningsdomstolar

En länsrätt har överprövat av försäkringskassa meddelat grundbeslut, trots att kassan fattat nytt beslut efter omprövning (4036-1995) 222

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

På JO:s initiativ upptagen fråga om Lantmäteriverkets föreskrifter för tillämpningen av fastighetsbildningslagen (1970: 988) i visst avseende saknat stöd i bemyndigande (1052-1996) 225
Frågor rörande tolkars rättsliga ställning och arbetsvillkor m.m. (2176-1994) 231

Länsförvaltning

Vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till sekretess och andra intressen i allmänhet – om inte berörd enskild klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier (4461-1995) 253

Utlänningsärenden

Kritik mot en polisintendent för att en utlänning varit tagen i förvar utan stöd av lag. Tillika kritik mot polismyndigheten för brist på instruktioner om vem som ansvarade för utlänningsärenden (3114-1995) 261
Kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med förordnande av offentligt biträde för förvarstagen utlänning m.m. (2785-1995) 266
Uttalande om lämpligheten av Statens invandrarverks åtgärd att låta utlänningsärendes handläggning vila i avvaktan på regeringens prejudicerande avgörande i ett liknande ärende (3931-1995) 273
Kritik mot en polismyndighet som har tagit fingeravtryck på en asylsökande som styrkt sin identitet med en äkta passhandling. Även fråga om Statens invandrarverks rätt att med stöd av fullmakter inhämta upplysningar rörande asylsökande (4381-1995) 276

Försvaret

Fråga om den rättsliga grunden för en undersökning som en vaktpatrull har företagit nattetid i yrkesofficerares olåsta arbetsrum, olåsta skrivbordslådor och i ett låst skåp (1202-1996) 281

Fråga om skyldighet att kommunicera en delrevisionspromemoria vid s.k. tredjemansrevision. Även fråga om överlämnandet av promemorian till Finansinspektionen skett i enlighet med sekretesslagens (1980:100) bestämmelser (4936-1995) 285
Kritik mot en skattemyndighet för en beslutsmotivering. Även fråga om långsam handläggning och kommunikation (92-1996) 293
Fråga om avräkningsordning vid betalning av F-skatt. Även frågor om dröjsmålsavgift (4661-1995) 296
Skattemyndighet borde ha kommunicerat uppgifter vilka tillförts ett folkbokföringsärende från andra ärenden (4866-1995).....306

Tullväsendet

Fråga om den rättsliga grunden för en tullkontroll (2947-1996) 310

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Kritik mot en socialnämnd för passivitet vid bedrivandet av en s.k. barnavårdsutredning; även fråga om en otillåten begränsning av en förälders umgänge med barnet under utredningstiden (606-1995) 314
Kritik mot en socialnämnd för långsam handläggning av en ansökan om bistånd enligt 6 § SoL till tandvårdskostnad (1635-1996) 317
Socialnämnds skyldighet att verkställa en länsrätts dom angående bistånd enligt 6 § SoL (3327-1994) 321
Socialnämnds skyldighet att verkställa en länsrättsdom angående bistånd enligt 6 § SoL (4808-1996) 324
Fråga om en kommundelsnämnd ägt vidta åtgärd för att möjliggöra avlyssning av telefonsamtal mellan ett familjehemsplacerat barn och en av dess föräldrar (2489-1996) 325
Socialnämnds användning av blanketter innefattande samtycke från den biståndssökande till att utredningskontakter tas (3430-1996) 328
En socialnämnd får inte kringgå bestämmelserna i 72 § SoL genom att avsluta ett s.k. barnavårdsärende och göra en anmälan enligt 71 § SoL till familjens nya hemkommun (4589-1995) 331

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Fråga om den som vistas på ungdomshem för vård enligt LVU kan underkastas begränsningar i rätten att läsa dagstidningar och att ha viss brev- och telefonkontakt (749-1996) 333

Fråga om en tonåring har kunnat bli föremål för vård enligt LVU därför att han missbrukat s.k. anabola steroider (2231-1995) 335
Fråga om en socialnämnd kan placera den som vårdas enligt LVU i ett s.k. båtprojekt utomlands; även fråga om en länsstyrelse kan bevilja tillstånd för ett HVB-hem att ta emot ungdomar som vårdas enligt LVU när verksamheten skall bedrivas utanför Sverige (1714-1995, 1778-1995, 1988-1995, 2029-1995) 337
Fråga om i vilken utsträckning en socialnämnd får begränsa föräldrarnas umgänge och kontakt med ett barn som omhändertagits enligt 6 § LVU (4666-1995) 344

Handläggning

Fråga om enskilds kontakter med en socialnämnd inneburit en begäran om bistånd eller endast inhämtande av upplysningar (3098-1996) 347
Fråga om en socialnämnds möjlighet att återkalla ett beslut att bevilja bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (2043-1996) 348

Hälso- och sjukvård

Handläggningen av ett ärende rörande tillsättning av vikariat som chefsöverläkare. Fråga om tillämpningen av förordningen (1982:771) om behörighet till vissa tjänster inom hälso- och sjukvården och om tillsättning av sådana tjänster (4439-1995) 351
Fråga om behandling av en häktad person som av domstol dömts till rättspsykiatrisk vård (1107-1996) 353
Fråga om Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) med tillämpning av 19 § lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område kunnat ta upp en anmälan från en nära anhörig (son) till utredning oaktat fullmakt från patienten ej förelåg (1980-1996 och 2683-1996) 356
Handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (2009-1996) 357
Landstings skyldighet enligt 8 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) att i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare (2287-1996) 361
Disciplinär bestraffning av byrådirektör vid Socialstyrelsen med anledning av felaktig handläggning av ett ärende rörande utlämnande av allmän handling (2383-1996) 362
Socialstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende. Fråga om gränsdragning mellan läkares yrkesverksamhet och privata sfär (2429-1996) 364

Försäkringskassa har formlöst innehållit sjukpenning (3117-1995) 368
Försäkringskassa har formlöst hållit inne utbetalning av bostadsbidrag. Vidare har lokalkontor meddelat provisoriskt beslut enbart efter uppmaning av annat lokalkontor (2452-1996) 369
Försäkringskassa har inte underrättat den försäkrade om att ett beslutsförslag i en föredragningspromemoria ändrats (857-1996) 371
En part som begärt att bli muntligen hörd inför socialförsäkringsnämnd bör få besked om företräde beviljas eller inte innan han inställer sig till nämndsammanträdet (3351-1996) 372
Fråga om försäkringskassa bör göra en sammantagen prövning av rätt till arbetsskadeersättning på grund av såväl olycksfall som annan skadlig inverkan i arbetet (3994-1995) 374
Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående utformningen av försäkringskassors beslut m.m. (1471-1996) 375
Utformningen av försäkringskassas beslutsmeddelanden. Även fråga om hur ett felaktigt beslutsmeddelande skall rättas (3661-1996) 402
Bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds protokoll och av försäkringskassa utsänt beslutsmeddelande (343-1996) 406
En överklagandeskrift har av försäkringskassa endast föranlett omprövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (515-1996) 408
Försäkringskassa borde ha överlämnat ett överklagande till länsrätt, oavsett om det återkallats (4509-1995) 411
Ett initiativärende angående försäkringskassas utformning av meddelanden om återbetalningsskyldighet enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd (1241-1997) 412

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för bristfälligt utformade råd och anvisningar m.m. (1857-1996) 418
Klagomål mot Finsk-svenska gränsälvskommissionen – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens (2464-1996) 423
Anmälningar mot Statens jordbruksverk angående frågor om jäv och myndighetsutövning m.m. inom veterinärväsendet (2540-1996, 2542-1996, 2543-1996) 424

Utbildnings- och kultursektorn

Skolledningar har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd, eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll (3878-1995, 3879-1995, 3927-1995, 4050-1995, 4356-1995, 5064-1995, 719-1996) 436

Kommunikationsväsendet

Fråga om en förvaltningsmyndighets utredningsansvar och skyldighet att meddela beslut i ett ärende om parkeringstillstånd (87-1996) 460

Plan- och byggnadsväsendet

Kritik mot en byggnadsnämnd som meddelat beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. (281-1995) 464

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Handläggningen av en god mans begäran om tillstånd till försäljning av huvudmannens fastighet (2253-1995) 474
Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av en god mans begäran om tillstånd till försäljning av huvudmannens fastighet (3488-1995) 480
Fråga om de rättsliga möjligheterna för en överförmyndarnämnd att vidta åtgärder med anledning av ett avtal om fastighetsförsäljning (3596-1995) 483

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Hela den statliga och kommunala förvaltningen

Initiativärende: Offentliga förvaltningars skyldighet att hålla öppet under s.k. klämdagar (2218-1996) 487

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Fråga om hantering och arkivering av betygshandlingar i tjänstetillsättningsärenden hos en socialförvaltning (2740-1995) 494
Handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar m.m. Fråga bl.a. om Socialstyrelsens stängning av och inskränkning i servicenivån vid det regionala tillsynskontoret i Jönköping under vissa dagar inneburit att styrelsen inte kunnat uppfylla skyndsamhetskraven i tryckfrihetsförordningen (TF) (2151-1996, 2230-1996 och 2803-1996) 495
Initiativärende: Sjukhus har underlåtit att på begäran av polis lämna ut uppgift rörande patient (1193-1997) 498

Övriga områden

Försäkringskassa har i journal antecknat att viss uppgift inte fick "delges" den försäkrade (2466-1996) 500

Bilagor

Instruktion för Riksdagens ombudsmän 503
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition 509

Personalorganisationen 515
Sakregister 516
Summary in English 569

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 1996–den 30 juni 1997.

1 Organisationen m.m.

1.1 Ansvarsområdenas avgränsning

Genom beslut av chefsjustitieombudsmannen den 11 november 1996 anpassades bilagan till 1 § arbetsordningen för Riksdagens ombudsmannaexpedition till de ändringar i departementsorganisationen som följde av förordningen (1996:724) om ändring i departementsförordningen (1982:1177).

Chefsjustitieombudsmannen beslutade den 2 januari 1997 efter samråd med övriga justitieombudsmän om en ändring i bilagan till 1 § arbetsordningen. Ändringen innebar att tillsynen över utbildningsväsendet flyttades från ansvarsområde 4 till ansvarsområde 3, medan tillsynen över ärendegruppen utlänningsärenden inklusive medborgarskapsfrågor och frågor om invandrares integration flyttades från ansvarsområde 3 till ansvarsområde 4.

1.2 Val av ny JO, ombudsmännens ansvarsområden m.m.

Justitieombudsmannen *Stina Wahlström* avgick med pension den 31 december 1996.

Riksdagen valde den 18 december 1996 *Suzanne Knöös* att vara justitieombudsman fr.o.m. den 1 mars 1997 till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter. Suzanne Knöös övertog vid sitt tillträde ansvarsområde 3 enligt arbetsordningen.

Suzanne Knöös avled efter en tids sjukdom den 17 juni 1997. Under tiden den 18–30 juni 1997 ansvarade chefsjustitieombudsmannen *Claes Eklundh* tillfälligt för ansvarsområde 3.

Justitieombudsmannen *Rune Lavin* ansvarade under tiden den 1 juli 1996 till den 31 december 1996 för ansvarsområde 3 enligt arbetsordningen. Fr.o.m. den 1 januari 1997 ansvarar Rune Lavin enligt beslut av chefsjustitieombudsmannen för ansvarsområde 4.

1.3 Val av ställföreträdande ombudsman

Riksdagen valde den 4 juni 1997 *Leif Ekberg* att vara ställföreträdande ombudsman under tiden den 1 september 1997 till den 31 augusti 1999.

1.4 Ställföreträdande ombudsmannens tjänstgöring

Under justitieombudsmannen *Stina Wahlströms* tjänstledighet på grund av sjukdom den 1 juli till den 31 december 1996 har stf ombudsmannen *Gunnel Norell Söderblom* genom beslut av chefsjustitieombudsmannen varit förordnad att tjänstgöra med ansvar för ansvarsområde 4 enligt arbetsordningen.

Hon har vidare under tiden den 1 januari till den 28 februari 1997 enligt chefsjustitieombudsmannens förordnande tjänstgjort med ansvar för ansvarsområde 3, då detta var vakant i avvaktan på justitieombudsmannen *Suzanne Knöös* tillträde.

1.5 Vissa ändringar i instruktionen

Riksdagen beslöt den 3 juni 1997 efter förslag av konstitutionsutskottet (1996/97: KU28) om vissa ändringar i instruktionen. I sak innebär ändringarna följande.

1. Såväl *yttrandefrihetsbrott* som tryckfrihetsbrott är undantagna från JO:s åtalsrätt enligt 6 § andra stycket.

2. Inte bara klagomålsärenden utan även ärenden som JO tagit upp på eget initiativ får enligt 18 § överlämnas för handläggning till annan myndighet än Justitiekanslern.

3. Maximibeloppet för vite enligt 21 § höjs från 1.000 kronor till 10.000 kronor.

1.6 Bilagor

Instruktionen i aktuell lydelse den 1 juli 1997 finns intagen som bilaga 1.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 2 september 1997 finns intagen som bilaga 2.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 3.

2 Verksamheten

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

Ingående balans		1 060
Nya ärenden		
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	65	
Klagomål och andra framställningar från enskilda	4 775	
Initiativärenden med anledning av inspektioner	34	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	30	
		4 904
Summa balanserade och nya ärenden		5 964
Avslutade ärenden		4 874
Utgående balans		1 090

Under perioden nyregistrerades 4 904 ärenden, en minskning med 211 (4,1 %) i förhållande till verksamhetsåret 1995/96. Trots minskningen är antalet det näst högsta någonsin. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 64, en minskning med 61 från föregående verksamhetsår. Att antalet initiativärenden nära nog halverats beror bl.a. på en lägre inspektionsfrekvens, något som i sin tur sammanhänger med ovan redovisade vakanser

och tjänstledigheter bland ombudsmännen. 65 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet –, en ökning med 10. Klagomålsärendena uppgick till 4 775, vilket innebär en nedgång med 160 (3,2 %) sedan 1995/96. Den långsiktiga utvecklingen mot allt fler klagomålsärenden har således brutits. Det är för tidigt att bedöma om det är fråga om en tillfällig nedgång eller ett långsiktigt trendbrott.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 4 874, vilket innebär en minskning med 275 eller 5,3 % från föregående års nivå, som var den högsta i ämbetets historia. Nedgången torde sammanhänga med dels minskningen av antalet nya ärenden, dels – i någon mån – berörda tjänstledigheter och vakanser. Av de avslutade ärendena var 4 708 anmälningsärenden, 63 remissärenden och 103 inspektions- eller andra initiativärenden.

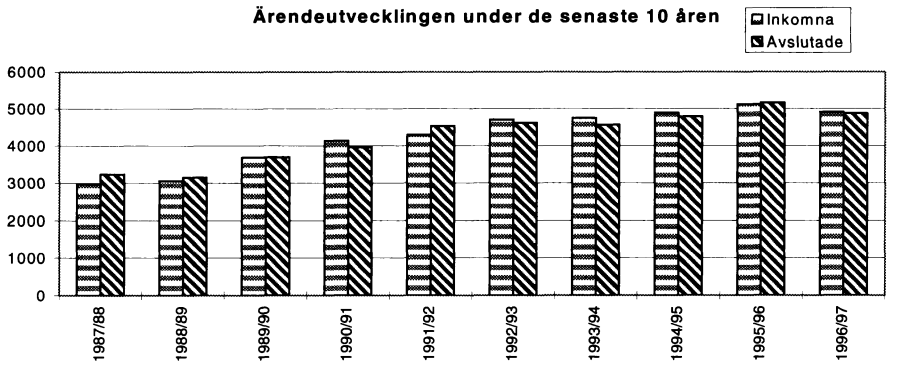
De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 1 090, en ökning från föregående år med 30 (2,8 %).

Anmälnings- och initiativärenden 1.7.1985–30.6.1997

År	Klagoärenden och remisser	Initiativärenden
1985/86	3 355	85
1986/87	2 937	84
1987/88	2 836	136
1988/89	2 891	163
1989/90	3 512	176
1990/91	3 883	260
1991/92	4 076	213
1992/93	4 468	233
1993/94	4 634	107
1994/95	4 764	127
1995/96	4 990	125
1996/97	4 840	64

Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	352	169	1 243
Augusti	304	439	1 108
September	350	418	1 040
Oktober	447	478	1 009
November	458	447	1 020
December	375	390	1 005
Januari	473	461	1 017
Februari	476	441	1 052
Mars	419	410	1 061
April	472	470	1 063
Maj	380	391	1 052
Juni	398	360	1 090
Summa	4 904	4 874	



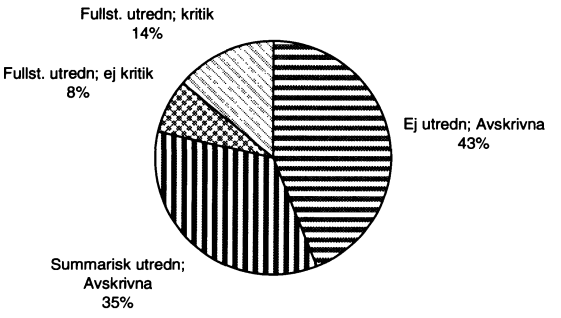
Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 1996–den 30 juni 1997 avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller anmälan för disciplinär bestraffning	Förundersökning inledd; nedlagd, ej åtal	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	4	15	-	4	-	23
Åklagarväsendet	1	2	-	-	1	4
Polisväsendet	2	16	2	1	-	21
Försvarsväsendet	-	2	-	-	-	2
Kriminalvård	3	1	-	-	-	4
Socialtjänst	-	6	-	-	-	6
Hälso- och sjukvård	-	2	-	-	-	2
Allmän försäkring	2	5	-	-	-	7
Exekutionsväsendet	1	1	-	-	-	2
Utbildningsväsendet	1	3	-	-	-	4
Taxerings- och uppbördsväsendet	-	2	-	-	-	2
Miljö- och hälsoskydd, djurskydd, m.m.	1	4	-	-	-	5
Plan- och byggnadsväsendet	-	3	-	-	-	3
Bostadsväsendet	-	1	-	-	-	1
Utlänningsärenden	3	5	-	-	-	8
Länsarbetsnämnderna m.m.	-	2	-	-	-	2
Överförmyndarväsendet	1	2	-	-	-	3
Kommunal självstyrelse	-	1	-	-	-	1
Offentlighet, sekretess, yttrandefrihet	1	2	-	-	-	3
Summa ärenden	**20**	**75**	**2**	**5**	**1**	**103**

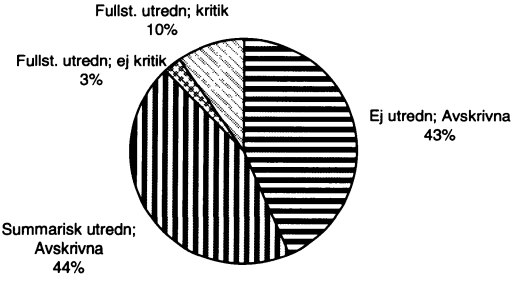
Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Förundersökning inledd; nedlagd utan att åtal väckts; kritik	Summa ärenden
Allmänna domstolar	113	-	169	23	-	2	307
Förvaltningsdomstolar	44	-	15	1	-	-	60
Åklagarväsendet	85	4	128	13	-	-	230
Polisväsendet	232	6	244	41	1	3	527
Försvarsväsendet	11	-	8	1	-	-	20
Kriminalvård	203	1	211	40	-	-	455
Socialtjänst	192	14	404	152	-	-	762
Hälso- och sjukvård	111	6	110	23	1	-	251
Allmän försäkring	159	2	123	56	-	-	340
Arbetsmarknad m.m.	65	-	22	17	-	-	104
Plan- och byggnadsväsendet	67	-	24	6	-	-	97
Exekutionsväsendet	84	1	61	17	-	-	163
Kommunal självstyrelse	61	-	23	4	-	-	88
Väg- och kommunikationsväsendet	78	-	22	7	-	-	107
Beskattning och uppbörd, tull m.m.	88	-	73	30	-	-	191
Utbildning och kultur	47	4	54	30	-	-	135
Kyrkoärenden	3	-	5	1	-	-	9
Överförmyndarväsendet	10	-	14	2	-	-	26
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	69	-	47	32	-	-	148
Utlänningsärenden	44	-	50	13	-	-	107
Övriga länsstyrelseärenden samt lotterier och spel m.m.	26	-	8	6	-	-	40
Tjänstemannaärenden	57	-	20	6	-	-	83
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	89	2	84	78	-	-	253
Övrig förvaltning	88	-	26	1	-	-	115
Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkanden	90	-	-	-	-	-	90
Summa ärenden	**2 116**	**40**	**1 945**	**600**	**2**	**5**	**4 708**

I ett av de ärenden som föranlett kritik (avseende arbetsmarknadsmyndigheterna) har JO gjort en framställning till regeringen enligt 4 § instruktionen.

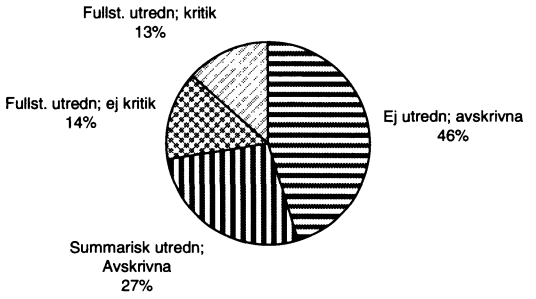
Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet; Totalt 4.811 beslut



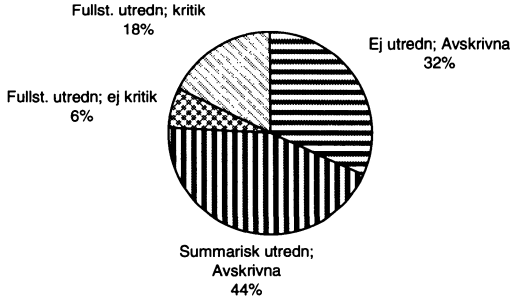
Besluten inom ansvarsområde 1; Totalt 1.241 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet och polisväsendet



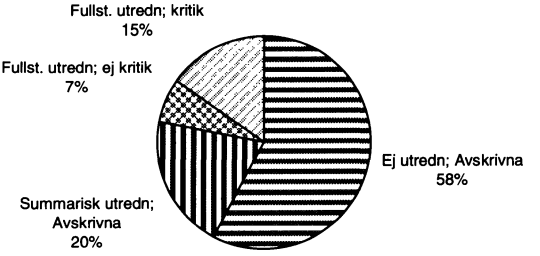
Besluten inom ansvarsområde 2; Totalt 1.263 beslut. Omfattar kriminalvård, skatte-, tull- och kronofogdemyndigheter, allmän försäkring, försvaret, överförmyndarväsendet



Besluten inom ansvarsområde 3; Totalt 1.254 beslut. Omfattar socialtjänst, hälso- och sjukvård samt utlänningsärenden 1996-07-01–12-31 och utbildningsväsendet 1997-01-01–06-30



Besluten inom ansvarsområde 4; Totalt 1.053 beslut. Omfattar statlig och kommunal förvaltning som inte ingår i ansvarsområdena 1–3



2.2 Besvarande av remisser

Riksdagens ombudsmän har besvarat 63 remisser från olika departement inom Regeringskansliet.

ChefsJO Eklundh har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1996:35) Kriminalunderrättelseregister – DNA-register

2) Justitiedepartementet över promemorian (Ju 96/1615) Ändrade bestämmelser vid hävande av återställandebeslag

3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1996:40) Elektronisk dokumenthantering

4) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1996:33) Förbud mot rasistiska symboler m.m.

5) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1996:50) Förbud mot vapen på allmän plats m.m.

6) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1996:44) Ett förenklat utlämningsförfarande inom EU

7) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1996:45) Bistånd inom rättsväsendet

8) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1996:46) Restriktioner för häktade, samt Kriminalvårdsstyrelsens redovisning av uppdrag angående en humanare utformning av häktesverksamheten

9) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1996:125) Droger i trafiken

10) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:5) Vidareutbildning av poliser

11) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:20) Europol

12) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:7) Domstolsförfarandet. Förslag till förbättringar

13) Finansdepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:23) Skattekriminal

14) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1997:29) Barnpornografifrågan – Innehavskriminalisering m.m.

15) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:28) Rättsväsendets forsknings- och utvecklingsverksamhet

16) Justitiedepartementet i anledning av en inbjudan till hearing rörande förslagen i en inom departementet utarbetad PM angående det allmännas skadeståndsansvar för felaktig myndighetsinformation.

JO Pennlöv har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1996:19) Lag om kriminalvårdsregister

2) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1996:64) Försäkringskassan Sverige; översyn av socialförsäkringens administration

3) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1996:68) Några folkbokföringsfrågor

4) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1996:30) Borgenärsbrotten; en översyn av 11 kap. brottsbalken

5) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1996:79) Översyn av revisionsreglerna

6) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1996:113) En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering

7) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1996:116) Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen

8) Finansdepartementet över Riksskatteverkets promemoria Förslag till ändringar i skatteregisterlagen (1980:343)

9) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1996:172) Licensavgift – en principskiss

10) Socialdepartementet över departementspromemorian (Ds 1996:70) Översyn av registerlagarna inom socialförsäkringsadministrationen

11) Finansdepartementet över två framställningar avseende bestämmelserna om skattetillägg, dels Industriförbundets skrivelse "Skattetillägg – begäran om översyn och lagändring", dels Riksskatteverkets hemställan om ändring i bl.a. 18 kap. 1 § mervärdesskattelagen

12) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1997:2) Skattelagskommitténs huvudbetänkande, del I, II och III

13) Finansdepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:2) Nya register för tullens brottsbekämpande verksamhet.

JO Lavin har yttrat sig till

1) Socialdepartementet över departementspromemorian (Ds 1996:13) Genetisk integritet

2) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1996:72) Rättspsykiatriskt forskningsregister

3) Utrikesdepartementet i anledning av en inbjudan till hearing rörande Barnkommitténs delrapport Barnkonventionen och utlänningslagen

4) Socialdepartementet över en promemoria med förslag till ändringar i vissa lagar och författningar inom Statens institutionsstyrelses ansvarsområde

5) Inrikesdepartementet över betänkandet (SOU 1996:137) Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan

6) Inrikesdepartementet över betänkandet (SOU 1996:129) Den kommunala självstyrelsen och grundlagen

7) Finansdepartementet över rättschefspromemorian (Fi 96/4413) Riksbankens ställning; analys och behov av grundlagsförändringar

8) Inrikesdepartementet över betänkandet (SOU 1996:168) Översyn av PBL och VA-lagen

9) Utrikesdepartementet i anledning av en inbjudan till hearing angående en promemoria med förslag till nya förvarsregler i utlänningslagen

10) Utbildningsdepartementet över promemorian Handlingsoffentlighet vid vissa stiftelser

11) Kulturdepartementet över Boverkets rapport (1997:1) Arkitektonisk kvalitet och PBL – samband och reformbehov

12) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1997:48) Arbetsgivarpolitik i staten – för kompetens och resultat

13) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:30) Något om utgivningsbevis för periodiska skrifter och om ägare till sådana skrifter

14) Kulturdepartementet över följande betänkanden rörande staten och trossamfunden: (SOU 1997:41) Rättslig reglering; (SOU 1997:43) Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven; (SOU 1997:46) Statlig medverkan vid avgiftsbetalning; (SOU 1997:47) Den kyrkliga egendomen

15) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1997:49) Grundlagsskydd för nya medier

16) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1997:39) Integritet, offentlighet, informationsfrihet

17) Utrikesdepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:38) Sveriges anslutning till Schengensamarbetet.

JO Knöös har yttrat sig till

1) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1996:138) Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m.

2) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1996:126) Doping i folkhälsoperspektiv, del 4

3) Kommunikationsdepartementet över departementspromemorian (Ds 1996:69) Ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken

4) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1996:124) Miljö för en hållbar hälsoutveckling

5) Socialdepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:8) Svartsprit och ungdomar

6) Socialdepartementet över betänkandena (SOU 1997:51) Brister i omsorg och (SOU 1997:52) Omsorg med kunskap och inlevelse.

Stf ombudsmannen Norell Söderblom har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1996:66) Utvärderat personval

2) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1996:40) Översyn av förvaltningsprocessen

3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1996:88) Kameraövervakning

4) Inrikesdepartementet över betänkandet (SOU 1996:111) Bevakad övergång – Åldersgränser för unga upp till 30 år

5) Miljödepartementet över betänkandet (SOU 1996:103) Miljöbalken, en skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling

6) Arbetsmarknadsdepartementet över betänkandet (SOU 1996:63) Medicinska undersökningar i arbetslivet

7) Inrikesdepartementet över betänkandet (SOU 1996:67) Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader

8) Miljödepartementet över betänkandet (SOU 1996:147) Övergångsbestämmelser till miljöbalken

9) Socialdepartementet över Socialstyrelsens rapport Avskaffande av tvångsvård enligt 35 § i 1967 års omsorgslag och fastställande av tidpunkt för slutlig avveckling av specialsjukhus och vårdhem för utvecklingsstörda

10) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1996:161) Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre

11) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1996:174) Handikappinstitutet – ett bra hjälpmedel för ökad livskvalitet.

2.3 Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen

ChefsJO Eklundh har gjort en framställning till regeringen (Justitiedepartementet) med stöd av 4 § instruktionen. Framställningen rörde eventuell ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i syfte att avhjälpa en uppmärksammad brist i regelsystemet vad avser åklagares rätt att besluta om restriktioner, se s. 112.

Stf ombudsmannen Norell Söderblom har efter samråd med chefsJO Eklundh gjort en framställning till regeringen (Justitiedepartementet) med stöd av 4 § instruktionen. Framställningen avsåg behovet av en översyn av författningsregleringen med avseende på tolkars rättsliga ställning och arbetsvillkor m.m.; beslutet har även överlämnats för kännedom till Konkurrensverket och Nämnden för offentlig upphandling, se s. 231.

20 beslut har överlämnats till riksdagsutskott, departement eller myndigheter.

ChefsJO Eklundh har överlämnat till justitieutskottet, Justitiedepartementet och Riksåklagaren

ett beslut rörande handläggningstider och samarbete mellan åklagare, polis och socialtjänst i förundersökningar mot ungdomar under 18 år (dnr 1877-1996)

samt till justitieutskottet och Justitiedepartementet

1) ett beslut med bl.a. uttalanden om behörigheten att leda en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, se s. 140.

2) ett beslut med bl.a. uttalanden om eventuellt behov av översyn av vissa regler i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, särskilt 33 § andra stycket (dnr 2389-1994)

3) ett beslut angående långsam handläggning vid en hovrätt av ett ärende om skuldsanering (dnr 4100-1996)

4) ett beslut angående en åklagarmyndighets dröjsmål med att lämna underrättelse enlig 14 § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947: 948) (dnr 4301-1996)

5) ett beslut rörande en polismyndighets dröjsmål med att i kriminaldiariet registrera en stöldanmälan (dnr 593-1997)

6) ett beslut med bl.a. uttalanden om brister i regelsystemet vad avser de brottsutredande organens tillgång till uppgifter om telemeddelanden (beslutet även överlämnat till Buggningsutredningen), se s. 47.

7) ett beslut rörande missförhållanden vid Polismyndigheten i Stockholms län, bedrägeriroteln, vad gäller ärendebalans, handläggningstider, underlåtenhet att utreda vissa ärenden m.m. (dnr 518-1995)

8) ett beslut med bl.a. uttalanden rörande behov av en översyn av regelsystemet vad gäller kallelser till domstolsförhandling av minderåriga förhörspersoner, se s. 60.

9) ett beslut rörande bl.a. sekretess hos åklagarmyndighet i ärenden om internationell rättshjälp i brottmål, se s. 105.

JO Pennlöv har överlämnat

1) till Socialdepartementet och Riksförsäkringsverket ett beslut angående utformningen av försäkringskassors beslut och beslutsmeddelanden m.m., se s. 375.

2) till Socialdepartementet ett beslut rörande försäkringskassas utformning av meddelanden om återbetalningsskyldighet enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd, se s. 412.

3) till Riksskatteverket ett beslut med uttalanden rörande bl.a. utformningen av en blankett för ansökan om anstånd med betalning av tillkommande skatt (dnr 891-1996)

4) till Finansdepartementet ett beslut rörande avräkningsordning vid betalning av F-skatt samt vissa frågor om dröjsmålsavgift, se s. 296.

JO Lavin har överlämnat till Justitiedepartementet

1) ett beslut rörande offentliga förvaltningars skyldighet att hålla öppet under s.k.klämdagar, se s. 487.

2) ett beslut om bl.a. behovet av författningsreglering rörande rättslig befogenhet för Rikspolisstyrelsen och polismyndigheter att till privata bevakningsföretag och enskilda väktare överlämna bevakningsuppgifter, som innefattar myndighetsutövning, vad gäller förvarslokaler, se s. 173.

3) ett beslut rörande långa handläggningstider hos en polismyndighet för s.k. anknytningsutredning i ärenden angående tillstånd till bosättning i Sverige (dnr 3490-1996)

4) ett beslut med bl.a. vissa uttalanden rörande lagstöd för polismans användande av fysiskt tvång vid verkställighet av avvisningsbeslut enligt utlänningslagstiftningen (dnr 577-1996)

samt till Socialdepartementet ett beslut med bl.a. uttalanden om överklagbarhet vad gäller vissa placeringsbeslut enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (dnr 2446-1996).

JO Knöös har överlämnat till Socialdepartementet

ett beslut rörande rutiner för underrättelse till målsägande om att patienter som är föremål för rättspsykiatrisk vård beviljats permission (dnr 3387-1996).

2.4 Åtal, anmälningar för vidtagande av disciplinär åtgärd, överlämnande av klagomål till annan myndighet m.m.

ChefsJO Eklundh har under verksamhetsåret väckt åtal mot en rådman för tjänstefel (felaktigt förverkande av villkorligt medgiven frihet).

Vidare har *JO Lavin* väckt åtal mot en enhetschef för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen.

JO Lavin har anmält en byrådirektör vid Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Örebro till Socialstyrelsens personalansvarsnämnd för vidtagande av disciplinär åtgärd på grund av tjänsteförseelse vid handläggningen av ett ärende rörande utlämnande av allmänna handlingar. Socialstyrelsens personalansvarsnämnd beslöt den 3 mars 1997 att tilldela tjänstemannen en varning. Beslutet har vunnit laga kraft, se s. 362.

Under året har ett klagoärende från år 1994 avslutats genom en dom i Arbetsdomstolen. Ärendet gällde bl.a. frågan huruvida en polisassistent hade fullgjort sin rapporteringsskyldighet enligt 9 § polislagen (1984:387) genom att rapportera viss brottslighet till sin förman. Den här verkställda utredningen gav vid handen att så inte hade skett. Chefsjustitieombudsmannen överlämnade därför saken till Rikspolisstyrelsen, personalansvarsnämnden, för avgörande av frågan om disciplinpåföljd. Personalansvarsnämnden fann att polisassistenten hade åsidosatt sina skyldigheter i anställningen och beslutade att ålägga henne disciplinpåföljd i form av varning. Svenska Polisförbundet väckte talan mot chefsjustitieombudsmannen i Arbetsdomstolen och yrkade att beslutet om varning skulle undanröjas. Chefsjustitieombudsmannen bestred yrkandet. Vid sammanträdet för huvudförhandling gjorde Svenska Polisförbundet gällande att rapporteringsskyldigheten hade fullgjorts genom rapport till ett visst polisbefäl, vilket inte tidigare gjorts gällande under målets handläggning. Med anledning av det inträffade ställdes huvudförhandlingen in varefter kompletterande utredningsåtgärder vidtogs med avseende på den vid huvudförhandlingen framförda invändningen. På grund av vad som framkom under utredningen ansåg sig chefsjustitieombudsmannen inte längre kunna styrka sitt påstående i målet. Käromålet medgavs därför. I en dom undanröjde Arbetsdomstolen beslutet om varning samt förpliktade chefsjustitieombudsmannen att till Svenska Polisförbundet betala viss jämkad ersättning för rättegångskostnader.

Med stöd av 18 § instruktionen har klagomål i sammanlagt 40 fall lämnats över till annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 1995/96 var 31.) Av de klagomål som överlämnats tillhörde 11 ansvarsområde 1, 4 ansvarsområde 2, 23 ansvarsområde 3 och 2 ansvarsområde 4 enligt instruktionen.

2.5 Inspektioner samt besök hos myndigheter

ChefsJO Eklundh har inspekterat Norrköpings tingsrätt och Polismyndigheten i Östergötlands län, polisområde Linköping samt besökt Åklagarmyndigheten i Stockholm. Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 5 dagar.

JO Pennlöv har inspekterat Skaraborgs flygflottilj (F 7), Roslagens luftvärnskår (Lv 3), Kriminalvårdsanstalten Täby, Kriminalvårdsanstalten Halmstad, Försäkringskassan Dalarna (dåvarande Kopparbergs läns allmänna försäkringskassa), Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa, Överförmyndaren i Lidköpings kommun samt Överförmyndaren i Falkenbergs kommun. Han har vidare besökt Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvårdsanstalten Norrköping samt Tullmyndigheten i Borås. Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 15 dagar.

JO Lavin har inspekterat Länsrätten i Malmöhus län, Länsrätten i Norrbottens län, Socialnämnden i Haparanda kommun, Socialnämnden i Kalix kommun samt Socialnämnden i Överkalix kommun. Han har vidare besökt Statens invandrarverk, Arbetsmarknadsstyrelsen samt Länsarbetsnämnden i Stockholms län, arbetsförmedlingskontoret i Solna. Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 12 dagar.

Stf ombudsmannen Norell Söderblom har inspekterat Barn- och utbildningsnämnden i Gotlands kommun. Inspektionen omfattade 3 dagar.

Totalt har ombudsmännen ägnat 35 dagar åt inspektioner och myndighetsbesök (föregående verksamhetsår 55 dagar). Den betydande minskningen torde huvudsakligen ha sin grund i svårigheter som föranletts av vakanser och sjukledigheter på ombudsmannasidan. Under rådande förhållanden har hanteringen av klagomålsärenden prioriterats, i viss mån på bekostnad av inspektionsverksamheten.

2.6 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 1996/97 besökte *ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO Lavin* och *stf ombudsmannen Norell Söderblom* den 28 november 1996 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 1995/96 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 21 november 1996 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

Vid ett möte den 27 februari 1997 diskuterade *ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv* och *JO Lavin* med KU:s presidium angelägenheter av gemensamt intresse. KU:s och JO:s kanslichefer deltog i mötet. Den 10 juni 1997

besökte *ChefsJO Eklundh* tillsammans med JO:s kanslichef KU:s ordförande för att informera om JO Knöös sjukdom.

I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse dryftats vid informella kontakter mellan ombudsmännen – särskilt chefsJO – och företrädare för konstitutionsutskottet, främst dess presidium. I åtskilliga angelägenheter har samråd skett mellan kanslicheferna.

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

ChefsJO Eklundh medverkade i av RÅ anordnade åklagarkurser den 21 november 1996 och den 3 april 1997 samt föreläste vid Polishögskolan den 27 januari, den 17 februari och den 25 februari 1997. Vidare höll han föredrag vid Raoul Wallenberg Institute i Lund den 6 september och den 15 november 1996 samt den 29 april 1997, vid SIPU den 7 februari 1997, hos Frisinnade klubben den 20 mars 1997 samt på Svensk juriststämma i Älvsjö den 17 april 1997. Han deltog också i en av Svenska domarförbundet anordnad debatt på Svea hovrätt den 27 januari 1997 samt i en av Domstolsverket anordnad konferens på Arlanda den 21 april 1997. Slutligen tog han emot en tjänstemannadelegation från SIDA öst den 6 juni 1997 för information och diskussion.

JO Pennlöv deltog i en av socialförsäkringsutskottet anordnad hearing den 10 april 1997. Vidare höll han föredrag vid en av Riksförsäkringsverket anordnad konferens i Nacka den 28 maj 1997 och för en delegation från Örebro läns allmänna försäkringskassa som besökte JO den 15 maj 1997. Han höll också föredrag vid en av Överförmyndarnämnden i Malmö kommun anordnad konferens för landets överförmyndare den 27 september 1996, vid en av Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län arrangerad konferens rörande granskning och tillsyn av överförmyndarverksamhet den 6 maj 1997 samt vid en av Försvarshögskolan anordnad kurs för utländska officerare inom ramen för Natos Partnership for Peace den 21 april 1997.

JO Lavin föreläste vid Stockholms universitet den 26 november 1996, vid Lunds universitet den 14 mars 1997 samt vid ett av ELSA (European Law Students Association) anordnat seminarium för juris studerande från olika europeiska länder den 11 september 1996. Han deltog också i ett möte med Nordiska administrativa förbundets styrelse i Visby den 29–30 augusti 1996.

Stf ombudsmannen Norell Söderblom tog den 17 februari 1997 emot en tjänstemannadelegation från Inrikesdepartementets enhet för kommunal utveckling och lagstiftning för information och diskussion.

Ombudsmännen har dessutom deltagit i möten för information och utbyte av erfarenheter med Justitiekanslern den 11 april 1997 samt med Konsumentombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Handikappombudsmannen och Pressombudsmannen dels den 13 november 1996, dels den 8 april 1997 (vid det sistnämnda tillfället deltog inte JO Lavin).

3.1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier

ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv och *JO Lavin* deltog den 20–24 oktober 1996 i "VI International Conference of the International Ombudsman Institute" i Buenos Aires. *ChefsJO Eklundh* och *JO Pennlöv* besökte den europeiske ombudsmannen Jacob Söderman i Strasbourg för deltagande i ett av denne anordnat seminarium den 11–13 september 1996, vidare Public Social Prosecutor och Administrative Control Authority i Egypten den 3–9 december 1996 (svarsbesök samt inslag i ett av SIDA och SIPU International anordnat utbildningsprogram för tjänstemän vid den egyptiska tillsynsmyndigheten) samt slutligen Bundesheer–Beschwerdekommission i Österrike den 23–27 april 1997 (svarsbesök). *ChefsJO Eklundh* och *JO Lavin* deltog den 20–22 september 1996 i "Working Session and General Assembly of the European Ombudsman Institute" i Ljubljana. *ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO Lavin* och *JO Knöös* deltog den 29 maj–den 1 juni 1997 i ett av Europarådet anordnat seminarium i Strasbourg; vid seminariet diskuterades ett förslag att inrätta ett europeiskt ombudsmannaämbete för skydd av mänskliga rättigheter.

ChefsJO Eklundh deltog den 26 maj 1997 i styrelsemöte med European Ombudsman Institute i Innsbruck. Vidare deltog han den 27 maj 1997 i information och diskussioner om parlamentarisk kontroll inom ramen för ett besök hos riksdagen av en delegation från den ryska statsdumans federationsråd, ledd av federationsrådets ordförande Yegor S. Stroyev.

JO Pennlöv deltog den 9–12 juni 1997 i Nordiska militärjuristmötet i Lappenranta.

JO Lavin deltog i möten med Europarådets Venedigkommission, "Democracy through Law", dels den 14–17 november 1996, dels den 4–8 april 1997, vid båda tillfällena i Venedig.

3.2 Flerdagsbesök hos JO för studier, information och diskussion m.m.

Den 11–17 oktober 1996 gästades konstitutionsutskottet och Riksdagens ombudsmän av en delegation från Kina under ledning av vice ministern Feng Tiyun vid Ministry of Supervision. I delegationen ingick förutom tjänstemän vid Ministry of Supervision även representanter för de kommunala tillsynsmyndigheterna i Beijing och Guangdong. Representanter för Kinas ambassad i Stockholm deltog också. I besöksprogrammet, som utarbetats i samråd med Svenska institutet, ingick besök vid departement, domstolar, myndigheter och företag i Stockholm och Göteborg. Det var fråga om ett svarsbesök efter KU:s och JO:s besök i Kina i maj 1995.

3.3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Ämbetet besöktes den 8 augusti 1996 av en grupp vetenskapsmän från Tohoku International Christian University i Japan under ledning av professor Tatsuro Niikawa; den 29 augusti 1996 av chefen för Administrative Control

Authority i Egypten Abdel A. Rahman och Egyptens ambassadör i Sverige; den 4 september 1996 av Tudieshe K. Salomon, MR-ansvarig vid premiärministerns kansli i Zaire (numera Demokratiska Republiken Kongo); den 11 september 1996 av redaktören för Sintao Daily i Hongkong, Ken Cheng; den 13 september 1996 av ombudsmannen vid Okinawa Prefectural Government i Japan, Joishi Ishida och hans medarbetare Kiyoshi Nakachi; den 14 september 1996 av Takao Kanebako, tjänsteman vid det japanska parlamentet; den 24 september 1996 av en delegation från nationalförsamlingen i Botswana, ledd av vice talmannen E.S. Masisi; den 3 oktober 1996 av professor Erick Hess Araya från Costa Rica; den 3 oktober 1996 även av ombudsmannen i provinsen Sindh i Pakistan, Salahuddin Mirza; den 8 oktober 1996 av en delegation från nationalförsamlingen i Algeriet, ledd av talmannen Abdelkader Bensalah; den 11 oktober 1996 av tjänstemannen vid Tjeckiens parlament Jiri Krbec; den 15 oktober 1996 av en delegation från justitieministeriet i Taiwan under ledning av Director Hun Hu Lin; den 30 oktober 1996 av Tomoko Ikeda, tjänsteman vid Shizuoka Prefectural Government i Japan; den 4 november 1996 av åklagaren och forskaren Ildiko Papp från Ungern; den 6 november 1996 av Mutalip Ünal, inspektör vid premiärministerns kansli i Turkiet; den 19 november 1996 av en delegation från parlamentet i Laos, ledd av dess utrikesutskotts ordförande Khamlieng Pholsena; den 20 november 1996 av en delegation från utskottet för vetenskap, teknologi och miljö vid parlamentet i Vietnam under ledning av ordföranden professor Vu Dinh Cu; den 29 november 1996 av en delegation från kontroll- och revisionsmyndigheten i Nicaragua (åtföljd av två tjänstemän från Riksrevisionsverket); den 5 december 1996 av en delegation från parlamentet i Guinea-Bissau, ledd av talmannen Malam Bacai Sanha; den 6 december 1996 av Guatemalas ombudsman för mänskliga rättigheter Jorge Mario García Laguardia; den 13 december 1996 av en juristdelegation från Kina inom ramen för ett utbildnings- och besöksprogram som organiserats av Institutet för rättsutvecklingsstöd (SILD); den 15 januari 1997 av den danske forskaren vid Instituto Universitario Europeo i Florens Peter Gerloeff Bonnor; den 22 januari 1997 av professor In Sup Han från Korea; den 24 januari 1997 av ordföranden i Sydafrikas Human Rights Commission Dr N. Barney Pitayana; den 29 januari 1997 av den rumänske journalisten Marius Tita; den 21 mars 1997 av en delegation från parlamentet i Lesotho, ledd av Thahiso Melaló; den 2 april 1997 av en delegation från Special Committee on Ethics i Koreas parlament under ledning av kommitténs ordförande Jong-Il Byon; den 16 april 1997 av Dhruba Jyoti Hazarika och Sunirmal Chakravarthi, jurist/ekonom respektive sociolog från Indien; den 22 april 1997 av en delegation från finans- och budgetutskottet i Tanzanias nationalförsamling under ledning av utskottets ordförande Juma Akukweti; den 28 april 1997 av den engelske journalisten Gordon Grant för inspelning av ett TV-reportage på uppdrag av det japanska TV-företaget NHK; den 2 maj 1997 av en grupp journalister från f.d. Jugoslavien; den 2 maj 1997 även av en parlamentarikerdelegation från Thailand under ledning av förste vice talmannen Sophon Phetsawang; den 6 maj 1997 av en delegation från det holländska parlamentets Committee for Public Expenditures under ledning av kommitténs ordförande Jos van Rey; den 16 maj 1997 av tjänstemannen vid regionparlamentet

i S:t Petersburg, Ryssland, Michael Gorny (ledsagad av professor Anders Fogelclou); den 26 maj 1997 av en grupp jurister från olika utvecklingsländer inom ramen för ett utbildningsprogram som organiserats av Institutet för rättsutvecklingsstöd (SILD); den 28 maj 1997 av en delegation från the Standing Committee on Incompatibility of Functions of State Officials i Slovakiens parlament, ledd av kommitténs ordförande Jan Cuper; den 28 maj 1997 även av en delegation från prokuraturan (statens organ för övervakning av rättsväsendet) i Kina inom ramen för ett av Raoul Wallenberg Institute i Lund organiserat besöks- och informationsprogram; den 29 maj 1997 av en delegation från parlamentet i Kuba under ledning av dess utrikesutskotts ordförande Jorge Lezcano Pérez; den 4 juni 1997 av en tjänstemannadelegation från parlamentet i Thailand, ledd av Kravee Sudasana Na Ayudhya; den 9 juni 1997 av Vaktitany Rehenlishvili och Teimuvaz Gamtsemlidze, parlamentariker från Georgien; den 19 juni 1997 av en delegation från Committee on Law and Regulation vid Executive Yuan i Taiwan, ledd av Chu-Liang Lin; den 23 juni 1997 av ombudsmannen i Namibia Bience Gawanas; samt den 24 juni 1997 av professorn vid Banaras Hindu University i Varanasi, Indien, Rajani Ranjan Jha.

Stockholm i november 1997

Claes Eklundh *Jan Pennlöv*

Rune Lavin *Gunnel Norell Söderblom*

/Kjell Swanström

Felaktig avräkning av anhållnings- och häktestid

(Dnr 2639-1995, 4764-1995, 1111-1996, 3216-1996, 4445-1996, 4446-1996 och 417-1997)

Under verksamhetsåret har ett antal ärenden som gällt felaktig avräkning av anhållnings- och häktestid avgjorts. Några av ärendena har sitt ursprung i anmälningar från enskilda. De övriga ärendena grundar sig på inspektioner vid två tingsrätter.

Den rättsliga bakgrunden

De regler som har varit aktuella är följande.

Döms någon till fängelse på viss tid, och har den dömde, med anledning av misstanke om brott som prövats genom dom i målet, under en sammanhängande tid av minst tjugofyra timmar varit berövad friheten som bl.a. anhållen och häktad, skall tiden för frihetsberövandet, till den del därunder inte samtidigt skett verkställighet av dom i annat mål, anses som tid under vilken den ådömda påföljden verkställts i anstalt. Domstolen skall i domen ange det antal dagar påföljden skall anses verkställd (33 kap. 5 § brottsbalken).

Är den som skall undergå fängelse häktad när domen får verkställas, skall häktet där han är intagen omedelbart befordra domen till verkställighet (9 § lagen [1974:202] om beräkning av strafftid m.m.).

Vid verkställighet av fängelse räknas strafftiden, när den dömde är häktad, *från* den dag då domen får verkställas (19 § samma lag).

Södertälje tingsrätt

Vid JO:s inspektion av Södertälje tingsrätt i november 1995 uppmärksammades bl.a. att tingsrätten (f.d. rådmannen Erik Ternert med nämnd) i en deldom den 8 februari 1995 i mål B 5/95 förordnat att 37 dagar skulle avräknas från det fängelsestraff som ådömdes den tilltalade trots att det rätteligen skulle ha avräknats 38 dagar. Tingsrätten förordnade även att den dömde skulle kvarbli i häkte. Sedan denne överklagat domen fastställde Svea hovrätt den 10 april 1995 tingsrättens domslut; dock att straffet till en tid av 99 dagar skulle anses verkställt i anstalt. Hovrättens avräkning innebar att tingsrättens felaktiga avräkning rättades till.

Efter utredning genom remiss uttalade *chefsJO Eklundh* i ett beslut den 17 december 1996 bl.a. följande.

B.O. skulle enligt reglerna om avräkning av anhållnings- och häktestid i 33 kap. 5 § brottsbalken ha tillgodoräknats 38 dagar. Tingsrätten förordnade emellertid att det utdömda fängelsestraffet endast till en tid av 37 dagar skulle anses verkställt i anstalt. Erik Ternert har vitsordat felaktigheten och beklagat denna.

En korrekt tillämpning av reglerna om avräkning är av största betydelse med hänsyn till de ingripande verkningar ett frihetsberövande har för den enskilde. Det finns därför skäl att se allvarligt på felaktiga förordnanden av det slag som det här är fråga om.

Av handlingarna i tingsrättens mål och av domstolens remissvar framgår att Erik Ternert räknade de dagar som B.O. varit frihetsberövad fram till dagen för huvudförhandlingen. När denna drog ut på tiden så att rätten följande dag fick hålla fortsatt huvudförhandling efter vilken domen meddelades, beaktade han inte att B.O. då rätteligen skulle ha tillgodoräknats ytterligare en dag. Felet berodde således på ett uppenbart förbiseende och torde på grund av sin karaktär ha varit rättelsebart enligt 30 kap. 13 § rättegångsbalken. Avräkningsreglerna har med andra ord inte tillämpats felaktigt i rättsligt avseende. Jag anser med hänsyn till omständigheterna att Erik Ternerts handlande, som jag också tidigare under ärendets handläggning bedömt det, inte har varit av den arten att det kan medföra straffansvar för tjänstefel. Jag har inte heller funnit skäl till någon annan åtgärd utan anser att ärendet kan avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

Med anledning av vad tingsrätten anfört om kriminalvårdsmyndigheternas kontroll av domstolarnas avräkningar vill jag avslutningsvis anföra följande.

Av bestämmelsen i 33 kap. 5 § brottsbalken framgår att det är domstolen som i domen skall ange det antal dagar påföljden skall anses verkställd. Ansvaret för att avräkning av anhållnings- och häktestid sker på ett korrekt sätt ligger således på domstolen. En konsekvens av detta är att den myndighet som skall bestämma strafftiden måste lägga domstolens dom till grund för sin beräkning.

Enligt 28 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. meddelar Kriminalvårdsstyrelsen beslut om beräkning av strafftid. I samma lagrum ges dock en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att delegera beslutanderätten. I enlighet härmed får Kriminalvårdsstyrelsen enligt 19 § förordningen (1974:286) om beräkning av strafftid m.m. överlämna sin befogenhet att fatta beslut åt någon annan kriminalvårdsmyndighet eller någon tjänsteman inom kriminalvården. Om styrelsen tillåter det, får enligt samma stadgande i förordningen chefen för en kriminalvårdsmyndighet överlämna åt någon annan tjänsteman vid myndigheten att fatta beslut i hans ställe.

Av Kriminalvårdsverkets verkställighetsföreskrifter (KVVFS 1993:1) och av delegationsbeslut som meddelats efter verkställighetsföreskrifternas ikraftträdande framgår att de flesta strafftidsbeslut numera meddelas av kriminalvårdsanstalter och häkten och inte i första hand av Kriminalvårdsstyrelsen.

Eftersom varken Kriminalvårdsstyrelsen eller någon annan av de kriminalvårdsmyndigheter som beräknar strafftid har någon laglig möjlighet att korrigera en felaktig avräkning som domstolen har gjort, torde någon rutinmässig kontroll av domstolarnas avräkningar inte ske vid dessa myndigheter.

Dan F. dömdes den 2 maj 1995 av tingsrätten (rådmannen Ulla Nilsson med nämnd) för häleri m.m. till fängelse två månader. I domen under rubriken YRKANDEN M.M. angav tingsrätten att Dan F. hade varit frihetsberövad "mellan den 10 oktober 1994 kl. 10.30 och den 12 oktober 1994 kl. 10.20". I domen förordnade tingsrätten att fängelsestraffet till en tid av en dag skulle anses verkställt i anstalt. Dan F. avgav nöjdförklaring den 7 maj 1995.

I ärendet inleddes förundersökning och Ulla Nilsson hördes som misstänkt för tjänstefel. Ulla Nilsson vitsordade att fel antal dagar kommit att avräknas med bestred ansvar för brott.

I ett beslut den 17 december 1996 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

En korrekt tillämpning av reglerna om avräkning är av största betydelse med hänsyn till de ingripande verkningar ett frihetsberövande har för den enskilde. Dan F. kom med anledning av det oriktiga förordnandet att avtjäna en dag för mycket. Det finns därför skäl att se allvarligt på det inträffade.

Annat har inte kommit fram än att Ulla Nilsson väl känner till reglerna om avräkning och att hon var medveten om vilken tidsperiod som Dan F. hade rätt att avräkna. De kontrollrutiner som Ulla Nilsson redogjort för borde därför ha förebyggt en felaktig avräkning. Hon har emellertid anfört att vissa brister i det vid tidpunkten för domen nyligen installerade målhanteringssystemet kan ha medverkat till felets uppkomst.

Hur felet uppkommit är inte utrett i ärendet. Jag har således inte underlag för att påstå att Ulla Nilsson har gjort sig skyldig till tjänstefel. Förundersökningen läggs därför ner.

Jönköpings tingsrätt

Tingsrätten höll, med lagmannen Anders Nordström som ordförande, den 6 november 1995 huvudförhandling i mål B 1423/95. Tilltalade var bl.a. Karsten N. och Robert P. Enligt huvudförhandlingsprotokollet skulle dom meddelas genom att hållas tillgänglig på rättens kansli följande dag. I en dom den 7 november 1996, DB 623, dömdes Karsten N. för bl.a. olaga vapeninnehav till fängelse ett år. Tingsrätten förordnade vidare bl.a. att fängelsestraffet till en tid av en dag skulle anses verkställt i anstalt. Vidare förklarade tingsrätten att Karsten N. inte längre skulle vara häktad i målet men att han för den händelse han frigavs från verkställigheten av det fängelsestraff han genomgick, innan tingsrättens dom vann laga kraft mot honom i ansvarsdelen, omedelbart skulle träda i häkte.

I domskälen, under rubriken HÄKTNINGSFRÅGAN, anfördes att häktningen skulle hävas i det att Karsten N. då avtjänade ett annat fängelsestraff. För den händelse verkställigheten av detta straff skulle upphöra innan tingsrättens dom vann laga kraft mot honom i ansvarsdelen skulle han åter träda i häkte.

Göta hovrätt ändrade i en dom den 22 december 1995, DB 2198, tingsrättens domslut avseende Karsten N. bl.a. på så sätt att fängelsestraffet till en tid av två dagar skulle anses verkställt i anstalt.

Hovrätten angav i sina skäl: Karsten N. berövades friheten den 15 oktober 1995. Verkställigheten av det fängelsestraff som tidigare ådömts Karsten N. skall – i enlighet med vad som framgår av 19 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. – räknas från den 17 oktober 1995. Det fängelsestraff som Karsten N. nu ådöms skall således till en tid av två dagar anses verkställt i anstalt.

Av inhämtade tidigare domar mot Robert P. framgick att antalet avräkningsbara dagar, inklusive de i det aktuella målet, uppgick till 48, dvs. en dag mindre än vad han tillgodoräknats.

På grund av avräkningsfelet rörande Karsten N. inleddes förundersökning. Anders Nordström hördes som misstänkt för tjänstefel. Han vitsordade att han avräknat en dag för litet, men bestred ansvar då han inte förfarit oaktsamt. Det var enligt hans mening fråga om en felräkning och inte om en felaktig tillämpning av lag. För det fall oaktsamhet skulle kunna läggas honom till last ansåg han att den var att bedöma som ringa.

I ett beslut den 17 december 1996 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Karsten N. skulle enligt reglerna om avräkning av anhållnings- och häktestid i 33 kap. 5 § brottsbalken och bestämmelserna i 19 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. ha tillgodoräknats två dagar såsom verkställda i anstalt. Tingsrätten förordnade emellertid att det utdömda fängelsestraffet endast till en tid av en dag skulle anses verkställt i anstalt.

En korrekt tillämpning av reglerna om avräkning är av största betydelse med hänsyn till de ingripande verkningar som ett frihetsberövande har för den enskilde. Anders Nordström har vid förhöret uppgett att han känner de aktuella lagrummen och att han vet hur de skall tillämpas, att han på vanligt sätt kontrollerat domen och att han därför inte har någon förklaring till varför felet har uppkommit. Utredningen ger närmast vid handen att den felaktiga avräkningen orsakats av ett skriv- eller räknefel eller något liknande förbiseende, som gjort felet rättelsebart enligt bestämmelserna i 30 kap. 13 § rättegångsbalken.

Några omständigheter har inte framkommit som ger mig underlag för att påstå att Anders Nordström har gjort sig skyldig till tjänstefel. Förundersökningen läggs därför ned.

Ansvaret för att fel antal dagar avräknats i domen vilar emellertid på Anders Nordström. Det finns därför anledning att rikta kritik mot honom för den felaktiga avräkningen. Någon annan åtgärd anser jag inte motiverad.

Robert P. skulle enligt reglerna om avräkning av anhållnings- och häktestid ha tillgodoräknats 48 dagar såsom verkställda i anstalt. Tingsrätten förordnade emellertid att det utdömda fängelsestraffet till en tid av 49 dagar skulle anses verkställt i anstalt. Omständigheterna tyder på att det även i detta fall är fråga om en felräkning.

Västerviks tingsrätt

I en dom den 14 mars 1996 dömdes Mats J. av Västerviks tingsrätt (hovrättsassessorn Lars Bertler med nämnd) till fängelse ett år för stöld och försök till stöld. I domen undanröjdes en dom på skyddstillsyn som tingsrätten meddelat Mats J. den 4 oktober 1995. Domen på skyddstillsyn hade före-

gåtts av ett frihetsberövande under tiden den 14–16 augusti 1995. Den 14 mars 1996 hade Mats J. för de gärningar som prövades genom domen samma dag varit berövad friheten som anhållen eller häktad sedan den 16 februari 1996, dvs. 27 dagar. Det frihetsberövande som föregick den undanröjda domen på skyddstillsyn hade inte tidigare tillgodoräknats Mats J. och skulle därför tillgodoräknas i domen den 14 mars 1996 med två dagar (se 33 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Således borde 29 dagar ha avräknats. Tingsrätten förordnade emellertid att det utdömda fängelsestraffet endast till en tid av 27 dagar skulle anses verkställt i anstalt.

Den 9 maj 1996 ändrade Göta hovrätt tingsrättens dom på så sätt att hovrätten ogillade åtalet för försök till stöld. Hovrätten förordnade att fängelsestraffet till en tid av 85 dagar skulle anses verkställt i anstalt. Härigenom korrigerades tingsrättens felaktiga avräkning.

I ärendet inleddes förundersökning. Lars Bertler hördes som misstänkt för tjänstefel. Han vitsordade att fel antal dagar kommit att avräknas men bestred ansvar och menade att han inte gjort sig skyldig till något brottsligt förfarande. Om förfarandet skulle anses vara brottsligt så var gärningen enligt Lars Bertler att anse som ringa.

ChefsJO Eklundh anförde i ett beslut den 17 december 1996 bl.a. följande.

Lars Bertler har vid förhöret uppgett att han väl känner till reglerna om avräkning och att han var medveten om vilka tidsperioder som Mats J. hade rätt att avräkna. Visserligen har Lars Bertler i sin dom under rubriken YRKANDEN M.M. inte redogjort för det två dagar långa frihetsberövande som föregick den undanröjda domen på skyddstillsyn, något som kan tyckas tala för att han underlåtit att avräkna just dessa två dagar. Lars Bertler har emellertid berättat att han aldrig brukar redovisa sådana frihetsberövanden som föregått en tidigare dom som undanröjs genom den nya domen och att han inte heller hört talas om att så bör ske.

Utredningen ger närmast vid handen att den felaktiga avräkningen orsakats av ett skriv- eller räknefel eller något liknande förbiseende som gjort felet rättelsebart enligt 30 kap. 13 § rättegångsbalken. Några omständigheter har inte framkommit som ger mig underlag för att påstå att Lars Bertler har gjort sig skyldig till tjänstefel. Förundersökningen läggs därför ned.

Ansvaret för att fel antal dagar har avräknats i domen vilar emellertid på Lars Bertler. Det finns därför anledning att rikta kritik mot honom för den felaktiga avräkningen. Någon annan åtgärd anser jag inte motiverad.

Med anledning av vad Lars Bertler anfört om skyldigheten att ange tid för tidigare frihetsberövanden som skall tillgodoräknas den dömde vill jag erinra om att frihetsberövanden som förekommit i tidigare mål men som skall tillgodoräknas i det aktuella målet bör redovisas under YRKANDEN (se avsnitt 18 i Domstolsverkets bestämmelser om avfattning av dom och slutligt beslut i brottmål).

Norrköpings tingsrätts mål B 1294-95 och Göta hovrätts mål B 419/96

Marita B. anhölls den 22 februari 1996 och häktades den 23 februari 1996 som på sannolika skäl misstänkt för bl.a. grovt bedrägeri medelst urkundsförfalskning. Samma dag som hon häktades började hon avtjäna ett tidigare ådömt fängelsestraff på fyra månader.

Den 29 mars 1996 dömde tingsrätten Marita B. för bl.a. de brott hon suttit anhållen och häktad för till fängelse två år. Tingsrätten förordnade vidare att hon omedelbart skulle träda i häkte, om hon frigavs från den pågående straffverkställigheten innan tingsrättens dom i ansvarsdelen vann laga kraft mot henne. Något beslut om avräkning av anhållnings- och häktestid meddelades inte.

Marita B. överklagade tingsrättens dom. Hon frigavs villkorligt den 11 maj 1996 från verkställigheten av det tidigare ådömda fängelsestraffet och trädde då på grund av tingsrättens förordnande omedelbart i häkte.

Göta hovrätt meddelade dom den 29 maj 1996. Hovrätten ändrade tingsrättens dom endast på det sättet att hovrätten bestämde påföljden till fängelse ett år och sex månader. Hovrätten beslöt vidare att fängelsestraffet till en tid av 18 dagar skulle anses verkställt i anstalt vilket motsvarar de dagar hon var häktad sedan hon frigavs villkorligt den 11 maj 1996.

Norrköpings tingsrätts mål B 545-96

Tommy N. anhölls den 11 mars 1996 och häktades den 14 mars 1996 som på sannolika skäl misstänkt för misshandel. Samma dag som han häktades påbörjade han verkställigheten av ett tidigare ådömt fängelsestraff. Han dömdes den 30 april 1996 av Norrköpings tingsrätt till fängelse sex månader för det brott som han hade suttit anhållen och häktad för. I domen förordnade tingsrätten att fängelsestraffet till en tid av två dagar skulle anses verkställt i anstalt. Tommy N. nöjdförklarade sig den 6 maj 1996 och avtjänade, enligt vad som inhämtats från Kriminalvårdsstyrelsen, fängelsestraffet i enlighet med tingsrättens dom.

I respektive ärende inleddes förundersökning.

På grund av att Marita B. ännu inte hade avtjänat sitt fängelsestraff aktualiserades frågan att genom extraordinära rättsmedel få till stånd en ändring av Göta hovrätts dom. En promemoria om saken översändes därför till Riksåklagaren för de åtgärder den kunde föranleda med avseende på Göta hovrätts dom. Riksåklagaren ansökte därefter om resning till förmån för Marita B. I ett beslut den 6 mars 1997 beviljade Högsta domstolen den sökta resningen. Högsta domstolen anförde i sitt beslut bl.a. följande.

Enligt 19 § första stycket lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m m räknas strafftiden, när den dömde är häktad, från den dag då domen får verkställas. För det fängelsestraff Marita B. började avtjäna den 23 februari 1996 räknas därför den 24 februari som den första dagen av strafftiden.

Enligt 33 kap. 5 § första stycket brottsbalken skall, om någon dömts till fängelse på viss tid och den dömde med anledning av misstanke om brott, som har prövats genom dom i målet, har varit berövad friheten som anhållen eller häktad under en sammanhängande tid av minst 24 timmar, tiden för

frihetsberövandet till den del därunder inte samtidigt skett verkställighet av dom i annat mål anses som tid under vilken fängelsestraffet verkställts i anstalt.

I det mål vari hovrätten meddelade dom den 29 maj 1996 var Marita B. frihetsberövad såsom anhållen och häktad den 22–den 23 februari 1996. Eftersom verkställigheten av det tidigare ådömda straffet påbörjades den 23 februari undergick hon rent faktiskt straffverkställighet denna dag. Med hänsyn till att den 23 februari inte medräknats vid beräkning av tiden för straffverkställigheten bör emellertid den dagen – trots ordalagen i 33 kap. 5 § första stycket brottsbalken – anses som tid under vilken fängelsestraffet enligt hovrättens dom den 29 maj 1996 verkställts i anstalt. Avräkning för nämnda dag har inte skett i hovrättens dom.

Trots att det inte kan direkt utläsas av lydelsen av avräkningsregeln i 33 kap. 5 § första stycket brottsbalken att avräkning skall ske i ett fall som det förevarande, får förutsättningar för resning anses föreligga.

Högsta domstolen beviljar enligt 58 kap. 2 § 5 rättegångsbalken den sökta resningen och ändrar med stöd av 58 kap. 7 § första stycket andra meningen rättegångsbalken på det sätt hovrättens i dom den 29 maj 1996, DB 5080, intagna beslut, att Högsta domstolen förordnar att det av hovrätten bestämda fängelsestraffet skall till en tid av nitton (19) dagar anses verkställt i anstalt.

I ett beslut den 4 juni 1997 anförde *chefsJO Eklundh följande.*

Genom Högsta domstolens beslut slås fast hur avräkning av anhållnings- och häktningstider skall ske i de här aktuella situationerna. De tilltalade skulle i enlighet med detta ha tillgodoräknats ytterligare en dag.

Med beaktande av vad Högsta domstolen närmare anfört om avräkningsregeln i 33 kap. 5 § första stycket brottsbalken, finner jag emellertid inte längre anledning att anta att de avräkningar av tid för frihetsberövande som skett i Norrköpings tingsrätts mål B 1294-95 och B 545-96 samt Göta hovrätts mål B 419/96 kan medföra ansvar för tjänstefel. Förundersökningarna i JO:s ärenden 4445-1996 och 4446-96 läggs därför ned.

Någon ytterligare utredning anser jag inte påkallad.

Sundsvalls tingsrätt

I en anmälan till JO kritiserade Margareta K. bl.a. Polismyndigheten i Västernorrlands län med anledning av handläggningen av en förundersökning rörande vållande till annans död, grovt brott, m.m. (JO:s ärende 95-1997). I ärendet granskades Sundsvalls tingsrätts akt i mål B 173/95 av vilken framgick bl.a. följande.

Åklagarmyndigheten i Sundsvall anhöll den 9 januari 1995 kl. 02.15 Allan U. som på sannolika skäl misstänkt för grovt rattfylleri, vållande till annans död, grovt brott, och olovligt avlägsnande från trafikolycksplats, grovt brott. Anhållningsbeslutet hävdes den 10 januari 1995 kl. 09.00 varvid Allan U. försattes på fri fot.

Åklagaren väckte i mars 1995 åtal mot Allan U. för grovt rattfylleri, vårdslöshet i trafik och vållande till annans död, grovt brott, och angav i stämningsansökan under rubriken Frihetsberövande m.m. "Anhållen 95-01-09, kl. 02.15, frigiven 95-01-10, kl. 09.00". Tingsrätten, med rådmannen (numera hyresrådet) Carl Rydeman som ordförande, höll huvudförhandling i

målet den 9 maj 1995. I en dom den 24 maj 1995 dömde tingsrätten Allan U. för grovt vållande till annans död och rattfylleri till fängelse sex månader. Något beslut om avräkning av anhållningstiden meddelades inte.

Av uppgifter inhämtade från Kriminalvårdsstyrelsen framgick att Allan U. hade avtjänat straffet i enlighet med tingsrättens dom.

I ärendet inleddes förundersökning och Carl Rydeman hördes som misstänkt för tjänstefel. Vid förhör bestred Carl Rydeman ansvar för brott. Han vitsordade de faktiska omständigheterna och medgav att han hade gjort sig skyldig till viss oaktsamhet. Han ansåg dock att gärningen med hänsyn till samtliga omständigheter skulle bedömas som ringa.

I ett beslut den 16 juni 1997 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Allan U. skulle enligt reglerna om avräkning av anhållnings- och häktestid i 33 kap. 5 § brottsbalken ha tillgodoräknats en dag såsom verkställd i anstalt. Tingsrätten underlät emellertid att genom ett beslut i domen förordna om detta. Allan U. kom därför att avtjäna en dag för mycket.

En korrekt tillämpning av reglerna om avräkning är av största betydelse med hänsyn till de ingripande verkningar som ett frihetsberövande har för den enskilde. Carl Rydeman har vid förhöret lämnat tänkbara förklaringar till det inträffade. Av förhöret framgår emellertid att han egentligen inte vet hur felet uppkommit. Han har uppgett att han känner till reglerna om avräkning och han har redogjort för de kontrollåtgärder som han brukade vidta i brottmål.

Det är inte genom utredningen klarlagt hur felet uppstått. Det kan inte uteslutas att den underlåtna avräkningen orsakats av ett sådant räknefel eller liknande förbiseende som kan föranleda rättelse med stöd av 30 kap. 13 § första stycket RB. Jag har således inte underlag för att påstå att Carl Rydeman har gjort sig skyldig till tjänstefel. Förundersökningen läggs därför ned.

Som Carl Rydeman anfört vilar ansvaret för att Allan U. inte fått tillgodoräkna sig anhållningstiden på honom. Det finns därför anledning att rikta kritik mot honom för den underlåtna avräkningen.

Kravet på förberedelse i ett hänskjutet mål om betalningsföreläggande

(Dnr 3138-1995)

Inspektionsprotokollet

I samband med en inspektion av Hudiksvalls tingsrätt antecknades följande i protokollet över inspektionen om handläggningen av mål FT 340/93.

Televerket Region Mitt yrkade i ett mål om betalningsföreläggande att Per B. skulle utge 839 kr i teleavgift jämte ränta och kostnader. Per B. bestred yrkandet och anförde att han redan betalat räkningen. Han anförde vidare att han på grund av att han var intagen i kriminalvårdsanstalt inte hade möjlighet att få fram postkvittot som han visste fanns någonstans bland hans

tillhörigheter men att han efter frigivningen den 18 november 1993 kunde göra detta.

Efter begäran av Telia AB överlämnades målet till tingsrätten den 25 oktober 1993. I sin skrivelse begärde Telia AB anstånd till den 30 november med att komplettera sin talan. Tingsrätten medgav detta. Sedan Telia AB:s komplettering kommit in, förelades Per B. att slutföra sin talan. I föreläggandet uppgavs att tingsrätten avsåg att avgöra målet på handlingarna och att Per B. – om han hade något att tillägga till det han tidigare anfört – skulle göra det genom en skrivelse till tingsrätten inom 14 dagar från delgivningen av föreläggandet. Vidare framgick av föreläggandet att målet kunde komma att avgöras i föreliggande skick om han inte hörde av sig inom den angivna tiden.

Per B. hörde inte av sig. Tingsrätten meddelade en dom den 25 januari 1994 på handlingarna och biföll i denna Telia AB:s talan. I domskälen anfördes: "Tingsrätten finner att Per B:s underlåtenhet att förete kvitto innebär, enligt stadgad praxis, att han blir skyldig att erlägga betalning. Han har i övrigt inte bestritt saken."

Utredning

Ärendet remitterades till tingsrätten för yttrande över dels grunden för att utfärda ett slutföreläggande utan att förberedelse i någon form ägt rum i målet, dels förutsättningarna för att meddela en dom på handlingarna.

Tingsrätten (lagmannen Bertil Bodén) anförde i sitt yttrande bl.a.

Materialet från kronofogdemyndigheten beskrev saken tydligt. Per B:s inställning var inte att ta miste på. Han sade sig ha erlagt betalning men inte kunna finna kvittot. Han skulle söka efter det efter 1993-11-18. Käranden angav sin talan mer utförligt i särskild inlaga. Jag bedömde då att Per B erhöll erforderligt utrymme för att ange ytterligare synpunkter efter ett slutföreläggande. Hade han då anfört något annat än som redan framgick hade naturligtvis fortsatt skriftväxling ägt rum. Dom gavs 1994-01-25.

Jag menar att kärandens utvecklande inlaga kan ses som första steget i förberedelse och att slutföreläggande också kan vara ett steg i förberedelse. Jag menar alltså att målet blivit tillräckligt utrett med hänsyn till dess natur.

Jag bedömde att dom kunde meddelas på handlingarna med stöd av 42 kap. 18 § 5 p. RB.

I ett beslut den 26 augusti 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

Regler om förberedelse i tvistemål finns i 42 kap. rättegångsbalken (RB).

I 6 § anges att syftet med förberedelsen är att klarlägga

1. parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som parterna åberopar till grund för sin talan,
2. i vad mån parterna är oense om åberopade sakförhållanden,
3. vilka bevis som skall förebringas och vad som skall styrkas med varje bevis,

4. om ytterligare utredning eller andra åtgärder behövs före målets avgörande och
5. om det finns förutsättningar för förlikning.

Under förberedelsen skall parterna var för sig ange de ytterligare omständigheter som de vill anföra samt yttra sig över vad motparten anfört. De skall också, i den mån det inte skett tidigare, uppge de bevis som de vill åberopa och vad de vill styrka med varje bevis (8 §).

I 42 kap. 18 § första stycket anges att rätten utan huvudförhandling kan

1. avgöra ett mål på annat sätt än genom dom,
2. meddela tredskodom,
3. meddela dom i anledning av talan som medgivits eller eftergivits,
4. stadfästa förlikning och
5. även i annat fall meddela dom, om huvudförhandling inte behövs med hänsyn till utredningen i målet och inte heller begärs av någon av parterna.

Innan ett mål avgörs med stöd av första stycket 5, skall parterna, om de inte redan har slutfört sin talan, beredas tillfälle till detta (42 kap. 18 § andra stycket).

I rättsfallet RH 1994:100 uttalades att förberedelse skall äga rum i ett mål om betalningsföreläggande som har överlämnats från kronofogdemyndighet men att formerna för denna kan påverkas av innehållet i de skrifter som parterna gett in till kronofogdemyndigheten.

En första förutsättning för att avgöra ett mål enligt 42 kap. 18 § första stycket 5 är att förhandling inte behövs i målet. Detta synes dock inte för alla fall innebära något ovillkorligt krav på att domstolen skall ha vidtagit några förberedande åtgärder. Målet kan sålunda tänkas vara färdigutrett redan genom det som förekommit t.ex. i en summarisk process hos kronofogdemyndigheten (Fitger, Rättegång II del 3 s. 42:55).

I rättsfallet RH 1994:100 anfördes vidare att frågan om att enligt 42 kap. 18 § andra stycket RB bereda part tillfälle att slutföra sin talan inte aktualiseras förrän målet kan anses förberett till avgörande; underlåtenhet att svara på ett "slutföreläggande" som utfärdats vid en tidigare tidpunkt kan alltså inte bota en brist i förberedelseförfarandet.

Bedömning

I detta fall har svaranden redan under handläggningen vid kronofogdemyndigheten klart angett sin inställning till kärandens krav genom att anföra att han betalat yrkat belopp. Han har tillagt att han inte kunnat finna kvittot men att han skulle leta efter det sedan han avtjänat ett fängelsestraff. Då målet överlämnades var således parternas ståndpunkter klarlagda, varför någon ytterligare förberedelse för att utreda detta inte var nödvändig.

Vad som däremot inte var klarlagt, när tingsrätten slutförelade svaranden, var vilken bevisning denne avsåg att åberopa. Som framgått ovan är ett av syftena med förberedelsen just att klarlägga vilken bevisning parterna vill åberopa. Jag anser därför att förberedelsen inte var avslutad då svaranden

förelades att slutföra sin talan. Jag ansluter mig till hovrättens uppfattning i RH 1994:100 att ett slutföreläggande inte är att anse som en del av förberedelsen och att ett sådant således inte skall komma i fråga förrän målet är färdigutrett. Likaledes ansluter jag mig till hovrättens synsätt att en parts underlåtenhet att svara på ett slutföreläggande inte kan bota en brist i förberedelseförfarandet.

Tingsrätten borde således, i stället för att ge svaranden tillfälle att slutföra sin talan, ha förelagt denne att inkomma med uppgift om vilken bevisning han ville åberopa. Först därefter skulle frågan om ett slutföreläggande ha aktualiserats. Eftersom det inte var klarlagt om svaranden avsåg att åberopa någon bevisning i målet borde inte tingsrätten heller ha meddelat dom i målet på det föreliggande materialet.

Handläggningen av ett enskilt anspråk som avskiljts från ett brottmål; rättens prövning av talan vid tredskodom

(Dnr 4766-1995)

I ett beslut den 25 mars 1997 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Inspektionsprotokollet

Vid en inspektion av Södertälje tingsrätt antecknades följande i inspektionsprotokollet om handläggningen av mål T 829/94.

Vid en huvudförhandling i oktober 1994 handlades ett ungdomsmål (B 781/94) i vilket Dany M. och Sami H. var åtalade bl.a. för en inbrottsstöld hos Esa N. Vid inbrottet tillgreps bl.a. luftgevär och ett stort antal klockor. Esa N. yrkade genom åklagaren ersättning med – efter nedsättning vid förhandlingen – 70 800 kr för tillgripet gods och 25 000 kr för nervösa besvär jämte ränta (aktbil. 40 och 41). Skadeståndsanspråket avskiljdes för att handläggas i den för tvistemål stadgade ordningen på parternas begäran.

Sami H. dömdes av tingsrätten för bl.a. grov stöld och Dany M. för bl.a. medhjälp till grov stöld. De överlämnades båda för vård inom socialtjänsten.

Esa N. förelades i mål T 829/94 att närmare utveckla sin talan samt att komma in med bevisuppgift (aktbil. 4). Detta föreläggande upprepades i december 1994 i en kallelse till en muntlig förberedelse. I februari 1995 hölls en förberedelse som dock ställdes in på grund av att Esa N. behövde en finsk tolk.

Esa N. anlitade därefter en advokat som ombud. I en skrivelse som kom in till tingsrätten den 21 mars 1995 yrkade Esa N. att Dany M. och Sami H. skulle förpliktas att solidariskt till honom utge skadestånd med dels 25 000 kr avseende kränkning innefattande psykiskt lidande, dels 161 000 kr som ersättning för stulet gods (aktbil. 16).

Vid en muntlig förberedelse den 30 mars 1995 inställde sig Esa N. genom sitt ombud advokaten Björn R. Ejdne. Sami H. inställde sig också genom ombud, advokaten Peter Viridén. Dany M., som var delgiven kallelse, inställde sig inte.

I protokollet antecknades att rätten upplyste Esa N. att Dany M. inte delgetts den skrivelse, aktbil. 16, som senast inkommit från Esa N. Advokaten Björn R. Ejdne förklarade därefter att Esa N. yrkade tredskodom i den del som avsåg Dany M. och i enlighet med de yrkanden som denne delgivits. – – –

Tingsrätten avkunnade därefter en deldom tillika tredskodom, DT 146. Under YRKANDEN M.M. anförde tingsrätten bl.a.

Esa N. har förklarat sig vidhålla sitt yrkande, som är i enlighet med domsbilaga 1. – – – Därtill har yrkats ränta enligt 6 § räntelagen på yrkade belopp från dagen för domen till dess betalning sker. Vidare har yrkats ersättning för rättegångskostnader med 1 500 kr. Esa N. har som grund för sitt yrkande anfört följande. Dany M. dömdes den 4 november 1994 av tingsrätten genom tingsrättens dom DB 795 i målet B 781/94 för bl.a. medhjälp till grov stöld. Han dömdes för att han tillsammans med Sami H. och en underårig den 19 juni 1994 tillsammans och i samråd genom inbrott i Esa N:s lägenhet på Sköldvägen 4 i Södertälje stulit bl.a. ett antal luftgevär och ett stort antal klockor.

I domskälen anförde tingsrätten.

Förutsättningar föreligger att meddela tredskodom mot Dany M. och därvid bifalla Esa N:s talan.

I domslutet förpliktades Dany M. att till Esa N. utge skadestånd med 106 600 kr, varav 25 000 kr avsåg ersättning för nervösa besvär och 81 600 kr avsåg stulen egendom, jämte ränta enligt 6 § räntelagen å nämnda belopp från dagen för domen till dess betalning skedde. Dany M. förpliktades även att utge ersättning för rättegångskostnader med 1 500 kr jämte ränta.

Tingsrätten fortsatte handläggningen av målet mot Sami H. Senare träffade Esa N. och Sami H. en förlikning som stadfästes genom en dom. Förlikningen innebar att Sami H. skulle betala Esa N. 6 000 kr varav 3 000 kr för kränkning och 3 000 kr för stulet gods.

Med anledning av dessa iakttagelser anförde jag följande i protokollet.

Det kan ifrågasättas om det fanns förutsättningar att avkunna tredskodom på det sätt som skedde mot bakgrund av att Esa N. inte hade angivit någon grund för yrkandet om ersättning för nervösa besvär förrän i skrivelsen aktbil. 16 som aldrig delgavs Dany M. Genom skrivelsen kände dock tingsrätten till grunden för yrkandet om 25 000 kr när tredskodomen avkunnades (jfr 1 kap. 3 § skadeståndslagen och SOU 1992:84 Ersättning för kränkning genom brott s. 101, 109 och 123). Det förefaller vidare som om tingsrätten i tredskodomen gått utöver de yrkanden som Dany M. fått del av när det gäller ersättningen för stulet gods och rättegångskostnader. Handläggningen av målet tas därför upp i ett särskilt ärende. Tingsrätten kommer att ges tillfälle att redogöra för sina överväganden.

Utredning

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande.

I tingsrättens (lagmannen Anders Fröhling) yttrande hänvisades helt till ett yttrande av rådmannen Niklas Jonsson, som anförde följande.

Esa N:s skadeståndsanspråk togs upp för att handläggas i samband med brottmålet mot Dany M. m.fl. Esa N:s talan utfördes vid huvudförhandlingstillfället av åklagaren. I protokollet från huvudförhandlingen angavs att "Åklagaren framställer de yrkanden som anges i stämningsansökningen, aktbil. 1 p. 2 samt skadeståndsyrkandet i aktbil. 40–41 med den justeringen att han nedsätter beloppet avseende tillgripet gods enligt anmälan, aktbil. 41, till 50 000 kr."

Även om det väl inte framgår fullständigt klart bör åklagarens framställning rimligen förstås så att Esa N:s i aktbil. 40 upptagna skadeståndsyrkande på totalt 106 600 kr nedsattes till 95 800 kr i enlighet med JO:s uppfattning. Den nedsättningen förbisågs vid tingsrättens sammanträde i det avskilda tvistemålet då tredskodomen meddelades. Tredskodomen har därför kommit att uppta det belopp som Esa N. ursprungligen yrkat. Jag har underrättat

parterna om detta och erinrat Dany M. om möjligheten att ansöka om återvinning.

När det sedan gäller grunden för yrkandet avseende "nervösa besvär" kan följande anföras. En talan om enskilt anspråk i fall som det förevarande har ju som utgångspunkt att målsäganden genom brottet lidit skada. Den grund som målsäganden har för sin talan är alltså i första hand brottet. Härtill kommer uppgifter om skadans art och ev. grunder för skadeståndets beräkning. Esa N. hade i brottmålet (aktbil. 40) yrkat skadestånd med bl.a. ett belopp om 25 000 kr som angavs avse ersättning för nervösa besvär. Härav framgår att Esa N:s anspråk grundades på att det brott som åtalet gällde orsakat honom en skada beskriven som "nervösa besvär". En skada beskriven på det sättet var, enligt vad jag kunde finna, ett lidande som i och för sig kan vara ersättningsgill skada enligt 1 kap. 3 § skadeståndslagen. Att det aktuella brottet, ett bostadsinbrott, kunde medföra skyldighet att ersätta sådan skada har jag förutsatt. Det kan även påpekas att Dany M., när Esa N:s skadeståndsyrkande togs upp i brottmålsrättegången, bestred skadeståndsskyldighet men vitsordade viss ersättning i och för sig. Någon invändning om att Esa N. inte skulle ha åberopat någon grund för sina yrkanden gjordes inte. Sammanfattningsvis förelåg alltså enligt min uppfattning laga skäl för att bifalla Esa N:s här behandlade yrkande genom tredskodom.

JO synes anse att någon grund för det aktuella ersättningsanspråket inte angetts förrän uttrycket "kränkning innefattande psykiskt lidande" använts av Esa N:s ombud i skrivelsen den 21 mars 1995 (aktbil. 16). Exakt hur en målsägande betecknar lidande som avses bör väl dock inte vara avgörande. Visserligen är det numera vanligt att i juridiskt språkbruk använda ordet kränkning när det är fråga om sådant lidande som avses i 1 kap. 3 § skadeståndslagen. Denna terminologi används dock inte i lagrummet, utan endast formuleringen "lidande som någon tillfogar annan genom brott". I varje fall torde dessa terminologiska frågor vara främmande för de flesta målsägande och andra parter i mål rörande enskilda anspråk på grund av brott. Av betänkandet SOU 1992:84 som JO hänvisar till framgår för övrigt (s. 97 ff) svårigheterna med att skilja mellan sådant lidande som kränkningen inneburit och lidande av annat slag, t.ex. sveda och värk.

Vad slutligen gäller frågan om rättegångskostnaderna så torde i en tredskodomssituation ett sådant yrkande kunna bifallas även om motparten inte fått del av det. Detta förhållande framgår kanske inte direkt av lagtexten men har tagits upp bl.a. i prop. 1986/87:89 s. 213 ö, i rättegångsutredningens betänkande SOU 1982:26 s. 396, sista stycket, samt av Fitger i Domstolsprocessen s. 116 ö.

Rättslig reglering

Rättegångsbalken

En ansökan om stämning skall innehålla bl.a. ett bestämt yrkande och en utförlig redogörelse för de omständigheter som åberopas till grund för yrkandet (42 kap. 2 § rättegångsbalken [RB]).

Med omständighet förstås en i målet åberopad faktisk omständighet som enligt den materiella lagstiftningen är förenad med en viss rättsföljd (Gärde, Nya Rättegångsbalken 1949 s. 166 och 573 f.). Sådana omständigheter brukar betecknas som omedelbart relevanta fakta eller rättsfakta.

Grunden för yrkandet kan sägas utgöra ett komplex av rättsfakta som av käranden påstås föranleda tillämpningen av en rättsregel eller ett komplex av sådana regler. Om grunden inte är preciserad vet inte svaranden vad han skall värja sig mot, och rätten saknar möjlighet att ta ställning till frågor om det

föreligger litispendens eller res judicata. Om inte grunden har preciserats blir också reglerna i 13 kap. 3 § RB omöjliga att tillämpa (Fitger, Rättegångsbalken del 3 s. 42:8).

Om stämningsansökningen inte uppfyller föreskrifterna i 42 kap. 2 § RB eller i övrigt är ofullständig, skall rätten förelägga käranden att avhjälpa bristen (42 kap. 3 § RB).

I dispositiva tvistemål skall parterna enligt 42 kap. 12 § RB föreläggas att inställa sig till ett sammanträde vid påföljd att tredskodom annars kan komma att meddelas mot den som uteblir. Det enda undantaget härifrån gäller sammanträden som avser endast behandling av rättegångsfrågor. När parterna kallas till ett sådant sammanträde skall de i stället föreläggas vite.

Utöver den prövning av det befogade i käromålet som skall göras innan en stämning utfärdas, behöver rätten inte göra någon materiell prövning av käromålet innan den förelägger svaranden att inställa sig till ett sammanträde vid påföljd av tredskodom eller utfärdar ett tredskodomsföreläggande att avge skriftligt svaromål. Det bör emellertid observeras att rätten skall fullgöra sin skyldighet enligt 42 kap. 3 § RB att begära att en ofullständig ansökan kompletteras innan det över huvud taget kan bli aktuellt med ett tredskodomsföreläggande (Fitger, Rättegångsbalken del 3 s. 42:39).

Om den ena parten i ett dispositivt tvistemål uteblir från ett sammanträde för muntlig förberedelse och föreläggande har meddelats honom att inställa sig vid påföljd att tredskodom annars kan komma att meddelas mot honom, skall enligt 44 kap. 2 § RB sådan dom meddelas om den part som har inställt sig yrkar det. Om tredskodom inte yrkas skall målet avskrivas. Om det är svaranden som uteblir får målet emellertid i stället på yrkande av käranden sättas ut till fortsatt muntlig förberedelse.

I 44 kap. 8 § andra stycket RB föreskrivs att en tredskodom mot svaranden skall grundas på kärandens framställning av omständigheterna i målet, såvitt svaranden har fått del av framställningen och den inte strider mot något förhållande som är allmänt veterligt. Om käranden exempelvis vid ett sammanträde från vilket svaranden uteblir lämnar nya uppgifter som svaranden inte har fått del av, får hänsyn inte tas till dem. Detsamma gäller i fråga om uppgifter som har lämnats i en rättegångsskrift som svaranden inte har fått del av (Fitger, Rättegångsbalken del 3 s. 44:22). Av lagtexten framgår vidare att käromålet skall ogillas i den mån kärandens framställning inte innefattar laga skäl för käromålet eller det annars uppenbart framgår att käromålet är ogrundat.

Reglerna i 44 kap. 8 § andra stycket RB kan få till resultat att den närvarande partens talan bifalls till en del och ogillas i övrigt. Om exempelvis i ett mål om fordran de av käranden anförda omständigheterna inte leder till det belopp som käranden yrkat bör rätten döma ut endast det lägre belopp för vilket grund föreligger (Processlagberedningen i NJA II 1943 s. 560). Det bör vidare observeras att domstolen även vid svarandens utevaro skall tillämpa lagen ex officio, vilket medför att utevaron inte får samma betydelse som ett medgivande av käromålet utan endast som ett erkännande av grunden för detta (Ekelöf, Rättegång V 6:e uppl. s. 191; jfr JO 1960 s. 98). En liknande ståndpunkt har intagits av Olivecrona (Rätt och dom 2:a uppl. s. 180 f.).

En fråga avseende tillämpningen av 44 kap. 8 § andra stycket RB har behandlats i JO:s ämbetsberättelse 1950 s. 230. I ett mål i vilket käranden, en advokat, hade yrkat att få ut ett visst belopp utgörande arvode prövade domstolen vid meddelandet av tredskodom skäligheten av det fordrade arvodet och dömde ut ett lägre belopp än det yrkade. JO framhöll att rätten hade haft att döma ut det fordrade beloppet, eftersom käromålet inte var uppenbart ogrundat.

I 35 kap. 5 § RB finns regler om uppskattning av en inträffad skada i fall där full bevisning om skadan inte alls eller endast med svårighet kan föras. I sådana fall får rätten uppskatta skadan till skäligt belopp.

En part som vill ha ersättning för rättegångskostnad, skall framställa sitt yrkande innan handläggningen avslutats. Han skall därvid uppge vad kostnaden består i (18 kap. 14 § första stycket RB).

Av den s.k. kontradiktoriska principen följer att ett yrkande som en part har framställt inte får bifallas och att en omständighet som han har åberopat inte får läggas till grund för avgörandet utan att motparten har fått del av vad som har yrkats respektive åberopats och haft tillfälle att yttra sig över det. Detsamma gäller i princip också för yrkanden om rättegångskostnader. I mål som avgörs efter förhandling tillgodoses den kontradiktoriska principen genom att ett yrkande måste framställas under ett sammanträde vid vilket den part som yrkandet riktas mot är närvarande eller från vilket han har uteblivit efter att ha blivit kallad i föreskriven ordning (JO 1968 s. 159).

Svaranden behöver inte få del av ett kostnadsyrkande från käranden som har framställts efter det att svaranden har underlåtit att avge skriftligt svaromål. Detsamma gäller när en part uteblir från en förhandling som han har kallats till vid påföljd av tredskodom (prop. 1986/87:89 s. 213).

Protokollet vid muntlig förberedelse skall innehålla bl.a. parternas yrkanden och invändningar, ändringar i dessa samt medgivanden av motpartens yrkanden (6 kap. 4 § RB).

Skadeståndslagen

Regler om skyldighet att ersätta personskada finns i skadeståndslagen (1972:207). Skadestånd till den som har tillfogats personskada omfattar ersättning för sjukvårdskostnader och andra utgifter, inkomstförlust samt sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt olägenheter i övrigt till följd av skadan (5 kap. 1 § första stycket).

Lagens bestämmelser om skyldighet att ersätta personskada skall tillämpas också i fråga om lidande som någon tillfogar annan genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande som innefattar brott, genom brytande av post- och telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning eller olaga diskriminering eller genom ärekränkning eller annan dylik brottslig gärning (1 kap. 3 §). Till brott mot den personliga friheten räknas bl.a. hemfridsbrott och under vissa förhållanden även olaga intrång (prop. 1972:5 s. 570). Enligt ett förarbetsuttalande fick det ankomma på domstolarna att avgöra hur långt man bör gå när det gäller att genom skadeståndsansvar ingripa mot straffbara förfaranden som innefattar angrepp på den personliga integriteten och därigenom bereder annan personligt lidande (a. prop. s. 571).

I sitt delbetänkande (SOU 1992:84) Ersättning för kränkning genom brott diskuterade Kommittén om ideell skada frågan om bostadsinbrott kunde föranleda ersättning för lidande enligt 1 kap. 3 § skadeståndslagen. Härvid anfördes bl.a. följande (s. 228).

I fråga om bostadsinbrott är rättsläget för närvarande osäkert. Ett sådant brott utgör en kvalificerad form av hemfridsbrott, vilket brott grundar rätt till ersättning för lidande som avses i 1 kap. 3 § skadeståndslagen. Brottsskadenämnden har för sin del inte ansett sig ha stöd i rättspraxis för att ge sådan ersättning vid inbrottsstöld i andra fall än när den skadelidande har varit hemma och konfronterats med tjuven eller av fruktan för denne hållit sig gömd. I tingsrättspraxis har ersättning för lidande getts även när ingen var hemma då inbrottsstölden förövades. Något prejudikat från Högsta domstolen i frågan finns inte.

I ett avgörande av Göta hovrätt, som inte förelåg vid tidpunkten för tingsrättens tredskodom (RH 1995:91), tillerkändes målsäganden ersättning för kränkning enligt 1 kap. 3 § skadeståndslagen med 3 000 kr på grund av en inbrottsstöld där gärningsmannen efter att ha berett sig tillträde till målsägandens bostad hade "installerat sig" i denna.

Bedömning

Som nyss har nämnts skall det, när ett mål anhängiggörs genom ansökan om stämning, av stämningsansökan framgå vilka direkt relevanta omständigheter som ligger till grund för det som yrkas. Samma krav måste ställas på angivandet av grunden för en skadeståndstalan som har avskiljts från ett brottmål. Rätten är således också i detta fall skyldig att begära att en ofullständig talan kompletteras innan ett tredskodomsföreläggande utfärdas.

I det aktuella målet åberopades det begångna brottet och "nervösa besvär" som grund för Esa N:s skadeståndsyrkande. Tingsrätten har i sitt yttrande uppgett att den uppfattade Esa N:s talan på så sätt att han yrkade ersättning för lidande enligt 1 kap. 3 § skadeståndslagen på grund av det brott som brottmålet gällde.

Som tingsrätten har påpekat i sitt yttrande förekommer inte termen kränkning i lagtexten, varför det självfallet inte kan krävas att just den termen används när ersättning begärs enligt 1 kap. 3 § skadeståndslagen. Det är däremot nödvändigt att de faktiska omständigheter som ligger till grund för käromålet anges på ett så tydligt sätt att det är möjligt att ta ställning till vilka rättsregler som kan vara tillämpliga. Mot bakgrund av arten av det brott som Esa N. hade utsatts för framstod det som naturligt att i hans åberopande av "nervösa besvär" tolka in ett påstående om sådant lidande som avses i 1 kap. 3 § skadeståndslagen. Det kunde emellertid inte uteslutas att han också gjorde gällande att han hade drabbats av sådana psykiska besvär som är att hänföra till personskada enligt 5 kap. 1 § första stycket samma lag (jfr SOU 1992:84 s. 97 f.). Vid tidpunkten för huvudförhandlingen i brottmålet fanns det vidare inte några närmare uppgifter om arten av de nervösa besvären, och inte heller framgick det hur det yrkade beloppet hade beräknats. Grunden för Esa N:s talan var således inte klarlagd. Tingsrätten ansåg också uppen-

barligen att denna var ofullständigt redovisad, eftersom den i en skrivelse den 18 november 1994 förelade Esa N. att närmare utveckla sin talan.

I en skrivelse till tingsrätten i mars 1995, som aldrig delgavs Dany M., angav Esa N. att yrkandet om ersättning för psykiska besvär avsåg "kränkning innefattande psykiskt lidande". Det får därigenom anses ha blivit klarlagt att han i detta hänseende inte gjorde gällande att han hade utsatts för någon annan skada än sådant lidande som avses i 1 kap. 3 § skadeståndslagen. Denna precisering tillförde inte målet något nytt i sak, men den innebar å andra sidan att det stod klart att det inte åberopades några omständigheter som kunde grunda ersättningsskyldighet enligt någon annan lagregel. Det fanns därför enligt min mening inte något hinder mot att tingsrätten beaktade den nya uppgiften vid sitt avgörande av målet, trots att Dany M. inte hade fått del av den.

Även efter det att grunden för Esa N:s talan hade preciserats på det sätt som nyss har nämnts, kvarstod emellertid ett antal oklarheter. Det fanns t.ex. inte någon redogörelse för på vilket sätt brottet hade förorsakat ett ersättningsgillt lidande, och det fanns inte heller någon redovisning av skälen för att det yrkade beloppet kraftigt översteg vad den skadelidande brukar tillerkännas med stöd av 1 kap. 3 § skadeståndslagen i situationer av närbesläktat slag. Ett huvudsyfte med den muntliga förberedelsen bör därför rimligen ha varit att ytterligare klarlägga grunden för Esa N:s yrkande.

Det kan tilläggas att inte heller Dany M:s ståndpunkt i målet var klarlagd. Enligt vad som har antecknats i protokollet från huvudförhandlingen i brottmålet bestred han skadeståndsskyldighet men vitsordade ett belopp om 3 500 kr som skälig ersättning i och för sig. Om det vitsordade beloppet hänförde sig till båda eller bara till den ena av posterna i Esa N:s skadståndsyrkande, som ju avsåg ersättning för såväl tillgripet gods som nervösa besvär, framgår emellertid inte.

Till ett sammanträde för muntlig förberedelse skall som tidigare nämnts parterna föreläggas att inställa sig vid påföljd att tredskodom annars kan komma att meddelas mot den som uteblir. Utfärdandet av ett sådant föreläggande är enligt lagtexten obligatoriskt. Om ett tredskodomsföreläggande har utfärdats, kan rätten inte undandra sig att meddela tredskodom mot en svarande som har uteblivit från ett sammanträde om käranden yrkar en sådan. Det är emellertid inte självklart att en tredskodom mot svaranden skall innebära bifall till käromålet. Om kärandens framställning av omständigheterna i målet inte innefattar laga skäl för käromålet eller det annars uppenbart framgår att käromålet är ogrundat skall det ogillas. Syftet med denna bestämmelse är att i görligaste mån förhindra att det meddelas materiellt oriktiga domar i tredskodomssituationer. Det kan i sammanhanget nämnas att det i doktrinen har hävdats att det i en situation där käromålet vilar på en ofullständigt åberopad grund ligger närmast till hands att en tredskodom mot svaranden innebär att käromålet ogillas (Boman, Om åberopande och åberopsbörda i dispositiva tvistemål s.134 f.).

Sedan yrkandet om tredskodom hade framställts ankom det på tingsrätten att med utgångspunkt i reglerna om sådan dom avgöra om Esa N. på grundval av sin framställning av de omständigheter som låg till grund för yrkandet kunde tillerkännas ersättning enligt regeln i 1 kap. 3 § skadeståndslagen.

lagen. Den hade härvid att först och främst ta ställning till om det över huvud taget är rättsligen möjligt att med stöd av denna regel döma ut skadestånd för lidande på grund av det hemfridsbrott som innefattas i ett bostadsinbrott i fall där den skadelidande inte har varit hemma vid tillfället. Som tidigare har nämnts kan man inte finna något alldeles klart svar på denna fråga vare sig i förarbetena till skadeståndslagen eller i betänkandet SOU 1992:84, och det fanns vid tidpunkten för tredskodomen inte heller några rättsfall ur vilka vägledning kunde hämtas. Av det hovrättsavgörande som har nämnts i det föregående (RH 1995:91) – vilket som redan nämnts inte förelåg vid tidpunkten för tredskodomen – kan man dra den slutsatsen att sådant skadestånd kan dömas ut också i fall där målsäganden inte är hemma när inbrottet begås om detta har haft särskilt integritetskränkande inslag. Esa N. hade emellertid som nyss har nämnts inte lämnat någon närmare redogörelse för de faktiska förhållandena vid inbrottet, och den framställning av sakförhållandena som låg till grund för hans yrkande innehöll därmed inte heller något påstående om sådana särskilda omständigheter som kunde jämföras med dem som förelåg i det nyss nämnda rättsfallet.

Om en domstol i en situation av det här aktuella slaget kommer fram till att regeln i 1 kap. 3 § skadeståndslagen i och för sig är tillämplig och att kärandens framställning av de faktiska förhållandena är tillräcklig för att ersättning för lidande skall kunna dömas ut, återstår det att bedöma vilken betydelse som skall tillmätas storleken av det yrkade beloppet. Som framgår av redogörelsen i det förgående var det av Esa N. yrkade beloppet mer än åtta gånger så stort som det som dömdes ut i rättsfallet RH 1995:91. Den fråga som härvid aktualiseras är om storleken av ett yrkat ideellt skadestånd kan medföra att käromålet till en del skall anses vara uppenbart ogrundat i den mening som åsyftas i 44 kap. 8 § andra stycket RB, även om käranden till stöd för sitt yrkande har åberopat omständigheter som i och för sig är skadeståndsgrundande.

Denna fråga har såvitt jag har kunnat finna inte behandlats vare sig i doktrinen eller i något vägledande domstolsavgörande. Enligt min mening ger emellertid de uttalanden av Ekelöf, Olivecrona och Processlagberedningen som har nämnts i det föregående stöd för att en domstol med utgångspunkt i regeln i 35 kap. 5 § RB i en tredskodom mot svaranden skulle kunna ogilla ett yrkande om skadestånd avseende t.ex. lidande eller sveda och värk till den del det yrkade beloppet överstiger vad som framgår av en fast etablerad praxis eller vad som av andra skäl framstår som godtagbart. En sådan rättstillämpning skulle i varje fall stå i god överensstämmelse med principen att domstolarna skall verka för att det inte meddelas materiellt oriktiga domar, och den skulle enligt min mening inte heller komma i konflikt med det ovan nämnda JO-uttalandet från 1950 (s. 230), vilket gällde ett mål om ersättning för utfört arbete där andra regler än bestämmelsen i 35 kap. 5 § RB skall tillämpas.

Den rättstillämpning som låg till grund för tredskodomen till den del den avsåg ersättning för lidande kan således enligt min mening diskuteras.

Som tingsrätten har medgett kom det utdömda skadeståndet för stulen egendom att överstiga det belopp som åklagaren yrkade vid huvudförhandlingen i brottmålet.

I protokollet från den muntliga förberedelsen (i protokollet felaktigt benämnt huvudförhandling) den 30 mars 1995 finns ingen anteckning om att Esa N. yrkade ersättning för sina rättegångskostnader. Som har angetts i det föregående skall yrkanden som parterna framställer antecknas i protokollet. Ersättningsyrkandet återfinns endast i tredskodomen och är där inte redovisat på ett sätt som svarar mot kravet i 18 kap. 14 § RB att det av ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader skall framgå vad det avser.

Uttalanden om hemlig teleövervakning, editionsföreläggande, upplysning enligt telelagen eller husrannsakan i syfte att vid brottsutredning få tillgång till teleuppgifter för förfluten tid

(Dnr 4425-1994)

I ett beslut den 18 november 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bakgrund

Vid en inspektion av Åklagarmyndigheten i Sala (numera Åklagarmyndigheten i Västerås, lokal åklagare i Sala) och Sala tingsrätt uppmärksammades att åklagarmyndigheten i ett mål hade gjort en framställning om editionsföreläggande till tingsrätten med i huvudsak följande innehåll.

Med hänvisning till bifogade promemoria får jag jämlikt 38 kap. 4 § rättegångsbalken jämfört med 27 kap. 19 § samma balk hemställa om föreläggande för Telia AB att förete sådana handlingar, som utvisar vilka telefonsamtal som ringts från telefon ... under tiden från ... intill denna dag.

Sala tingsrätt beredde Telia AB tillfälle att yttra sig över framställningen. Enligt uppgift från åklagarmyndigheten tillställde därefter Telia AB åklagarmyndigheten de begärda uppgifterna om telefonsamtal som förekommit. Något yttrande från Telia AB kom inte in till tingsrätten. Någon ytterligare handläggningsåtgärd vidtogs inte från tingsrättens sida.

Vid inspektionen beslutade jag att i ett särskilt ärende närmare utreda om åklagarmyndigheten hade handlat riktigt och lämpligt i frågan om att från Telia AB få tillgång till de önskade uppgifterna samt hur tingsrätten handlagt framställningen.

Utredning

Under utredningen begärdes remissyttranden från Åklagarmyndigheten i Sala, Sala tingsrätt och Riksåklagaren.

Chefsåklagaren Gunnar Löfgren yttrade sig över vilka överväganden som ledde fram till begäran om editionsföreläggande enligt bl.a. följande.

I det aktuella målet var det av intresse att få reda på vid vilka tillfällen under en viss tidsperiod telefonsamtal hade ringts från en telefon, vilken innehades av en för grov urkundsförfalskning misstänkt person, till en telefon, vilken disponerades av en annan för enahanda brott misstänkt person. Däremot kunde inte hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, vilka tvångsåtgärder ju syftar till att dokumentera framtida samtal, komma ifråga, efter-

som den förstnämnde misstänkte var häktad och ålagd restriktioner och inte kunde kontakta andra personer.

De önskade uppgifterna om vilka samtal som under förfluten tid hade utväxlats från den aktuella telefonen kunde enligt åklagarmyndighetens uppfattning inte lämnas från Telia AB med stöd av 27 § telelagen (1993:597), då för grov urkundsförfalskning inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader och nämnda lagrum föreskriver som ett villkor straffminimum fängelse i två år. Däremot synes editionsföreläggande jämlikt 38 kap. 4 § rättegångsbalken vara en framkomlig utväg för att erhålla de önskade uppgifterna, och därför ansökte jag hos tingsrätten därom. – – – Jag har numera uppfattningen att det kan ifrågasättas huruvida det var korrekt och lämpligt att i ansökan åberopa " 38 kap. 4 § rättegångsbalken jämfört med 27 kap. 19 § samma balk" då det ju blott är det förstnämnda lagrummet som är relevant.

Lagmannen Erik Ljungkvist yttrade sig över hur åklagarmyndighetens ansökan hade uppfattats och handlagts och anförde bl.a. följande.

Bestämmelserna i 27 kap. 19 § rättegångsbalken torde inte kunna tolkas på annat sätt än att uppgifter i hemlighet hämtas in om telemeddelanden som har expedierats eller beställts *efter det att ett beslut om hemlig teleövervakning fattats av rätten* (jämför prop. 1992/93:200 s. 163 m). Ett sådant beslut får enligt 21 § andra stycket inte tidsmässigt överstiga en månad från dagen för beslutet.

Mot bakgrund av det anförda uppfattade jag framställningen enligt dess ordalydelse i rubriken, dvs. som en begäran om editionsföreläggande enligt 38 kap. rättegångsbalken.

Att åklagarmyndigheten även åberopade 27 kap. 19 § rättegångsbalken förmodade jag bero på att myndigheten som en ytterligare omständighet till stöd för framställningen önskade åberopa, att förutsättningar för hemlig teleövervakning hade varit för handen om framställningen avsett framtida telefonsamtal.

När det gäller själva handläggningen översändes åklagarmyndighetens framställning omgående till Telia AB för att lämna bolaget tillfälle att inom viss kortare tid yttra sig. Något yttrande inkom aldrig. Begärda handlingar översändes från Telia AB till åklagarmyndigheten utan särskilt beslut av tingsrätten. Anteckning härom gjordes i brottmålsakten den 2 november 1994.

Om tingsrätten haft att fatta beslut med anledning av den gjorda framställningen hade – med hänsyn till att åtgärden måste anses utgöra ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten – de principer och regler som gäller för tvångsmedelsanvändning i allmänhet och för hemlig teleövervakning tillämpats analogt.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det naturligtvis otillfredsställande att, som i ett fall som det förevarande, fråga kan uppkomma om vilket regelsystem som skall tillämpas. Det måste också anses otillfredsställande att rätten kan komma att behöva tillämpa principer och regler rörande tvångsmedelsanvändning analogt. Enligt min mening bör 27 kap. rättegångsbalken ändras så att där regleras även fall som rör sådana hemliga uppgifter om telemeddelanden som redan har expedierats när uppgifterna begärs.

Från Riksåklagaren begärdes yttrande över följande:

1. Om det hade förelegat lagliga förutsättningar för åklagarmyndighetens editionsföreläggande gentemot Telia AB; särskilt rättegångsbalkens rekvisit att ett editionsföreläggande skall avse en redan existerande handling.

2. Hur en åklagarmyndighet lämpligen bör handla för att få fram uppgifter av det slag som är aktuellt här. Riksåklagaren bör också ange sin syn på om

hemlig teleövervakning kan avse uppgifter om en viss anläggning under en förfluten tidsperiod.

Biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl anförde följande.

Regler om att lämna ut uppgifter om telemeddelanden som kommit fram i televerksamhet finns i sekretesslagen (1980:100) och i telelagen (1993:597). Reglerna gäller uppgifter som redan finns hos en teleoperatör.

Sekretesslagen är tillämplig endast när myndighet driver televerksamhet. Enligt 9 kap. 8 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgifter om särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande. Uppgift som omfattas av denna sekretess får enligt 14 kap. 2 § lämnas ut till polismyndighet, åklagarmyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brott, endast om lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet för brottet. Reglerna i telelagen överensstämmer med sekretesslagens i detta avseende och förutsätter för utlämnande av uppgift som avser ett särskilt telemeddelande att fråga är om brott med fängelse i två år som straffminimum.

Bestämmelserna i 38 kap. 4 § rättegångsbalken ger rätten möjligheter att förordna om föreläggande att förete skriftlig handling, s.k. editionsföreläggande. Vid ett sådant föreläggande måste givetvis bestämmelserna i sekretesslagen och telelagen beaktas. Om brottet exempelvis har ett lägre straffminimum än som där föreskrivs, finns det enligt min mening inte lagliga förutsättningar att förordna om editionsföreläggande och inte heller att begära att rätten skall förordna om ett sådant, redan av det skälet att det inte finns någon skyldighet för den som innehar den skriftliga handlingen att lämna ut den.

Endast en skriftlig handling kan bli föremål för editionsföreläggande. Med skriftlig handling avses handling som skall företes som skriftligt bevis, dvs. när det är handlingens skrivna tankeinnehåll som har bevisvärde. Skriften behöver inte vara avsatt på papper. Det är tillräckligt att skriften finns på exempelvis film, fotografi, nätband etc. (se Fitger, Rättegångsbalken II Del 3 s. 38:3).

Det måste dock existera en skriftlig handling i någon form för att ett editionsföreläggande skall kunna meddelas. Möjligheter finns dock att efterforska om den som föreläggandet skall avse innehar en skriftlig handling. Om denne bestrider att han innehar en skriftlig handling som innehåller begärda uppgifter, kan förhör hållas för att utreda saken (se Fitger, a.a. 38:11-38:13).

En åklagare kan, när fråga är om brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet, med stöd av sekretesslagen eller telelagen begära att få ut uppgifterna hos en teleoperatör. Vad gäller sekretesslagen finns särskilda bestämmelser för överklagande, om en myndighet vägrar att lämna ut en uppgift. Den möjligheten skall givetvis användas innan åklagaren överväger andra åtgärder. Jag kan i och för sig formellt inte finna några lagliga hinder för att framställa ett yrkande om editionsföreläggande mot en privat teleoperatör som vägrar att lämna ut uppgifter, förutsatt att uppgifterna finns i sådan form att det kan anses som skriftlig handling. Editionsföreläggande är emellertid inte avsett att användas i situationer som denna och ett sådant förfarande kan också anses som ett kringgående för att få fram uppgifter som ligger nära det grundlagsskyddade området. Det kan också medföra en rad svåröverskådliga konsekvenser. Bl.a. torde möjligheterna att hemlighålla uppgifter som tillförts utredningen på detta sätt vara begränsade, särskilt sedan målet slutligen avgjorts i domstol. Jag ställer mig tveksam till lämpligheten av att använda editionsföreläggande i ett fall som detta. Fråga är då om en åklagare kan handla på annat sätt för att få fram uppgifterna.

Uppgifter om telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleanläggning som är ansluten till ett allmänt tillgängligt telenät, kan inhämtas genom hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 19 § rättegångs-

balken. Bestämmelsen förutsätter i huvudsak att fråga är om brott med ett straffminimum om sex månaders fängelse. Varken bestämmelsens ordalydelse eller förarbetena till lagrummet ger något entydigt svar huruvida enbart framtida uppgifter avses, eller om jämväl uppgifter rörande förfluten tid kan inhämtas med stöd av bestämmelsen. Emellertid får frågan numera anses löst. I förarbetena till telelagen (SOU 1992:70 s. 329 och prop. 1992/93:200 s. 163) uttalades att hemlig teleövervakning, till skillnad från reglerna i sekretesslagen och regeln i telelagen, ger möjlighet att planerat ta in särskilda uppgifter medan sistnämnda båda lagar förutsätter att uppgifterna finns tillgängliga när de begärs. Bestämmelsen i 27 kap. 19 § rättegångsbalken tolkades endast som framåtsyftande. Min uppfattning är mot bakgrund av dessa motivuttalanden att bestämmelserna om teleövervakning inte kan tillämpas annat än på framtida uppgifter.

Uppgifter om telemeddelanden som finns hos en teleoperatör kan i och för sig anses tillgängliga för åklagaren genom beslut om husrannsakan och beslag. Ovan nämnda regler i sekretesslagen, telelagen och i rättegångsbalken har emellertid skrivits för att åstadkomma en lämplig avvägning mellan intresset att kunna ta fram uppgifter för att beivra brott och den enskildes intresse av skydd för sin integritet. Som ett led i strävan att uppnå denna avvägning har ställts vissa krav på brottens svårhet, som uttrycks på så sätt att vissa straffminimum föreskrivits. Även om det kan förefalla juridiskt oantastligt att tillämpa bestämmelserna om husrannsakan och beslag för att komma åt uppgifter om telemeddelanden hos en teleoperatör, är det enligt min mening att anse som ett kringgående av de starkare rättsgarantier som ställs upp i den beslutsprocedur som normalt skulle ha utnyttjats.

Möjligheterna för brottsbeivrande myndigheter att få fram uppgifter om telemeddelanden i förfluten tid är begränsade. Det saknas också helt möjlighet att kunna få ut uppgifter om innehållet i telemeddelanden i förfluten tid från en privat teleoperatör. Till detta kommer att lagstiftningen som reglerar detta område är svårtillämplig och inte präglas av någon samsyn. Jag har exempelvis svårt att finna några sakliga skäl för att ställa krav på strängare straffskala endast på den grund att det är fråga om uppgifter som hänför sig till förfluten tid och redan existerar. Telelagen är relativt ny. Jag anser dock att lagstiftningen på området bör ses över och att frågorna på nytt bör bli föremål för sammanhållna överväganden.

Rättslig reglering

Editionsföreläggande

Huvudregeln är att den som innehar en skriftlig handling, som kan antas ha betydelse som bevis, är skyldig att förete den. Undantagen är den som är misstänkt i ett brottmål och vissa honom närstående personer (38 kap. 2 § första stycket RB).

För vissa andra särskilt angivna kategorier av personer och i vissa situationer är skyldigheten begränsad på olika sätt (se 38 kap. 2 § andra stycket RB). Så får t.ex. en befattningshavare eller annan som avses i 36 kap. 5 § RB – exempelvis en advokat, läkare eller psykolog – inte förete en handling om den kan antas innehålla uppgifter som är sådana att han inte får höras som vittne om dem. De befattningshavare eller andra som avses är sådana som har en i olika avseenden kvalificerad tystnadsplikt.

Om någon är skyldig att förete en skriftlig handling som bevis, får rätten förelägga honom att förete den. Den föreläggandet skulle avse, dvs. den som innehar handlingen, skall ges tillfälle att yttra sig (38 kap. 4 § RB).

Under en förundersökning får förundersökningsledaren hos rätten begära föreläggande att skriftligt bevis skall företes (23 kap. 14 § andra stycket RB). Denna möjlighet kan enligt vad som sägs i lagkommentarerna utnyttjas av förundersökningsledaren när tvångsmedel enligt bestämmelserna i 27 och 28 kap. inte kan användas eller det av annan orsak inte är lämpligt att göra detta (Gärde, Rättegångsbalken s. 308; Fitger, Rättegångsbalken Del 2 s. 23:54).

Med skriftligt bevis menas en handling vars skrivna tankeinnehåll har bevisvärde. Skriften behöver inte ha avsatt sig på papper utan kan finnas på t.ex. film, fotografi, magnetband, skiva, tråd etc. (Fitger, Rättegångsbalken Del 3 s. 38:3).

Hemlig teleövervakning

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram (27 kap. 19 § första stycket RB). Med viss teleadress avses ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress. Före den 1 januari 1996 gällde att telemeddelandet skulle ha expedierats eller beställts till eller från en *viss teleanläggning* som var ansluten till ett *allmänt tillgängligt telenät.*

Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, om det är fråga om ett brott enligt 1 § narkotikastrafflagen eller ett sådant brott enligt 1 § lagen om straff för varusmuggling som avser narkotika eller om förundersökningen avser försök, förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om sådan gärning är belagd med straff (27 kap. 19 § andra stycket RB).

För tillstånd till teleövervakning krävs – utöver att någon är skäligen misstänkt för brott av viss svårhetsgrad – att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Vidare får åtgärden endast avse en teleadress (tidigare telefonapparat eller annan teleanläggning) som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte (27 kap. 20 § RB). Efter 1 januari 1996 gäller dessutom att telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät som med hänsyn till sin ringa omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt är undantagna från tillämpningsområdet för reglerna om hemlig teleövervakning.

Frågor om hemlig teleövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren. I beslutet skall anges vilken teleadress (tidigare teleanläggning) och under vilken tid tillståndet gäller. Tiden, som inte får bestämmas längre än nödvändigt, får inte överstiga en månad från dagen för beslutet (27 kap. 21 § RB). Vidare skall – efter den 1 januari 1996 – särskilt anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängligt telenät.

Telelagen

I telelagen finns bestämmelser om tystnadsplikt och om skyldighet för teleföretag att lämna ut uppgifter till bl.a. polis och åklagare.

Tystnadspliktsbestämmelsen innebär att den som i televerksamhet har fått del av eller tillgång till en uppgift om teleabonnemang, innehållet i telemeddelanden eller någon annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande inte obehörigen får föra vidare eller utnyttja det han fått del av eller tillgång till (25 § första stycket).

Den som driver televerksamhet är emellertid skyldig att på begäran utan hinder av tystnadsplikten i vissa fall lämna ut uppgifter som angår misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet. Uppgifter om teleabonnemang skall lämnas ut om fängelse är föreskrivet för brottet och detta enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter. Skyldighet att lämna andra uppgifter om ett särskilt telemeddelande än om dettas innehåll – t.ex. om mellan vilka abonnemang som ett telefonsamtal har förmedlats (prop. 1992/93:200 s. 310) – inträder om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (27 § 3). Uppgifter om innehållet i ett telemeddelande får däremot aldrig lämnas ut. De brottsutredande myndigheternas behov i detta hänseende sägs vara tillgodosett genom bestämmelserna i främst rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning (a. prop. s. 311).

Det kan tilläggas att anställda vid teleföretag inte omfattas av de undantag från vittnesplikten som räknas upp i 36 kap. 5 § RB.

Husrannsakan och beslag

Om det finns anledning att misstänka att det har förövats ett brott som kan följas av fängelse, får husrannsakan företas för eftersökande av föremål som är underkastade beslag eller i övrigt till utrönande av omständigheter som kan ha betydelse för utredningen om brottet (28 kap. 1 § första stycket RB).

Hos någon annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får emellertid en sådan husrannsakan företas endast om brottet har förövats hos honom eller den misstänkte har gripits där eller det annars förekommer synnerlig anledning att man genom åtgärden kan vinna annan utredning om brottet (28 kap. 1 § andra stycket RB).

Ett föremål får tas i beslag om det skäligen kan antas äga betydelse för utredning om brott eller vara någon avhänt genom brott eller förverkat på grund av brott (27 kap. 1 § första stycket RB).

Vad som sägs om föremål gäller i princip också skriftliga handlingar. I fråga om sådana handlingar görs emellertid vissa undantag i 27 kap. 2 och 3 §§. Ett av dessa undantag gäller skriftliga handlingar vars innehåll kan antas vara sådant att ett vittne med stöd av 36 kap. 5 § RB kan vägra att uttala sig om det och handlingen innehas av honom eller av den till förmån för vilken tystnadsplikten gäller (2 §).

Husrannsakan och beslag får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse (28 kap. 3 a § och 27 kap. 1 § tredje stycket RB).

Den framställning som Gunnar Löfgren gjorde är tvetydig på det sättet att han som grund för den hänvisade såväl till reglerna om edition som till bestämmelserna om hemlig teleövervakning. Av Gunnar Löfgrens remissvar framgår att hans avsikt var att utverka ett editionsföreläggande och att han numera ifrågasätter det korrekta i hänvisningen till 27 kap. 19 § RB.

Både Gunnar Löfgren och Erik Ljungkvist utgick vid handläggningen av framställningen från att reglerna om hemlig teleövervakning inte gör det möjligt att inhämta uppgifter om telefonsamtal som har ägt rum under förfluten tid utan att de endast avser uppgifter om sådana telefonsamtal som i tiden ligger efter rättens beslut.

I likhet med Riksåklagaren anser jag att varken lagtextens ordalydelse eller förarbeten ger något entydigt svar på frågan om endast framtida uppgifter om telefonsamtal avses eller om också uppgifter som hänför sig till förfluten tid kan inhämtas inom ramen för institutet hemlig teleövervakning (se prop. 1988/89:124 s. 47 f).

I sitt yttrande hänvisar Riksåklagaren emellertid till uttalanden i frågan i förarbetena till telelagen (SOU 1992:70 s. 329 och prop. 1992/93:200 s. 163) och förklarar att det på grund av dessa numera får anses stå klart att bestämmelserna om hemlig teleövervakning inte kan tillämpas annat än på framtida uppgifter. Jag kan tillägga att det i den nämnda propositionen finns ett ännu tydligare uttalande i saken. Detta har följande lydelse: "Till skillnad från den nuvarande regleringen i 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) – – – enligt vilken förutsätts att uppgifterna finns tillgängliga hos Televerket när uppgifterna begärs, avser bestämmelserna om hemlig teleövervakning att uppgifterna lämnas kontinuerligt under en viss framtida period som bestäms av rätten." (s. 258; se även Rikspolisstyrelsens rapport 1996:4 Teknikbundna spaningsmetoder s. 75 f. och 182 f.).

Även om det genom dessa uttalanden får anses klarlagt hur statsmakterna vid tillkomsten av telelagen såg på rättsläget, är det självfallet otillfredsställande att lagtexten om hemlig teleövervakning inte ger något entydigt besked i saken. Till detta kommer att de här nämnda propositionsuttalandena är svåra att hitta för den som söker ledning vid tillämpningen av 27 kap. 19 § RB, eftersom de inte har gjorts i samband med någon ändring av bestämmelserna om hemlig teleövervakning utan i ett helt annat lagstiftningsärende. Jag har också kunnat konstatera att lagrummets utformning har vållat problem i den praktiska rättstillämpningen och medfört att hemlig teleövervakning har beviljats för förfluten tid (dnr 1878-1996). Även av den tidigare nämnda rapporten från Rikspolisstyrelsen framgår att tingsrätter har fattat beslut om teleövervakning avseende uppgifter hänförliga till förfluten tid, något som dock förekommit endast i sällsynta fall (a.a. s. 144).

Av Gunnar Löfgrens yttrande framgår att skälet till att han valde att göra en framställning om editionsföreläggande var att regeln i telelagen om utlämnande av uppgifter för en brottsutredning inte var tillämplig, eftersom det brott som avsågs inte var av den svårhetsgrad som anges i telelagen. Den fråga som då uppkommer är om det kan anses lämpligt eller ens godtagbart att tillämpa reglerna om editionsföreläggande i en sådan situation.

Som framgått av den rättsliga regleringen är grundprincipen att den som innehar en skriftlig handling som har bevisvärde är skyldig att förete handlingen. De undantag från denna skyldighet som finns framgår av reglerna i 38 kap. RB. Till grund för utformningen av 38 kap. 2 § ligger enligt förarbetena till rättegångsbalken den uppfattningen att editionsplikten i princip bör ha samma omfattning som skyldigheten att vittna om handlingens innehåll (se Ekelöf, Rättegång IV 6:e uppl., s. 216 f.). Editionsplikten är således inte knuten till reglerna om sekretess och tystnadsplikt på det sättet att den t.ex. i fråga om myndigheternas handlingar korresponderar med den offentlighetsrättsliga skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar. På samma sätt som beträffande beslagsförbuden i 27 kap. RB framstår regleringen i 38 kap. RB som uttömmande, dvs. några andra undantag från skyldigheten att förete skriftliga handlingar görs inte. Enligt sin ordalydelse skulle således reglerna om editionsplikt kunna tillämpas i en situation av det här aktuella slaget.

Framställningen avsåg att Telia AB skulle förete "sådana handlingar", som utvisade vilka telefonsamtal som ringts från en viss telefon under en viss period. Eftersom telesystemen numera är baserade på modern informationsteknologi, kan det ifrågasättas om inte de efterfrågade uppgifterna i själva verket fanns tillgängliga endast i form av data för automatisk informationsbehandling hos Telia AB. Något auktoritativt avgörande i frågan om sådan digitaliserad information kan innefattas i begreppet "skriftlig handling" i 38 kap. RB finns inte. Uppenbart är emellertid att lagstiftaren vid regelsystemets tillkomst inte har haft något annat i tankarna än den fysiska bäraren av viss information. I Datastraffrättsutredningens betänkande (SOU 1992:110) Information och den nya informationsteknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. behandlas frågan vilka förändringar av regler i brottsbalken och rättegångsbalken som den nya data- och teletekniken bör föranleda. I betänkandet föreslås bl.a. att det i 38 kap. 1 § RB införs en definition av begreppet handling som är utformad på sådant sätt att data för automatisk informationsbehandling kommer att omfattas (jfr a.a. s. 347). Detta förslag har inte föranlett lagstiftning.

Editionsplikten avser endast sådana skriftliga handlingar som kan antas ha betydelse som bevis. Enligt Fitger innebär detta att den handling det gäller skall kunna antas ha ett bevisvärde för ett i målet relevant bevistema (Rättegångsbalken Del 3, s. 38:7). När som i detta fall ett yrkande om edition framställs redan under förundersökningen och således innan åtal är väckt kan man fråga sig hur bedömningen av bevisvärdet hos den efterfrågade handlingen skall göras. De uttalanden som finns om bestämmelsen i 23 kap. 14 § andra stycket RB om editionsföreläggande under förundersökningen ger inte någon ledning i detta hänseende.

Det måste i sammanhanget beaktas att en begäran, som i detta fall, om uppgifter om utväxlade telefonsamtal i första hand har betydelse för utredningen av det brott som misstanken avser. Först i andra hand, beroende på vad som kommer fram om telefontrafiken, kan det erhållna materialet komma att utgöra bevisning med ett visst bevisvärde. Det framstår av detta skäl som naturligt att efterforska denna typ av uppgifter med tillämpning av ett regelsystem som direkt tar sikte på brottsutredning. Detta är fallet i fråga

om såväl bestämmelserna om de straffprocessuella tvångsmedlen som regeln i 27 § 3 telelagen.

Av det som nu har sagts framgår att förfarandet att använda reglerna om editionsföreläggande för att få ut uppgifter från ett teleföretag om ett visst teleabonnemang inte är oproblematiskt. Den grundläggande frågan i sammanhanget är emellertid, som jag redan har nämnt, om förfarandet över huvud taget kan anses vara godtagbart. Riksåklagaren ger i sitt yttrande uttryck för uppfattningen att reglerna om editionsföreläggande inte är avsedda för uppgifter av det aktuella slaget och att användningen av dessa regler i syfte att få ut sådana uppgifter innebär ett kringgående av de regler som är avsedda att bereda ett särskilt skydd för dem. Riksåklagaren vidgar i detta hänseende perspektivet till att låta denna bedömning avse också användande av husrannsakan och beslag hos ett teleföretag i samma syfte.

Ett likartat synsätt kommer till uttryck i följande uttalande i Fitgers kommentar till rättegångsbalken (Del 2 s. 27:12): "Det skulle strida mot det system enligt vilket tvångsmedlen utformats att det hos ett telebefordringsföretag tas i beslag handlingar m.m. med sådana uppgifter om redan utväxlade telesamtal som inte är tillgängliga enligt 27 § telelagen (1993:597) eller 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100)."

Det kan nämnas att det under utredningen av detta ärende har visat sig att institutet husrannsakan används i syfte att hos teleföretag få tillgång till uppgifter om telemeddelanden. Det kan vara av intresse att här kortfattat redogöra för Svea hovrätts mål Ö 4307/95.

Åklagaren gjorde en framställning hos tingsrätten om att den skulle förordna om husrannsakan hos ett mobilteleföretag för att där säkra information som fanns om vissa teleabonnemang som hade brukats av personer som var misstänkta för försök till grovt bedrägeri medelst urkundsförfalskning. Tingsrätten anförde i sitt beslut bl.a. följande.

Bakgrunden till reglerna om tystnadsplikt för telemeddelanden och begränsningen i skyldigheten att tillhandahålla sådana uppgifter vid brottsmisstanke är det integritetsskydd som enskilda åtnjuter i förhållande till det allmänna. Tvångsmedel på teleområdet intar en särställning bland tvångsmedlen eftersom de utgör ett ingrepp i telefriheten. Mot bakgrund härav är det tingsrättens uppfattning att reglerna som gäller tvångsmedel inom teleområdet måste tolkas synnerligen restriktivt.

Reglerna om husrannsakan kan till sin ordalydelse synas medge den av åklagaren begärda åtgärden. Tvångsmedel på teleområdet är som ovan anförts särskilt reglerade, uppenbarligen med hänsyn till integritetsskyddet. Om telelagen hindrar tillgång till de begärda uppgifterna och rättegångsbalken inte tillåter motsvarande framåtsyftande åtgärd, framstår möjligheten att uppnå samma sak genom husrannsakan som onaturlig och inte avsedd av lagstiftaren.

Sammanfattningsvis finner tingsrätten att det föreligger hinder att bifalla åklagarens ansökan.

Svea hovrätt, som biföll åklagarens ansökan, anförde bl.a. följande.

Som tingsrätten har konstaterat föreligger det skillnader mellan regleringen i rättegångsbalken och telelagen vad gäller förutsättningarna för de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till sekretesskyddade uppgifter om t.ex. telemeddelanden. Detta har uppmärksammats under förarbetena till telelagen (prop. 1992/93:200 s. 163), varvid konstaterades att olikheter före-

låg redan med den gällande ordningen i sekretesslagen. Skillnaderna byggde på olika syn på hur integritetsaspekterna skulle tillgodoses och kunde inte lämpligen tas upp i sammanhanget utan borde bli föremål för överväganden i särskild ordning, heter det.

Mot denna bakgrund måste försiktighet iakttas innan den av tingsrätten gjorda slutsatsen dras att en tvångsåtgärd med visst syfte framstår som onaturlig och inte avsedd av lagstiftaren.

Detta leder till att den husrannsakan som åklagaren har begärt rättens förordnande om skall prövas enbart utifrån de krav som ställs upp i rättegångsbalken.

Det kan i sammanhanget nämnas att Datastraffrättsutredningen i sitt betänkande tog upp riskerna för att skyddet för den enskilde genom reglerna om teleövervakning skulle kunna kringgås genom att redan insamlat material hos ett teleföretag togs i beslag. Utredningen föreslog därför ändringar av reglerna om beslag vilka i princip innebar att förutsättningarna för ett beslag av en handling med uppgifter om telemeddelanden blev desamma som för ett tillstånd om teleövervakning (SOU 1992:110 s. 383 f).

Jag kan för egen del ansluta mig till det sätt att se på saken som kommer till uttryck i Riksåklagarens yttrande, i det ovan återgivna uttalandet av Fitger och i tingsrättens beslut. De särskilda reglerna i 27 kap. RB och i telelagen till skydd för uppgifter om telemeddelanden kommer uppenbarligen att sakna all verkan, om de brottsutredande organen i situationer där dessa regler inte möjliggör åtkomst av sådana uppgifter i stället kan använda instituten edition och husrannsakan i förening med beslag. Det framstår inte som rimligt att lagstiftaren skulle ha avsett att ge skyddet för uppgifter om telemeddelanden denna ihåliga karaktär. Om det förhöll sig på det sättet skulle det exempelvis vara möjligt att genom ett editionsföreläggande eller en husrannsakan få tillgång också till eventuellt förekommande uppgifter hos ett teleföretag om innehållet i ett telemeddelande (jfr 24 § telelagen), trots att sådana uppgifter över huvud taget inte kan lämnas ut till brottsutredande organ med stöd av telelagen (jfr prop. 1992/93:200 s. 311).

Också en närmare granskning av det aktuella regelsystemet ger stöd för den uppfattning som jag här har gett uttryck för, och sådant stöd står också att finna i Europadomstolens tillämpning av artikel 8 i Europakonventionen, som numera utgör en del av den svenska rätten.

En naturlig utgångspunkt för ett resonemang i frågan är regeln i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot bl.a. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal och andra förtroliga meddelanden. Enligt sin ordalydelse ställer detta lagrum visserligen inte upp något skydd mot inhämtande av uppgifter om sådana meddelanden så länge uppgifterna inte avser meddelandenas innehåll (jfr SOU 1975:75 s. 387 f.). Som har framhållits av Utredningen om telefonavlyssning är hemlig teleövervakning emellertid principiellt att jämställa med ett ingrepp i telehemligheten (se prop. 1975/76: 202 s. 167), och det framstår därmed som naturligt att i likhet med vad som gäller i fråga om hemlig teleavlyssning betrakta detta tvångsmedel som ett ingrepp i den enskildes principiella rätt till förtrolig kommunikation. Man befinner sig således här under alla förhållanden mycket nära det område som skyddas av 2 kap. 6 § RF.

Det saknar därför inte intresse för den fråga som är föremål för bedömning i detta ärende att undersöka vilka krav man enligt grundlagsstiftarens uppfattning bör ställa på lagregler som begränsar de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. Det resonemang i frågan som redovisas i prop. 1975/76: 209 om fri- och rättigheter i grundlag tar sin utgångspunkt i bestämmelserna i 2 kap. 12 § andra stycket RF att en rättighetsbegränsning får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle samt att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Det framhålls i propositionen (s. 153) att denna reglering är ägnad att understryka kravet på att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften. Sedan departementschefen därefter förklarat att rättighetsskyddet gäller endast gentemot det allmänna gör han följande uttalande (s. 154):

Det förhåller sig emellertid så att inte heller alla de föreskrifter angående förhållandet mellan den enskilde och det allmänna som i ett visst fall kan upplevas som en inskränkning i den enskildes möjligheter att utöva en viss rättighet som denna har beskrivits i grundlagen skall anses innebära en rättighetsbegränsning. Allmänt kan sägas att en föreskrift innebär sådan begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen.

Även om det huvudsakliga syftet med detta uttalande är att slå fast att t.ex. reglerna om stöld och hemfridsbrott inte är att betrakta som begränsningar av den grundlagsskyddade informationsfriheten, ger det också uttryck för det krav på förutsebarhet i rättstillämpningen som legalitetsprincipen ställer på all lagstiftning som avser ingrepp i enskildas förhållanden.

Varken i förarbetena till reglerna om edition, husrannsakan och beslag eller i något annat sammanhang har det gjorts några uttalanden från lagstiftarens sida som tyder på att avsikten skulle ha varit att dessa regler skall kunna användas för att ge de brottsutredande myndigheterna tillgång till uppgifter om telemeddelanden. Frågan om tillgången till sådana uppgifter har i stället sedan länge varit föremål för en särskild lagreglering som har förändrats i takt med den tekniska utvecklingen på området. Rättegångsbalken innehöll redan vid sitt ikraftträdande den 1 januari 1948 en regel om hemlig telefonavlyssning vid sidan av bestämmelserna om edition, husrannsakan och beslag, och institutet hemlig teleövervakning infördes genom lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål för att sedan få sitt tillämpningsområde utvidgat genom ändringar i rättegångsbalken år 1989. De senaste lagändringarna på området, som innebar att bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning fick sin nuvarande lydelse, trädde i kraft den 1 januari 1996. På motsvarande sätt har frågan om möjligheterna för de brottsutredande myndigheterna att i efterhand få del av uppgifter om särskilda telemeddelanden blivit föremål för en särskild reglering i sekretesslagen och telelagen.

Det nu sagda leder enligt min mening fram till slutsatsen att den ståndpunkt i frågan om de brottsutredande myndigheternas möjligheter att inhämta uppgifter om telemeddelanden som står i bäst överensstämmelse med bärande principer i den svenska rättsordningen är att denna fråga är exklusivt reglerad i 27 kap. RB, 27 § telelagen och 14 kap. 2 § sekretesslagen, och att det således inte bör förekomma att man använder editionsföreläggande eller husrannsakan i förening med beslag som substitut för hemlig teleövervakning och utlämnande av uppgifter enligt telelagen eller sekretesslagen i de fall där dessa möjligheter att komma åt information inte står till buds.

Som har nämnts i det föregående är också Europakonventionen av intresse i sammanhanget. Enligt konventionen har envar rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (art. 8:1). Inskränkningar i denna rätt får ske i den mån de har stöd i lag och är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, skyddandet av hälsa eller moral eller av andra personers fri- och rättigheter (art. 8:2).

I Europadomstolens praxis har fastslagits att inte bara avlyssning av telefonsamtal utan även registrering av sådana samtal utgör intrång i skyddet för privatliv och korrespondens (Malone mot Storbritannien). Kravet på laglighet innebär enligt domstolen dels att ett intrång måste vara lagligen grundat enligt den inhemska rättsordningen, dels att tillämplig nationell lag måste vara tillgänglig för den berörda personen och så utformad att konsekvenserna av dess tillämpning kan förutses. Stadgad praxis likställs med lag men någon sådan praxis utanför det lagreglerade området finns inte i svensk rätt och är heller inte förenlig med legalitetsprincipen såsom denna framgår av regeringsformen (jfr 2 kap. 6 och 12 §§ samt 8 kap. 3 § RF).

I fallet Kruslin mot Frankrike fann domstolen – efter att ha framhållit nödvändigheten av att ett så allvarligt intrång som telefonavlyssning och andra former av registrering av telefonsamtal regleras genom klara och detaljerade bestämmelser – att den aktuella nationella lagstiftningen inte hade varit tillräckligt tydlig i fråga om tillämpningsområde och gränser för berörda myndigheters diskretionära prövningsrätt och att en kränkning därför förelåg. Domstolen konstaterade bl.a. att den personkrets som kunde bli föremål för telefonavlyssning och de brott för vilka telefonavlyssning kunde beslutas inte hade definierats och att det inte hade funnits något krav på att ett beslut om telefonavlyssning begränsades tidsmässigt.

En jämförelse mellan de svenska grundlagsreglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna, å den ena, och konventionens regler, å den andra sidan, ger således vid handen att konventionen ger ett starkare skydd för telemeddelanden än regeringsformen beroende dels på att konventionen som den har tolkats av Europadomstolen, i motsats till regeln i 2 kap. 6 § RF, skyddar inte bara innehållet i sådana meddelanden utan ställer upp ett skydd också mot registrering av telemeddelanden, dels på att den i vissa hänseenden ställer högre krav på kvaliteten hos de inskränkande lagreglerna än vad regeringsformen gör. Det är således ytterst konventionens regler som

bestämmer hur långt skyddet enligt svensk rätt sträcker sig (prop. 1993/94: 117 s. 37).

Vad först gäller kravet att den krets av personer som kan bli direkt berörd skall vara definierad i de lagregler som ger möjlighet till intrång i skyddet för privatliv och korrespondens kan konstateras att varken rättegångsbalkens regler om edition, husrannsakan och beslag, den aktuella regeln i telelagen eller 14 kap. 2 § sekretesslagen innehåller några begränsningar av innebörd exempelvis att endast uppgifter hänförliga till misstänkta personer kan komma i fråga. För sådan husrannsakan som avses här, dvs. hos någon annan än den som är skäligen misstänkt, förutsätts i och för sig enligt 28 kap. 1 § RB att ett brott på fängelsenivå har begåtts men det krävs inte att den information som eftersöks har någon anknytning till en viss personkrets utan det är tillräckligt att den har ett samband med brottet. I telelagens och sekretesslagens regler i ämnet ställs kravet på brottets svårhet högre men någon anknytning till den misstänktes person krävs inte. Inte någon av de nu nämnda lagreglerna innehåller heller någon begränsning till tiden av den information som får hämtas in, och reglerna om edition, husrannsakan och beslag saknar också begränsningar – avseende exempelvis uppgifternas art – som tar sikte direkt på telemeddelanden. Vid tillämpningen av reglerna i rättegångsbalken skall behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas, vilket i vissa fall borde kunna innebära en inskränkning av möjligheterna att få tillgång till information. Även med hänsyn till detta framstår emellertid möjligheten att förutse hur dessa regler kan komma att användas i det särskilda fallet som liten.

En viss försiktighet är påkallad vid tolkningen av de avgöranden av Europadomstolen som har nämnts i det föregående. Det kan emellertid i varje fall starkt ifrågasättas om inte en tillämpning av rättegångsbalkens regler om edition, husrannsakan och beslag i syfte att få tillgång till uppgifter om telemeddelanden står i strid med artikel 8 i konventionen.

Jag är således sammanfattningsvis av den uppfattningen att starka skäl talar för att rättegångsbalkens regler om edition, husrannsakan och beslag inte skall anses vara tillämpliga när det är fråga om att inhämta uppgifter om telemeddelanden utan att denna fråga i stället är reglerad uteslutande i bestämmelserna om hemlig teleövervakning och i telelagens och sekretesslagens regler om utlämnande av sådana uppgifter till bl.a. åklagare och polis.

Det är självfallet inte godtagbart att man inte kan komma fram till en uppfattning om regelsystemets innebörd i det här diskuterade hänseendet annat än genom ett komplicerat tolkningsresonemang. Att det finns utrymme också för andra uppfattningar om regleringens innebörd än den som jag här har redovisat framgår av det hovrättsavgörande som jag tidigare har nämnt. Redan denna oklarhet i fråga om rättsläget gör det nödvändigt att se över reglerna. Det kan vidare ifrågasättas om reglerna i telelagen och sekretesslagen till fullo uppfyller de krav på klarhet och förutsebarhet som Europakonventionen ställer på regler om intrång i skyddet för privatliv och korrespondens.

Det finns ytterligare skäl att göra en översyn av regelsystemet. Det är exempelvis inte tillfredsställande att reglerna om de brottsutredande organens tillgång till uppgifter om telemeddelanden är konstruerade på olika

sätt och intagna i skilda lagar beroende enbart på om uppgifterna hänför sig till förfluten eller kommande tid. Att avfattningen av regeln om hemlig teleövervakning har lett till missförstånd har redan nämnts. En översyn bör enligt min mening inriktas på att den samlade regleringen av frågan skall tas in i 27 kap. RB och att beslut i utlämnandefrågan alltid skall fattas av domstol.

Det är därför med tillfredsställelse jag har noterat att regeringen nyligen har tillsatt en särskild utredare med uppdrag att utreda ett antal frågor om kriminalpolisiära arbetsmetoder inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel (Buggningsutredningen; Dir. 1996:64 Hemlig avlyssning m.m.). I uppdraget ingår att se över de regler i rättegångsbalken, telelagen och sekretesslagen som tar sikte på de brottsutredande myndigheternas möjligheter att hämta in uppgifter om telemeddelanden och lämna förslag till en samlad reglering av dessa bestämmelser i rättegångsbalken.

Jag översänder kopior av detta beslut till Justitiedepartementet, justitieutskottet och Buggningsutredningen för kännedom.

Kallelser av förhörspersoner som inte fyllt 15 år

(Dnr 4765-1995)

I ett beslut den 11 juni 1997 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bakgrund

Vid JO:s inspektion av Södertälje tingsrätt den 14–15 och den 28 november 1995 uppmärksammades bl.a. följande.

I tingsrättens mål B 603/95 rörande stöld kallades två unga vittnen, 13 respektive 14 år gamla, till huvudförhandling i målet. Kallelserna adresserades till vittnena som förelades att inställa sig personligen vid äventyr av vite. Av handlingarna i målet framgick att åklagaren i sin bevisuppgift till tingsrätten hade antecknat att dessa vittnen var under 15 år. Vittnenas vårdnadshavare underrättades inte om förhandlingen.

I mål B 1450/95 rörande misshandel m.m. förelades två 14-åriga målsägande att vid vite inställa sig till huvudförhandlingen. Målsägandenas ålder framgick av till tingsrätten ingivna handlingar med identitetsuppgifter. Någon särskild underrättelse om förhandlingen skickades inte till målsägandenas vårdnadshavare.

Utredning

Tingsrätten förelades att inkomma med yttrande över föreläggandena till de minderåriga vittnena och målsägandena i mål B 603/95 respektive mål B 1450/95. Domstolen anmodades därvid att i yttrandet redovisa sina rutiner för utfärdande av kallelser av vittnen och målsägande till förhandlingar samt vilka åtgärder som enligt tingsrättens mening normalt bör vidtas om ett vittne eller en målsägande som skall höras är under 15 år.

Tingsrätten kom in med remissvar genom lagmannen Anders Fröhling. Till remissvaret hade fogats yttranden från rådmännen Anders Påhlman och Per Pettersson.

Anders Påhlman

Målet gällde åtal mot två personer för stölder. Inledningsvis hade någon vittnesbevisning inte åberopats och målet sattes ut till huvudförhandling. Kort tid före förhandlingsdagen ringde en av de tilltalade till mig och begärde att få en offentlig försvarare. Vid samtalet kom det fram att den tilltalade inte längre vidhöll det erkännande han gjort under förundersökningen. Jag underrättade genast åklagaren om det. Åklagaren begärde att huvudförhandlingen skulle ställas in och upplyste att han avsåg att åberopa vittnen till styrkande av tillgreppen. I enlighet med åklagarens begäran ställdes förhandlingen in. Försvarare förordnades. Därefter hade jag ingen befattning med målet förrän det ånyo var utsatt till huvudförhandling och kallelser utskickade. Åklagarens bevisuppgift hade jag inte sett. Eftersom jag väl visste vad målet gällde och vad åklagaren ville styrka med den nya bevisningen gick jag inte igenom målet före huvudförhandlingen. Först vid denna fick jag klart för mig att vittnena var under 15 år; när jag skulle till att förestava eden frågade jag om åldern eftersom jag tyckte att de såg unga ut.

Den normala rutinen på roteln är att jag med protokollföraren går igenom när och hur vittnen och andra agerande skall kallas i samband med att målen kommer in eller sätts ut till huvudförhandling. I den mån bevisuppgifter kommer in därefter – vanligen från den tilltalade – behandlas de på samma sätt.

Vad gäller kallelser av vittnen som är under 15 år kan jag inte påstå att jag har några rutiner. Såvitt jag kan erinra mig har frågan bara varit aktuell en gång tidigare, i ett tvistemål för flera år sedan. Då ringde jag till barnets mamma, närmast för att undersöka om det var något hinder att höra barnet, och vi kom överens om att mamman skulle sörja för att barnet kom till förhandlingen utan ytterligare kallelse. Förfarandet grundades inte på några djupare överväganden om just kallelsen utan framstod som lämpligt i det fallet. Parterna enades och något vittnesförhör blev aldrig av.

För egen del anser jag att föräldrar till vittnen under 15 år även utan föreskrift därom bör underrättas om förhandlingen, helst per telefon eftersom det på ett enkelt sätt ger vårdnadshavaren tillfälle att få svar på frågor och framföra eventuella erinringar.

Per Pettersson

Målet instämdes den 16 oktober 1995 och avsåg en 16-åring åtalad för misshandel. I stämningsansökan angavs som bevisning den tilltalades uppgifter och vidare målsägandeförhör med MK och DA samt vittnesförhör med BD. Av medsända handlingar framgick att målsägandena var 14 år och vittnet 15 år.

Eftersom det var fråga om ett "ungdomsmål" bestämdes tid för huvudförhandling inom 14 dagar, närmare bestämt den 30 oktober 1995.

Av "åtgärdsbladet" kan jag se att jag den 17 oktober 1995 beslutat om förordnande av offentlig försvarare samt vidare att den tilltalade skulle stämmas och kallas till personlig inställelse vid äventyr av vite samt att de två målsägandena och vittnet skulle kallas personligen vid äventyr av vite. Jag beslöt även att den tilltalades vårdnadshavare skulle underrättas om huvudförhandlingen.

Vilka överväganden jag gjort med hänsyn till målsägandenas och vittnets ålder kan jag så här efteråt inte påminna mig. Antagligen har jag noterat att BD fyllt 15 år eftersom jag bestämt om vitesföreläggande.

Handläggningen torde överensstämma med lag och de rutiner som då tillämpades vid tingsrätten.

Lagmannen kommer, efter samråd med domarna på tingsrätten, i särskilt yttrande till JO redovisa de rutiner som tingsrätten i fortsättningen eftersträvar vid kallandet av underåriga vittnen och målsäganden.

Anders Fröhling

Utöver vad som anförts av resp domare vill tingsrätten tillägga följande. Vite får enligt 36 kap 22 § rättegångsbalken inte föreläggas vittne som är under 15 år medan någon motsvarande regel inte torde finnas beträffande målsägande under 15 år som skall höras i anledning av åklagarens talan. Inte heller tycks det finnas någon regel som ålägger domstolar att underrätta vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran om rättegången, något som föreskrivs beträffande underårig tilltalad i 26 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Tingsrätten ifrågasätter om inte de här påtalade bristerna borde föranleda lagstiftning, dels en bestämmelse som slår fast att vitesföreläggande att inställa sig personligen inte avser målsägande som är under 15 år och som skall höras i rättegången, dels en bestämmelse som föreskriver skyldighet för domstolen att, ifråga om vittnen och om målsägande under 15 år skall höras, följa samma regler om underrättelse som föreskrivs beträffande tilltalade i 26 § nyss nämnda lag.

Detta skulle kunna kompletteras t ex med att blanketter för kallelser av målsägande och vittne kompletteras med en upplysning om att vitesföreläggande inte gäller målsägande och/eller vittne som är under 15 år.

– – –

I avvaktan på att här föreslagna åtgärder vidtas avser tingsrätten att framdeles i verksamheten följa andemeningen i de framlagda förslagen, troligen också att föreslå Domstolsverket den föreslagna kompletteringen av kallelseblanketterna.

Rättslig reglering

Den som skall höras som vittne skall vid vite kallas att infinna sig vid förhandling inför rätten (36 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken [RB]). Bestämmelsen om vitesföreläggande gäller emellertid inte vittnen som är under 15 år (36 kap. 13 § och 22 § första stycket RB).

Om en målsägande biträder åtalet eller annars för talan jämte åklagaren eller om han skall höras i anledning av åklagarens talan, skall han kallas till huvudförhandlingen. Om han skall infinna sig personligen skall tingsrätten förelägga honom vite (45 kap. 15 § första stycket RB).

Av 20 kap. 14 § första stycket och 11 kap. 5 § fjärde stycket RB framgår i vilka fall en målsägande skall kallas att inställa sig personligen. Enligt det senast nämnda lagrummet skall en part i tvistemål infinna sig personligen vid huvudförhandling i tingsrätt och hovrätt, om inte hans närvaro kan antas vara utan betydelse för utredningen. När en part företräds av legal ställföreträdare skall vad som gäller för partens skyldighet att infinna sig personligen gälla om ställföreträdaren. En part som inte själv får föra sin talan är emellertid skyldig att infinna sig personligen, om rätten finner att hans närvaro är nödvändig för utredningen. De nu nämnda reglerna skall tillämpas också

beträffande målsägande, även om de inte för talan (20 kap. 14 § första stycket RB).

Generella regler om föreläggande av vite finns i lagen (1985:206) om viten. Där föreskrivs bl.a. att vite inte får föreläggas, om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet (2 § andra stycket viteslagen).

Bedömning

Om vites adressat m.m.

Före den 1 januari 1988 kunde ett vittne som inte inställde sig till en förhandling dömas till böter. Först om målet sköts upp till en ny förhandling fick vittnet kallas vid påföljd av vite. Förbudet mot att sätta ut vite vid kallelser av vittnen under 15 år motiverades med att det för "tillämpning mot vittne av bötes- eller vitespåföljd är nödvändigt att vittnet är kriminellt ansvarig" (NJA II 1943 s. 486).

Det nyss återgivna resonemanget har uppenbarligen giltighet också i fråga om målsägande som är under 15 år. Enligt 45 kap. 15 § första stycket RB *skall* tingsrätten emellertid förelägga målsäganden att inställa sig vid vite om han skall infinna sig personligen utan att något undantag har gjorts för målsägande under 15 år motsvarande vad som gäller för vittnen. Rättegångsbalken medger endast i en speciell situation att rätten underlåter att sätta ut vite där ett sådant enligt särskild föreskrift är obligatoriskt. I fall när ett föreläggande skall delges någon som vistas utom riket får nämligen rätten underlåta att förelägga vite under förutsättning att delgivning annars inte kan ske i den främmande staten (9 kap. 7 § andra stycket RB).

Det kan således konstateras att rättegångsbalken inte öppnar någon möjlighet att underlåta att sätta ut vite i fall som det nu är fråga om. Vitesfrågan regleras emellertid inte exklusivt i rättegångsbalken. I den mån annat inte följer av vad som är särskilt föreskrivet skall nämligen även viteslagen tillämpas (se 1 § viteslagen). I 2 § andra stycket viteslagen föreskrivs, som tidigare nämnts, att vite inte får föreläggas, om *adressaten* kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Det kan här hänvisas till Lavin, Viteslagstiftningen. En kommentar 1989 s. 61. Eftersom något annat inte kan anses följa av rättegångsbalkens regler måste även 2 § viteslagen beaktas vid utformningen av vitesförelägganden i kallelser.

Det kan här vara lämpligt att göra några allmänna uttalanden om vitessanktionen. Utdömandet av ett förelagt vite fyller ungefär samma funktion som en bötesdom. Det har en allmänpreventiv verkan att på detta sätt upprätthålla respekten för vitesförelägganden i allmänhet, och utdömandet klargör vidare för den enskilde att eventuellt förnyat föreläggande är allvarligt menat (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 16:e upplagan s. 144). Vitet företer även andra likheter med böter. Bl.a. kan vite förvandlas till fängelse enligt bötesverkställighetslagen (1979:189). Den som är under 15 år är inte straffmyndig (1 kap. 6 § brottsbalken). Med hänsyn till vitets likheter med straff anses det inte heller kunna komma i fråga att döma

ut ett vite mot en så ung person och att den som är under 15 år därför inte kan komma i fråga som adressat för ett vitesföreläggande (jfr Lavin, Vitesföreläggandets adressat 1975 s. 11). Som nyss har nämnts förutsattes också i förarbetena till rättegångsbalken att vitespåföljd endast kan drabba den som är kriminellt ansvarig. Också regeln i 2 § viteslagen hindrar att ett vite adresseras till mycket unga personer. Den som inte har fyllt 15 år kan nämligen inte sällan antas sakna sådan möjlighet att följa föreläggandet som åsyftas i detta lagrum.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att det inte får komma i fråga att adressera ett vitesföreläggande till en målsägande som inte fyllt 15 år. Vitesföreläggandet bör i stället rikta sig mot den som har den faktiska vårdnaden om barnet och som därför har möjlighet att ställa sig föreläggandet till efterrättelse (se Lavin, Vitesföreläggandets adressat s. 13). Om det i något fall inte är möjligt att på detta sätt välja en annan adressat skall tingsrätten, trots den obligatoriska utformningen av 45 kap. 15 § rättegångsbalken, inte sätta ut något vite.

Vad som nu har sagts har betydelse också när ett barn som har fyllt 15 men inte 18 år kallas att i egenskap av målsägande inställa sig personligen vid en domstolsförhandling. Också barn i denna ålder kan ofta antas sakna faktiska möjligheter att själva efterkomma ett föreläggande om att inställa sig till en förhandling. För att ta ledigt från skolarbetet eller på annat sätt praktiskt ordna för att inställelsen blir av torde barnet regelmässigt behöva hjälp från en vuxen. Även i dessa fall kan således viteslagens regler i det enskilda fallet leda till att man bör välja en annan adressat för vitet än den omyndige själv.

Av de regler som gäller för kallelser av vittnen följer att vite över huvud taget inte får sättas ut vid kallelser av vittnen under 15 år. I fråga om vittnen som visserligen har uppnått denna ålder men ännu inte fyllt 18 år gäller däremot på samma sätt som i fråga om målsägande att en kallelse avseende personlig inställelse skall förenas med ett vitesföreläggande men att detta kan komma att adresseras till den som har den faktiska vårdnaden om den underårige.

I rättegångsbalken finns inte några föreskrifter av innebörd att vårdnadshavaren eller någon annan som svarar för omvårdnaden om den underårige skall underrättas om tidpunkten för den förhandling vid vilken den underårige skall höras. Av vad som anförts om kallelser av målsägande som inte fyllt 15 år och av sådana vittnen och målsägande under 18 år som saknar möjlighet att själva ställa sig ett vitesföreläggande till efterrättelse följer emellertid att den som svarar för omvårdnaden om den unge kommer att underrättas om förhandlingen genom att vitesföreläggandet adresseras till denne.

När en kallelse avser en förhörsperson – vittne eller målsägande – som fyllt 15 men inte 18 år och som bedöms kunna vara adressat för ett vitesföreläggande är det enligt min mening en lämplig ordning att en särskild underrättelse om tidpunkten för förhandlingen skickas till den unges ställföreträdare vid sidan av kallelsen till den unge själv.

Av utredningen framgår att tingsrätten i ett av de här aktuella brottmålen i strid med 36 kap. 13 § och 22 § första stycket RB har förenat kallelser till två vittnen under 15 år med ett vitesföreläggande samt att den i ett annat mål felaktigt har adresserat ett vitesföreläggande till en 14-årig målsägande som kallades att höras i anledning av åtalet.

Synpunkter de lege ferenda

Den skillnad i fråga om formerna för kallelse av förhörspersoner *under 15 år* som rättegångsbalken gör mellan vittnen och målsägande har uppenbarligen sin grund dels i att målsäganden i systematiskt hänseende i princip är att betrakta som part, dels i att påföljden för ett vittne som uteblev ursprungligen var ett bötesstraff. Numera framstår emellertid skillnaden i fråga om kallelsens utformning som sakligt opåkallad i de fall där målsäganden inte för någon talan i målet utan kallas enbart för att höras. Det gällande förbudet mot att sätta ut vite i kallelser till vittnen som är under 15 år har knappast vållat några praktiska olägenheter för domstolarna. Det kan på motsvarande sätt inte antas finnas något praktiskt behov av att kunna sätta ut vite vid kallelser av målsägande som inte har fyllt 15 år. Enligt min mening finns det därför skäl att överväga att införa ett förbud mot att förena en kallelse av en målsägande under 15 år med ett vitesföreläggande.

Med hänsyn till att numera så gott som alla ungdomar *under 18 år* fortfarande bor hemma och går i skolan är som tidigare har nämnts rätt adressat för ett vitesföreläggande i många fall den som har den faktiska vårdnaden om barnet. Man kan emellertid med fog ställa frågan om vitesföreläggande skall vara obligatoriskt vid kallelser av barn som har fyllt 15 men inte 18 år. Generellt sett kan nämligen ett viteshot riktat mot den som har omvårdnaden om barnet inte antas på något avgörande sätt bidra till ökade ansträngningar från dennes sida för att åstadkomma en inställelse. Man kan i stället normalt utgå från att vårdnadshavaren lojalt medverkar till att barnet inställer sig. I det ansvar som en vårdnadshavare axlar ligger bl.a. att hjälpa barnet med sådana praktiska bestyr som det inte kan begäras att detta självt skall klara av. Av en ansvarskännande förälder eller annan vårdnadshavare kan därför ett vitesföreläggande uppfattas som obehövligt eller t.o.m. direkt kränkande. En annan aspekt är att det kan vara svårt eller ibland omöjligt för tingsrätten att i det enskilda fallet bedöma vilka praktiska möjligheter vårdnadshavaren har att ombesörja inställelsen.

Det kan av nu angivna skäl ifrågasättas om man inte bör öppna en möjlighet för rätten att i fråga om förhörspersoner som har fyllt 15 men inte 18 år avstå från att förena en kallelse med ett vitesföreläggande.

Eftersom det således finns anledning att överväga lagändringar överlämnar jag exemplar av detta beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet och justitieutskottet.

Utformningen av beslut och dom rörande skadestånd, beslag, förvar och kvarstad i ett brottmål; även skyldigheten att yttra sig till JO

(Dnr 3134-1995)

I ett beslut den 27 augusti 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Iakttagelser vid inspektionen

Vid en inspektion av Hudiksvalls tingsrätt i månadsskiftet maj–juni 1995 granskades bl.a. tidigare avgjorda brottmål. Beträffande målet B 167/94 antecknades följande i inspektionsprotokollet.

Bakgrund

Två polska medborgare, Piotr S. och Grzegerz K., greps den 23 september 1994 och häktades den 25 september 1994 misstänkta för stöld i Lycksele och Hudiksvall i september 1994. Vid gripandet togs en stor mängd föremål i beslag varav en stor del utgjordes av verktyg och liknande föremål. Den 28 september 1994 togs kontanter från de misstänktas tillhörigheter i beslag på polishuset i Hudiksvall (nr 80083-94 avseende 12 120 kr och viss utländsk valuta från Piotr S. och nr 80082-94 avseende 6 410 kr från Grzegerz K.). På beslagsprotokollet finns inte ifyllt vad ändamålet med åtgärden var. Som brott är angivet stöld/häleri.

Under utredningen medgav de misstänkta att allt gods som anmälts stulet kunde återlämnas till målsägandena. Åklagaren väckte i en stämningsansökan den 18 oktober 1994 åtal mot Piotr S. och Grzegerz K. för grov stöld, stöld, häleri, skadegörelse och olovligt innehav av en destillationsapparat under 13 åtalspunkter (BDÅC 3135-94). I vissa åtalspunkter fanns ett alternativt yrkande om ansvar för häleri. Inte någon åtalspunkt avsåg egendom i form av kontanter. I anslutning till åtalspunkterna 1, 6, 7, 10, 11 och 12 framställde åklagaren enskilda anspråk på bl.a. reparationskostnader för inbrottsskador.

Samma dag hade åklagaren hävt de nämnda beslagen av kontanter och i stället tagit pengarna i förvar.

I stämningsansökan under punkt 14 Särskilt yrkande, yrkade åklagaren bl.a. "förordnande om kvarstad jämlikt 26 kap. 1 § rättegångsbalken på 1993-10-18 i förvar tagna 18 530 kr". Yrkandet justerades vid huvudförhandlingen till "6 410 kr betr. Grzegerz K. och 12 120 kr betr. Piotr S.".

Den 19 oktober 1995 framställde åklagaren ytterligare ett enskilt anspråk (åtalspunkt 5) avseende stulen koppartråd. Den aktuella målsäganden kompletterade i en skrivelse som kom in till tingsrätten den 26 oktober 1994 sitt anspråk med ytterligare belopp varav åtminstone ett delbelopp avsåg reparationskostnader i samband med inbrottet.

Tingsrätten meddelade dom i målet den 4 november 1994. De båda tilltalade dömdes för häleri och olovligt innehav av destillationsapparat till fängelse ett år. Samtliga åtalspunkter avseende grov stöld eller stöld ogillades.

När det gäller skadeståndsyrkandena har tingsrätten i domskälen anfört "Samtliga enskilda anspråk är bestridda men till belopp och ränta vitsordade. Utgången i ansvarsdelen medför att alla enskilda anspråk skall bifallas". I domsluten förpliktas de tilltalade att solidariskt utge de yrkade beloppen.

Yrkandet om kvarstad behandlas i domskälen enligt följande. "Kvarstad är bestridd men skall bifallas. Betr. Piotr S. kan det visserligen som han anfört vara så att hans fästmö är jämte honom delägare i de 12 120 kr det är fråga om. Hans delaktighet i beloppet medför dock att allt skall beläggas med kvarstad."

I domslutet rörande Piotr S. under rubriken Annan särskild rättsverkan finns följande förordnande. "Tingsrätten förordnar om kvarstad på i förvar tagna pengar, tolvtusenetthundratjugo (12 120) kr. Förvarstagandet skall bestå". På motsvarande sätt finns i domslutet rörande Grzegerz K. ett förordnande om kvarstad på 6 410 kr.

ChefsJO:s bedömning: Granskningen av målet ger vid handen att handläggningen både från åklagarens och tingsrättens sida kan ifrågasättas. Målets handläggning bör tas upp till utredning i ett särskilt ärende.

Upplysningar och yttrande bör begäras in från åklagarmyndigheten enligt följande.

1. Vilken var grunden för att ta kontanterna i beslag? Vilka överväganden gjordes när dessa istället togs i förvar? Vilket brott avsågs och för vilken fordran skedde förvarstagandet?

2. Utformningen av yrkandet om kvarstad. Vilket brott avsågs och för vilken fordran yrkades kvarstad?

Upplysningar och yttrande bör begäras in från tingsrätten enligt följande.

1. Åtalen för grov stöld och stöld ogillades. De enskilda anspråken var bestridda. Vilken var grunden för att bifalla de skadeståndsyrkanden som avsåg reparationskostnader för inbrottsskador? Är domskälen tillräckligt utförliga vad gäller de enskilda anspråken?

2. Förordnandena om kvarstad i domsluten. Vilka brott avsågs och för vilka fordringar har kvarstad beviljats?

3. Varför har inte förordnandena om kvarstad tidsbegränsats? (Jämför JO 1991/92 s. 37.)

4. Vilket rättsligt stöd fanns för att låta "förvarstagandet bestå"?

Utredning

Från Åklagarmyndigheten i Hudiksvall (numera Åklagarmyndigheten i Västerås, Åklagarkammaren i Gävle, lokal åklagare i Hudiksvall) och Hudiksvalls tingsrätt begärdes upplysningar och yttrande i enlighet med protokollet.

Från åklagarmyndigheten kom ett yttrande in från distriktsåklagaren Christina Brohlin, som handlagt målet. Chefsåklagaren Tommy Starkenberg

meddelade att han inte hade något att tillägga för egen del. För tingsrätten yttrade sig lagmannen Bertil Bodén.

Christina Brohlin

1. Jag saknar helt minnesbilder av mitt beslut om att ta pengarna i beslag och om vad jag fick för föredragning innan detta beslut. Ändamålet med beslaget var troligen för att pengarna kunde äga betydelse för utredningen. Det kan också ha varit så att det i detta skede fanns misstanke om att pengarna frånhänts annan genom brott. Under utredningen fanns uppgifter om att pengarna skulle kunna härröra från försäljning av koppar, till ett värde av cirka 18 000 kronor, som kom från stulen kopparkabel som hade skalats. Det fanns också misstanke om att de misstänkta skulle stulit 1 740 kg lingon till ett värde av 31 320 kronor och försålt dessa. Under utredningen försökte klarläggas om pengarna härrörde från ovanstående försäljningar.

När förundersökningen färdigställts ansåg jag inte att det gick att styrka att de beslagtagna sedlarna härrörde från något speciellt brott. Däremot fanns diverse skadeståndsanspråk för vilka jag avsåg att begära kvarstad och i avvaktan på kvarstadsbeslut tog jag pengarna i förvar.

Samtliga brott där skadeståndsanspråk anmälts avsågs med detta förvarstagande och de fordringar som avsågs var från Albert Davidsson, Lillsele Skog AB, Sten-Erik Byström, Häggs Bildemontering AB, Stationsbyggnad AB och Jan-Erik Marcusson avseende belopp i enlighet med senare stämningsansökan och från Boliden Mineral AB avseende 15 000 kr.

2. Vid yrkandet om kvarstad avsågs brotten där det förelåg skadeståndsanspråk, det vill säga åtalspunkterna 1, 5, 6, 7, 10, 11 och 12. Kvarstaden yrkades för samtliga fordringar som målsägandena hade framställt.

Det enskilda anspråket och det särskilda yrkandet avseende åtalspunkten 5 kom inte med vid utskrivandet av stämningen, vilket jag inte uppmärksammade förrän stämningsansökan inlämnats. Med anledning därav skrevs ett tillägg till stämningen den 19 oktober 1995.

Vid förhandlingen ställde rättens ordförande frågan om vilka fordringar som avsågs med kvarstadsyrkandet och jag uppgav då att samtliga enskilda anspråk avsågs.

Bertil Bodén

Jag var rättens ordförande.

1. ChefsJO anför: Åtalen för grov stöld och stöld ogillades. De enskilda anspråken var bestridda. Vilken var grunden för att bifalla de skadeståndsyrkanden som avsåg reparationskostnader för inbrottsskador? Är domskälen tillräckligt utförliga vad gäller de enskilda anspråken?

Svar: De båda tilltalade försvarades av advokater. Dessa var fullt kompetenta att tillvarata de tilltalades intresse. De tilltalade fälldes till ansvar i samtliga åtalspunkter, inte i något fall för stöldbrott men väl för häleri. De skadeståndsanspråk som framställdes avsåg vissa av stöldbrotten. Det stod klart i rättegången att bestridandena av skadeståndena inte avsåg domsfällande för häleri utan hänfördes till frikännande. Vitsordandena var generella och någon invändning avseende t.ex. inbrottsskador framställdes inte. Det var alltså tingsrättens bedömning av saken att domslutet rätteligen skulle bli så som domen innehåller. Man kan hålla med om att domskälen i denna del kunde ha varit mer beskrivande. Att så inte blev fallet berodde, förutom allmänt på tidsbrist, på att saken var så klar.

2. Kvarstad – Vilka brott och vilka fordringar? – Åklagarens yrkande: kvarstad jämlikt 26:1 RB på i förvar tagna 6 410 kr resp. 12 120 kr. Det stod i

målet klart att kvarstaden avsåg säkerställandet av skadeståndsbetalning betr. de åtalspunkter där skadestånd yrkades och dömdes ut. Kvarstad bestreds utan särskild motivering. Tingsrätten dömde ut skadestånd så som domen anger. Det stod helt klart att yrkad kvarstad skulle bifallas. Därom behövdes inte särskilt ordas. – Vilka brott? De brott som var förenade med skadestånd. Vilka fordringar? De fordringar som avsåg skadestånd. – Tidsbegränsning av kvarstad? – Den frågan kom inte upp och övervägdes överhuvud inte av tingsrätten. – Jag utgår från att ChefsJO:s generella fråga om "kvarstad i domsluten" inte avser kvarstadsförordnandena betr. en kniv och en destillationsapparat. – Överklagande har inte skett.

3. Rättsligt stöd för att låta förvarstagandet bestå? – Förvarstagande förelåg och tingsrätten såg inte någon anledning att så inte skulle fortvara.

4. Så till det för tingsrätten intressantaste här. – De av ChefsJO upptagna spörsmålen om skadeståndsanspråken, kvarstad och förvarstagande avser sakförhållanden som parterna fört in i målet och som tingsrätten avgjort genom sin dom. Skadeståndsfrågorna var helt dispositiva. Rättens avgörande kan vara rätt eller fel. Parterna kan överklaga utan inskränkning. Med vad konstitutionell eller annan rätt befattar sig ChefsJO med dessa frågor? Vart tar domstolens självständighet att döma i sak vägen om domstolen i efterhand alls skall behöva förklara sig? Det kan vara att domskäl ibland är summariska. Så blir det dock nödvändigtvis i vissa mål och det kan inte vara meningen att domstolen skall tillfoga nya skäl i sak. Det kan vara att ChefsJO, såsom i protokollet skett i fråga om räntor, rätteligen uttalar sig generellt om vissa sakfrågor i avdömda mål men det är ett avgörande steg därifrån till att avkräva tingsrätten yttrande i sak. I denna del, som gör mig frågande och bekymrad, bör ChefsJO noggrant upplysa tingsrätten om räckvidden av JO:s befogenheter. – Uppriktigt sagt är jag fundersam om jag för tingsrättens räkning alls borde yttra mig i sak. Att jag nu gjort det är måhända att med åsidosättande av domstolens självständighet i ovist nit falla undan för obefogat ingripande från ChefsJO.

Rättslig reglering

Om dom

En brottmålsdom skall innehålla bl.a. parternas yrkanden och de omständigheter som dessa grundats på och domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet (30 kap. 5 § rättegångsbalken [RB]). I en tvistemålsdom skall inte bara parternas yrkanden anges utan också parternas invändningar och de omständigheter dessa grundas på (17 kap. 7 § RB).

Om beslag

Föremål, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara genom brott någon avhänt eller på grund av brott förverkat, får tas i beslag (27 kap. 1 § första stycket RB). Om ett beslag verkställs utan beslut av undersökningsledaren eller åklagaren skall det skyndsamt anmälas till denne, som har att omedelbart pröva om beslaget skall bestå (27 kap. 4 § tredje stycket RB).

Om det inte längre finns skäl för ett beslag, skall det omedelbart hävas. Om hävande av beslag förordnar rätten eller, om beslaget inte meddelats eller fastställts av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. Då målet

avgörs skall rätten pröva om beslaget fortfarande skall bestå (27 kap. 8 § RB).

Egendom som skäligen kan antas ha avhänts någon genom brott kan, som framgått, bli föremål för beslag. Om sådan egendom redan har sålts kan däremot pengar som påträffas hos en misstänkt inte beslagtas i egendomens ställe (Ekelöf m.fl., Rättegång III 6:e uppl. s. 59). Olivecrona har i "Rättegången i brottmål enligt rättegångsbalken" anfört bl.a. följande: "Ifråga om pengar, som påträffas hos en person som grips eller anhålls som misstänkt för förmögenhetsbrott, kan endast i undantagsfall göras sannolikt att de påträffade sedlarna eller mynten frånstulits eller avhänts just målsäganden i det mål, som föranlett gripandet eller anhållandet. Undersökningsledaren eller åklagaren saknar därför vanligen grund för att taga penningarna i beslag. Endast kvarstadsinstitutet är här användbart för att säkerställa målsägandens rätt. Att, såsom i några fall förekommit, åklagaren i stället använt beslagsinstitutet överensstämmer inte med rättegångsbalkens bestämmelser." (3 uppl. s. 250).

Om förvarstagande och kvarstad

I 26 kap. RB finns bestämmelserna om kvarstad i brottmål. Där föreskrivs i 1 § att om någon är skäligen misstänkt för brott och det skäligen kan befaras att han genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller annorledes undandrar sig att betala bl.a. skadestånd eller annan ersättning till målsägande som kan antas att på grund av brottet ådömas honom, får det förordnas om kvarstad på så mycket av hans egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning. Kvarstad får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse.

Kvarstaden skall alltså omfatta egendom till ett sådant värde att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning. Detta innebär bl.a. att kostnaderna för en blivande utmätning skall tas med i beräkningen. Domstolen bör som regel inte i sitt beslut ange vilken egendom som skall bli föremål för kvarstad utan endast förordna, att gäldenären tillhörig egendom till så stort värde att ett visst angivet fordringsbelopp kan antas bli täckt skall beläggas med kvarstad. Det ankommer därefter på kronofogdemyndigheten att vid verkställighet av beslutet bestämma vilken egendom som skall tas i anspråk. Undantagsvis kan dock domstolen ange viss egendom, t.ex. om åtgärden riktar sig mot ett utländskt rederi, som äger ett i svensk hamn liggande fartyg vilket är berett att avgå, eller om fordringen är förenad med särskild förmånsrätt i viss egendom och borgenären yrkar att den egendomen skall tas i anspråk (Walin m.fl., Utsökningsbalken 2:a uppl. s. 682 f).

Beslut om kvarstad meddelas av rätten. En fråga om kvarstad får tas upp på yrkande av undersökningsledaren, åklagaren eller målsäganden. Efter åtalet får rätten även självmant ta upp frågan om kvarstad. I anledning av målsägandens anspråk på skadestånd eller annan ersättning får undersökningsledaren eller åklagaren yrka kvarstad endast om anspråket anmälts hos honom. Rätten får endast på yrkande förordna om det. Väcks en fråga om kvarstad skall en förhandling äga rum inför rätten så snart det kan ske. Är det

fara i dröjsmål får rätten omedelbart bevilja åtgärden att gälla till dess något annat förordnas (2 §).

Ett kvarstadsbeslut går genast i verkställighet (30 kap. 12 § första stycket 3 RB).

I avvaktan på rättens beslut om kvarstad får undersökningsledaren eller åklagaren ta lös egendom i förvar (3 § första stycket).

Har undersökningsledaren eller åklagaren tagit lös egendom i förvar skall han så snart det kan ske och senast fem dagar därefter lämna in en framställning om kvarstad till rätten. Görs inte en sådan framställning skall egendomen omedelbart återställas (4 § första stycket).

När en framställning kommit in skall rätten så snart det kan ske och, om synnerligt hinder inte möter, senast på fjärde dagen därefter hålla en sådan förhandling som avses i 2 §. Utsätts huvudförhandling att hållas inom en vecka sedan framställningen kom in får dock, om inte rätten finner att särskild förhandling bör äga rum, förhandlingen anstå till huvudförhandlingen (4 § andra stycket).

Beslutas kvarstad, beträffande egendom som tagits i förvar, skall, om rätten inte beslutar annat, egendomen bli kvar i myndighetens vård, till dess beslutet verkställts (4 § tredje stycket).

Bedömning

Yrkandena om skadestånd och domskälen

Som framgått företrädde åklagaren några av målsägandena i målet och framställde för deras räkning yrkanden om skadestånd riktade mot de båda tilltalade. Yrkandena avsåg till stor del ersättning för reparationskostnader för bl.a. fönster. Enligt vad som antecknats i domen bestred de tilltalade de enskilda anspråken men belopp och ränta vitsordades.

Bertil Bodén har i sitt remissvar uppgivit att det stod klart i rättegången att bestridandena endast avsåg det fallet att de tilltalade frikändes i de aktuella åtalspunkterna. Detta innebär med andra ord att de enskilda anspråken medgavs för det fall de tilltalade fälldes för stöld eller häleri men bestreds om de frikändes. Även om en sådan inställning från de tilltalades sida framstår som förvånande, har jag inte anledning att ifrågasätta att det förhöll sig på det sättet. Eftersom skadeståndsyrkandena således var medgivna med den utgång ansvarsfrågan fick, krävdes inte heller några utförligare domskäl. Om yrkandena hade varit bestridda hade det, mot bakgrund av att det inte alls framstår som uppenbart att den som döms för häleri också kan vara skadeståndsskyldig för skador som har uppkommit vid ett inbrott där godset tillgreps, däremot krävts utförligare domskäl.

Det som sagts innebär emellertid att de tilltalades inställning till skadeståndsyrkandena inte har redovisats på ett korrekt och fullständigt sätt i domen. Bertil Bodén kan inte undgå kritik för det.

I beslagsprotokollen rörande de kontanter som togs ifrån de tilltalade på polishuset är det inte angivet för vilket ändamål kontanterna togs i beslag. Christina Brohlin har sagt sig inte ha några minnen av beslagsbesluten och föredragningen som föregick dessa. Hon har dock redovisat hur hon kan ha sett på frågan om ändamålet med beslagen.

Som jag uppfattar det menar Christina Brohlin att det troligen fanns ett dubbelt syfte med beslagen, dels kunde pengarna ha betydelse för utredningen, dels kunde de vara avhända någon genom brott. Hon utvecklar inte närmare vad hon avser med det förstnämnda. Denna beslagsgrund förutsätter att kontanterna som föremål betraktade hade intresse för utredningen. Det typiska är att man behöver undersöka om fingeravtryck finns eller kontrollera sedelnummer eller liknande. Det framgår inte av de förundersökningshandlingar som finns i tingsrättens akt eller av remissvaret att några sådana undersökningar företagits. Kontanterna sattes in på ett bankkonto dagen efter det beslaget gjordes. Den andra grunden förutsätter att kontanterna avhänts någon genom brott. Såvitt framgår av de stöldanmälningar som ingår i förundersökningsprotokollet hade kontanter inte anmälts stulna. Som framgått kan kontanter som erhållits vid försäljning av stöldgods inte tas i beslag på denna grund.

Även om det således kan ifrågasättas om det fanns någon grund för beslagen är utredningen inte sådan att jag kan påstå att så inte var fallet. Det kan i inledningen av en brottsundersökning vara svårt att avgöra om påträffade kontanter avhänts någon genom brott och således kan tas i beslag, eller om pengarna bara kan tas i förvar för att säkerställa målsägandens rätt till skadestånd och för ett framtida kvarstadsyrkande (jfr JO 1977/78 s. 90). Om ett beslag har gjorts inledningsvis åligger det åklagaren att så snart utredningsläget klarnar pröva om grunden för beslaget fortfarande består eller om beloppet bör tas i förvar. I detta fall har Christina Brohlin i samband med att åtal väcktes, vilket skedde 20 dagar efter beslagstillfället, hävt beslagen och i stället förordnat om förvar av de aktuella beloppen. Att det skedde i detta läge fick den praktiska konsekvensen att en särskild kvarstadsförhandling inte krävdes utan frågan kunde prövas vid huvudförhandlingen. Det är svårt att i efterhand ha någon bestämd uppfattning i frågan om beslagen inte borde ha kunnat hävas tidigare än som blev fallet. Jag nöjer mig med att konstatera att det finns särskild anledning för en åklagare att ägna beslagsfrågan uppmärksamhet i de fall kontanter tagits i beslag från en brottsmisstänkt.

Utformningen av beslut om kvarstad och förvar

Gemensamt för både åklagarens och rättens handläggning av frågorna om förvar och kvarstad är att förordnanden och yrkanden inte är specificerade på det sätt som bestämmelserna i 26 kap. RB förutsätter.

Christina Brohlins förvarsbeslut är tecknat på beslagsprotokollet. Härigenom framgår i och för sig vilket belopp som tagits i förvar. Vilken fordran som avses är emellertid mera oklart. I protokollet är endast en K-

anmälan angiven, nämligen anmälan som avser inbrottet hos Häggs Bildemontering AB. Enligt remissvaret togs dock pengarna i förvar för samtliga skadeståndsanspråk. Inte heller genom det på protokollet angivna brottet "Stöld/häleri" är det möjligt att läsa ut för vilken fordran förvarsbeslutet är fattat eftersom det i målet förekommer ett flertal anmälda stöldbrott.

Yrkandet om kvarstad i stämningsansökan lider av motsvarande brist på precisering av vilka fordringar som avses. En sådan precisering kunde ha gjorts genom en hänvisning till de åtalspunkter med åtföljande enskilda anspråk som omfattades av yrkandet. Som framgår av Christina Brohlins remissvar fick hon också vid huvudförhandlingen besvara en fråga från Bertil Bodén om vilka fordringar som avsågs.

Tingsrätten har i domsluten förordnat om kvarstad på "i förvar tagna pengar" och angett respektive belopp. Vems rätt som skall säkerställas genom förordnandena är inte angivet på något sätt. Som framgår av 26 kap. 1 § RB skall kvarstad förordnas på så mycket av den misstänktes egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning. Den aktuella fordringen skall således anges men inte storleken på det belopp som omfattas av förordnandet. Som framgått skall som regel inte heller anges vilken egendom som omfattas. Storleken av det förvarstagna beloppet är således i detta sammanhang irrelevant. Ett yrkande om kvarstad bör formuleras på motsvarande sätt. En uppgift om att ett visst belopp tagits i förvar måste dock lämnas eftersom detta har direkt betydelse för domstolens handläggning och utsättning till förhandling.

Med den kritik som ligger i det sagda lämnar jag frågorna om utformningen av yrkanden och beslut om kvarstad. Med anledning av ett påpekande i Bertil Bodéns remissvar vill jag tillägga att det beträffande en kniv och en destillationsapparat inte förordnats om kvarstad i domen utan om förverkande av föremålen.

Kan ett förvarstagande bestå?

Tagande i förvar är ett i förhållande till kvarstad interimistiskt beslut. Om beslutet inte hävs skall det alltid följas av en framställning om kvarstad inom fem dagar från beslutet. Ett beslut om kvarstad går i verkställighet omedelbart (30 kap. 12 § första stycket 3 rättegångsbalken). Det är dessutom så att förvarstagen egendom skall bli kvar i polisens vård till dess verkställighet också har skett, om domstolen inte förordnar om något annat (26 kap. 4 § andra stycket RB). På detta sätt är det sörjt för att egendomen inte lämnas tillbaka till den misstänkte/tilltalade innan frågorna har avgjorts genom en dom som vunnit laga kraft. Något rättsligt stöd för eller behov av att låta ett förvarstagande bestå finns därmed inte. Det var således fel av Bertil Bodén att ge detta förordnande.

Tidsbegränsning av förordnandet om kvarstad

En dom på betalning är i allmänhet verkställbar utan hinder av att den inte har vunnit laga kraft (3 kap. 4 och 6 §§ utsökningsbalken). Rätten skall, om

kvarstad beviljats tidigare, pröva om denna skall bestå när målet avgörs. Rätten får i samband med domen förordna om kvarstad (26 kap. 6 § andra stycket RB).

Om rätten finner att en tidigare beviljad kvarstad skall bestå även efter domens meddelande eller finner skäl att bevilja kvarstad i samband med domen, bör den, efter att ha hört parterna, föreskriva en viss tid under vilken kvarstaden skall bestå samt att den skall upphöra att gälla när denna tid gått till ända eller verkställighet av domen dessförinnan har skett (jfr JO 1991/92 s. 37)

Domares skyldighet att på begäran yttra sig till JO

Bertil Bodén har ifrågasatt med vilken rätt han anmodats att yttra sig på det sätt som skett i detta ärende. Hans utgångspunkt synes vara att ett sådant förfarande innebär ett intrång i domstolens självständighet.

Riksdagens ombudsmäns verksamhet utgör en del av den konstitutionella kontrollmakten. Ombudsmännen skall, i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar, utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Varje domstol, förvaltningsmyndighet och tjänsteman hos staten eller en kommun liksom varje annan person som står under ombudsmännens tillsyn, är skyldig att lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär (12 kap. 6 § regeringsformen). Det kan tilläggas att en skyldighet för dem som stod under justitieombudsmannens tillsyn att lämna honom "laglig handräckning" slogs fast redan vid tillkomsten av 1809 års regeringsform (§ 99).

Den regel som garanterar domstolarnas självständighet vid rättstillämpningen finns i 11 kap. 2 § regeringsformen. Enligt denna får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Bestämmelsen innebär att inte heller JO får ingripa i ett pågående mål och ge anvisningar om hur en domstol skall tillämpa en rättsregel. När domstolen väl har avgjort målet utgör bestämmelsen däremot inte något hinder mot att JO granskar avgörandet och även uttalar sig om domstolens tillämpning av lagar och andra författningar och om de bedömningar som gjorts. JO brukar dock som regel göra sådana uttalanden endast om något rättegångsfel begåtts eller om domstolens rättstillämpning i något annat hänseende strider mot lag. JO avstår däremot normalt från att göra uttalanden när det gäller tolkningen av materiella rättsregler, värdering av bevisning och andra liknande bedömningsfrågor (se även JO 1987/88 s. 19).

De frågeställningar som har varit aktuella här har rört formerna för tingsrättens ställningstaganden i domen i olika avseenden och inte dess avgöranden i sak.

Kritik mot en tingsrätt som vägrat använda telefax vid expediering av allmänna handlingar

(Dnr 4407-1995)

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade journalisten Leif B. Trelleborgs tingsrätt för att domstolen inte på hans begäran hade skickat en allmän handling till honom per telefax. Han bifogade ett brevsvar från lagmannen Björn Th Svartbeck. Brevet hade följande lydelse.

Häktningsframställningen mot P. är offentlig handling. Ni äger alltså utfå framställningen. Enligt förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet (serviceförordningen) bör handlingar i princip sändas med posten. Handlingar får emellertid även sändas med telefax om det är lämpligt. Domstolen är alltså inte skyldig att expediera handlingar via fax utan har att göra en lämplighetsbedömning i det enskilda fallet. I fråga om Eder begäran har domstolen bedömt det så att häktningsframställningen kunde sändas per post.

Utredning

I sitt remissvar anförde lagmannen Björn Th Svartbeck bl.a. följande.

Domstolen är – – – inte skyldig att expediera handlingar via fax även om – såsom i detta ärende – anmälaren har begärt detta. JO har – – – sagt att en lämplighetsbedömning skall göras i varje enskilt fall och att något generellt ställningstagande inte bör förekomma. Tingsrätten delar denna uppfattning men vill tillfoga följande. Det är ur praktisk synpunkt viktigt att tingsrätten har fasta rutiner. Tingsrättens expeditioner utlämnas därför regelmässigt med post. Telefax används huvudsakligen när handlingar i mål och ärenden kräver särskild skyndsamhet. Härutöver har inga direktiv utgått till tingsrättens kanslipersonal från lagmannen eller några av domarna. I förevarande ärende har gjorts den bedömningen att en kopia av häktningsframställningen kunde sändas per post och inte nödvändigtvis via telefax.

I sitt remissvar hänvisade lagmannen till dels JO 1994/95 s. 63, dels ett avgörande från Hovrätten över Skåne och Blekinge.

I ett beslut den 26 september 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

Regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. En allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den (12 §). Den som önskar ta del av en allmän handling har också rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt (13 §).

När beslut eller andra handlingar skall lämnas ut bör de enligt 12 § första stycket (före 1 juli 1996: 7 § första stycket) förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet (serviceförordningen) sändas med

posten, om inte något annat har begärts eller är särskilt föreskrivet. Handlingarna får även sändas via telefax om det är lämpligt. Enligt andra stycket samma paragraf bör avgifter för beslut och andra handlingar tas ut genom postförskott. Avgifter får emellertid tas ut på annat sätt om det är lämpligare.

Bestämmelser om avgifter för bl.a. kopia av allmän handling finns i avgiftsförordningen (1992:191). Avgift skall tas ut om en beställning omfattar tio sidor eller mer (16 § första stycket). Detta gäller även om handlingen sänds till beställaren via telefax.

I propositionen 1989/90:138 föreslog regeringen vissa nya riktlinjer rörande bl.a. myndigheters avgifter för kopior m.m. I samband härmed uttalade departementschefen följande.

Telefaxkopian kan betraktas som en vanlig kopia även om den överförs på visst sätt. Att expediera kopior med telefax innebär dock vissa praktiska svårigheter för myndigheterna bl.a. beträffande formerna för avgiftsuttaget. Jag anser därför att huvudregeln även fortsättningsvis bör vara att expeditioner av kopior sänds per post. Jag finner det emellertid naturligt att myndigheter som har telefaxutrustning använder denna för att expediera kopior om sådant önskemål framställs. Under förutsättning att tillfredsställande garantier finns för att beställaren erlägger betalning bör detta även kunna gälla beställningar som överstiger den föreslagna gränsen för utlämnande (prop. 1989/90:138 s. 12)

I de förordningsmotiv (1992:3) till avgiftsförordningen som senare följde anförde departementschefen bl.a. följande (s.17).

Telefaxkopian kan betraktas som en "vanlig" kopia som expedieras på visst sätt och bör behandlas som andra kopior. Om det begärs och myndigheten förfogar över telefaxutrustning kan kopior således expedieras via telefax och avgift tas ut som för "vanliga" kopior. Förutsättningen är dock att myndigheten finner det lämpligt, varvid bl.a. frågor om sekretess kan inverka på bedömningen.

Bedömning

Som jag har anfört i ett tidigare ärende är det domstolen som har att avgöra om det är lämpligt att använda telefax vid en expediering av handlingar och att denna lämplighetsbedömning måste göras i varje enskilt fall (JO 1994/95 s. 63).

När någon beställer en kopia av en offentlig handling från en domstol följer av 12 § första stycket 1 serviceförordningen att handlingen bör expedieras med post *om inte annat har begärts*. Att valet av form för expedieringen av en handling påverkas av mottagarens önskemål framgår således direkt av författningstexten. Vid den lämplighetsprövning som domstolen har att göra enligt 12 § första stycket 2 serviceförordningen är det därför enligt min mening naturligt att tolka reglerna så att en handling bör expedieras per telefax om det begärs och inte omständigheterna i det enskilda fallet gör att en sådan expedition inte är lämplig. Vid bedömningen av om det är lämpligt att använda telefaxutrustningen bör således beställarens önskemål om att få handlingen expedierad via telefax anses ge upphov till en presumtion för att denna expedieringsform skall användas. De

ovan återgivna förarbetsuttalandena utesluter inte en sådan tolkning. Tvärtom vinner den stöd i departementschefens uttalande i prop. 1989/90:138 s. 12.

Som exempel på omständigheter som vid tingsrättens lämplighetsbedömning måste vägas in vid sidan av ett framfört önskemål har jag i det nyss nämnda ärendet angett den tekniska utrustning som finns, dess funktionsduglighet vid tillfället, arbetssituationen, beställningens omfattning och handlingens innehåll.

Tingsrätten har i sitt remissvar anfört att den begärda handlingen "kunde sändas per post och inte nödvändigtvis med telefax". Lagmannens skriftliga besked till Leif B. var att "domstolen bedömt det så att häktningsframställningen kunde sändas per post." Som tidigare har nämnts är huvudregeln enligt serviceförordningen att handlingar bör expedieras per post. Tingsrätten behövde därför inte pröva om en sådan expedition var möjlig. Den prövning som tingsrätten skulle ha gjort men uppenbarligen underlät att göra avsåg i stället det lämpliga i att skicka handlingen per telefax. Tingsrätten har inte vare sig i brevet till Leif B. eller i sitt remissyttrande angett någon omständighet som talar mot att handlingen expedierades på sådant sätt. Jag har vid min prövning inte heller funnit någon sådan omständighet. Enligt min mening borde därför en lämplighetsbedömning enligt serviceförordningens regler ha resulterat i att tingsrätten efterkom Leif B:s önskemål att den begärda handlingen skulle expedieras per telefax.

Kritik mot en tingsrätt för handläggningen av ett överklagande av en överförmyndarnämnds beslut

(Dnr 4096-1995)

I ett beslut den 10 september 1996 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Initiativet m.m.

Överförmyndarnämnden i Höganäs kommun beslutade den 23 augusti 1994 att på ansökan av en god man, H.S., lämna tillstånd till försäljning av dennes huvudman A.H:s fastighet. Beslutet överklagades till Helsingborgs tingsrätt av tre släktingar till A.H:s avlidne make.

Med anledning av en anmälan mot överförmyndarnämnden angående dess agerande i samband med den gode mannens begäran om tillstånd till försäljning av fastigheten, lånades överförmyndarnämndens akt i ärendet in och granskades. Vidare infordrades nämndens yttrande över vad som anförts i den aktuella anmälan. Mot bakgrund av det som vid granskningen av akten och nämndens yttrande framkom angående Helsingborgs tingsrätts agerande i samband med handläggningen av överklagandena av överförmyndarnämndens beslut, beslutade jag att inleda en utredning i saken.

Utredning

Helsingborgs tingsrätt anmodades att yttra sig över följande promemoria.

Sedan överförmyndarnämnden den 23 augusti 1994 lämnat tillstånd till försäljningen och fastigheten sålts har A.S. till Helsingborgs tingsrätt inkommit med en skrivelse rubricerad "Överklagande av överförmyndares beslut enligt § 33 den 23/8". Vidare har R.K. och S.C. till samma tingsrätt inkommit med skrivelser rubricerade "Överklagande av försäljning av fastigheten Krapperup 14:152 i Höganäs kommun". S.C:s skrivelse har av tingsrätten behandlats som ett överklagande av den för nye ägaren beviljade lagfarten och överlämnats till hovrätten för prövning medan A.S:s och R.K:s skrivelser har tagits upp till prövning av tingsrätten i ärende FM 467/94. Tingsrätten har i detta ärende fattat ett slutligt beslut i protokoll den 14 juli 1995. I protokollet är A.S. och R.K. upptagna som sökande, Överförmyndarnämnden i Höganäs som förklarande och saken har angetts vara "Överklagande av överförmyndarnämndens beslut". I beslutet har tingsrätten kritiserat överförmyndarnämndens handläggning vid godkännandet av fastighetsförsäljningen i olika avseenden och därefter avskrivit ärendet med motiveringen att det med den angivna kritiken inte funnits skäl att vidta ytterligare åtgärder.

Av en tjänsteanteckning, upprättad av överförmyndarnämndens sekreterare Helena Göransson efter ett sammanträffande i Helsingborgs tingsrätt den 10 augusti 1995 med lagmannen Johan Leche och rådmannen Roger Backman, framgår bl.a. följande. Helena Göransson ställde vid mötet frågan om A.S:s och R.K:s skrivelser betraktades som överklaganden av överförmyndarnämndens beslut om tillstånd till försäljning. Roger Backman svarade att de ej behandlades som överklaganden av överförmyndarnämndens tillståndsbeslut p.g.a. nullitet (lagfart hade beviljats och överklagats). Beteckningen av saken var en diarieföringsteknisk fråga.

Med anledning av vad som framkommit bör Helsingborgs tingsrätt anmodas att inkomma med upplysningar och yttrande angående handläggningen av de aktuella överklagandena.

Lagmannen Johan Leche hänvisade i remissvar till ett yttrande från rådmannen Roger Backman och angav att tingsrätten därutöver inte hade något att anföra. Roger Backman, som till sitt yttrande fogat ett antal handlingar ur tingsrättens akt, anförde följande.

Den 5 oktober 1994 inkom till tingsrätten överklagandeskriften från A.S. Samma dag översände tingsrätten skriften till överförmyndarnämnden i Höganäs för kännedom och eventuell åtgärd. Den 7 oktober 1994 inkom till tingsrätten skriften från R.K. och även denna skrift översändes den 7 oktober 1994 till överförmyndarnämnden. Den 13 oktober 1994 inkom till inskrivningsmyndigheten vid tingsrätten överklagandeskriften från S.C. och inskrivningsmyndigheten uppfattade denna som ett överklagande av beviljad lagfart å aktuella fastigheter och översände därför skriften till hovrätten. Eftersom S.C. i denna skrift även ställt vissa frågor, besvarades dessa av inskrivningsdomaren, rådmannen Marie Hartman, i brev av den 19 oktober 1994. Samma dag, vilket också framgår av brevet, överlämnades S.C:s skrift jämte brevet till tingsrättens förmynderskapsavdelning. Den 19 oktober 1994 beslöt jag att företa en närmare granskning av överförmyndarnämndens agerande i ärendet och infordrade därför omgående överförmyndarnämndens akt.

Med anledning av att tingsrätten tidigare till överförmyndarnämnden översänt överklagandeskrifterna till nämnden för eventuell åtgärd beslöt nämnden den 21 oktober 1994 att förutsättningar för en omprövning enligt 27 § förvaltningslagen av tillståndsbeslutet ej förelåg och nämnden överlämnade därför överklagandet till tingsrätten.

I beslut den 28 oktober 1994 fann hovrätten ej skäl att undanröja den beviljade lagfarten och S.C:s talan lämnades därför utan bifall.

Vid ett flertal underhandskontakter med de tre klagandena och jämväl med ombud för dessa förklarade jag – liksom även rådmannen Marie Hartman

gjort i sitt brev – att klagandenas önskan att köpet skulle återgå förutsatte att talan väcktes vid domstol mot nye ägaren med yrkande om bättre rätt till fast egendom. Vidare förklarade jag att en omprövning och eventuell ändring av överförmyndarnämndens tillståndsbeslut i efterhand ej skulle kunna leda till att köpet blev ogiltigt. När jag uppgav att tingsrätten avsåg att närmare granska den gode mannens och överförmyndarnämndens handläggning lät de sig nöja med detta och uttryckte tillfredsställelse med ett sådant tillvägagångssätt.

Vid inspektion den 23 november 1994 av överförmyndarnämnden infordrade tingsrätten bl a nämndens yttrande angående huruvida den gode mannen enligt nämndens mening alltjämt borde kvarstå som god man. I beslut den 13 december 1994 beslöt nämnden att avstå från att hemställa om entledigande av den gode mannen.

Den 9 januari 1995 beslöt tingsrätten bl a att av egen kraft uppta till prövning frågan huruvida den gode mannen likväl borde entledigas. Sedan samtliga berörda givits tillfälle att yttra sig, inkom svar.

Trots att bl a överförmyndarnämnden i sitt yttrande vidhållit att det ej fanns anledning att byta god man beslöt tingsrätten den 4 april 1995 att entlediga den gode mannen och förordna en ny i dennes ställe. Den gode mannen överklagade detta beslut till hovrätten som den 23 maj 1995 återförvisade ärendet på grund av att jag felaktigt avgjort detta utan att tre nämndemän deltagit i beslutet. Efter återförvisningen meddelade tingsrätten med korrekt sammansättning den 29 maj 1995 beslut med sakligt sett samma innehåll som det tidigare beslutet. Detta har ej överklagats.

Vid denna tid förekom i massmedia uppgifter om att oegentligheter skulle ha förekommit i samband med försäljningen av nu aktuella fastigheter. Detta ledde till att polismyndigheten i Helsingborg den 30 maj 1995 gjorde en anmälan mot den gode mannen H.S. för misstanke om bedrägeri. Den 6 juni 1995 beslöt distriktsåklagaren Olle Montan att inleda en förundersökning beträffande S:s agerande. Brottsmisstanken angavs som trolöshet mot huvudman. Denna utredning pågår alltjämt.

Eftersom tingsrätten har till uppgift att granska överförmyndarnämndens verksamhet, beslöt jag att – innan ärendet slutligt avgjordes – genomföra ytterligare en inspektion av överförmyndarnämnden i Höganäs.

De tre klagandena, som inte bara överklagat nämndens tillståndsbeslut utan även framfört kritik mot nämndens handläggning, var som tidigare angivits helt införstådda med att en ändring av nämndens tillståndsbeslut ej skulle kunna leda till för dem önskat resultat eftersom lagfarten för de nya ägarna vunnit laga kraft. Klagandena förklarade sig därför nöjda med att tingsrätten beslutat att närmare granska nämndens roll vid behandlingen av ärendet.

Den 20 juni 1995 ägde inspektionen rum och ledde till att tingsrätten i beslut den 14 juli 1995 riktade allvarlig kritik mot nämndens agerande. Då tillräckliga skäl ej förelåg att avsätta nämnden, återstod för tingsrätten ej något annat än att med anförd kritik avskriva ärendet från vidare handläggning.

Avskrivningsbeslutet överklagades av nämnden och den 10 oktober 1995 avvisade hovrätten nämndens överklagande.

Bedömning

Av utredningen framgår att tingsrätten mottagit tre skrivelser med överklaganden av Överförmyndarnämndens i Höganäs beslut att lämna tillstånd till försäljning av A.H:s fastighet. Ett av dessa överklaganden har behandlats som ett överklagande av tingsrättens beslut att bevilja lagfart för den nye ägaren och överlämnats till hovrätten för prövning. De båda andra överklagandena har handlagts i ett förmynderskapsärende, och tingsrätten har i ett

slutligt beslut i protokoll, efter att ha kritiserat överförmyndarnämndens handläggning vid godkännandet av fastighetsförsäljningen i olika avseenden, avskrivit detta ärende från vidare handläggning.

Före den 1 juli 1995 stadgades i 15 kap. 15 § föräldrabalken (FB), jämförd med 20 § samma kapitel, bl.a. att en god man inte utan överförmyndarens samtycke fick överlåta huvudmannens fasta egendom. Enligt 20 kap. 4 och 5 §§ FB, i deras lydelse före nämnda tidpunkt, fick överförmyndarens tillstånd till åtgärd beträffande huvudmans egendom sökas endast av den gode mannen. Talan mot beslut i sådana ärenden fick, med vissa undantag som inte är aktuella i detta ärende, föras endast av den gode mannen. (Regler med motsvarande innebörd finns nu i 14 kap. 11 § och 20 kap. 4 § föräldrabalken.)

Talan mot ett beslut om tillstånd till en förvaltningsåtgärd kan således överklagas endast av den gode mannen. Av den i 22 § förvaltningslagen (1986:223) stadgade principen att endast beslut som går den klagande emot kan överklagas följer vidare att ett positivt tillståndsbeslut över huvud taget inte kan överklagas.

Vid sin handläggning av överklagandena hade tingsrätten att tillämpa lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden. (Lagen har numera omarbetats och från den 1 juli 1996 gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden.) Enligt 3 § i den s.k. ärendelagens tidigare lydelse skulle en ansökan omedelbart avvisas, om det var uppenbart att den inte kunde tas upp av rätten. Detsamma gällde för överklaganden. Ett beslut om avvisning kunde enligt 6 § avgöras av ensamdomare, medan en prövning av överklagandet i sak skulle ske av en lagfaren domare och nämndemän. – Ett överklagande av ett beslut från någon som inte är behörig att klaga, eller av ett beslut som inte är överklagbart, innebär enligt min mening att det föreligger sådana brister i förutsättningarna för en prövning av överklagandet att detta omedelbart borde ha avvisats. Tingsrätten har således förfarit felaktigt vid sin handläggning av de båda överklaganden som handlagts i förmynderskapsärendet.

Tingsrätten har i sitt beslut i förmynderskapsärendet, i stället för att ta ställning till den fråga som angetts som föremål för prövningen, uttalat kritik och synpunkter på överförmyndarnämndens handläggning av tillståndsärendet. Mot bakgrund av att tingsrätten vid denna tidpunkt var tillsynsmyndighet över överförmyndarnämnden och i denna egenskap naturligtvis hade rätt att ha synpunkter på nämndens handläggning av tillståndsärenden, har jag har inget att erinra mot att tingsrätten uttalat sin uppfattning i saken. Enligt min mening förefaller det dock märkligt att dessa synpunkter inte i stället dokumenterades i det protokoll som upprättades efter den inspektion av överförmyndarnämnden som tingsrätten företog i juni 1995. Vid denna inspektion gjordes en omfattande genomgång av hur tillståndsärendet handlagts, och eventuella synpunkter på handläggningen synes lämpligen ha kunnat framföras i inspektionsprotokollet.

Åtal mot en biträdande länspolismästare för tjänstefel (underlåtenhet att överlämna en anmälan mot en polisman till åklagare)

(1-1995)

Bakgrund

I en till JO-ämbetet inkommen anonym skrift anfördes bl.a. följande. En polisman vid Polismyndigheten i Hallands län utfärdade hösten 1994 ett besiktningsföreläggande rörande en personbil. Efter en tid fick polismannen reda på att såväl personbilsägaren som föraren hade klagat på åtgärden. Han upptäckte därvid att en poliskommissarie på okänt sätt hade förstört polisens originalhandling avseende besiktningsföreläggandet och ändrat detta till ett s.k. uppvisande. I ett brev till polismyndigheten framförde polismannen klagomål över poliskommissariens handläggning av ärendet och ifrågasatte om poliskommissarien hade begått tjänstefel. Polismannens anmälan överlämnades inte till åklagarmyndigheten.

Med anledning av vad som hade anförts beslutade chefsJO Eklundh att ta upp förhållandena till utredning i ett initiativärende.

Utredning

Polismyndighetens i Hallands län handlingar i saken (261-A10382-94 och 261-AA12082-94) infordrades och granskades.

Det i anmälan nämnda brevet var skrivet av polisassistenten Kent Maltin vid myndigheten. Det var daterat den 23 oktober 1994 och hade rubriken "Ifrågasättande av handläggningen av ärendet 261-A10382-94". Brevet inleddes med tre frågor till polismyndigheten avseende ett av Kent Maltin fattat beslut om kontrollbesiktning. De två första frågorna hade följande lydelse: 1. Var finns polismyndighetens exemplar av "Bevis – övervakning genom polisman" med nr 174498? Hos myndigheten finns bara det exemplar vilket lämnades till föraren. 2. Med vilken rätt har mitt beslut om kontrollbesiktning nr 174498 undanröjts? Tjänstefel?

Brevet innehöll härutöver en redogörelse för det inträffade som kan sammanfattas på följande sätt.

Den 30 juni 1994 omkring kl. 20.00 befann sig Kent Maltin tillsammans med en kollega i en tjänstebil på parkeringen vid Eurostop. De påträffade där en bil som kunde antas ha anknytning till ett snatteriärende som utreddes av en annan patrull. På bilens förarplats satt en kvinna. Kent Maltin beslutade att kontrollera fordonet med stöd av 101 § fordonskungörelsen (1972:595) (FK). Vid kontrollen visade det sig att inga blinkrar fungerade samt att ett däck var blankslitet. Med stöd av bilagan till TSVFS 1986:56 punkt 9 utfärdade Kent Maltin ett "Bevis – övervakning genom polisman" med det ovan angivna numret genom vilket meddelades ett föreläggande om kontrollbesiktning före den 29 juli 1994. Vidare utfärdades ett ordnings-

föreläggande för kvinnan på förarplatsen, Eva R., som uppgav att hon var bilens förare. Föreläggandet godkändes av henne. Eva och Birger R. anförde härefter besvär mot ordningsföreläggandet. I samband med att detta ärende lades upp ändrades föreläggandet om kontrollbesiktning av poliskommissarien Rolf Johansson vid myndigheten till ett föreläggande om uppvisande, något som enligt Kent Maltins uppfattning stod i strid med 116 § FK.

Kent Maltins brev besvarades av Rolf Johansson i en skrivelse daterad den 25 oktober 1994. Som svar på fråga 1 uppgav han att polismyndighetens exemplar av "Bevis – övervakning genom polisman" sorteras ut ur pärmen och kastas när uppvisandet har skett. I stället förvaras det exemplar på vilket en polisman eller behörig person vid en verkstad har intygat att bristfälligheterna har avhjälpts. Med anledning av den andra frågan förklarade han inledningsvis att det enligt hans uppfattning inte fanns några förutsättningar för ett föreläggande enligt 101 § FK i det aktuella fallet. Han hänvisade därvid till vad som sägs i Trafik Rättsfall, Kommentarer om att det vid tillämpningen av denna paragraf skall vara fråga om bristfälligheter som kan konstateras utan att polismannen gör någon noggrannare undersökning av fordonet. Han återgav vidare ett uttalande av innebörd att befogenheterna enligt 101 § FK inte bör få utnyttjas så att polismän utan förordnande att utföra flygande inspektion regelmässigt stoppar fordon och undersöker dessa för att upptäcka bristfälligheter utan att en undersökning bör få ske endast om det redan när fordonet stoppas finns klara tecken på att fordonet har ett eller flera allvarliga fel. Rolf Johansson hänvisade vidare till att bilen inte hade observerats innan den parkerades. Rolf Johansson hade av dessa skäl medgett att föreläggandet om kontrollbesiktning ändrades till ett föreläggande om uppvisande. Rolf Johansson anförde vidare att han var medveten om att detta var "en felaktighet" av honom. Om det var fråga om ett tjänstefel ville han inte bedöma. Han förklarade emellertid att han medgav de faktiska omständigheterna och att han lät "myndigheten ev. föra ärendet vidare".

En skrivelse av den 28 november 1994, rubricerad "Ifrågasatt handläggning av ärendet 261-A10382-94" och undertecknad av poliskommissarien Ingvar Nibble vid polismyndigheten hade följande lydelse.

Polisassistenten Kent Maltin har i skrivelse krävt skriftligt svar på vissa frågor.

Poliskommissarien Rolf Johansson har i skrivelse av 1994-10-25 besvarat frågorna.

Denna skrivelse har tillställts Maltin.

Johansson har gjort en förmansprövning av Maltins åtgärder. Vid ett sammanträffande på undertecknads tjänsterum den 21 november 1994 mellan Johansson och Maltin klarades meningsmotsättningarna ut.

Maltin förklarade sig nöjd med åtgärderna i ärendet och påkallade ingen ytterligare utredning.

På skrivelsen hade tecknats ett beslut daterat den 28 november 1994 och undertecknat av biträdande länspolismästaren Johan von Sydow av följande lydelse.

Ingen vidare åtgärd.

Avföres. A.a.

På grund av vad som hade framkommit vid granskningen fann chefsJO Eklundh anledning anta att befattningshavare som stod under hans tillsyn hade

gjort sig skyldiga till undertryckande av urkund enligt 14 kap. 4 § brottsbalken och tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. ChefsJO Eklundh beslutade därför att inleda förundersökning angående sådana brott och uppdrog åt överåklagaren Peter Hertting vid Regionåklagarmyndigheten i Vänersborg att leda och låta verkställa utredningen.

Under förundersökningen hölls förhör med Birger R., som vid tillfället i fråga disponerade den aktuella bilen, samt med Kent Maltin och polisassistenten Tommy Gustavsson. Rolf Johansson, Ingvar Nibble och Johan von Sydow hördes som misstänkta för brott.

Vid förhöret delgavs poliskommissarien Rolf Johansson misstanke om brott enligt följande.

1. Tjänstefel genom att ha ändrat ett föreläggande om kontrollbesiktning till ett föreläggande om att inställa fordonet inför polismyndighet.
2. Undertryckande av urkund genom att ha undanskaffat polisens exemplar av föreläggandet om kontrollbesiktning.
3. Tjänstefel genom att underlåta att lämna över anmälan från Kent Maltin till åklagare i strid med bestämmelserna i 6 kap. 1 § första stycket polisförordningen (1984:730).

Rolf Johansson bestred ansvar och uppgav att han i sin egenskap av förman hade ändrat föreläggandet om kontrollbesiktning till ett föreläggande om att inställa fordonet inför polismyndighet, eftersom det enligt hans mening inte förelåg förutsättningar att utfärda ett föreläggande om kontrollbesiktning. Som grund för denna bedömning åberopade han att Kent Maltin inte hade iakttagit fordonet under färd. Han medgav att ändringen var felaktig men förklarade att förfarandet enligt hans mening inte var så allvarligt att det kunde betraktas som tjänstefel. Beträffande påståendet om undertryckande av urkund invände han att han hade följt de rutiner som tillämpas vid myndigheten för hantering av dylika handlingar. Vad gäller påståendet att han skulle ha underlåtit att överlämna Kent Maltins anmälan till åklagare hänvisade han till att ärendet handlades vid länspolismästarens kansli.

Ingvar Nibble hördes som misstänkt för tjänstefel bestående i att han i strid med bestämmelserna i 6 kap. 1 § första stycket i polisförordningen hade underlåtit att till åklagare överlämna en anmälan från Kent Maltin till polismyndigheten.

Ingvar Nibble bestred ansvar och uppgav att han hade föredragit ärendet för Johan von Sydow för ställningstagande till hur anmälan skulle handläggas.

Med hänsyn till de uppgifter som framkommit under förundersökningen ansåg chefsJO Eklundh att brott inte kunde styrkas beträffande de gärningar som lagts Rolf Johansson till last. När det gällde Ingvar Nibble hade inte annat framkommit än att han hade föredragit Kent Maltins anmälan för Johan von Sydow. Ingvar Nibble hade således inte handlat i strid med vad som gällde för hans uppgift som poliskommissarie vid länspolismästarens kansli. ChefsJO Eklundh beslutade därför den 14 februari 1996 att förundersökningen skulle läggas ned i dessa delar.

Biträdande länspolismästaren Johan von Sydow hördes som misstänkt för tjänstefel bestående i att han uppsåtligen i strid med vad som följer av 6 kap. 1 § första stycket polisförordningen hade avskrivit det ärende som Kent

Maltin hade anhängiggjort vid myndigheten genom det brev som har nämnts i det föregående. Johan von Sydow vitsordade de faktiska omständigheterna men bestred ansvar för tjänstefel på den grunden att han endast handlat oaktsamt och att gärningen borde kunna bedömas som ringa. Johan von Sydow delgavs härefter misstanke om oaktsamt brott.

Sedan Johan von Sydow och advokaten Bengt Persson i egenskap av ombud och privat försvarare för denne hade tagit del av utredningen enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken utvecklade Bengt Persson Johan von Sydows inställning i frågan om gärningen skulle bedömas som ringa på följande sätt.

Skulle chefsjustitieombudsmannen komma till den uppfattningen att von Sydow gjort sig skyldig till tjänstefel, invänder von Sydow under alla omständigheter i andra hand att vad som läggs honom till last är att anse som ringa, varvid ansvar inte bör ådömas. I den helhetsbedömning som skall ske av gärningen om den är ringa, vill von Sydow särskilt framhålla den otydlighet som Maltins skrivelse innefattat genom att endast fordra svar på vissa frågor jämte att efterföljande föredragning genom Nibble givit von Sydow den uppfattningen att oenighet ej längre förelåg mellan de inblandade och att saken därför var utagerad och att ärendet kunde avföras. Även om von Sydow har att känna till de föreskrifter och allmänna råd som gäller ifråga om anmälningsupptagning och överlämnande till åklagare, så har omständigheterna i förevarande ärende uppenbarligen varit sådana att dessa frågor inte alldeles lätt låter sig besvaras. Härtill kommer att förundersökningen nedlagts beträffande Rolf Johansson, då brott inte kunnat styrkas beträffande honom, varför von Sydows eventuella underlåtenhet inte kan anses ha medfört någon skada eller egentlig olägenhet för någon.

I ett beslut den 19 juni 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Föreläggandet om kontrollbesiktning

Kontroll av fordon kan ske vid flygande inspektion enligt 91 § FK. De brister hos ett fordon som upptäcks vid en sådan inspektion kan föranleda körförbud eller föreläggande för fordonets ägare att avhjälpa bristerna och inom viss tid antingen inställa fordonet för kontrollbesiktning eller genom intyg eller på annat tillförlitligt sätt styrka för en polismyndighet eller bilinspektör att bristerna har avhjälpts (93 § FK).

Även om flygande inspektion inte har utförts, får enligt 101 § första stycket FK en polisman, som uppfyller de krav som Rikspolisstyrelsen föreskriver i fråga om utbildning, meddela körförbud för bl.a. en personbil om det klart framgår att fordonet har så stora brister att det inte kan användas utan uppenbar fara för trafiksäkerheten. Är bristerna hos fordonet inte så stora att körförbud bör meddelas, men det ändå klart framgår att de är av mer än ringa betydelse för trafiksäkerheten, får polismannen i stället förelägga fordonets ägare att avhjälpa bristerna och inom viss tid inställa fordonet för kontrollbesiktning. I motsats till vad som gäller i fråga om flygande inspektion gör bestämmelserna i 101 § FK det således inte möjligt att utfärda ett föreläggande innebärande att fordonsägaren genom intyg eller på annat sätt skall styrka för en polismyndighet eller bilinspektör att bristerna har avhjälpts.

En förutsättning för utfärdande av ett föreläggande enligt 101 § FK är att fordonet har anträffats på väg eller under sådana omständigheter att det finns anledning att anta att det strax dessförinnan har använts på vägen (101 § andra stycket FK).

Enligt punkt 9 i bilagan till Trafiksäkerhetsverkets föreskrifter (TSVFS 1986:56) om övervakning genom polisman skall den omständigheten att körriktningsvisarna på det kontrollerade fordonet är ur funktion föranleda ett föreläggande om kontrollbesiktning.

Av 115 och 116 §§ FK framgår att ett föreläggande enligt 101 § FK inte får överklagas.

Rolf Johansson har i egenskap av Kent Maltins förman ändrat dennes med stöd av 101 § FK meddelade föreläggande om kontrollbesiktning av fordonet till att avse ett s.k. uppvisande, eftersom han ansåg att det inte fanns rättslig grund för föreläggandet. Han har härvid i första hand åberopat att Kent Maltin inte hade iakttagit fordonet under färd och att 101 § FK därför över huvud taget inte var tillämplig. I den skrivelse av den 25 oktober 1994 som har nämnts i det föregående har han också hänvisat till vad som sägs i det i kommentaren återgivna avsnittet av förarbetena till bestämmelsen om att det vid tillämpningen av 101 § FK bör vara fråga om bristfälligheter som kan konstateras utan att polismannen gör någon noggrannare undersökning av fordonet samt att det inte bör få förekomma att polismän tillämpar bestämmelserna på sådant sätt att de regelmässigt stoppar fordon och undersöker dessa för att upptäcka bristfälligheter.

I polislagen (1984:387) och i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. finns uttryckliga regler om förmansprövning. I övrigt saknas föreskrifter om i vilka situationer en förman inom polisväsendet kan ändra en underställd befattningshavares beslut. Det har emellertid ansetts att en förman även utan uttryckligt författningsstöd har rätt att häva ett felaktigt beslut om gripande (se SOU 1993:60 s. 170 f. och prop. 1986/87:112 s. 45 f.).

I annan verksamhet vid en polismyndighet än den brottsbekämpande gäller bestämmelserna i 27 § förvaltningslagen (1986:223) om omprövning av beslut. Om en myndighet finner att ett beslut som den har meddelat som första instans är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Härtill kommer att förvaltningsmyndigheterna enligt i praxis utvecklade principer anses ha vidsträckta befogenheter att ompröva sina beslut utom när det gäller återkallelse av gynnande beslut.

Jag har för egen del ansett att ett vakthavande befäl i samband med förmansprövning borde ha ändrat ett av en polisman felaktigt fattat beslut om omhändertagande av ett körkort (beslut den 16 februari 1995 i JO:s ärende dnr 2586-1994).

Jag kan inte finna att Kent Maltins åtgärd att utfärda ett föreläggande om kontrollbesiktning stod i strid med ordalydelsen av 101 § FK. Med hänsyn till att bilen påträffades på en parkeringsplats utanför ett butikskomplex med föraren sittande på förarplatsen får hans bedömning att det fanns anledning att anta att det strax dessförinnan hade använts på vägen anses ligga inom

ramen för vad som får godtas. Inte heller de i Rolf Johanssons skrivelse återgivna uttalandena i kommentaren till fordonskungörelsen ger vid handen att Kent Maltins beslut att utfärda föreläggandet skulle ha varit felaktigt på sådant sätt att det fanns förutsättningar att ändra det vid en förmansprövning.

Härtill kommer att det beslut som Rolf Johansson fattade vid förmansprövningen, nämligen att ersätta föreläggandet om kontrollbesiktning med ett föreläggande om s.k. uppvisande, saknar varje rättsligt stöd. Ett föreläggande av innebörd att fordonets ägare genom intyg eller på annat tillförlitligt sätt skall styrka för en polismyndighet eller bilinspektör att bristerna hos fordonet har avhjälpts får, som framgår av vad som har sagts i det föregående, utfärdas endast i samband med en flygande inspektion enligt 91 § FK. Med Rolf Johanssons utgångspunkt att situationen var sådan att 101 § FK över huvud taget inte var tillämplig hade det inte varit möjligt att ändra Kent Maltins beslut på annat sätt än genom att undanröja föreläggandet utan att sätta något nytt föreläggande i dess ställe.

Jag anser emellertid att Rolf Johanssons felbedömning inte är av så allvarlig art att den kan medföra straffansvar som tjänstefel. Jag beaktar härvid särskilt att hans beslut inte har medfört någon skada eller annan olägenhet för någon enskild person.

Hanteringen av föreläggandet

Av utredningen framgår att ett föreläggande enligt 101 § utfärdas på ett blankettset bestående av ett vitt, ett blått och ett gult exemplar. Vid utfärdandet får fordonsägaren det gula exemplaret. Det vita exemplaret översänds till bilregistret, och det blå exemplaret sätts enligt de vid polismyndigheten tillämpade rutinerna in i en pärm hos myndigheten. I det här aktuella fallet sorterades det blå exemplaret bort i samband med att fordonsägaren uppvisade sitt gula exemplar för polisen sedan felen hade avhjälpts. Det gula exemplaret arkiverades sedan hos polismyndigheten.

Av 14 kap. 1 § andra stycket brottsbalken (BrB) framgår att såsom urkund anses protokoll, kontrakt, skuldebrev, intyg och andra handlingar som upprättats till bevis eller annars är av betydelse som bevis och att detsamma gäller i fråga om legitimationskort, biljetter och dylika bevismärken. Att samtliga i ett blankettset ingående samtidigt framställda exemplar av ett protokoll över användningen av straffprocessuella tvångsmedel utgör urkunder framgår av ett avgörande av Högsta domstolen (NJA 1989 s. 656).

Den som förstör, gör obrukbar eller undanskaffar en urkund, över vilken han vid tillfället inte äger så förfoga, döms enligt 14 kap. 4 § brottsbalken, om åtgärden innebär fara i bevishänseende och brottet ej är att anse som bokföringsbrott, för undertryckande av urkund.

Av vad som har sagts i det föregående följer att det blå exemplaret i blankettsetet utgjorde en urkund. Någon rätt för Rolf Johansson att förfoga över detta fanns inte. Hans åtgärd att kasta bort det innebar enligt min mening att de objektiva rekvisiten för brottet undertryckande av urkund var uppfyllda. Detta förhållande ändras inte av att den bortkastade urkunden ersattes med en annan liknande urkund. Båda exemplaren skulle således ha arkiverats hos polismyndigheten.

Rolf Johansson har som grund för sitt bestridande av ansvar för undertryckande av urkund hänvisat till att han följde de rutiner som tillämpas vid myndigheten för förelägganden enligt 93 § FK. Jag anser mig mot denna bakgrund inte kunna visa annat än att Rolf Johansson när han kastade bort det blå exemplaret hade den uppfattningen att han hade rätt till detta. Denna villfarelse får anses vara av sådant slag att ansvar för undertryckande av urkund inte kan komma i fråga. Jag finner inte heller i övrigt anledning att gå vidare i saken.

Frågan om anmälan till åklagare

Om det i en anmälan till polisen har påstått att en arbetstagare inom polisväsendet har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på annat sätt har förfarit felaktigt i sin myndighetsutövning skall anmälan omedelbart överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte (6 kap. 1 § första stycket polisförordningen). Undantag härifrån görs endast för det fall att det är fråga om trafikbrott av visst slag och polismyndigheten har beslutat att inleda förundersökning (6 kap. 1 § tredje stycket polisförordningen).

Av Kent Maltins brev framgick att han ansåg att Rolf Johansson hade handlat felaktigt när han ändrade föreläggandet om kontrollbesiktning. Det kan också utläsas av brevet att han ansåg att det inträffade skulle kunna bedömas som tjänstefel. Att Rolf Johansson uppfattade brevet på detta sätt framgår av att han i sin svarsskrivelse av den 25 oktober 1994 medgav att han hade handlat felaktigt, att han inte själv ville bedöma om det var fråga om ett tjänstefel samt att han lät "myndigheten ev. föra ärendet vidare". Det kan således inte råda något tvivel om att Kent Maltins brev innefattade en sådan anmälan som åsyftas i 6 kap. 1 § första stycket polisförordningen.

Den ordning som har föreskrivits för utredning av sådana brott av arbetstagare inom polisväsendet som har anknytning till arbetet innebär att polisen i viss utsträckning är bortkopplad från de uppgifter som den annars har när det gäller att utreda brott och att dessa i stället ankommer på åklagare. Uppgiften att handlägga sådana frågor har inom åklagarväsendet anförtrotts endast vissa högre befattningshavare. Reglerna i 6 kap. 1 § polisförordningen, som således innebär att en från polisväsendet fristående befattningshavare inom rättsväsendet så snart som möjligt skall ta ställning till om en utredning skall ske och hur den i så fall skall bedrivas, är av grundläggande betydelse för att förebygga misstankar om att ovidkommande hänsyn tas vid utredningen av brott av polismän. Det är för allmänhetens förtroende för polisen därför av största vikt att reglerna om överlämnande till åklagare tillämpas på ett korrekt sätt.

I det här aktuella fallet tillkommer att de påståenden om felaktigt handlande som framfördes i Kent Maltins brev inte utan vidare kunde avfärdas som grundlösa och att det inte heller kunde uteslutas att det påtalade handlandet utgjorde brott. Som framgår av det föregående var förhållandena i själva verket sådana att de föranledde mig att inleda förundersökning avseende tjänstefel.

Johan von Sydow har vidgått att han bär ansvaret för att Kent Maltins brev inte överlämnades till åklagarmyndigheten för prövning av om förundersökning skulle inledas. Det finns emellertid inte någon anledning att tro att han uppsåtligen åsidosatte sin skyldighet enligt 6 kap. 1 § första stycket polisförordningen. Såvitt framgår av utredningen har hans underlåtenhet i stället haft sin grund i att han av oaktsamhet hade underlåtit att sätta sig tillräckligt väl in i ärendet innan han fattade sitt beslut den 28 november 1994 om att inte vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av Kent Maltins skrivelse. Han har vid förhör under förundersökningen uppgett att han med litet mer eftertanke skulle ha lämnat ärendet vidare till regionåklagarmyndigheten.

Med hänsyn till de aktuella reglernas betydelse för allmänhetens förtroende för polisen samt till de krav som måste ställas på en befattningshavare med Johan von Sydows ställning är gärningen inte att anse som ringa.

Åtalsbeslut

Jag beslutar att åtal skall väckas mot Johan von Sydow för tjänstefel (20 kap. 1 § BrB) enligt följande gärningsbeskrivning.

Johan von Sydow har i egenskap av biträdande länspolismästare vid Polismyndigheten i Hallands län vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för uppgiften genom att, i strid med vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § första stycket polisförordningen (1984:730), den 28 november 1994 i Halmstad avskriva en anmälan mot en polisman i stället för att överlämna den till åklagare.

Tingsrättens dom

I en dom den 31 januari 1997 ogillade Halmstads tingsrätt åtalet och anförde följande.

Bakgrund

Polisassistenten Kent Maltin påträffade den 30 juni 1994 en bil som stannats på en parkeringsplats vid Eurostop, Halmstad. Bilen var behäftad med vissa brister. Kent Maltin utfärdade ett "Bevis – övervakning genom polisman" enligt vilket bilen skulle genomgå kontrollbesiktning. Samtidigt förelades föraren en ordningsbot. En tid därefter fick Kent Maltin vetskap om att poliskommissarien Rolf Johansson ändrat besiktningsföreläggandet till ett s.k. uppvisande. Rolf Johansson ansåg vidare att föreläggandet om ordningsbot borde undanröjas.

Kent Maltin skickade den 23 oktober 1994 en skrivelse till polismyndigheten i vilken han bl. a. anförde:

Ifrågasättande av handläggningen av ärendet 261-A10382-94. Undertecknad kräver skriftligt svar på följande frågor:

1. Var finns polismyndighetens exemplar av "Bevis – övervakning genom polisman" med nr 174498? Hos myndigheten finns bara det exemplar vilket lämnades till föraren.

2. Med vilken rätt har mitt beslut om föreläggande om kontrollbesiktning nr 174498 undanröjts? Tjänstefel?

3. Av vilken anledning anser myndigheten att OF B4522873 skall undanröjas. – – – I samband med handläggningen av ärendet har föreläggandet om kontrollbesiktning enligt uppgift ändrats av pkom Rolf Johansson till ett uppvisande. Detta sker enligt min mening i strid mot 116 § FK där det står att läsa att "andra beslut enligt denna kungörelse av polisman, bilinspektör eller riksprovplats än som avses i 115 § FK får inte överklagas". 115 § FK avser körförbud.

Rolf Johansson lämnade i yttrande den 25 oktober 1994 svar på Kent Maltins brev varvid han bl.a. uppgav:

Med hänvisning till ovanstående medgav jag att föreläggandet om kontrollbesiktning ändrades till ett uppvisande. Jag är medveten om att detta var en felaktighet av mig men åtgärden vidtogs efter samråd, dock ej med Maltin. När jag återvände efter semester i början av september underrättade jag Maltin om åtgärden och att den var felaktig. Maltin hade då inget att erinra. Huruvida det är tjänstefel vill jag ej bedöma. Jag medger de faktiska omständigheterna och låter myndigheten ev. föra ärendet vidare.

Poliskommissarie Ingvar Nibble som utredde "interna" brott inom polismyndigheten kallade Kent Maltin och Rolf Johansson till ett samtal eller förhör hos honom. Därefter föredrog Ingvar Nibble den 28 november 1994 ärendet för biträdande länspolismästaren Johan von Sydow. I samband därmed upprättades följande beslutshandling:

Ifrågasatt handläggning av ärendet 261-A10382-94. Polisassistenten Kent Maltin har i skrivelse krävt skriftligt svar på vissa frågor. Poliskommissarien Rolf Johansson har i skrivelse av 1994-10-25 besvarat frågorna. Denna skrivelse har tillställts Maltin. Johansson har gjort en förmansprövning av Maltins åtgärder. Vid ett sammanträffande på undertecknads tjänsterum den 21 november 1994 mellan Johansson och Maltin klarades meningsmotsättningarna ut. Maltin förklarade sig nöjd med åtgärderna i ärendet och påkallade ingen ytterligare utredning.

Halmstad 1994-11-28
Ingvar Nibble
poliskommissarie
BESLUT 1994-11-28
Ingen vidare åtgärd.
Avföres A.a.
Johan von Sydow
bitr länspolismästare

Yrkande

Biträdande överåklagaren Peter Hertting har på uppdrag av chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh yrkat ansvar å Johan von Sydow för tjänstefel jämlikt 20 kap. 1 § brottsbalken enligt följande gärningsbeskrivning: Johan von Sydow har i egenskap av biträdande länspolismästare vid Polismyndigheten i Hallands län vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för uppgiften genom att, i strid med vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § första stycket polisförordningen (1984:730), den 28 november 1994 i Halmstad avskriva en anmälan mot en polisman i stället för att lämna den till åklagare.

Johan von Sydow har bestritt ansvar. Han har därvid anfört att han inte gjort sig skyldig till någon straffbar oaktsamhet. Han har invänt att Kent Maltins skrivelse inte kan anses som en anmälan enligt 6 kap. 1 § första stycket polisförordningen. Han har vidare gjort gällande att gärningen under alla omständigheter är att anse som ringa.

Domskäl

Åklagaren har till utveckling av åtalet anfört: Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av anmälningar mot tjänsteman inom polisväsendet. Avser en anmälan mot en tjänsteman inom polisväsendet påstående om brott som har samband med tjänsten skall brottsanmälan alltid upprättas. Upptagning av en anmälan skall göras av ett polisbefäl. När anmälan upptas skall det inte göras någon prövning av frågan om brott föreligger eller om det berättigade i anmälan. Den prövningen får endast göras av undersökningsledaren. Samma förfarande skall iakttas om det sker en anmälan och det i den påstås att en tjänsteman inom polisväsendet har förfarit felaktigt i sin myndighetsutövning. När en anmälan mot en tjänsteman inom polisväsendet innefattar ett påstående om brott som har samband med tjänsten eller att tjänstemannen på annat sätt har förfarit felaktigt i sin myndighetsutövning, skall polismyndigheten se till att anmälan alltid omedelbart lämnas över till åklagare för prövning av om förundersökning skall inledas eller inte. Samma sak skall gälla om det i något annat fall kan uppkomma fråga om att inleda förundersökning mot en tjänsteman inom polisväsendet för brott som har samband med tjänsten. – Enligt åklagarförordningen var överåklagare och regionåklagare exklusivt behöriga att handlägga ifrågavarande ärenden. Föreskrifterna avser att skapa garantier för en objektiv utredning och att förhindra att fråga om brott eller felaktigt förfarande av polisman "sopas under mattan". – Den oaktsamhet som läggs Johan von Sydow till last består i att denne inte satt sig in i ärendet tillräckligt mycket. Han borde vid en läsning av Kent Maltins skrivelse och Rolf Johanssons yttrande samt av de föreskrifter som finns om besiktning av fordon ha uppmärksammat att det förelåg brottsmisstankar mot Rolf Johansson.

Johan von Sydow har uppgett: Han remitterade Kent Maltins skrivelse till Rolf Johansson för att denne skulle svara på frågorna i skrivelsen. Ingvar Nibble tog sedan hand om ärendet. Det var känt inom polishuset att det varit motsättningar mellan Kent Maltin och Rolf Johansson. Johan von Sydow underrättades om att Ingvar Nibble haft ett samtal med Kent Maltin och Rolf Johansson vilka därvid varit närvarande samtidigt. Ingvar Nibble kom in till Johan von Sydow och redogjorde för ärendet. Kent Maltins skrivelse uppfattades av både Ingvar Nibble och Johan von Sydow som frågor om varför Rolf Johansson agerat som han gjort. De kom bägge fram till att Rolf Johansson handlat med stöd av sin rätt till förmansprövning. Ingvar Nibble hade stor erfarenhet av frågor som rörde fordonskungörelsen och Johan von Sydow förlitade sig på honom. Ingvar Nibble uppgav att meningsmotsättningarna klarats ut vid samtalet och att det hela kunde avslutas. Enligt Ingvar Nibble hade Kent Maltin förklarat sig nöjd och inte påfordrat någon vidare åtgärd eller utredning. Ingvar Nibble ansåg att det inte var mer att göra

åt saken och föreslog att ärendet skulle avskrivas. Han hade med sig ett förslag till beslut. Föredragningen slutade med att Johan von Sydow skrev under beslutet.

Ingvar Nibble har hörts som vittne. Han har uppgett: Han träffade Kent Maltin och fick veta att denne inte fått något svar på frågorna i sin skrivelse. Ingvar Nibble bad honom att komma upp till honom, vilket denne gjorde. Kent Maltin fick då en kopia av Rolf Johanssons yttrande. Kent Maltin och Ingvar Nibble pratade om ärendet. Ingvar Nibble var själv övertygad om att Kent Maltin gjort fel vid besiktningen av bilen och att Rolf Johansson som chef över Kent Maltin haft rätt att göra en förmansprövning av dennes åtgärder. Ingvar Nibble reagerade för uttrycket "Tjänstefel?" i Kent Maltins skrivelse. Han frågade Kent Maltin om det var en anmälan om tjänstefel. Kent Maltin svarade att det inte var så och uppgav att han inte tyckte att ärendet skulle skickas till åklagaren. Ingvar Nibble förstod att det rådde motsättningar mellan Kent Maltin och Rolf Johansson. Han ville föra ihop dem för att samarbetet mellan dem skulle kunna fortsätta. Han kallade därför upp Rolf Johansson. Kent Maltin och Rolf Johansson pratade med varandra. Kent Maltin började gråta och Ingvar Nibble föreslog då att man skulle avbryta. Kent Maltin sade dock nej till detta. Kent Maltin och Rolf Johansson blev sedan överens om att ärendet var avklarat och att de skulle fortsätta som förut. Efter samtalet skrev Ingvar Nibble ett förslag till beslut. Han gick in till Johan von Sydow och redogjorde för vad som förekommit vid samtalet.

Tingsrättens bedömning

I 6 kap. 1 § första stycket polisförordningen föreskrivs: Om det i en anmälan till polisen har påstått att en arbetstagare inom polisväsendet har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på annat sätt har förfarit felaktigt i sin myndighetsutövning, skall anmälan omedelbart överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte.

Av särskilt intresse i målet är huruvida Kent Maltins skrivelse kan uppfattas som en anmälan enligt nämnda författning. Kent Maltin har använt uttrycket "Tjänstefel?" och Rolf Johansson har svarat att hans åtgärd att ändra föreläggandet om besiktning var felaktig och att han inte ville bedöma huruvida det var tjänstefel. Enligt tingsrättens mening borde Johan von Sydow när han tog del av ärendet ha uppfattat att det förelåg ett sådant påstående om brott eller felaktighet som är att anse som en anmälan. Tingsrätten delar åklagarens bedömning att Johan von Sydow inte satt sig in i ärendet tillräckligt mycket. Genom att skriva av ärendet i stället för att lämna anmälan till åklagaren har Johan von Sydow i sin myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för uppgiften.

Vid bedömande av huruvida gärningen är ringa och därmed fri från ansvar bör i någon mån beaktas att Kent Maltin i egenskap av polisman själv haft möjlighet att upprätta en formell brottsanmälan. Särskilt beaktar tingsrätten emellertid de uppgifter som Ingvar Nibble lämnat vid sin föredragning den 28 november 1994. Denne har för Johan von Sydow lämnat uppgifter med innehåll att Kent Maltin fått svar på sina frågor och inte velat göra någon

anmälan. Ingvar Nibble har vidare uppgett att Kent Maltin var överens med Rolf Johansson om att ärendet skulle avslutas. Vad Ingvar Nibble uppgett har inte befriat Johan von Sydow från skyldigheten att överlämna ärendet med Kent Maltins skrivelse till åklagaren. Med hänsyn till vad som förekommit bör hans förfarande att avskriva ärendet likväl medföra att gärningen anses som ringa. Åtalet skall därför ogillas.

Domen vann laga kraft.

Disciplinförfarande mot en polisman med anledning av ett olämpligt uttalande

(Dnr 4219-1995)

I ett beslut den 7 december 1995 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bakgrund

I en anmälan som kom hit den 16 oktober 1995 (JO:s ärende dnr 3932-1995) anförde Stefan Nilsson att en polisman vid Polismyndigheten i Arvika i samband med ett ingripande hade uttalat "passa Dig så jag inte blåser skallen av Dig". I ärendet framkom att polismannens handlande hade varit föremål för förundersökning under ledning av överåklagaren Folke Ljungwall, Regionåklagarmyndigheten i Karlstad. I ett beslut den 9 oktober 1995 i Regionåklagarmyndighetens i Karlstad ärende R 1012-95 anförde Folke Ljungwall följande.

Stefan Nilsson har anmält polisassistenten Hans Carlberg för olaga hot bestående i att denne under tjänsteutövning sagt till Nilsson: "Passa Dig så jag inte blåser skallen av Dig!" Nilsson har uppgett att han blev rädd eftersom Carlberg bar pistol. Något senare hade Nilsson sagt till Carlberg: "Du har pistol, Jag tar det där hotet på allvar." Carlberg skulle då ha svarat: "Ja det ska Du göra".

Carlberg har erkänt att han har sagt till Nilsson "Jag skall blåsa huvudet av Dig". Detta var dock inte menat som något hot. Orden slank bara ur honom. Carlberg hade inget uppsåt att framkalla allvarlig fruktan hos Nilsson. Strax efteråt frågade Nilsson: "Menar Du allvar med det här?" På detta svarade Carlberg: "Ja det här är allvarligt." Med detta uttalande avsåg dock Carlberg enbart det tidigare händelseförloppet, inte uttalandet att han skulle blåsa huvudet av Nilsson. Carlberg bad senare Nilsson om ursäkt för sitt olyckliga ordval, men Nilsson vägrade godta ursäkten.

Enligt 4 kap. 5 § brottsbalken består brottet olaga hot i att någon lyfter vapen mot annan eller eljest hotar med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom.

Carlbergs uttalande "Jag skall blåsa huvudet av Dig" kan objektivt sett anses ha en sådan innebörd att det faller in under den nyss nämnda bestämmelsen i brottsbalken. Det finns emellertid ingen anledning att betvivla riktigheten i Carlbergs uppgift att uttalandet inte var allvarligt menat och att han inte avsåg att framkalla allvarlig fruktan hos Nilsson. Enligt min mening måste det ha varit uppenbart även för Nilsson att uttalandet inte var allvarligt menat. Jag finner därför att uttalandet inte kan anses ha varit ägnat att hos Nilsson framkalla sådan allvarlig fruktan som anges i straffbestämmelsen. Vid denna bedömning föreligger inte brott och åtal skall inte väckas mot Carlberg för olaga hot.

Carlbergs uttalande var emellertid klart olämpligt och står inte i överensstämmelse med föreskriften i 5 kap. 1 § polisförordningen (1984:730) om hur en polisman skall uppträda. Uttalandet är dock enligt min mening inte av sådan beskaffenhet att den skall anses som tjänstefel.

Vidare inhämtades att Polismyndigheten i Arvika inte hade tagit ställning till om polismannens handlande borde föranleda disciplinpåföljd enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Jag fann i ett beslut den 23 oktober 1995 med hänvisning till polismyndighetens förestående prövning inte skäl att vidta någon åtgärd med anledning av Stefan Nilssons anmälan. Jag anförde dock att jag önskade ta del av polismyndighetens kommande beslut i saken.

I ett beslut i ärendet (dnr AA-793-3635/95), vilket är daterat den 20 oktober 1995 och kom JO-ämbetet till handa den 27 oktober, anförde Polismyndigheten i Arvika (tf. polismästaren Mats Hellman) följande.

Länspolismästaren har genom kommissarien Esko Stakes försorg tillsett att bifogade förundersökningsprotokoll angående olaga hot, tjänstefel samt överåklagare Folke Ljungwalls negativa beslut i åtalsfrågan, överlämnats till Polismyndigheten i Arvika. Överlämnandet har skett med anledning av önskat ställningstagande till om sjätte stycket i överåklagarens beslut medför att disciplinansvar i enlighet med bestämmelserna i lagen (1994:260) om offentlig anställning bör meddelas.

Av handlingarna framgår att polisassistenten Hans Carlberg, vid Polismyndigheten i Arvika övervakningssektionen, under ett ingripande den 1 september 1995 i Arvika mot bl.a. Stefan Nilsson sagt till Nilsson "Passa Dig så jag inte blåser skallen av Dig". Enligt Polismyndighetens uppfattning strider uttalandet från Carlbergs sida mot bestämmelsen i 5 kap. 1 § polisförordningen och Carlberg får härigenom av oaktsamhet anses ha åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning.

Polismyndigheten gör följande bedömning. Carlberg har tillsammans med en kollega i centrala Arvika under aktuell fredagskväll ingripit mot ett antal ungdomar som färdades i en personbil. Ungdomarna störde den allmänna ordningen bl.a. genom att de hängde ut ur bilen och förde oväsen. Samtliga passagerare var berusade. Vid ingripandet möttes Carlberg av starka provokationer och han upplevde en bråkig samt hotfull situation. Han uttalade sig därvid på ett regelstridigt sätt. Efter uttalandet bad Carlberg om ursäkt utan att detta godtogs. Carlberg är väl införstådd med att han handlat på ett felaktigt sätt och ångrar starkt sitt beteende. Med beaktande till samtliga föreliggande omständigheter i ärendet och särskilt ovannämnda förhållanden, menar Polismyndigheten att felet från Carlbergs sida är att anse som ringa och disciplinpåföljd skall därför inte meddelas honom. Om nämnden gör samma bedömning som Polismyndigheten avser myndigheten beivra felet genom ett tillrättavisande samtal med Carlberg. Handlingarna i rubricerade ärende överlämnas härmed för prövning via Länspolismästaren i Värmlands län.

Tillägg: 1995-10-25

Efter jämförelse med Personalansvarsnämndens praxis (PAN-793-33/94) ändrar Polismyndigheten sin inställning och menar följande. Eftersom Personalansvarsnämnden avskrivit ett likartat och jämförbart fall, skall ärendet inte överlämnas till nämnden. Polismyndigheten beslutar med andra ord att inte vidtaga annan åtgärd än ett tillrättavisande samtal med Carlberg.

Med anledning av vad som framkommit i ärendet dnr 3932-1995 fann jag skäl att i ett initiativärende på nytt ta upp de förhållanden som Stefan Nilsson anmält hit.

Bedömning

I 5 kap. 1 § polisförordningen (1984:730) föreskrivs följande.

I sin tjänsteutövning skall polisman uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. Han skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

Av utredningen framgår att polisassistenten Hans Carlberg vid det aktuella tillfället uttalade sig på ett sätt som står i klar strid med denna bestämmelse. Det förhållandet att han måhända kände sig provocerad kan inte göra hans uppträdande ursäktligt. Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd har i likartade och jämförbara fall tidigare ålagt disciplinpåföljd i form av varning (EKB-793-4982/90 och PAN-793-89/92). Hans Carlberg har genom sitt uttalande åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning på ett sätt som enligt min mening innefattar tjänsteförseelse enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Jag beslutar därför att överlämna ärendet till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för avgörande av fråga om disciplinansvar.

Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd

Rikspolisstyrelsens ansvarsnämnd fann i ett beslut den 28 februari 1996 att Hans Carlberg genom uttalandet brutit mot bestämmelsen i 5 kap. 1 § polisförordningen och beslutade att ålägga Hans Carlberg disciplinpåföljd i form av varning.

Arbetsdomstolen

Svenska Polisförbundet väckte talan mot chefsJO i Arbetsdomstolen och yrkade att beslutet om varning skulle undanröjas. ChefsJO bestred käromålet.

I en dom den 22 januari 1997 undanröjde Arbetsdomstolen den Hans Carlberg ålagda disciplinpåföljden och anförde i domen bl.a. följande.

Till utveckling av sin talan har parterna anfört i huvudsak följande.

Förbundet

Hans Carlberg gick ut polisskolan år 1973. Han hade sin första tjänstgöring i Göteborg och flyttade år 1978 till Arvika, där han alltjämt är anställd. Han har tjänstgjort i olika befattningar. Under åren 1980–1991 har han ingått i en grupp för ingripanden mot farliga personer.

Den 1 september 1995 tjänstgjorde Hans Carlberg tillsammans med polisassistenten Rune Albinsson. De körde i Arvika med en civil polisbil men var iförda uniform. De närmade sig en bil som hade en något speciell framfart. Samtliga passagerare i bilen hängde ut genom fönstren. De skrek och skränade och när polisbilen körde förbi såg passagerarna att det var poliser som satt i bilen. De skrek då "snutjävlar, djävla svin" och liknande. Poliserna parkerade i en parkeringsficka längre fram. När bilen med

ungdomarna därefter passerade polisbilen hängde passagerarna alltjämt ut genom fönstren och skrek okvädingsord mot poliserna. Poliserna observerade då att bilen hade en flagga eller något liknande som täckte den bakre delen av bilen och dolde bakbelysningen och registreringsskylten.

Poliserna beslutade sig för att ingripa. De körde efter bilen och stoppade den. Hans Carlberg gick fram till föraren och bad denne följa med ut för att få en ordningsbot för trafikförseelse. Under tiden som Hans Carlberg skulle meddela ordningsboten uppträdde den passagerare som suttit till höger fram i bilen aggressivt. Han fortsatte att skrika okvädingsord till poliserna. Rune Albinsson försökte förmå honom att sätta sig i ungdomarnas bil under det att Hans Carlberg slutförde åtgärderna i anledning av utfärdande av ordningsboten. Även passagerarna i baksätet skrek åt poliserna. Den person som suttit i framsätet i bilen och som var mest stökig och påverkad stod på sig och skrek. De andra satte sig bak på bilens bagagelucka och fortsatte även de att skrika åt poliserna. Den stökige framsätespassageraren var så pass påverkad att han inte klarade av att gå in och sätta sig i ungdomarnas bil.

När Hans Carlberg var klar med ordningsboten, beslutade poliserna att omhänderta den stökige framsätespassageraren. De fick in honom i polisbilen. Rune Albinsson satte sig i polisbilen tillsammans med den omhändertagne. Därvid gick en av ungdomarna, Stefan Nilsson, fram till Hans Carlberg och skrek "Va' fan gör du med Jonas? Han har ju inte gjort något för djävulen". Han kom upp mot Hans Carlberg och ställde sig "på nästipps avstånd" till denne. Stefan Nilsson skrek okvädingsord och knöt nävarna mot Hans Carlberg.

Hans Carlberg uppfattade situationen så att antingen smäller det eller också försöker de frita den person som just omhändertagits. Hans Carlberg stötte därvid bort Stefan Nilsson samtidigt som han uttalade "Jag skall blåsa huvudet av dig". Situationen lugnade sedan ned sig. Stefan Nilsson backade. När Hans Carlberg därefter satte sig i polisbilen för att köra från platsen, kom Stefan Nilsson fram till honom och frågade om han menade allvar. Hans Carlberg svarade då, "Ja det här är allvarligt", med vilket han menade att hela situationen var allvarlig.

Förbundet vidgår att Hans Carlberg uttryckte sig på ett olämpligt sätt, men gör gällande att det förelegat en situation då han inte kunnat besinna sig. Det var ett snabbt skeende, han var hotad och han hade uppfattat det så att det skulle bli fråga om fysiskt våld mot honom eller ett fritagningsförsök.

Stefan Nilsson gjorde samma dag en anmälan mot Hans Carlberg, och det följde en utredning med anledning av denna anmälan. Den 9 oktober 1995 beslutade överåklagaren vid Regionåklagarmyndigheten i Karlstad att inte väcka åtal mot Hans Carlberg. I motiveringen angav överåklagaren bl.a. att det måste ha varit uppenbart även för Stefan Nilsson att uttalandet inte var allvarligt menat och att det således inte varit ägnat att hos Stefan Nilsson framkalla allvarlig fruktan, varför brott inte förelåg. Överåklagaren angav vidare att uttalandet var klart olämpligt och inte i överensstämmelse med föreskriften i 5 kap. 1 § polisförordningen, men att uttalandet enligt hans mening inte var av sådan beskaffenhet att det var att anse som tjänstefel.

Polismyndigheten i Arvika anförde i beslut den 20 och 25 oktober 1995 bl.a. följande. "Vid ingripandet möttes Carlberg av starka provokationer och

han upplevde en bråkig samt hotfull situation. Han uttalade sig därvid på ett regelstridigt sätt. Efter uttalandet bad Carlberg om ursäkt utan att detta godtogs. Carlberg är väl införstådd med att han handlat på ett felaktigt sätt och ångrar starkt sitt beteende. Med beaktande till samtliga föreliggande omständigheter i ärendet och särskilt ovannämnda förhållanden, menar Polismyndigheten att felet från Carlbergs sida är att anse som ringa och disciplinpåföljd skall därför inte meddelas honom." Polismyndigheten beslutade att inte vidta någon annan åtgärd än ett tillrättavisande samtal med Carlberg.

ChefsJO Claes Eklundh har därefter genom beslut den 7 december 1995 överlämnat ärendet till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för avgörande av fråga om disciplinpåföljd.

Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd beslutade den 28 februari 1996 att ålägga Hans Carlberg disciplinpåföljd i form av varning.

Förbundet anser att beslutet bör upphävas. Det fel som Hans Carlberg gjort sig skyldig till i sin tjänsteutövning är vid en bedömning av samtliga omständigheter att anse som ringa. Enligt förbundet skall även beaktas att Hans Carlberg lider av von Willebrands sjukdom, eller blödarsjuka. Hans Carlberg fick under år 1990 kännedom om att han led av denna sjukdom. Denna kan i vissa trängda situationer föranleda att den sjuke överreagerar i sin rädsla för att skadas.

ChefsJO Claes Eklundh

Händelseförloppet är ostridigt.

Hans Carlberg har genom sitt uttalande handlat i strid mot vad han haft att iaktta enligt 5 kap. 1 § polisförordningen på ett sådant sätt att handlandet bör föranleda disciplinpåföljd enligt 14 § lagen om offentlig anställning. Han har således gjort sig skyldig till tjänsteförseelse som inte är att anse som ringa.

Angående ärendets handläggning kan följande omständigheter tilläggas. Sedan överåklagaren Folke Ljungwall, Regionåklagarmyndigheten i Karlstad, beslutat att inte väcka åtal mot Hans Carlberg gjorde Stefan Nilsson en anmälan till Riksdagens ombudsmän. ChefsJO skrev först av ärendet, eftersom det var anhängigt hos polismyndigheten. Sedan polismyndigheten beslutat att inte vidta någon annan åtgärd än ett tillrättavisande samtal initierade chefsJO ärendet hos Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd.

Domskäl

Förbundet har i målet yrkat att Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnds beslut den 28 februari 1996 om att tilldela polismannen Hans Carlberg en varning skall undanröjas. Till stöd för sitt yrkande har förbundet gjort gällande att den tjänsteförseelse som Hans Carlberg gjort sig skyldig till med hänsyn till samtliga omständigheter är att anse som ringa. ChefsJO:s ståndpunkt är att förseelsen inte är att anse som ringa.

I målet har på förbundets begäran Hans Carlberg och överläkaren Stefan Lethagen hörts upplysningsvis.

Hans Carlberg har berättat i allt väsentligt i enlighet med vad förbundet har uppgett om händelseförloppet. Han har tillagt följande. Han bedömde inledningsvis händelsen som ett rutiningripande och blev därför mycket överrumplad av att det plötsligt utvecklade sig till vad han uppfattade som en mycket hotfull situation. Han stod med ryggen mot polisbilens ena bakdörr och bakom denna satt den omhändertagne kamraten till Stefan Nilsson och skrek och bankade när Stefan Nilsson kom fram mot honom med händerna knutna och armarna rakt ned utefter kroppen. Han uppfattade det så att även bilens förare kom emot honom, från vänster sida. Han kände sig inklämd och i den uppkomna situationen kastade han ur sig uttalandet utan någon närmare eftertanke. Han avsåg inte att med uttalandet hota Stefan Nilsson. Det är också uppenbart att Stefan Nilsson inte heller uppfattade hans ord som något hot, eftersom denne genast avbröt sina försök att argumentera om huruvida omhändertagandet var befogat och i stället upplyste Hans Carlberg om att han skulle anmäla honom för vad han hade uttalat. När Stefan Nilsson avbröt sitt aggressiva agerande kände Hans Carlberg först lättnad över att den hotfulla situationen var över, men omedelbart därefter en stark ånger över vad han själv hade uttalat. Hans Carlberg och kollegan körde till polisstationen med den omhändertagne. Även ungdomarna körde genast sin bil till polisstationen, där Stefan Nilsson gjorde en anmälan mot Hans Carlberg. När Hans Carlberg stötte på Stefan Nilsson inne på stationen bad han denne om ursäkt för sitt uttalande, men Stefan Nilsson ville inte godta någon ursäkt.

Arbetsdomstolen gör följande bedömning.

I 5 kap. 1 § polisförordningen (1984:730) föreskrivs följande.

I sitt arbete skall en polisman uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. Han skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

Denna bestämmelse i polisförordningen är uttryck för de särskilda krav som måste kunna ställas på en polisman och som ytterst sammanhänger med kravet på att en sådan skall vara vad man kallar oförvitlig. Det är ostridigt att Hans Carlberg med sitt uttalande "Jag skall blåsa huvudet av dig" handlade i strid mot föreskriften. Uttalandet är klart olämpligt.

För frågan om uttalandet också bör föranleda någon disciplinär åtgärd måste dock beaktas också omständigheterna i övrigt. Det finns inte anledning ifrågasätta att Hans Carlberg – efter det att han uttalat orden – själv insåg att han använt ett felaktigt språkbruk och att han också djupt ångrade sitt sätt att uttrycka sig. Uttalandet var, såvitt framkommit, oöverlagt från Hans Carlbergs sida i en hotfull situation. Visserligen är det inte ovanligt att poliser råkar in i situationer av hotfullt slag; även då måste polismannen betänka sin ställning och vara uppmärksam på att han även i ord handlar på det sätt som krävs av honom i tjänsteutövning. Vid bedömningen av Hans Carlbergs förseelse måste dock även beaktas att hans yttrande var ett sätt för honom att verbalt avvärja det hot som Stefan Nilsson framkallade genom sitt provocerande uppträdande. Det måste anses uteslutet att denne uppfattade

orden med den innebörd de bokstavligt hade; det förhållandet att Stefan Nilsson omedelbart avbröt sitt aggressiva beteende får uppfattas så att han insåg att Hans Carlberg inte var beredd att acceptera att detta fortgick.

Hans Carlberg bad kort efter händelsen Stefan Nilsson om ursäkt för vad han sagt. Med beaktande av detta och av de särskilda omständigheter som förelegat anser Arbetsdomstolen sammantaget att Hans Carlbergs förseelse får anses som ringa. Av detta följer att någon disciplinpåföljd inte borde ha meddelats honom. Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnds beslut skall därför undanröjas.

Uttalanden om möjligheterna att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder under en s.k. förutredning dvs. utan att förundersökning inletts

(Dnr 4550-1995)

Anmälan

I en anmälan till JO begärde ML att JO skulle granska Åklagarmyndighetens i Piteå (numera Åklagarmyndigheten i Umeå, Åklagarkammaren i Luleå) handläggning av en utredning om misstänkta sexuella övergrepp mot bl.a. henne själv. Enligt anmälan hade ML och flera andra personer hörts av polisen men sedan inte fått något besked om vad som hade hänt i ärendet.

Den utredning som genomfördes omfattade flera olika frågeställningar. I detta referat återges endast sådant som har betydelse för frågan om vilka utredningsåtgärder som kan vidtas inom ramen för en s.k. förutredning.

Bakgrund

I ett brev den 3 januari 1994 till Polismyndigheten i Karlstad anmälde socialtjänsten att S. kunde misstänkas ha utsatt en flicka, V., född 1985, för sexuellt övergrepp i Karlstad under julen 1993. Förundersökning verkställdes varvid utredningen handlades av kriminalinspektören Laila N.

I ett brev till "Arvidsjaurs Polisdistrikt" den 4 oktober 1994 anförde Laila N. bl.a. följande.

Under tiden jag höll på med utredningen mot S. inkom flera anmälningar från flickor i bl.a. Mellanström om att de varit utsatta för sexuella övergrepp av den misstänkte men att de aldrig anmälde saken då.

Anledningen till att de nu har anmält beror till stor del på att mamman till den flicka jag hade tog kontakt med en flicka i Mellanström och fick hennes berättelse eftersom mamman ryktesvis hade hört talas om att S. då han arbetade som lärare i Mellanström hade "varit på någon flicka". Efter det började det hela "rulla på".

Anledningen till att anmälningarna mot S. sedan har legat kvar här i Karlstad beror på att det ansågs att de kunde ha betydelse för min utredning och om åklagaren ansåg att Era flickor behövde höras i mitt ärende så skulle jag ha åkt upp och hört dem och eventuellt hade kanske inte ytterligare förhör behövt hållas med flickorna för att Ni skulle kunna fortsätta med Er utredning.

Jag har fått uppgift om att följande flickor skulle ha utnyttjats:
(namn på sammanlagt 14 flickor däribland ML anges i brevet)
Anledningen till att jag inte har upprättat någon anmälan beror på att flickorna behöver höras närmare för att få underlag för vilket brott det rör sig om, vilken tidsperiod m.m. Jag tror att det är lättare att Ni skriver anmälningarna själva så att det blir riktiga uppgifter direkt.

En utredning inleddes vid Polismyndigheten i Piteå Älvdal och under tiden den 17 oktober 1994–25 november 1994 hölls sammanlagt 17 förhör. Vittnesförhör hade med början den 18 oktober 1994 hållits med en skolpsykolog, en distriktssköterska och en skolsköterska. Sju förhör hade i protokollet betecknats som målsägande- och vittnesförhör. Sex förhör hade protokollerats som målsägandeförhör. I ett fall framgick inte av förhörsprotokollet i vilken egenskap personen hade hörts. Kriminalinspektören Folke B. och polisassistenten Lisbeth H. hade med ett undantag hållit samtliga förhör.

Ärendet lottades in på chefsåklagaren Lars W. vid åklagarmyndigheten den 30 november 1994. Utredningen redovisades till åklagaren den 13 december 1994. Polisens utredning, som utöver de 17 förhören även innehöll skriftlig dokumentation i form av brev och klasslistor, omfattade sammanlagt 84 sidor.

Den 13 december 1994 beslutade Lars W. i fråga om tre av målsägandena, för vilka brottsanmälningar hade upprättats, att förundersökning inte skulle inledas eftersom brotten antingen var preskriberade eller inte gick att styrka.

I ett beslut den 18 april 1997 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Rättslig reglering m.m.

Allmänt om förundersökning

De grundläggande föreskrifterna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av något annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (1 §). Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom samt målet så beredas att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen (2 §).

En förundersökning inleds av polismyndigheten eller åklagaren. Om den har inletts av polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertas av åklagare, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl (3 § första stycket). Sedan den 1 april 1995 gäller vidare att ett formligt beslut att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndigheten eller åklagaren.

Reglerna om förundersökning är resultatet av en avvägning mellan hänsynen till den enskildes rättssäkerhet och intresset av att begångna brott utreds och beivras på ett effektivt sätt. I och med att en förundersökning inleds blir ett omfattande regelsystem tillämpligt vilket innefattar såväl förpliktelser som rättigheter för den enskilde.

Allmänt gäller att undersökningen bör bedrivas på sådant sätt att ingen onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet (4 § första stycket andra meningen). Under förundersökningen får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (6 §). Under vissa förutsättningar kan en person tvångsvis hämtas eller tas med till förhör, och det föreligger också en skyldighet för den enskilde att stanna kvar hos polisen för förhör (7–9 §§). Vidare kan olika straffprocessuella tvångsmedel – t.ex. häktning, beslag, husrannsakan och kroppsvisitation – komma till användning under en förundersökning enligt vad som närmare anges i 24–28 kap. RB (16 §).

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet skall han underrättas om misstanken när han hörs. Den misstänkte och hans försvarare har rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen, och de har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt (18 §). I samband med att någon underrättas om att han är skäligen misstänkt skall han upplysas om att den som är misstänkt för brott är berättigad att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare samt att under vissa förutsättningar offentlig försvarare kan förordnas (21 kap. 3 och 3 a §§ RB samt 12 § förundersökningskungörelsen [1947:948] [FUK]).

Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt. Det räcker med att det förekommer anledning till misstanke om brott. En förundersökning kan således inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott (JO 1953 s. 107). Misstanken måste visserligen avse en konkret brottslig gärning men det är inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det har förövats (Ekelöf, SvJT 1982 s. 658).

Förundersökningen omfattar dels det till polisverksamheten hörande förberedande spanings- och efterforskningsarbete som avser att fastställa om brott har förövats och att utröna om skäl till misstanke mot någon föreligger, dels den utredning, som äger rum sedan misstanken har riktats mot en viss person (SOU 1938:44 s. 285). Det anses att i princip allt utredningsarbete som har till mål att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott och om tillräckliga skäl för åtal föreligger mot en viss person är att betrakta som en förundersökning. Det är inte tillåtet att kringgå bestämmelserna om förundersökning genom att förklara att en undersökning avser att klarlägga om förundersökning skall inledas. Den misstänkte får inte på detta sätt betas de rättssäkerhetsgarantier som rättegångsbalken erbjuder (SOU 1967:59 s. 89).

Förundersökningens förstadier

Vad som har sagts i det föregående om förundersökning innebär inte att all utredningsverksamhet utanför förundersökningsinstitutets ram skulle vara otillåten. I departementspromemorian Översyn av utredningsförfarandet i brottmål (DsJu 1979:15 s. 37 f.) uttalas bl.a. följande om de förstadier som kan föregå en förundersökning.

Primärutredning enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB görs innan förundersökning har inletts. Den är skild från en regelrätt förundersökning endast därigenom att behörig undersökningsledare ännu inte har hunnit träda in. En primärutredning kan följaktligen sägas utgöra en provisorisk förundersökning. I "andra änden" av förundersökningens förstadium bedrivs s.k. *allmän brottsspaning*. Sådan spaning sker utan att det föreligger någon konkret brottsmisstanke. Den ingår närmast i polisens brottsförebyggande verksamhet och är således i första hand grundad på bestämmelserna i 2 § polisinstruktionen (1972:511). På skalan mellan primärutredning och allmän brottsspaning kan man skilja ut ytterligare två utredningsnivåer som föregår den formliga förundersökningen. Dessa nivåer benämns här *förutredning* respektive *förspaning*.

Förutredning och förspaning karaktäriseras av att brottsmisstankarna antingen är vaga och/eller obestämda eller förekommer tillsammans med andra faktorer som motverkar det intryck som misstankarna ger. Det omedelbart tillgängliga materialet är med andra ord inte tillräckligt för att avgöra om förundersökning skall inledas eller ej. Begreppen förutredning och förspaning förutsätter således att bestämmelsen i 23 kap. 1 § första stycket RB om inledande av förundersökning ger en viss tröskeleffekt, något som säkerligen är fallet i praktiken men som möjligen inte har varit lagstiftarens mening. Varken förutredning eller förspaning har uttryckligen behandlats av lagstiftaren. Några andra föreskrifter finns inte heller.

Vad särskilt gäller förutredning uttalas i promemorian följande.

Med förutredning förstås sådana punktvisa åtgärder som undersökningsledaren ibland behöver vidta för att berika sitt underlag, när han står i begrepp att besluta om förundersökning skall inledas eller ej. Det är sålunda fråga om en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden i ett bestämt syfte. Som exempel kan anges att undersökningsledaren efter en anmälan om mordbrand kontrollerar att en brand verkligen har anlagts på den plats som har uppgivits. Ett annat exempel är att undersökningsledaren tvekar om gärningens rätta rubricering och något av alternativen uppenbarligen medger förundersökningsbegränsning i full utsträckning. En anmälan om undanskaffande av avbetalningsgods kan t.ex. behöva kompletteras för att alternativen olovligt förfogande och bedrägeri skall bli tillräckligt belysta.

Av vad som har sagts nu framgår att skillnaden mellan att komplettera en anmälan och att göra en förutredning kan vara hårfin. Skillnaden ligger främst i att förutredningens syfte är så begränsat. Däri ligger även att en förutredning i princip görs först sedan behörig undersökningsledare har trätt in. Det måste nämligen – sedan anmälningssituationen är överspelad – anses höra till undersökningsledarens kompetensområde att föranstalta om den eventuella förutredning som behövs för att han i ett konkret fall skall kunna ta ställning till om förundersökning skall inledas eller ej.

I praktiken finns det knappast något skäl att se på förutredningen som en särskild företeelse. Bestämmelsen i 23 kap. 3 § tredje stycket RB om att åklagaren vid verkställande av förundersökning äger anlita biträde av polismyndighet torde exempelvis vara analogiskt tillämplig på förutredning.

Jag har i ett tidigare ärende (dnr 3251-1993) behandlat frågan om förutsättningarna för att inom ramen för en förutredning om förmögenhetsbrott hålla förhör med vittnen och den person som hade utpekats som skyldig till brott. I det ärendet inhämtades ett yttrande från Riksåklagaren (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl). Yttrandet återges här i de delar som är relevanta för detta ärende.

Handläggningen aktualiserar – – – frågeställningen – – – vad som gäller för sådana utredningar som ibland föregår ett beslut om förundersökning skall inledas eller ej (vad som brukar kallas förutredning).

Vad – – – angår förutredning kan konstateras att uttrycket förutredning inte förekommer i lagstiftningen. Detta torde bero på att det är ett institut som har växt fram efter hand. Det finns därför inte någon enhetlig definition på vad som är en förutredning och inga regler om förfarandet. Nyligen har tanken på författningsreglering av förutredning avvisats (SOU 1992:61 s 369).

Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt; det räcker att det finns anledning att anta att brott har förövats. Avsikten med detta är att även förhållandevis oklara brottsmisstankar skall utredas inom ramen för reglerna om förundersökning. Förundersökningsreglerna innehåller viktiga rättssäkerhetsgarantier. Reglerna innebär skyldigheter för den enskilde, t.ex. skyldigheten för envar att underkasta sig förhör, och rättigheter för den som förhörs.

Normalt utgör de uppgifter som lämnas av en målsägande i en anmälan om förmögenhetsbrott ett tillräckligt underlag för att bedöma om förundersökning skall inledas eller ej. Anmälarens uppgifter godtas som regel, bl.a. av det skälet att uppgifter som felaktigt tillvitar någon brottslig gärning är straffsanktionerade. Om det finns omständigheter som förringar tilltron till anmälaren eller om det annars finns uppgifter som talar mot uppgifterna i anmälan kan detta utgöra skäl att besluta att inte inleda förundersökning.

Ibland kan förhållandena vara sådana att det material som presenteras i en anmälan eller som annars föreligger inte är tillräckligt för att förundersökningsledaren skall kunna ta ställning till om de rättsliga förutsättningarna för förundersökning är för handen. Det kan då vara nödvändigt att bredda beslutsunderlaget innan förundersökningsledaren tar ställning till om förundersökning skall inledas eller ej. Ett kännetecken på en situation där förutredning kan vara nödvändig är att brottsmisstankarna antingen är vaga och obestämda eller förekommer tillsammans med andra faktorer som motverkar det intryck som misstankarna ger (DsJu 1979:15 s 37).

Enligt min mening råder det inte någon oklarhet om vad som normalt avses med en förutredning. Det finns skilda uttalanden i denna fråga som ger en god uppfattning om vilka förberedande utredningsåtgärder som kan företas inom ramen för en förutredning.

Med förutredning brukar avses sådana punktvisa åtgärder som förundersökningsledaren ibland behöver vidta för att berika sitt underlag. Det är fråga om en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden i ett bestämt syfte (DsJu 1979:15 s 38, SOU 1992:61 s 272). Som exempel på förutredning anges att undersökningsledaren efter en anmälan om mordbrand kontrollerar att en brand verkligen har ägt rum (DsJu 1979:15 s 38). Med den nu angivna – och allmänt vedertagna – avgränsningen av vad som är förutredning är skillnaden mellan att komplettera en anmälan och att vidta en förutredning tämligen liten.

Även om det inte finns några särskilda regler för förfarandet vid förutredning anses det allmänt att rättegångsbalkens regler bör tillämpas analogt. Tvångsmedel kan dock inte förekomma under förutredning (SOU 1992:61 s 272).

Särskilt mot bakgrund av att reglerna om förundersökning syftar till att tillgodose allmänna rättssäkerhetskrav har det ansetts angeläget att beslut om inledande av förundersökning meddelas i de fall där detta är sakligt motiverat. Redan det förhållandet att institutet förutredning är oreglerat och inte innehåller några regler om skyldigheter och rättigheter för enskilda innebär att tillämpningsområdet är begränsat. Frånvaron av rättslig definition på vad som är en förutredning manar också till försiktighet.

I praxis har förutredning kommit att användas framför allt i ärenden där det finns ett stort behov av att komplettera underlaget med skriftligt material. Visst muntligt uppgiftsinhämtande i direkt anslutning härtill förekommer också. Förutredning är därför inte ovanlig i komplicerade ärenden rörande påstådd ekonomisk brottslighet. I andra typer av ärenden genomförs ibland förhör med målsäganden eller annan anmälare i form av förutredning, i syfte

att komplettera anmälan och konkretisera påståenden i denna för att skapa ett tillräckligt beslutsunderlag. Andra former av förutredning torde däremot vara ovanliga. – – – Förutom att hålla förhör med målsäganden (eller annan anmälare) kan åklagaren låta komplettera beslutsunderlaget inom ramen för en förutredning genom att skriftligt material som belyser de förhållanden som berörs i anmälan inhämtas. Det kan t.ex. röra sig om originalet av ett avtal eller liknande, registerutdrag som styrker olika personers behörighet etc. Denna typ av komplettering i form av förutredning kan i vissa fall vara omfattande, t.ex. vid misstanke om ekonomisk brottslighet. – – –

När det gäller andra typer av utredningsåtgärder än de nu nämnda är, som framgått ovan, utrymmet för förutredning mycket begränsat. Detta gäller särskilt när det blir fråga om förhör. Enligt min mening finns det i princip inget rättsligt stöd för att hålla förhör utanför ramen för förundersökning, utöver förhör med målsäganden eller med den som har ingett brottsanmälan, i syfte att komplettera och konkretisera uppgifter i anmälan. I samma syfte torde i enstaka fall andra personer, som företräder målsäganden (om denna är en juridisk person), kunna höras för att få fram underlag till komplettering av anmälan.

Bedömning

– – –

Utredningen avslutades den 13 december 1994 genom att Lars W. beslutade att förundersökning inte skulle inledas. Under utredningen, som av Lars W. har betecknats som en för-förundersökning, hölls 17 protokollerade förhör varav tre vittnesförhör. Utredningsresultatet redovisades i ett protokoll på sammanlagt 84 sidor.

Den första fråga som är föremål för bedömning i ärendet är om den verkställda utredningen kunde göras utanför ramen för förundersökningsinstitutet. En lämplig utgångspunkt för diskussionen är härvid de ovan återgivna promemorieuttalandena att det i praktiken knappast finns något skäl att se på förutredningen som en särskild företeelse och att skillnaden mellan att komplettera en anmälan och att göra en förutredning kan vara hårfin. Som exempel på en sådan skillnad nämns i promemorian att förutredning i motsats till en komplettering av anmälan kan äga rum endast på föranstaltande av behörig förundersökningsledare.

En förutredning är att betrakta som ett led i tillämpningen av bestämmelserna i 23 kap. 1 § RB om inledande av förundersökning. För att förundersökning skall inledas krävs, som har nämnts i det föregående, att det på grund av angivelse eller något annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. I likhet med Riksåklagaren anser jag att de uppgifter som har lämnats av en målsägande i en anmälan normalt skall anses utgöra ett tillräckligt underlag för att bedöma om förundersökning skall inledas eller ej. Om uppgifterna i anmälan inte ger anledning att anta att ett brott har begåtts skall förundersökning således inte inledas. Som framgår av vad som har sagts i det föregående kan situationen emellertid ibland vara sådan att förundersökningsledaren har ett legitimt behov av att inhämta kompletterande upplysningar som underlag för sitt ställningstagande i förundersökningsfrågan.

Det ligger i sakens natur att en sådan kompletterande utredning måste hålla sig inom mycket snäva ramar. Det skall, som sägs i promemorian och Riksåklagarens yttrande, vara fråga om punktvisa åtgärder som syftar till att genom en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden berika beslutsunderlaget i förundersökningsfrågan. Förundersökningsledaren kan exempelvis inhämta visst skriftligt material för att få någon fråga särskilt belyst. Det får vidare anses vara tillåtet att be anmälaren att lämna kompletterande muntliga uppgifter i de hänseenden som bedöms vara relevanta i sammanhanget. Jag vill inte heller utesluta möjligheten av att man i vissa situationer vänder sig till en målsägande som inte själv är anmälare med önskemål om att få ta del av skriftligt material eller att få muntliga upplysningar. Jag anser exempelvis att det i det här aktuella fallet får anses ha varit en godtagbar förutredningsåtgärd att med ledning av de uppgifter målsägandena lämnat i sina brev till polisen fordra in klasslistor för att på så vis få en uppfattning om vilket år de påstådda övergreppen ägt rum och om preskription inträtt.

Det måste emellertid understrykas att en förutredning under inga förhållanden får sträcka sig längre än vad som krävs för att förundersökningsledaren skall kunna ta ställning i frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Det får således aldrig bli fråga om att vidta några åtgärder som har karaktär av brottsutredning. Förhör med vittnen eller med någon som i en anmälan har utpekats som gärningsman får exempelvis aldrig förekomma inom ramen för en förutredning. Jag vill vidare framhålla vikten av att det görs klart för en anmälare eller målsägande som ombeds att lämna uppgifter att förundersökning inte har inletts och att hans medverkan därför är helt frivillig.

Jag finner inte anledning att göra någon detaljerad bedömning av frågan i vilken utsträckning målsägandeförhören i den nu aktuella utredningen kan betraktas som godtagbara förutredningsåtgärder. Jag nöjer mig i detta hänseende till att hänvisa till vad som sagts i det föregående att det i viss, begränsad utsträckning får anses vara tillåtet att inhämta kompletterande uppgifter från en anmälare eller målsägande.

Som framgår av vad som har sagts i det föregående kan vittnesförhören med skolpsykologen, distriktssköterskan och skolsköterskan däremot inte i någon del godtas som förutredningsåtgärder. Jag vill i sammanhanget särskilt peka på att ett av vittnena enligt förhörsprotokollet har hörts med anledning av "utredning ang sexuella övergrepp av läraren S" och att ett annat vittne har hörts "ang huruvida sexuellt ofredande/sexuellt utnyttjande av underårig föreligger". Dessa exempel visar på ett tydligt sätt vilka skaderisker som sådana förhör kan vara förenade med. Att polis och åklagare på detta sätt har intresserat sig för S. har självfallet varit ägnat att ge de hörda personerna den uppfattningen att det har förelegat misstankar med viss substans mot S.

Man måste också se på de förhör som har hållits med andra personer än målsägandena ur de hördas synvinkel. Att medverka vid förhör under en förundersökning är en medborgerlig skyldighet som många gånger kan uppfattas som både tidsödande och integritetskränkande. För att den skall få aktualiseras krävs därför att utredningsintresset är så stort att det väger upp det obehag och de olägenheter för den enskilde som kan vara förknippade

med ett polisförhör. En bristande balans i detta hänseende kan inte kompenseras genom att det görs klart för den hörde att hans medverkan är frivillig, eftersom de flesta människor sannolikt anser att de har en moralisk plikt att bistå polisen oavsett vad som kan följa av gällande rättsregler.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det vid samråd mellan Lars W., Lisbeth H. och Folke B. har föranstaltats om en utredning som i realiteten haft karaktären av förundersökning men som har syftat endast till att ge Lars W. ett underlag för ett ställningstagande i frågan om en förundersökning skulle inledas eller ej. En brottsutredning som har sträckt sig utöver vad som kan godtas i fråga om en förutredning har således genomförts utan att författningsreglerna om förundersökning har varit formellt tillämpliga.

Remissvaren i detta ärende visar att det råder oklarhet i frågan om vem som hade ansvaret för ledningen av utredningen. Som nyss har nämnts föregicks målsägande- och vittnesförhören av samråd mellan polismyndigheten och åklagaren. Lars W. är emellertid av den uppfattningen att det formella ansvaret för utredningen låg kvar hos polisen fram till den 30 november 1994 då åklagarinträde ägde rum.

Enligt min mening var ärendet av den svårighetsgraden att Lars W. i samband med det "samråd" som ägde rum innan förhören genomfördes borde ha övertagit utredningsansvaret. Det skulle därefter ha ankommit på honom att begränsa förutredningen till att avse inhämtande av de kompletterande upplysningar från målsägandena som behövdes som underlag för ett ställningstagande i frågan om förundersökning skulle inledas eller ej. Om han sedan på grundval av dessa upplysningar hade gjort den bedömningen att det saknades förutsättningar att inleda förundersökning, skulle han ha fattat beslut av denna innebörd utan att dessförinnan ha låtit höra några vittnen. I motsatt fall skulle han före vittnesförhören ha fattat beslut om inledande av förundersökning.

– – –

Sekretess hos åklagarmyndighet i ett ärende om internationell rättshjälp i brottmål

(Dnr 3937-1995)

Bakgrund

Henryk R. riktade i en anmälan kritik mot chefsåklagaren Bertil Josefsson och kammaråklagaren Karin Henningson, Åklagarmyndigheten i Malmö, med anledning av handläggningen av en begäran om bl.a. kopior av vissa handlingar i ett ärende i vilket Polen hade framställt en begäran om rättshjälp.

Klagomålen föranledde en utredning avseende flera frågor om arkiveringsskyldigheten hos myndigheterna samt handläggningen av själva utlämnandefrågan. I detta referat återges endast sådant som rör frågan om sekretess.

Polens ambassad i Stockholm överlämnade den 22 maj 1995 en framställning om rättshjälp i brottmål till Utrikesdepartementet. Av framställningen, som härrörde från Länsåklagarmyndigheten i Bydgoszcz, framgick att förundersökning pågick där "angående negativa utlåtanden som bestyrkade osanna uppgifter" om en viss angiven kvinna. Vice länsåklagaren Marek Dydyszko begärde mot bakgrund av vad som hade kommit fram under förundersökningen bl.a. att vittnesförhör skulle hållas med två personer i Sverige varav den ene var Henryk R.

Utrikesdepartementet överlämnade framställningen till Riksåklagaren, som i sin tur överlämnade den till Åklagarmyndigheten i Malmö för handläggning.

Den 11 september 1995 hölls i Karin Henningsons närvaro förhör med Henryk R. I en skrivelse den 12 september 1995 ställd till Överåklagaren, lämnade Karin Henningson följande beskrivning av förhöret. Skrivelsen lämnades med anledning av att Henryk R. överklagat ett beslut av henne att inte lämna ut handlingar.

Henryk R. hade skriftligen kallats till förhör på polishuset i Malmö den 11 september 1995. Av kallelsen framgick att polska myndigheter begärt förhöret. – – – Kopia av kallelsen och utskrift av förhöret biläggs. När förhöret började ville Henryk R. titta på missivhandlingarna från Polen. Detta medgavs eftersom jag ansåg det lämpligt att han fick se att det var polska myndigheter som begärt förhöret. När han emellertid tog god tid på sig avbröt jag honom eftersom jag ansåg att det var till men för förhöret att han läste igenom frågorna innan han hördes. Henryk R. uppgav att han behövde en veckas betänketid för att avgöra om han ville medverka i förhöret. Detta medgavs honom och han erhöll ny kallelse till den 21 september 1995.

Henryk R. krävde därefter att få kopia på samtliga handlingar. Jag beslöt att han inte skulle få detta före förhöret, enär jag bedömde det till men för utredningen. Däremot hänvisade jag Henryk R. till polska ambassaden i Stockholm – – – om han hade några frågor i ärendet och klargjorde för honom att jag i överensstämmelse med avtal om rättshjälp mellan Sverige och Polen verkställde av polska myndigheter begärt förhör. Henryk R. meddelade att han inte hade någon orsak för närvarande att biträda polska myndigheter.

Sammanfattningsvis är således beslutet att inte ge Henryk R. kopia på handlingarna före förhöret mitt.

Bertil Josefsson anförde i ett beslut den 15 september 1995 följande.

Karin Henningson har den 11 september 1995 beslutat att inte till Er utlämna kopior på de handlingar som hade översänts från Polen inför förhöret i Malmö. Hon har som skäl för sitt beslut angivit att ett utlämnande före förhöret den 21 september 1995 skulle vara till men för den polska utredningen. Jag finner ej skäl till ändring av Karin Henningsons beslut.

Mitt beslut kan överklagas till Kammarrätten i Göteborg.

Vid förhör som hölls den 21 september 1995 krävde Henryk R. att få läsa frågorna innan han besvarade dem. Karin Henningson upplyste honom om att hon fortfarande hade uppfattningen att det skulle vara till men för utredningen och att hennes tidigare beslut därför kvarstod. Henryk R. förklarade att han inte var villig att svara på några frågor enligt framställningen från Polen. Något förhör kom således aldrig till stånd.

Karin Henningson återsände remisshandlingarna till Riksåklagaren den 9 oktober 1995. Riksåklagaren återredovisade ärendet i sin helhet till Utrikesdepartementet och förklarade att ärendet därmed var avslutat.

Remiss

Ärendet remitterades till Riksåklagaren för utredning och yttrande över bl.a. vilken den rättsliga grunden var för åklagarmyndighetens ställningstagande att de begärda handlingarna omfattades av sekretess.

I Riksåklagarens (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) remissvar hänvisades till yttranden från överåklagaren Gunnar Adell, chefsåklagaren Bertil Josefsson och kammaråklagaren Karin Henningson, vilka anförde bl.a. följande.

Gunnar Adell

Rättslig grund för sekretess

Som framgår ovan är de inkomna handlingarna allmänna handlingar. Omständigheterna kring R:s begäran att få kopior av handlingarna eller i vart fall få ta del av uppgifterna däri framgår av Karin Henningsons promemoria den 12 september 1995. R. skulle enligt den polska myndighetens framställning höras som vittne. Han har på begäran fått viss upplysning om innehållet i materialet (jfr 14 kap. 5 § sekretesslagen).

Uppgifter från främmande stat skyddas endast i den mån sekretesslagen eller annan svensk lagstiftning föreskriver det. Under förundersökningen skyddas uppgifterna genom bestämmelser i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen. Vid åklagarnas handläggning av det aktuella ärendet har enligt min uppfattning reglerna om förundersökningssekretess varit tillämpliga. Skäl har också som jag bedömer det med stöd av dessa bestämmelser förelegat att vägra utlämna handlingarna.

Sammanfattning

Åklagarnas beslut att inte utlämna handlingar och uppgifter anser jag av ovan angivna skäl ha varit lagligen grundade.

Bertil Josefsson

Enligt min uppfattning var de polska handlingar, som skulle ligga till grund för ett begärt polisförhör i Malmö, sådana förundersökningshandlingar, som R. ej har rätt att ta del av. En person som skall höras vid en polisutredning har inte rätt att få läsa förundersökningsmaterial eller att få kopia på sådana handlingar, som disponeras av en förundersökningsledare utomlands och som ej är offentlig handling.

Karin Henningson

Som jag redovisat i skrivelse 1995-09-12 har jag vid förhör 1995-09-11 med Henryk R. beslutat att det vore till men för den polska förundersökningen att R. före förhöret tog del av handlingarna, som översänts från Polen (5 kap. 1 § 1 sekretesslagen 1980:100).

1. a-b) Arkiveringen

– – –

Det nu aktuella ärendet gäller internationell eller inbördes rättshjälp i form av förhör under förundersökning. Före den 1 januari 1996 saknades i svensk rätt regler om sådan rättshjälp. Sedan länge har emellertid svenska åklagare biträtt utländska åklagarmyndigheter med denna form av bistånd. Omvänt har svenska åklagare kunnat vända sig till utländska åklagarmyndigheter. Även om lagreglering saknats, har denna form av rättshjälp varit accepterad av statsmakterna. För det nu aktuella fallet gäller sålunda ett avtal med Polen om rättshjälp i brottmål som uttryckligen omfattar förhör under förundersökning (se art. 15 i avtalet, SÖ 1990:9; för frågor om inbördes rättshjälp får jag vidare hänvisa till SvJT 1991 s. 497).

För denna typ av ärenden gäller normalt följande handläggningsordning, som också tillämpats i det aktuella fallet. Framställningen görs på diplomatisk väg. Utrikesdepartementet överlämnar ärendet till Riksåklagaren, som i sin tur vidarebefordrar det till den åklagarmyndighet inom vars område förhörspersonen finns. Efter förhöret lämnas ärendet tillbaka till Riksåklagaren som därefter redovisar ärendet till Utrikesdepartementet för vidarebefordran till den ansökande staten. Hos Riksåklagaren arkiveras Utrikesdepartementets missivskrivelse medan övriga handlingar återlämnas till Utrikesdepartementet.

Bakgrunden till den angivna handläggningsordningen är att motsvarande gäller i de fall det finns lagstiftning om internationell rättshjälp, se t.ex. 17 § lagen (1957:668) om utlämning för brott samt 6 och 8 §§ i lagen (1975:295) om användning av vissa tvångsmedel på begäran av främmande stat.

Numera – och sedan den 1 januari 1996 – finns regler om rättshjälp i form av förhör under förundersökning i 9 och 10 §§ lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet. Handläggningsreglerna överensstämmer med dem som tidigare gällt i praxis.

– – –

2. b) Den rättsliga grunden för sekretess

För tydlighetens skull bör påpekas att det av vad R. själv anfört framgår att han ville ta del av samtliga handlingar i ärendet och inte endast frågorna. Jag delar bedömningen i åklagarmyndighetens yttrande att det skulle vara till men för förundersökningen att R. före förhöret fick del av hela materialet.

Det kan i och för sig diskuteras om R. borde höras som vittne eller som misstänkt. De polska myndigheterna har begärt vittnesförhör medan det i de svenska förhörsprotokollet inte angetts i vilken egenskap R. hördes. I fråga om den misstänktes rätt att få ta del av utredningen gäller 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Enligt denna bestämmelsen har den tilltalade rätt att fortlöpande ta del av vad som kommer fram under förundersökningen om det inte är till men för utredningen. Enligt 9 § lagen om vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet – som i denna del trädde i kraft den 1 januari 1996 – gäller bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken i ärenden av denna art. Redan tidigare torde bestämmelserna där ha tillämpats analogt.

I övrigt gäller sekretesslagens bestämmelser. Visserligen kan det kanske diskuteras hur långt bestämmelserna om förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § och skyddet för den enskildes integritet i 9 kap. 17 § sträcker sig i detta sammanhang. Numera torde det dock vara klart att bestämmelserna är

tillämpliga även i ärenden om internationell rättshjälp (jfr prop. 1990/91:127 om Sveriges tillträde till FN:s narkotikabrottskonvention s. 31 f).

Med hänsyn till det anförda menar jag att det funnits rättsligt stöd för åklagarmyndighetens bedömning av sekretessfrågan.

Efter en begäran av Henryk R. den 15 oktober 1996 utlämnades samtliga handlingar i JO:s ärende till honom.

I ett beslut den 4 mars 1997 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Rättslig reglering

I lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet infördes den 1 januari 1996 i 10 § bestämmelser om handläggningsordningen för sådan rättshjälp som är aktuell i detta ärende, med följande innehåll.

En framställning om förhör enligt 9 § skall ges in till Utrikesdepartementet på diplomatisk väg, om inte Sverige med den främmande staten har kommit överens om annan ordning.

Framställningen skall innehålla uppgift om

- den eller de personer som skall höras,
- den brottsliga gärningen samt tid och plats för den,
- vad förhöret skall avse.

Utrikesdepartementet skall överlämna ärendet till Riksåklagaren för de åtgärder som påkallas av framställningen. Ärendet skall därefter redovisas till Utrikesdepartementet.

Anses omständigheterna vara sådana att framställningen inte bör bifallas, prövar regeringen om framställningen skall avslås.

Angående handläggningsrutinerna anförs i förarbetena att Utrikesdepartementet enligt andra stycket skall överlämna framställningen för de åtgärder som påkallas av framställningen. Det normala torde bli att Riksåklagaren överlämnar framställningen till den åklagarmyndighet där förhörspersonen eller någon av dessa finns. Sedan Riksåklagaren återfått handlingarna från den åklagarmyndighet som haft att verkställa den begärda åtgärden skall ärendet redovisas till Utrikesdepartementet, som därefter skall redovisa ärendet till den som gjort framställningen (prop. 1995/96:4 s. 21).

– – –

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas bl.a. endast om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation eller intresset att förebygga eller beivra brott. Begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinns lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar (2 kap. 2 § TF). Den särskilda lag som åsyftas är sekretesslagen (1980:100).

– – –

Sekretess gäller för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs (2 kap. 1 § sekretesslagen). Detta lagrum fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 1995. I förarbetena till ändringslagen anfördes följande.

Den föreslagna ändringen innebär således en ändrad syn på behovet av sekretess i utrikes ärenden. Det blir således inte längre möjligt för regeringen eller andra myndigheter att utgå från att sekretess råder i sådana frågor. Även på det området – liksom redan är fallet i så gott som samtliga sekretessregler till skydd för det allmännas intresse – kan en uppgift hållas hemlig endast om ett utlämnande i det enskilda fallet kan förutses leda till skada för landet eller dess utrikes förbindelser. Om den grundläggande hållningen i utrikesfrågor på så sätt ändras, måste det antas leda till att betydligt fler uppgifter kan lämnas ut, dvs. till en större öppenhet. Däremot kan givetvis, som utvecklats ovan, uppgifter av känslig natur rörande Sveriges utrikes förbindelser alltjämt sekretessbeläggas (prop. 1994/95:112 s. 29).

Sekretess gäller också för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådana mål eller till åklagarmyndighets, polismyndighets, tullmyndighets eller kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (5 kap. 1 § första stycket sekretesslagen).

Vidare gäller sekretess bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs (9 kap. 17 § första stycket 1 sekretesslagen).

Överenskommelsen mellan Sverige och Polen om inbördes rättshjälp i brottmål återfinns i SÖ 1990:9.

I artikel 12 första punkten i överenskommelsen anges att bevisupptagning skall verkställas skyndsamt av den anmodade parten enligt dess lagstiftning eller på annat sätt som den ansökande parten begär, om detta ej strider mot den anmodade partens lag.

Artikel 15 i överenskommelsen innehåller regler om rättshjälp under förundersökning. I första punkten sägs att en framställning om rättshjälp under förundersökning får härröra från allmän åklagare hos den ansökande parten och tillställas allmän åklagare hos den anmodade parten. I artikelns tredje punkt anges att vid verkställandet av framställningar som avser förhör med vittnen, sakkunniga eller misstänkta får tvångsmedel tillämpas, om sådana föreskrivs i den anmodade partens lag.

I propositionen inför godkännandet av överenskommelsen anfördes angående tillämpningen av artikel 15 att för svensk del kunde enligt gällande lagstiftning tvångsåtgärder inte tillgripas eftersom det saknades bestämmelser som reglerade i vad mån förhör kunde äga rum med någon i Sverige med anledning av en utländsk förundersökning (prop. 1989/90:55 s. 8).

I Förenta nationernas narkotikabrottskonvention, som Sverige ratificerade i juni 1991 anges i artikel 7 punkt 14 att den ansökande parten kan begära att

den anmodade parten iakttar sekretess beträffande framställningen och dess innehåll utom i den omfattning som erfordras för att verkställa den begärda åtgärden. Om den anmodade parten inte kan efterkomma en begäran om sekretess skall den genast underrätta den ansökande parten om detta.

I propositionen (1990/91:127) om Sveriges tillträde till konventionen anfördes följande på s. 31 f. angående punkt 14: Det kan anmärkas att enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess bl.a. under förundersökning i brottmål och i fråga om användningen av tvångsmedel i sådant mål. Dessa regler är i viss utsträckning tillämpliga på motsvarande åtgärder på begäran av utländsk myndighet.

I anledning av Sveriges tillträde till konventionen beslutades lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet. Genom en ny paragraf, 9 §, som trädde i kraft den 1 januari 1996, kompletterades lagen med regler om sådan rättshjälp som är aktuell i detta ärende. Paragrafens första stycke har följande lydelse.

Om en förundersökning eller liknande förfarande pågår i en främmande stat, får på begäran av en utländsk undersökningsdomare eller åklagare förhör hållas enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken. Sådant förhör får också hållas på begäran av någon annan, om Sverige i en internationell överenskommelse har åtagit sig det i förhållande till den främmande staten.

Bedömning

– – –

Sekretessfrågan

I den nya 9 § i lagen med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet som trädde i kraft den 1 januari 1996 föreskrivs att reglerna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken skall tillämpas på förhör på begäran av en utländsk undersökningsdomare eller åklagare med anledning av en förundersökning eller liknande förfarande i en främmande stat.

Härav följer emellertid inte att bestämmelsen i 5 kap. 1 § sekretesslagen om sekretess för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål är tillämpliga på ett sådant förfarande. Med förundersökning åsyftas i bestämmelsen förundersökning enligt rättegångsbalken (se Corell m.fl., Sekretesslagen. 1980 års lagstiftning med kommentarer 3:e uppl. s. 117). I en situation av det här aktuella slaget är det emellertid fråga om en förundersökning eller liknande förfarande i en främmande stat. Den utredning som äger rum i Sverige görs således inte inom ramen för en svensk förundersökning. En annan sak är att den svenska myndigheten är ålagd att också under en sådan utredning i vissa hänseenden tillämpa de bestämmelser som enligt rättegångsbalken gäller för förfarandet under en förundersökning.

Man måste i detta sammanhang jämföra lydelsen av bestämmelsen i 5 kap. 1 § sekretesslagen, vilken som nyss nämnts föreskriver sekretess för uppgifter som "hänför sig till förundersökning i brottmål" med avfattningen av 9 kap. 17 § första stycket 1 samma lag, som anger att sekretess gäller i "utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål". Syftet med den senare formuleringen har varit att göra bestämmelsen tillämplig inte

bara på förundersökningar enligt rättegångsbalken utan också på andra utredningar som görs enligt bestämmelserna om förundersökning, t.ex. i ärenden om utlämning enligt lagen (1957:688) om utlämning för brott och enligt lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island eller Norge (Corell m.fl., a.a. s. 307). Det kan sammanfattningsvis konstateras att det numera inte kan råda något tvivel om att reglerna i 9 kap. 17 § sekretesslagen är tillämpliga i de situationer som åsyftas i 9 § lagen med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet, medan däremot en tolkning grundad på lagtextens ordalydelse leder till motsatt resultat i fråga om bestämmelserna i 5 kap. 1 § sekretesslagen.

Vad gäller det förfarande som är föremål för min bedömning i detta ärende kan tilläggas att den nuvarande regeln i 9 § lagen med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet inte förelåg vid den aktuella tidpunkten. Det fanns således redan av detta skäl inte någon grund för att hävda att det, på det sätt som krävs i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, förelåg lagstöd för att vägra att lämna ut handlingar i rättshjälpsärenden under åberopande av 5 kap. 1 § sekretesslagen. Det propositionsuttalande i samband med ratificeringen av Narkotikabrottskonventionen som har återgetts i det föregående kan inte tas till intäkt för att det skulle ha varit lagligen grundat att sekretessbelägga handlingar i en utländsk förundersökning.

Det kan finnas anledning att också beröra frågan om de aktuella handlingarna var av sådan karaktär att det fanns risk för att ett utlämnande skulle skada Sveriges utrikes förbindelser på sätt som anges i 2 kap. 1 § sekretesslagen. Enligt min mening kan man – bl.a. mot bakgrund av den ändring beträffande skaderekvisitet som trädde i kraft den 1 januari 1995 – inte med fog hävda att så skulle ha varit fallet. Det förtjänar i detta sammanhang att nämnas att det inte någonstans i utredningen antyds att de polska myndigheterna skulle ha begärt att materialet skulle omfattas av sekretess.

JO-ämbetet har av nu redovisade skäl och på grund av att skaderekvisitet i 9 kap. 17 § sekretesslagen inte var uppfyllt, på begäran av Henryk R., lämnat ut handlingarna till honom.

De iakttagelser som har gjorts i detta ärende ger anledning att överväga frågan vilket behov av sekretess som kan finnas i rättshjälpsärenden av det aktuella slaget och hur ett sådant behov i förekommande fall lämpligen kan tillgodoses. Jag överlämnar därför exemplar av detta beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet och till justitieutskottet.

Åklagares möjlighet att meddela restriktioner för gripna och anhållna

(Dnr 4927-1995)

I ett initiativärende tog *chefsJO Eklundh* upp den principiella frågan rörande undersökningsledares eller åklagares möjlighet att enligt lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (behandlingslagen) meddela restriktioner för gripna och anhållna.

Behandlingslagen

16 § Beträffande den som är häktad på grund av misstanke om brott ankommer det på undersökningsledaren eller åklagaren att

1. avgöra om eller i vad mån hinder för medgivande enligt 3 § första stycket första meningen eller 9–13 §§ eller för tillämpning av 3 § första stycket andra meningen möter på den grund att åtgärden kan medföra fara för att bevis undanröjes eller utredning om brott eljest försvåras.

2. avgöra fråga om inskränkningar enligt 6 § tredje stycket.

Ett beslut enligt första stycket som innebär hinder för medgivande eller på annat sätt inskränkning i en häktads rätt, får meddelas endast om den häktade får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken. Sådana beslut skall omprövas så ofta det finns anledning till det.

Vad som sägs om häktade i behandlingslagen skall enligt 17 § samma lag tillämpas också på bl.a. den som har anhållits eller gripits på grund av misstanke om brott.

24 kap. 5 a § rättegångsbalken (RB)

5 a § Om rätten beslutar att häkta någon eller förordnar att någon skall kvarbli i häkte, skall den samtidigt på begäran av åklagaren pröva om den häktades kontakter med omvärlden skall få inskränkas. Tillstånd till sådana restriktioner får meddelas endast om det finns risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.

Om det på grund av senare inträffade omständigheter är nödvändigt, får åklagaren meddela beslut som innebär inskränkningar i den häktades kontakter med omvärlden även om rätten inte har meddelat tillstånd till restriktioner. Har åklagaren meddelat ett sådant beslut skall han samma dag eller senast dagen därefter begära rättens prövning enligt första stycket. När en sådan framställan kommit in till rätten, skall rätten så snart det kan ske och senast inom en vecka hålla förhandling i frågan. För handläggningen vid rätten gäller vad som är föreskrivet om häktningsförhandling. Lag (1993: 1408).

Utredning

Ärendet remitterades till Riksåklagaren för yttrande över dels om den nuvarande utformningen av behandlingslagen avseende åklagares möjligheter att meddela restriktioner beträffande anhållna har medfört några svårigheter i den praktiska tillämpningen, dels behovet av ett eventuellt förtydligande av den rättsliga grunden för sådana restriktioner.

Riksåklagaren (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) anförde bl.a. följande.

En enskilds rätt att meddela sig med eller på annat sätt ha kontakt med omvärlden är en grundlagsskyddad fri- och rättighet. Det är därför synnerligen

viktigt att den lagstiftning som inskränker den enskildes rätt i detta hänseende är klar och entydig och att det inte finns något som helst utrymme för tveksamheter. Även om det inte uppstått några svårigheter i den praktiska tillämpningen föreligger det emellertid enligt min mening ett behov av att förtydliga lagstiftningen så att det av själva lagtexten klart framgår att det finns en laglig möjlighet för åklagare att besluta om restriktioner för gripna och anhållna.

I ett beslut den 28 augusti 1996 uttalade *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

24 kap. 5 a § infördes i rättegångsbalken den 1 januari 1994. Samtidigt gavs 16 § andra stycket behandlingslagen sin nuvarande lydelse. Med det system för meddelande av inskränkningar som tidigare rådde ansågs det finnas en viss risk för slentrian när det gällde domstolens prövning om kollusionsrisk förelåg, eftersom domstolen inte behövde fatta något beslut om inskränkningar. Det ansågs bl.a. därför föreligga ett behov av att det i lag uttryckligen framgår att åklagare får besluta om inskränkningar för en häktad endast om rätten i samband med sitt häktningsbeslut har givit tillstånd för åklagaren att besluta om detta (prop. 1993/94:24 s. 66 f.).

Som har nämnts skall enligt 17 § behandlingslagen det som i denna sägs om häktad tillämpas också bl.a. på den som är gripen eller anhållen. Enligt 16 § andra stycket behandlingslagen får den som är häktad underkastas restriktioner endast om tillstånd härtill har lämnats enligt 24 kap. 5 a § RB. Eftersom sådant tillstånd kan inhämtas bara i fråga om häktade personer, skulle bestämmelsen i 16 § andra stycket behandlingslagen sammanställd med hänvisningen i 17 § kunna tolkas så, att restriktioner enligt lagen kan beslutas endast i fråga om häktade efter vederbörligt tillstånd av domstol men däremot inte beträffande de andra personkategorier som omfattas av lagen. Att tillkomsten av 24 kap. 5 a § RB inte var avsedd att medföra ett sådant resultat framgår emellertid av ett uttalande i specialmotiveringen till ändringen i 16 § andra stycket behandlingslagen enligt vilket det som anförts i bestämmelsen om förutsättningarna för att meddela restriktioner inte skall gälla i fråga om den som är tagen i förvar utan att vara häktad (prop. 1993/94:24 s. 83).

Lagstiftarens avsikt har således varit att 16 § behandlingslagen även efter lagändringarna den 1 januari 1994 skulle ge stöd för beslut om restriktioner avseende bl.a. gripna och anhållna personer på samma sätt som tidigare. Som framgår av det föregående ger lagtexten emellertid utrymme också för en tolkning av motsatt innebörd. Jag kan i detta sammanhang hänvisa till att det i doktrinen har uttalats att stöd för åklagarens beslut om restriktioner avseende anhållna och gripna numera får hämtas i en tolkning av bestämmelserna i 24 kap. 5 a § andra stycket RB (Fitger, Rättegångsbalken del 2 s. 24:26b).

Jag delar således Riksåklagarens uppfattning om att lagen bör förtydligas. Detta kan göras t.ex. genom att man i hänvisningen i 17 § behandlingslagen gör ett uttryckligt undantag för bestämmelsen i 16 § andra stycket. Jag anser

att en lagändring av sådan innebörd är angelägen och jag avser därför att göra en framställning i saken till regeringen.

ChefsJO Eklundh gjorde den 28 augusti 1996 med stöd av 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän den i beslutet nämnda framställningen till regeringen.

Inspelning i hemlighet av telefonsamtal till en myndighet

(Dnr 2588-1996)

Anmälan

Advokaten Kerstin Koorti riktade som ombud för William B. kritik mot Riksåklagaren för att myndigheten genom ett internt beslut uppmanat myndighetens tjänstemän att spela in de telefonsamtal de hade med William B. utan att denne underrättades om detta beslut. Vidare anförde Kerstin Koorti att Riksåklagaren lämnat in en polisanmälan mot William B. med anledning av vad som spelats in vid ett telefonsamtal mellan denne och en anställd hos Riksåklagaren.

Utredning

Riksåklagarens polisanmälan och en utskrift av det inspelade telefonsamtalet fordrades in. Det framkom vidare att chefsåklagaren Anders Helin, Åklagarmyndigheten i Stockholm, under åberopande av 23 kap. 4 a § andra stycket jämfört med 20 kap. 7 § första stycket 3 rättegångsbalken hade beslutat att inte inleda förundersökning med anledning av innehållet på bandet.

Ärendet remitterades till Riksåklagaren för upplysningar och yttrande över

1. vilka överväganden som föregick beslutet att telefonsamtal till myndigheten från William B. skulle spelas in på band utan att denne underrättades om det (se JO 1975/76 s. 333)

2. eventuella av RÅ utfärdade föreskrifter eller anvisningar om inspelning av telefonsamtal till myndigheten. I Riksåklagarens (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) remissvar hänvisades till yttranden från planeringsdirektören Ulf Arvidsson och avdelningsdirektören Björn Frithiof. I yttrandena anfördes bl.a. följande.

Björn Frithiof

William B. begärde hos Riksåklagaren bl.a. överprövning av ett beslut av Åklagarmyndigheten i Stockholm. Ärendet lottades på mig. Med anledning av ärendet ringde William B. så gott som dagligen, ibland flera gånger om dagen. Samtalen bestod för det mesta i att William B. ville övertyga mig att fatta ett för William B. förmånligt beslut. I flera av samtalen förklarade William B. att det var bäst för oss att vi fattade "rätt" beslut nu, för han tänkte aldrig ge upp. William B. upprepade vid flera tillfällen att media skulle förfölja oss överallt om vi inte gjorde som han sa.

Säkerhetsansvarig vid Riksåklagaren, Ulf Arvidsson, och jag talade vid flera tillfällen om William B. med anledning av en del samtal som både jag

och andra tjänstemän hade upplevt som obehagliga med William B. Arvidsson påminde vid mig vid ett av dessa tillfällen om möjligheten att använda bandspelaren som är kopplad till varje telefon på myndigheten för att spela in samtal.

På förmiddagen den 26 juni 1996 ringde William B. med anledning av det beslut Riksåklagaren hade fattat dagen innan. William B. var upprörd och pratade i upphetsad ton. Ganska tidigt i samtalet började han bland annat förklara att det var Riksåklagaren som drev honom att bli kriminell och frågade om han måste slå Klas Bergenstrand på käften innan vi skulle förstå vad han ville.

William B. fortsatte att tala med upphetsad stämma och upprepade vissa saker som jag uppfattade som mycket hotfulla och obehagliga. Jag tryckte därför på den knapp som finns på telefonen med texten "Start av hot insp" och spelade därmed in resten av samtalet. En stund senare ringde William B. åter upp och jag tryckte nästan omgående på inspelningsknappen med anledning av hur det tidigare samtalet hade utvecklat sig. Jag berättade för Arvidsson om vad som hade hänt varefter han lyssnade på de inspelade samtalen.

Jag talade aldrig om för William B. att jag spelade in samtalen. Det var första gången som jag använde mig av möjligheten att spela in och jag funderade överhuvudtaget inte på att tala om det för honom. Min avsikt med inspelningen var att på bästa sätt kunna återge samtalet för den säkerhetsansvarige för att denne skulle få avgöra allvaret i dessa hot.

För egen del anförde *Solveig Riberdahl* följande.

Några av Riksåklagaren utfärdade föreskrifter eller anvisningar om inspelning av telefonsamtal finns inte bortsett från att personalen informerats om att telefonerna är utrustade med en särskild inspelningsfunktion, en knapp med texten "start av hot insp". Som framgår av Arvidssons och Frithiofs yttranden var anledningen till inspelningen uteslutande den att William B. vid det aktuella samtalet använde uttryck som uppfattades som obehagliga och innefattade bl.a. vad som kunde utgöra olaga hot/ hot mot tjänsteman. Även vid tidigare tillfällen hade William B. använt uttryck av liknande art, dock inte av samma allvarliga art.

Varje medborgare är visserligen enligt 2 kap. 6 § regeringsformen gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. hemlig avlyssning. Bestämmelsen hindrar emellertid inte att en inspelning av ett telefonsamtal görs av någon av de samtalande utan att den han samtalar med underrättas om inspelningen. Inte heller i övrigt är en sådan inspelning förbjuden i svensk rätt (jfr JK-beslut 1984, A.10).

I remissen hänvisas till JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 333. Av JO:s bedömning i det ärendet, som gällde talavlyssningsapparater vid kommunkontoret i Munkedal, framgår att det är otillbörligt för en offentlig funktionär att olovligen eller eljest i hemlighet spela in ett telefonsamtal som han har med någon. Om det inte föreligger särskilda skäl, är förfarandet enligt JO ohederligt och moraliskt förkastligt och kränker den andres personliga integritet.

Enligt min mening föreligger i detta fall omständigheter som gör att något klander inte kan riktas mot att William B:s samtal spelades in utan att han gjordes uppmärksam på detta. Som framgått av det redan anförda bedömdes William B:s yttranden, bl.a. mot bakgrund av tidigare samtal, som så att det förelåg risk för andra personers säkerhet. Inspelningsapparaturen sattes inte på från början utan först när samtalet utvecklats på ett sätt som uppfattades som obehagligt och hotfullt. I det läget kan inspelningen enligt min mening inte anses ohederlig eller moraliskt förkastlig. Det kan kanske inte uteslutas att William B. själv är av uppfattningen att hans personliga integritet blivit kränkt. Mot bakgrund av den vändning samtalet tog, anser jag dock att den aspekten inte väger särskilt tungt.

Upplysningsvis vill jag nämna att några andra samtal än det nu aktuella aldrig har spelats in hos Riksåklagaren sedan inspelningsanläggningen togs i bruk vid årsskiftet 1994/95 i samband med att myndigheten flyttade in i de nuvarande lokalerna. Anläggningen, som är centralt placerad, är gemensam för samtliga teleanknytningar till Riksåklagarens växel. Uppspelning av samtal fordrar en särskild kod och ombesörjdes i detta fall av säkerhetsansvariga hos Riksåklagaren.

I ett beslut den 17 december 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

Ett förfarande som innebär att den ene av deltagarna i ett telefonsamtal utan sin samtalspartners vetskap spelar in samtalet på band eller lämnar sitt tillstånd till sådan inspelning omfattas inte av straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken om brytande av telehemlighet respektive olovlig avlyssning. Reglerna i 27 kap. rättegångsbalken om vilka krav som måste vara uppfyllda för att hemlig teleavlyssning skall få tillgripas är inte heller tillämpliga i sådana situationer. Också i övrigt saknas i svensk lag regler om förfaranden av det i ärendet aktuella slaget.

Det nu sagda kan emellertid inte uppfattas så att det alltid skulle vara godtagbart att en befattningshavare vid en myndighet spelar in ett telefonsamtal utan att samtliga deltagare i samtalet i förväg har underrättats om att så sker. JO har tidigare uttalat att, utom i fall då särskilda skäl gör det nödvändigt, en offentlig funktionär, som en person ovetande spelar in ett samtal med denne på band, förfar ohederligt och moraliskt förkastligt samt kränker dennes personliga integritet. I beslutet sägs vidare att ett sådant förfarande inte anstår en handläggare hos en myndighet och att JO därför ansåg sig böra uttala att en handläggare måste meddela den han samtalar med att samtalet kommer att spelas in (JO 1975/76 s. 335).

Artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har följande innehåll.

1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Förevarande artikel må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Till "korrespondens" är inte att hänföra endast befordran av brev och andra meddelanden med post utan också telefoniska och telegrafiska kommunikationer samt överförande av meddelanden med hjälp av radio och datorer (Danelius, Mänskliga rättigheter 1993 s. 202).

I ett fall avgjort av Europadomstolen var omständigheterna följande. En fransk poliskommissarie blev kontaktad av en person (G.) som sade sig ha fått en förfrågan från A. om att döda en person. G. erbjöd sig att ringa till A. för att diskutera brottets genomförande och låta spela in samtalet.

Kommissarien antog erbjudandet och samtalet kom till stånd från dennes tjänsterum där det spelades in på kommissariens bandspelare. Poliskommissariens agerande ansågs av Europadomstolen som ett otvivelaktigt intrång i A:s rätt till skydd för sin korrespondens och domstolen fann därför inte skäl att gå in på frågan om det också berörde A:s privatliv. Då det vidare framkom att det inte fanns något stöd i fransk lag för att genomföra en sådan åtgärd som den poliskommissarien hade vidtagit fann Europadomstolen att den vidtagna åtgärden stred mot artikel 8 (Fallet A. mot Frankrike, 40/1992/385/463).

Bedömning

Av Europadomstolens nyss nämnda dom framgår att det föreligger ett brott mot artikel 8 i Europakonventionen, om en myndighet utan stöd i lag medverkar till att ett telefonsamtal med en enskild person kommer till stånd och spelas in utan dennes vetskap. Eftersom det i svensk rätt saknas regler om sådan inspelning skulle en åtgärd av det angivna slaget vidtagen av en svensk myndighet således strida mot artikel 8. Det är däremot inte alldeles självklart att man av domen kan dra den slutsatsen att det skulle vara fråga om ett brott mot artikel 8 också när en myndighet utan den uppringandes vetskap spelar in ett telefonsamtal till myndigheten som har tillkommit utan något som helst initiativ från dennas sida.

JO har som nämnts i det föregående ställt sig kritisk till att en myndighet spelar in ett telefonsamtal mellan en befattningshavare där och en enskild person utan att denne underrättas om inspelningen. De synpunkter som framförs i beslutet får mot bakgrund av Europadomstolens dom anses ha än större tyngd i dag.

Med hänsyn till vad som har upplysts om de tidigare telefonsamtalen från William B. och vad denne inledningsvis uttalade under de inspelade samtalen har jag förståelse för åtgärden att spela in samtalen. Jag anser emellertid mot bakgrund av vad som har anförts i det föregående att den uppringde tjänstemannen, innan han påbörjar en inspelning i en situation av det aktuella slaget, bör upplysa sin samtalspartner om detta.

Ett beslut om att en bevisprovokation skall genomföras under en förundersökning skall fattas av åklagare

(3002-1994)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde P.S. klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län och gjorde därvid gällande att den hade använt uppenbart otillbörliga metoder i sitt spaningsarbete. Dessa hade enligt anmälaren bestått i att polisen aktivt hade deltagit i och provocerat fram en brottslig gärning genom att en polisman hade uppträtt som spekulant och senare som köpare/mottagare av ett halvt kilo kokain.

Av infordrade handlingar framgick bl.a. följande.

Vid 12-tiden den 3 november 1992 inkom till Skärholmspolisen, narkotikagruppen, ett tips från chefen för flyktingförläggningen i Fruängen, Lotta Svärds gränd, om att det förekom någon form av hantering av narkotika på förläggningen och att en somalier hade ytterligare upplysningar att lämna. Ove Unander, Mats Eliasson, polisaspiranten Redar Baskin – som vid tillfället tjänstgjorde vid Skärholmspolisens ordningsavdelning – samt ytterligare en polisaspirant och de två aspiranternas handledare begav sig med anledning härav till förläggningen. Skälet till att Redar Baskin ombads att följa med var att Ove Unander och Mats Eliasson tyckte att hans utseende kunde vara till nytta om det visade sig att tipset var riktigt. På förläggningen träffade Ove Unander, Mats Eliasson och Redar Baskin en person vid namn A.M. som berättade följande.

I den korridor där A.M. bodde fanns en person från Peru vid namn H., som tillsammans med en annan peruan vid namn A. hade erbjudit A.M. kokain. H. och A. hade därvid sagt till A.M. att denne hade en stor umgängeskrets och därför lätt kunde sälja kokain åt dem. De hade vid det aktuella tillfället haft med sig en påse med 50 gram kokain. Sedan A.M. hade avböjt att ta befattning med kokainet hade H. och A. åkt in till Stockholms city. Sedan de hade kommit tillbaka till Fruängens flyktingförläggning samma dag visade de upp 21 000 kr för A.M. och berättade att de hade sålt kokain och att det hade varit mycket lätt. De framförde på nytt sitt önskemål att A.M. skulle sälja åt dem och de uppgav härvid att de hade kontakter och kunde skaffa fram mera kokain. Dessa händelser ägde rum i slutet av oktober. A.M. tyckte att det var en ful hantering och han beslöt sig för att gillra en "fälla" för H. och A. Han berättade för dem att han hade en svensk vän som bodde i Hässelby och som var intresserad av att köpa kokain för 600 kr per gram. Man kom överens om att mötas på Alviks tunnelbanestation vid 17-tiden den 3 november för att bege sig till A.M:s fiktive vän. H. och A.M. skulle träffas på förläggningen i Fruängen och därefter bege sig till Alvik där de skulle träffa A. som skulle ha med sig ett kokainprov.

A.M. föreslog Ove Unander, Mats Eliasson och Redar Baskin att han skulle presentera Redar Baskin som en presumtiv köpare av grekisk härkomst. Ove Unander och Mats Eliasson beslutade att Redar Baskin skulle agera som köpare.

Redar Baskin instruerades att uppträda som en förmedlare för en grekisk köpare samt att ta det lugnt och se vad som hände. Såvitt han i efterhand kunde erinra sig begärde H. och A. 600 kr per gram. Någon – han mindes inte vem – sade att han skulle erbjuda 650 kr per gram. Redar Baskin och A.M. gick till A.M:s rum, dit H. kom omkring en timme senare. H. var då ensam. A.M. presenterade Redar Baskin för H. som berättade att han hade en kamrat vid namn A, som var och hämtade ett provparti och att han skulle träffa denne i Alvik. Denna uppgift visade sig stämma eftersom en spanare följde efter H. till Alvik. Man kom överens om att H. och A. skulle komma med provpartiet till förläggningen kl. 19.00.

Ove Unander och Mats Eliasson, som misstänkte att H. och A. kunde komma att visa upp samma mängd narkotika som tidigare, dvs. 50 gram kokain, beslutade att Redar Baskin skulle fortsätta att spela rollen som köpare. De sade till honom att han skulle försöka ta reda på om H. och A. hade något större parti på sig men att han inte skulle verka för angelägen.

När Redar Baskin träffade H., A. och A.M. i den sistnämndes rum på förläggningen kl. 19.00 tog A. ur jackfickan fram ett litet parti kokain som var inslaget i ett kvitto från en affär i Jakobsberg och överlämnade det till honom. A. berättade att det var tre personer som sålde kokainet och att den tredje personen bodde i Jakobsberg. Redar Baskin uppfattade A. som ledare, eftersom denne tog initiativet. A. frågade direkt hur mycket han ville ha: "one, two, three, five kilo?" A. sade att kokainet var av mycket fin kvalitet och kom från "The jungles of Lima", att de för tillfället endast hade 500 eller 600 gram tillgängliga men att han skulle kunna skaffa fram mera vid ett senare tillfälle. Redar Baskin skulle i så fall kontakta H., eftersom A. veckan därpå skulle resa utomlands. A.M. var mycket aktiv under diskussionen, och han lyckades övertyga A. och H. att det var fråga om en riktig affär och att Redar Baskin var en riktig köpare. A. verkade mycket angelägen om att affären skulle genomföras samma kväll, och A. föreslog att överlämnandet skulle ske kl. 21.00. Redar Baskin föreslog då i enlighet med sina instruktioner att överlämnandet skulle ske på förläggningen. A. och H. lämnade därefter rummet för att gå och ringa till någon, förmodligen personen i Jakobsberg, och fråga var överlämnandet skulle äga rum. När de återkom, sade A. att överlämnandet skulle ske vid Jakobsbergs pendeltågsstation kl. 23.00.

Redar Baskin sade därefter att han var tvungen att gå och ringa "sin kompis" angående affären. Redar Baskin berättade för Ove Unander och Mats Eliasson att han hade blivit erbjuden 500 gram kokain som skulle överlämnas kl. 23.00 i Jakobsbergs centrum. Ove Unander och Mats Eliasson beslutade att Redar Baskin skulle anta erbjudandet. Han gick därefter tillbaka till A.M:s rum och sade att han antog erbjudandet och att han och finansiären skulle komma till Jakobsberg kl. 23.00. Redar Baskin, A. och H. lämnade sedan förläggningen och gick mot Fruängens tunnelbanestation, där A. och H. steg på tåget. Polispersonal följde efter dem till Jakobsberg där de försvann in i ett bostadsområde.

Redar Baskin berättade för Ove Unander och Mats Eliasson att A. och H. hade varit mycket angelägna om att göra affären samma kväll och att det hade gått förvånansvärt lätt. Han sade att någon bestämd summa pengar inte hade nämnts utan endast att pengarna skulle finnas vid överlämnandet.

Redar Baskin sammanträffade sedan med A. vid Jakobsbergs pendeltågsstation. A., som inte hade kokainet med sig, bad att få se pengarna och sade att de skulle åka i Redar Baskins bil till en lägenhet ett par kvarter bort. Redar Baskin föreslog – sedan han hade fått nya instruktioner – att A. skulle ställa sig med kokainet under skylten vid OK:s bensinstation i Jakobsbergs centrum och att Redar Baskin skulle komma fram om han såg att A. var ensam.

Ove Unander och Mats Eliasson beslutade härefter att A. och H. skulle gripas om de dök upp på den avtalade platsen samt att Redar Baskin inte fick

gå fram. Omkring midnatt dök A. upp vid bensinstationen med en ryggsäck och ställde sig under skylten. Ove Unander och Mats Eliasson såg hur H. och en tredje person, senare identifierad som O., gick fram till A. Efter en kort stund lämnade de honom och ställde sig 50 meter bort. De föreföll mycket nervösa. Strax därefter greps alla tre. I A:s ryggsäck påträffades ca 500 gram kokain.

Innan gripandet gjordes observerades en fjärde person som stod intill en bankomat. Personen, som hade en munkjacka med uppfälld huva på sig, stod och rökte och verkade vänta på något eller någon. Det framkom senare vid förhör med de inblandade att denna fjärde person var P.S. som, beväpnad med en pistol, skulle övervaka överlämnandet av narkotikan.

Polisanmälan upprättades den 4 november 1992 kl. 01.15, varvid polisen Stockholm K 8 angavs som anmälare. Den angavs avse grovt narkotikabrott och olaga vapeninnehav den 4 november 1992 kl. 00.05 vid Viksjöleden vid OK-macken i Jakobsbergs centrum. De misstänkta var A., O. och H. Om brottet antecknades följande.

Efter inkommet tips till Narkotikagruppen vid Skärholmspolisen påbörjades spaning mot A. och H. Enligt tipset skulle de ha tillgång till en större mängd narkotika. De följdes till Jakobsberg där de försvann i ett hyreshusområde nära centrum. Efter en del turer i Jakobsbergs centrum kom de så småningom ut ur nämnda hyreshusområde tillsammans med en tredje person. A. ställde sig på Viksjöleden vid OK-macken och verkade vänta på någon. Han bar en svart axelremsväska vilken inte setts tidigare. O och H ställde sig cirka 50 meter från A. och verkade övervaka honom. Alla tre övervakades en stund utan att något hände. Med tanke på vad tipset sade och de tre personernas beteende vågade polismännen inte avvakta längre utan grep alla tre när A. var på väg att lämna platsen. I A:s axelremsväska påträffades ett Zoega kaffepaket i vilket en större mängd vitt pulver förvarades. Alla tre fördes till Jakobsbergs polisstation. Vid skyddsvisitation av O. påträffades en springkniv (stilett) i ena bakfickan och 7 patroner 22 long i jackfickan.

Ove Unander och Mats Eliasson upprättade den 4 december 1992 en promemoria "rörande grovt narkotikabrott den 3 och 4 november 1992, Fruängen samt Jakobsberg". Promemorian innehåller uppgifter om bl.a. Redar Baskins kontakter med H. och A., vilka i huvudsak redovisats i det föregående.

Enligt regionåklagarmyndighetens diarium inträdde åklagaren som förundersökningsledare den 4 november 1992.

Jakobsbergs tingsrätt dömde den 25 februari 1993 O. för grovt narkotikabrott till fängelse fem år och sex månader, H. för grovt narkotikabrott till fängelse fyra år och A. för grovt narkotikabrott till fängelse fyra år och sex månader. Tingsrätten ansåg – under hänvisning till uttalandet i rättsfallet NJA 1985 s. 544 om att grund för strafflindring kan tänkas föreligga om polisen använder metoder som framstår som uppenbart otillbörliga, t.ex. att den förmår någon att begå ett brott som han sannolikt annars aldrig skulle ha begått – att polisens handlande i det aktuella fallet inte utgjorde någon strafflindringsgrund. Svea hovrätt fastställde den 5 maj 1993 tingsrättens dom mot O. och H. Högsta domstolen beslutade den 10 juni 1993 att inte meddela prövningstillstånd (B 2083/93).

Jakobsbergs tingsrätt dömde den 2 februari 1994 P.S. för grovt narkotikabrott och olaga vapeninnehav till fängelse sex år. Svea hovrätt fastställde den 12 april 1994 tingsrättens dom. Högsta domstolen beslutade den 11 maj 1994 att inte meddela prövningstillstånd (B 2185/94). Sedan P.S. hade ansökt om resning, varvid han åberopade bl.a. att polisen hade använt sig av metoder som framstår som uppenbart otillbörliga, avslog Högsta domstolen ansökningen den 2 juni 1995 (Ö 2295/95).

Remiss till Polismyndigheten i Stockholms län

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Stockholms län för upplysningar och yttrande över

dels lämpligheten av att aktioner av detta slag beslutas av polisman samt uppgift om på vilken befattningsnivå som – enligt tjänsteföreskrifter o.d. – beslut om spaningsmetoder av aktuellt slag kan fattas,

dels de överväganden som gjordes när beslut fattades om att en polisaspirant (Redar Baskin) och en privatperson (A.M.) skulle anlitas för att medverka i aktionen,

dels vilka föreskrifter som gäller vid myndigheten vad avser dokumentation av dylika aktioner och om dessa uppfyllts i det aktuella ärendet.

I polismyndighetens (biträdande länspolismästaren Gösta Welander) yttrande anfördes bl.a. följande.

Polismyndigheten finner att polismännens handlande får ses som en bevisprovokation av ett större parti narkotika, som redan funnits i någons besittning. Partiet var av den storleken att det inte är sannolikt att det innehades i annat syfte än att det skulle avyttras. Då ärendet påbörjades förelåg ej fara i dröjsmål. Polismännen borde således ha inhämtat beslut av åklagare eller i vart fall samrått med polischef.

Polismännen kände emellertid inte till detta och det saknades i övrigt föreskrifter vid Skärholmens polisområde för hur aktioner av detta slag skulle hanteras. Det kan i övrigt nämnas att Rikspolisstyrelsen ägnat problemet uppmärksamhet och en "kriputrapport", som redogör för hur bevis- och brottsprovokation skall gå till, är under framställning.

Remiss till Rikspolisstyrelsen

Ärendet remitterades härefter till Rikspolisstyrelsen för yttrande över hur en fråga om bevisprovokation av i ärendet aktuellt slag bör handläggas i formellt hänseende vid en polismyndighet. Remissvaret skulle särskilt omfatta yttrande över

dels lämpligheten av att en sådan aktion beslutas av en polisman samt uppgift om på vilken befattningsnivå beslut om spaningsmetoder av aktuellt slag bör fattas,

dels lämpligheten av att anlita en polisaspirant och/eller en privatperson för att medverka i en dylik aktion,

dels på vilket sätt dokumentation av dylika aktioner bör ske.

I Rikspolisstyrelsens (biträdande rikspolischefen Ulf Karlsson) yttrande anfördes följande.

Bevisprovokation är en i lag oreglerad spaningsmetod. Tillräckligt stöd för att polisen får använda metoden har ansetts finnas i 8 § polislagen (1984:387), jfr prop. 1983/84:111 s. 48, och i rättegångsbalkens (RB) regler om förundersökning. Inte sällan har dock svåra gränsdragningsfrågor uppkommit när det gäller förhållandet till otillåten s.k. brottsprovokation. Jfr Justitieutskottets betänkande 1993/94:JuU4 s. 9, Processrättsliga frågor.

Beslutsnivån

Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet skall, enligt 23 kap. 3 § RB, ledningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall dessutom överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl. Tidigare kunde åklagaren, då undersökningen leddes av polismyndighet, meddela anvisningar rörande undersökningens bedrivande, jfr SFS 1994:1412 och prop. 1994/95:23. Åklagarens anvisningsrätt togs emellertid bort genom en ändring av 23 kap. 3 § RB den 1 april 1995. Genom den nya lagen förtydligades också reglerna om åklagarens övertagande av förundersökningsledningen så att det framgår att åklagaren i dessa fall har ansvaret för hela utredningen.

I förarbetena till polislagen framhölls att beslut om sådana spanings- eller förundersökningsmetoder som bevisprovokation utgör exempel på bör fattas av "åklagare eller polisman i polischefsbefattning", jfr prop. 1983/84:111 s. 47. Det är oklart om de senaste ändringarna i 23 kap. 3 § RB var avsedda att leda till några förändringar i detta avseende.

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har i samråd fastställt allmänna råd angående förundersökningsledning i brottmål till ledning för bedömningen av om ett brott är av enkel beskaffenhet eller ej, jfr FAP 403-5. Vid meningsskiljaktigheter mellan åklagaren och polismyndigheten om vem som skall leda undersökningen är det åklagaren som har avgörandet i sin hand.

På grundval av de upplysningar som i nu aktuellt fall lämnades till polisen förekom anledning till skälig misstanke om grovt narkotikabrott beträffande två namngivna personer. Sådant brott anses, enligt de omnämnda råden, inte vara av enkel beskaffenhet. Mot denna bakgrund och eftersom det i detta fall synes ha funnits god tid att planlägga det fortsatta arbetet borde ledningen av förundersökningen omedelbart ha överlämnats till åklagaren. Beslutet om bevisprovokation borde därefter – sedan polischef informerats om och tagit ställning till provokationen – ha fattats av åklagaren. Detta följer dels av att åklagaren har det yttersta ledningsansvaret så snart någon kan skäligen misstänkas för brottet, dels av att ett huvudsyfte med provokationen är att samla material för åklagarens framtida bevis- respektive lagföring.

I sammanhanget kan hänvisas till Rikspolisstyrelsens serie RPS RAPPORT 1994:9 Återköp och betalning för information. När det gäller vem som skall besluta om återköp, en form av bevisprovokation, uttalas i rapporten s. 85 f att åklagaren bör fatta sådana beslut. Styrelsen har således ingen annan uppfattning i detta ärende.

Provokatören

Provokatören utför delar av det många gånger riskfyllda spaningsarbetet där det kan krävas polisman tillkommande befogenheter. Den givna utgångspunkten vid all bevisprovokation är därför att en polisman skall agera. Att anlita en yngre polisman möter inga hinder förutsatt att denne bedöms som lämplig för uppgiften.

Om situationen är sådan att en polisman svårligen kan accepteras i den kriminella miljön eller av någon annan anledning inte kan introduceras för de personer som åtgärden riktas mot kan en privatperson anlitas för uppgiften. Lämpligheten av detta förfaringssätt måste bedömas från fall till fall.

Något undantag för uppgifter om användning av bevisprovokation finns inte i 23 kap. RB om dokumentation av förundersökning. Detta innebär att varje åtgärd och i övrigt allt som har betydelse för saken skall dokumenteras i förundersökningsprotokollet. Frågor om sekretess för sådana uppgifter får på sedvanligt sätt prövas enligt bestämmelserna i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100). Jfr också den tidigare nämnda rapporten s. 87 och 90.

– – –

Avslutningsvis kan nämnas att frågor angående bevis- och brottsprovokation behandlas i Rikspolisstyrelsens serie RPS RAPPORT som väntas komma ut inom kort. Härigenom kommer ytterligare klarhet att kunna skapas i nu berörda frågor.

Remiss till Riksåklagaren

Slutligen remitterades ärendet till Riksåklagaren för yttrande över hur en fråga om bevisprovokation av i ärendet aktuellt slag bör handläggas i formellt hänseende. Remissvaret skulle särskilt omfatta yttrande över

dels vilken befattningshavare som bör besluta om en aktion av aktuellt slag och om de närmare formerna för genomförandet av aktionen,

dels lämpligheten av att anlita en polisaspirant och/eller en privatperson för att medverka i en dylik aktion,

dels på vilket sätt dokumentation av dylika aktioner bör ske.

I Riksåklagarens (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) yttrande anfördes följande.

Beslutsfattare

Har förundersökning inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet skall ledningen enligt 23 kap 3 § rättegångsbalken övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Senast när denna beslutsnivå har uppnåtts inträder således åklagaren som förundersökningsledare. Åklagaren skall då fatta beslut om vilka åtgärder som skall vidtas i utredningen. Det är åklagaren som har ansvaret för att de lagliga förutsättningarna föreligger.

De närmare formerna för genomförandet av en bevisprovokation är till stor del beroende av de personella och materiella resurser polismyndigheten har till sitt förfogande vid det aktuella tillfället. Det är därför av stor vikt att åklagaren fattar sina beslut efter samråd med polismyndigheten.

När fråga om bevisprovokation uppstår har ofta utredningen nått så långt att skälig misstanke föreligger. Om så inte är fallet och åklagare inte på grund av särskilda skäl ändå skall inträda som förundersökningsledare, bör beslut om provokation fattas av en polischef (SOU 1982:63 s 142). Beslut om bevisprovokation får inte fattas av någon polistjänsteman på lägre tjänstenivå.

Det aktuella ärendet har rört misstankar om grovt narkotikabrott och således inte varit av enkel beskaffenhet. Efter förhör med A.M. har det i vart fall funnits skälig misstanke mot två personer för detta brott. Senast i detta skede borde polisen ha tagit kontakt med åklagare.

Det är inte självklart vilka åtgärder som skall vidtas i den här typen av förundersökningar som det nu är fråga om. För att man skall kunna genomföra en så kallad bevisprovokation bör flera förutsättningar vara för handen.

Till att börja med bör det finnas en stark misstanke om brott. Det bör vidare vara fråga om grov brottslighet. Behovs- och proportionalitetsprinciperna bör också beaktas. Provokationen får inte heller leda till att den som utsätts för provokationen begår ett brott som denne annars inte skulle ha begått.

Säkerheten för de som deltar måste kunna garanteras. Alla risker med en bevisprovokation måste noggrant gås igenom. De som skall delta i genomförandet måste få så detaljerade instruktioner som är möjligt för just den aktuella aktionen.

I detta fall synes det ha funnits en stark misstanke om grovt narkotikabrott. Det fanns anledning att misstänka hantering av större mängder kokain än de 50 gram som A.M. berättade att han hade sett.

Det får givetvis anses som angeläget att försöka beslagta så stora mängder kokain som det här var fråga om och beivra så allvarliga brott. Det framgår inte om några andra mindre ingripande åtgärder hade varit tillräckliga för att uppnå samma resultat. Om så inte varit fallet, torde det i och för sig ha funnits förutsättningar för att förbereda ett genomförande av en bevisprovokation.

Att aktivt påverka misstänkta till att förvärva narkotika som de inte redan innehar är att anse som en brottsprovokation. Det är av vikt att de som deltar i en provokation intar en passiv roll i fråga om mängd och pris. Polisen får inte vara för pådrivande och locka med höga priser. Polisen får inte påverka gärningsmannens kriminella handling till annat än tid, plats och andra biomständigheter (Axberger Brottsprovokation s 28–29, 62–63). Det är oklart om det är på polisens eller A.M:s eget initiativ som säljarna förespeglades ett högre pris än det ursprungliga.

Lämpligheten av att anlita privatpersoner eller polisaspiranter

Med de snäva gränser som gäller för vad som är en tillåten provokation krävs det noggranna förberedelser och kontroll över hela händelseförloppet för att situationen inte snabbt skall utveckla sig i en oönskad riktning. Det krävs stor erfarenhet och yrkeskunskap för att delta i ett genomförande av en bevisprovokation. Man kan inte kräva av en privatperson att denne i samma utsträckning som en tjänsteman känner till vad som gäller. Inte heller kan man kräva att han iakttar etiska normer. En tjänsteman som finner situationen ohållbar kan ingripa med stöd av sina myndighetsbefogenheter medan en privatperson inte har samma möjlighet att påverka händelseförloppet. Allt detta gör att man bör vara ytterst restriktiv med att använda sig av privatpersoner som provokatörer.

En polisaspirant har normalt inte hunnit skaffa sig någon större erfarenhet av myndighetsutövning och måste redan av detta skäl generellt sett anses som mindre lämplig än en färdigutbildad polistjänsteman för att användas i bevisprovokationer av ifrågavarande slag.

I det aktuella fallet var polisen inte med i händelseförloppet från början när A.M. fick erbjudandet av de två misstänkta att sälja narkotikan. Polisen hade endast A.M:s uppgifter att gå efter när de planerade genomförandet av provokationen. A.M. uppgav för polisen att de misstänkta hade bett honom att sälja narkotika för deras räkning. Såvitt framgår hade polisen inte någon som helst kännedom om A.M. Han kunde ha haft andra motiv än dem som han uppgett för polisen för att vilja medverka. Att låta A.M. vara med i de fortsatta förhandlingarna med de misstänkta om narkotikans pris och mängd

måste ha inneburit minskad kontroll över händelseförloppet och därmed en ökad risk för att en otillåten brottsprovokation skulle komma till stånd.

A.M:s medverkan i det fortsatta händelseförloppet borde ha begränsats till att bestämma tid och plats för sammanträffande mellan de misstänkta och den eller de poliser som sedan kunde agera som provokatörer.

Jag anser vidare att man borde ha övervägt möjligheterna att hitta en erfaren polis att agera som provokatör, med hänsyn till de risker ett genomförande av en bevisprovokation innebär.

Dokumentation

Enligt 23 kap 21 § rättegångsbalken skall vid förundersökningen föras protokoll över vad som förekommit av betydelse för utredningen. I 20 och 21 §§ förundersökningskungörelsen (1947:948), FUK, finns detaljerade uppgifter om vad som skall antecknas i protokollet. Uppräkningen är dock inte uttömmande. Det som är avgörande för om en uppgift skall antecknas i protokollet är om den är av betydelse.

I sammanhanget bör också bestämmelserna i 23 kap 4 § rättegångsbalken beaktas. Där föreskrivs att vid förundersökning skall inte bara omständigheter som talar emot den misstänkte utan även sådana som är gynnsamma för honom beaktas och bevis som är till hans förmån tillvaratas.

Protokollet skall enligt 22 § FUK avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Förundersökningsprotokollet har till huvudsaklig uppgift att ge åklagaren underlag för bedömningen av åtalsfrågan och att förbereda målet inför huvudförhandlingen i domstolen. Av detta följer att protokollet skall ge en rättvisande bild av vad som framkommit i samband med de olika utredningsåtgärderna.

Protokollet är också av stor vikt från kontrollsynpunkt. En rättvisande dokumentation är således en förutsättning för att ge möjlighet att på ett riktigt sätt kunna kontrollera att allt gått rätt till under utredningen. Möjligheten att kunna kontrollera polis och åklagares arbete under förundersökningen är enligt min mening av väsentlig betydelse för tilltron till rättsväsendet.

När det gäller dokumentation av uppgifter i en förundersökning har något undantag inte gjorts för uppgifter om användning av mer okonventionella metoder. Enligt huvudregeln skall alltså allt som har betydelse för målet dokumenteras. För uppgifter som handlar om provokation är det min uppfattning att skälen för att dokumentera väger särskilt tungt. Inte minst för en senare bedömning av brottsligheten eller om den misstänkte provocerats på ett otillbörligt sätt.

I 23 § FUK sägs att vid protokollföring använda memorialanteckningar böra erhålla slutlig avfattning efter hand som förundersökningen fortskrider. En förutsättning för att protokollet skall kunna ge en trogen bild av vad som förekommit är naturligtvis att anteckningarna görs i direkt anslutning till den aktuella händelsen eller så fort det finns möjlighet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Ju längre tid som passerar mellan tillfället för händelsen och det tillfälle då anteckningarna görs, desto sämre bild kan ges i protokollet av vad som verkligen förekommit under utredningen.

En promemoria angående händelseförloppet den 3 till den 4 november 1992 upprättades av Unander och Eliasson den 4 december 1992. Såvitt framgår av handlingarna saknas ytterligare dokumentation beträffande händelserna, såsom förhörsprotokoll med A.M. och promemorior rörande innehållet i telefonsamtal med flyktingförläggningen. Sådan dokumentation borde ha upprättats redan i samband med eller dagen efter händelseförloppet.

Den noggrannhet och klarhet som är önskvärd för att kunna återge det verkliga händelseförloppet, vilka överväganden som gjordes och vilka beslut

som fattades inför och under bevisprovokationen har delvis gått förlorad genom dels den fördröjda dels den uteblivna dokumentationen.

I ett beslut den 19 juli 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Den rättsliga regleringen och uttalanden om rättsläget

Lagregler om hur en förundersökning skall bedrivas finns i första hand i 23 kap. rättegångsbalken (RB).

Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom samt målet så beredas, att bevisningen vid huvudförhandlingen kan förebringas i ett sammanhang (2 §). Beslut att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndigheten eller åklagaren. Om förundersökningen har inletts av polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl (3 § första stycket). Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har i samråd fastställt allmänna råd angående förundersökningsledning i brottmål till ledning för bedömningen av om ett brott är av enkel beskaffenhet eller ej, det s.k. fördelningscirkuläret (RÅC I:95; FAP 403-5). Grovt narkotikabrott är enligt cirkuläret inte att bedöma som ett brott av enkel beskaffenhet.

Bestämmelser om förhör under en förundersökning finns i 6–13 §§ och regler om inhämtande av yttrande från en sakkunnig i 14 §. Om användande av tvångsmedel under förundersökningen gäller vad som föreskrivs i 24–28 kap. RB (16 §). I övrigt saknas föreskrifter om vilka spanings- och utredningsmetoder som får komma till användning i polis- och åklagarmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet. I denna skall emellertid beaktas de allmänna principer som finns fastlagda i 8 § polislagen (1984:387) som har följande lydelse.

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

Denna paragraf ger uttryck för de s.k. legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Det händelseförlopp som är föremål för bedömning i detta ärende innefattar en provokation från polisens sida. Med provokation avses här ett handlande som innebär att polisen under en förundersökning lockar eller utmanar en person till en handling eller ett uttalande som kan vara besvärande eller på annat sätt ha en negativ innebörd för honom eller någon i hans närhet. Som provokation betraktas däremot inte en åtgärd som utgör endast ett neutralt svar på en gärningsmans egna initiativ (SOU 1982:63 s. 129 f. och Fitger, Rättegångsbalken del 2, s. 23:22).

Man brukar i sammanhanget göra skillnad mellan brottsprovokation, å den ena, och bevisprovokation, å den andra sidan. Med brottsprovokation avses ett agerande från polisens sida som syftar till att framkalla brott, medan en bevisprovokation däremot syftar till att få fram bevisning för att styrka ett begånget brott om vilket det föreligger misstanke (Axberger, Brottsprovokation, s. 10 f.).

Frågan om *användning av provokation i den brottsbekämpande verksamheten* behandlades av 1981 års polisberedning i samband med behandlingen av s.k. okonventionella spaningsmetoder. Beredningen uttalade att en första utgångspunkt härvid är att polisen aldrig bör få begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott och att den inte heller bör få provocera någon eller på annat sätt förmå någon att inleda en brottslig aktivitet. (SOU 1982:63 s. 140). I fråga om användningen av provokation vid utredningen av narkotikabrott uttalade beredningen följande (s. 140 f.).

Vad gäller köp av narkotika kan det konstateras att själva köpet normalt inte utgör vare sig brott eller brottsanstiftan. Endast om en köpare har gjort mer än vad som fordras för att försäljningen över huvud taget skall komma till stånd kan rättsligt sett medverkan till brott föreligga. Ett sådant fall kan vara om någon aktivt söker upp en försäljare och förmår denne att anskaffa ett parti som han inte redan innehar. Att köpa narkotika under sådana former bör givetvis också vara en otillåten metod för polisen. Naturligtvis gäller här ytterligare att en så extraordinär åtgärd som att köpa narkotika inte kan vara försvarlig i annat fall än om spaningen och förundersökningen gäller narkotikabrott som kan anses vara grovt och att stora fördelar från bevissynpunkt står att vinna genom metoden liksom att det står klart att försäljaren skulle ha sålt till någon annan, om han inte sålt den till polisen.

I den proposition med förslag till polislag som grundades på Polisberedningens förslag anslöt sig departementschefen till beredningens överväganden i de här aktuella hänseendena. I likhet med denna ansåg han att de principer som den hade slagit fast inrymdes i en allmän regel som gav uttryck för legalitets-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. Han fann därför att det inte behövdes några särskilda regler i lag om s.k. okonventionella spaningsmetoder (prop. 1983/84:111 s. 48 f.).

Justitiekanslern har i sitt beslut i det s.k. Fleming Broman-ärendet intagit i princip samma ståndpunkt som Polisberedningen. I detta anförs bl.a. följande (JK-Beslut 1982, s. 156 f.).

För egen del är jag beredd att godta bedömningen att provokation får användas som spaningsmedel, när misstankar av betydande styrka föreligger om att fullbordat brott är för handen och provokationen endast syftar till att få misstankarna bekräftade. Redan innehav av narkotika utgör ett fullbordat brott. Såvitt gäller innehavet tillkommer inget nytt när den misstänkte röjer sig genom att överlåta det innehavda narkotikapartiet eller del därav. En komplikation är dock att fråga kan uppkomma om genom överlåtelsen ett nytt brott tillkommer utöver det som redan begåtts genom innehavet. Även om detta någon gång skulle kunna inträffa anser jag dock inte att denna omständighet bör utgöra hinder mot provokation när misstanken om innehavet av narkotika har erforderlig styrka. I fall av nu behandlat slag synes det befogat att tala om bevisprovokation.

Vad gäller frågan om vilka krav som skall ställas på brottets grovhet och misstankens styrka för att provokation skall få tillgripas kan vidare hänvisas till JO 1953 s. 163 och 1973 s. 91 f. samt till NJA 1953 s. 582. Som huvudregel anses gälla att det skall vara fråga om en stark misstanke om ett grovt brott. Av behovsprincipen anses vidare följa att det skall saknas alternativa, mindre ingripande tillvägagångssätt eller att de som finns redan har prövats utan framgång (Axberger s. 34). Behovsprincipen innefattar vidare ett krav på att provokationen skall kunna antas leda till väsentliga och i utredningen användbara resultat (NJA 1953 s. 582; särskilt s. 589 f. och s. 593).

Vad gäller *behörigheten att besluta om bevisprovokation* anförde 1981 års polisberedning att beslut om sådana spanings- eller förundersökningsmetoder alltid bör fattas av en åklagare eller en polisman i polischefsbefattning (SOU 1982:63 s. 142; se även prop. 1983/84:111 s. 47).

I Rikspolisstyrelsens rapport (1994:9) Återköp och betalning av information uttalas (s. 85 f.) att ett beslut om återköp bör fattas av åklagare – och detta även i de fall där misstänkt saknas – eftersom ett sådant beslut normalt sett måste anses innehålla svårbedömda frågor och det är åklagaren som skall föra talan i målet. Beslutet bör emellertid föregås av samråd mellan åklagaren och polismyndigheten. I den av Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och Generaltullstyrelsen utarbetade promemorian (RPS RAPPORT 1994:3) angående kontrollerade leveranser av narkotika m.m. uttalas (s. 15) att det regelmässigt är lämpligt att åklagaren tar över ledningen av förundersökningen i de fall där frågan om att använda okonventionella spaningsmetoder aktualiseras under det skede av denna där det ännu inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet.

Vad gäller frågan om *anlitande av privatpersoner* i polisens spaningsarbete har JO uttalat att den restriktivitet som rent allmänt skall iakttas vid provokativa åtgärder i ännu högre grad måste gälla i fråga om polisens samarbete med privatpersoner i provokativt syfte. Ett sådant samarbete torde vara befogat enbart i rena undantagsfall, exempelvis under utredningen av mycket grova brott, och det kan under inga omständigheter accepteras att polisen har ett organiserat samarbete med privatpersoner i syfte att provocera fram brottsliga handlingar (JO 1977/78 s. 126 f.).

Justitiekanslern har i det beslut som nämns i det föregående hänvisat till detta JO-uttalande men inte riktat någon principiell kritik mot att en privatperson användes i den där behandlade situationen, eftersom det var fråga om ett enstaka fall. Han konstaterade också att omständigheterna var sådana att det inte fanns anledning att anta att användande av exempelvis en polisman som provokatör skulle ha lett fram till ett framgångsrikt resultat (JK-Beslut 1982 s. 157 f.).

I fråga om *dokumentationen* av vad som har förekommit vid en förundersökning finns bestämmelser i 23 kap. RB och i förundersökningskungörelsen (1947:94). Vid förundersökning skall protokoll föras över vad som har förekommit av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB). Förundersökningsprotokollet skall avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (22 § förundersökningskungörelsen). JO har vid flera tillfällen betonat vikten av att

förundersökningsprotokollet utformas i enlighet med dessa bestämmelser, bl.a. i JO 1964 s. 120 där följande anförs:

Det må därvid nämnas att ett noggrant förundersökningsprotokoll är av vikt icke endast för att registrera utredningsresultat och för att förbereda ett kommande brottmål utan även för kontroll att allt rätteligen tillgått under förundersökningen. Detta är av vikt för den enskildes rättssäkerhet men också för utredningspersonalen för det fall klagomål framställs mot denna.

Det är uppenbart att detta uttalande har giltighet också vad gäller användandet av s.k. okonventionella spaningsmetoder. Så t.ex. uttalade 1981 års polisberedning att stränga krav på dokumentation måste upprätthållas i dessa sammanhang (SOU 1982:63 s. 142). I promemorian RPS RAPPORT 1994:3 uttalas (s. 28) att uppgifter om provokation endast undantagsvis torde sakna betydelse.

Bedömning

Beslutet om provokation

Som framgår av vad som har sagts i det föregående är ett handlande från polisens sida som innebär att den, för att få fram bevisning om ett narkotikabrott, uppträder som köpare av sådan narkotika som säljaren redan innehar, i princip att betrakta som en bevisprovokation. De uppgifter som A.M. lämnade avsåg ett fullbordat narkotikabrott bestående i innehav av ett större parti kokain. Det var således fråga om ett brott av allvarligt slag. I likhet med remissinstanserna anser jag vidare att misstanken var tillräckligt stark för att kunna läggas till grund för ett beslut om bevisprovokation. Under förutsättning att det åsyftade resultatet inte hade kunnat uppnås på något annat sätt än genom en bevisprovokation har således de grundläggande förutsättningarna för att tillgripa en sådan åtgärd varit uppfyllda.

En fråga av central betydelse i sammanhanget är vem som skall fatta beslut om användningen av bevisprovokation. Som har nämnts i det föregående är en grundläggande förutsättning för att en sådan åtgärd skall få vidtas att det är fråga om ett allvarligt brott. Bevisprovokation är således i princip utesluten om misstanken avser ett sådant brott av enkel beskaffenhet som åsyftas i 23 kap. 3 § första stycket RB. Om någon skäligen kan misstänkas för brottet följer det därför direkt av huvudregeln i detta lagrum att förundersökningsledarskapet skall utövas av åklagaren och att det således är denne som skall besluta om användningen av bevisprovokation.

Även i sådana fall där brottsmisstanken visserligen är tillräckligt väl underbyggd för att kunna läggas till grund för användning av bevisprovokation men gärningsmannen är okänd – något som kan tänkas förekomma exempelvis i en utpressningssituation (jfr SOU 1982:63 s. 130) – skall beslut om provokation fattas av åklagaren. Detta följer enligt min mening av regeln i 23 kap. 3 § första stycket andra meningen RB, att åklagaren också när det inte finns någon person som är skäligen misstänkt för brottet skall överta ledningen av förundersökningen om det är påkallat av särskilda skäl. Jag vill i detta sammanhang erinra om vad som sägs i Rikspolisstyrelsens rapport (1994:9) Återköp och betalning för information om att beslut om återköp

alltid bör fattas av åklagare, eftersom en sådan situation normalt sett måste anses innehålla svårbedömda frågor och det är åklagaren som sedan skall föra talan i målet (s. 85 f.). Dessa synpunkter har uppenbarligen generell giltighet vad gäller provokationssituationer.

Jag är således av den uppfattningen att regleringen i 23 kap. 3 § första stycket RB – i motsats till vad som sägs i förarbetena till polislagen – i princip utesluter att ett beslut om bevisprovokation i vissa fall fattas av en polisman i polischefsbefattning. En sådan ordning framstår för övrigt som egendomlig redan av det skälet att polischefspersonal normalt inte utövar polisiärt förundersökningsledarskap. En annan sak är att åklagaren, innan han beslutar om en sådan åtgärd, bör samråda med en ansvarig polisman på polischefsnivå, och att det sedan ankommer på polismyndigheten att fatta de beslut av operativ karaktär som krävs för det praktiska genomförandet av aktionen (jfr Rapporten 1994:9 s. 86).

Jag anser sammanfattningsvis, i likhet med Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren, att förundersökningsledarskapet i det aktuella fallet omedelbart skulle ha överlämnats till åklagaren och att det sedan hade ankommit på denne att efter samråd med en polischef besluta i provokationsfrågan.

Genomförandet av provokationen

Vad gäller genomförandet av provokationen vill jag inledningsvis understryka vikten av att de personer som deltar i en provokation intar en passiv roll i skeendet. Jag delar Riksåklagarens uppfattning att polisen inte får vara för pådrivande och inte heller locka med högre priser (jfr Axberger s. 29). Som påpekas i Riksåklagarens yttrande är det i det här aktuella fallet oklart om det var på A.M:s eller polisens initiativ som priset höjdes över vad som hade begärts av säljarna.

Av utredningen framgår att beslutet att tillgripa bevisprovokation tillkom som ett resultat av ett initiativ från A.M:s sida och att denne sedan spelade en aktiv roll också under det fortsatta skeendet. Som har nämnts i det föregående har det ansetts finnas ett visst utrymme för att polisen tar hjälp av privatpersoner i samband med provokationer. Lämpligheten därav får, som Rikspolisstyrelsen har anfört, bedömas från fall till fall. Som allmän regel bör emellertid gälla att man skall vara ytterst restriktiv när det gäller att anlita privatpersoner i sådana situationer. Jag kan i fråga om skälen för denna ståndpunkt hänvisa till vad som sägs i Riksåklagarens yttrande. Jag vill särskilt peka på risken för att åklagare och polis förlorar kontrollen över händelseförloppet, vilket i sin tur kan medföra t.ex. att aktionen helt misslyckas eller att det i varje fall blir svårt att i efterhand klarlägga vad som faktiskt har hänt och vem som har burit ansvaret för olika moment i skeendet. Härtill kommer att man i vissa fall kan utsätta den anlitade personen för fara.

Ett delvis likartat resonemang kan föras vad gäller användandet av en oerfaren polisman – i detta fall en polisaspirant – som provokatör. En provokationsaktion kan, hur noga planerad och förberedd den än är, lätt utveckla sig i en oförutsedd riktning. Det kan därvid uppkomma situationer som ställer stora krav på kunskaper och erfarenhet hos de medverkande

polismännen. De måste exempelvis snabbt kunna göra en korrekt bedömning av vilka risker för brottsutredningen och för deras egen och andras personliga säkerhet som är förenade med olika handlingsalternativ. Jag anser därför att det generellt sett är olämpligt att anlita polisaspiranter och andra oerfarna polismän som provokatörer.

Om man inte har tillgång till sådana personella resurser att man på goda grunder kan göra den bedömningen att en planerad provokationsaktion på ett riskfritt och kontrollerbart sätt kommer att leda till det åsyftade resultatet, bör den självfallet inte genomföras. Det kan enligt min mening inte godtas att man som i detta fall använder en privatperson och en polisaspirant för en så känslig aktion som att förhandla fram en narkotikaöverlåtelse. Jag delar Riksåklagarens uppfattning att A.M:s medverkan i det fortsatta händelseförloppet borde ha begränsats till att han medverkade vid bestämmandet av tid och plats för ett sammanträffande mellan de misstänkta och den eller de polismän som skulle uppträda som provokatörer samt att man skulle ha övervägt möjligheterna att finna en erfaren polisman som provokatör.

Dokumentationen

Som Riksåklagaren har framhållit är det särskilt viktigt att dokumentationen av vad som har förekommit under en förundersökning är korrekt och uttömmande såvitt gäller eventuella bevisprovokationer. Åklagaren måste till grund för sitt fortsatta handlande ha en fullständig och rättvisande bild av vad som har inträffat, och det måste vidare finnas ett sådant faktaunderlag att det är möjligt att på ett välgrundat sätt ta ställning till påståenden från den misstänktes sida om att han har blivit utsatt för ett otillbörligt förfarande från polisens sida.

Den beskrivning av det inträffade som återfinns i polisanmälan av den 4 november 1992 är knapphändig och i viktiga hänseenden direkt vilseledande. Det kan exempelvis över huvud taget inte utläsas att gripandet ägde rum i en provokationssituation. Som framgår av Högsta domstolens dom den 11 juli 1996 i mål nr B 264/96 får det sanningskrav som gäller för förundersökningen inte sättas åt sidan ens i fall av föreliggande nöd annat än i extrema undantagssituationer. Att som i detta fall redovisa det händelseförlopp som ledde fram till gripandet i en promemoria som upprättades först en månad efter händelsen är självfallet inte tillfredsställande. Så t.ex. skulle de uppgifter om narkotikahanteringen som inhämtades från flyktingförläggningen och A.M. ha dokumenterats i omedelbar anslutning till att de lämnades.

Sammanfattande bedömning

Det kan sammanfattningsvis konstateras att ett antal grundläggande principer för beslut om och genomförande av bevisprovokationer har åsidosatts i det här aktuella fallet. Beslutet att vidta åtgärden har sålunda fattats av två polisinspektörer utan att, såvitt framgår av utredningen, ha föregåtts av några mera ingående överväganden avseende rättssäkerhetsaspekterna och de medverkandes personliga säkerhet. Vidare har genomförandet av provokationen i

betydande utsträckning lagts i händerna på en privatperson, och både denne och en ung och oerfaren polisman har kommit att medverka i en i flera hänseenden känslig förhandlingssituation. Slutligen uppfyller dokumentationen av det inträffade inte på något sätt de krav som måste ställas.

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län med anledning av polismäns agerande i samband med verkställigheten av ett hämtningsbeslut i Riksförsäkringsverkets lokaler

(Dnr 1366-1995)

Bakgrund

I en anmälan till JO kritiserade Riksförsäkringsverket (RFV) Polismyndigheten i Stockholm (numera Polismyndigheten i Stockholms län) med anledning av vad som hade förekommit vid genomförandet av ett beslut om hämtning av en anställd vid RFV (JO:s ärende dnr 376-1994). ChefsJO Eklundh beslutade den 1 februari 1994 med stöd av 18 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att överlämna RFV:s klagomål till Åklagarmyndigheten i Stockholm. Dåvarande chefsåklagaren Sven-Erik Alhem inledde förundersökning om tjänstefel. Efter vidtagna utredningsåtgärder lades förundersökningen ned med motiveringen att brott inte hade förekommit.

Åklagarmyndighetens och polismyndighetens akter i ärendet infordrades och granskades. Av utredningsmaterialet framgick bl.a. följande.

Stockholms tingsrätt begärde att Staffan S. i egenskap av ställföreträdare för en konkursgäldenär – ett aktiebolag – genom polismyndighetens försorg skulle hämtas till ett edgångssammanträde. Sammanträdet skulle äga rum den 30 november 1993. I begäran angavs att Staffan S. arbetade på RFV. Kriminalinspektörerna Kristin Wendel och Sten Hederberg fick samma dag uppdraget att utföra hämtningen. Polismännen var civilklädda vid utförandet av uppdraget. Det råder delade meningar mellan personalen på RFV och polismännen om hur tydligt polismännen legitimerade sig. Den kvinnliga receptionisten som tog emot dem har vid förhör uppgett att hon inte förstod att de var poliser. Hon sade till dem att de inte fick besöka Staffan S. utan att hon först per telefon hade meddelat honom om att han hade besök. Receptionisten hänvisade till de säkerhetsrutiner som hon fått lära sig. Polismännen förbjöd henne att ringa. Receptionisten bad en vaktmästare om hjälp. Även denne omtalade att de var tvungna att ringa till Staffan S. eller till säkerhetschefen. Utan att dessförinnan ha fått personalens tillstånd begav sig polismännen upp i huset för att söka efter Staffan S. Vaktmästaren försökte hindra dem varvid ett visst handgemäng uppstod. Vaktmästaren blev sedermera gripen som misstänkt för våldsamt motstånd och hindrande av förrättning.

Med anledning av handlingarnas innehåll beslutade chefsJO Eklundh att i ett särskilt ärende inhämta yttrande från Polismyndigheten i Stockholms län angående följande.

1. Polismännens uppträdande mot bakgrund av bestämmelserna i 8 § första stycket första meningen polislagen (1984:387) och 5 kap. 1 § polisförordningen (1984:730) i dess lydelse före den 1 mars 1995. Yttrandet behöver dock inte behandla det våld som polismännen påstås ha använt mot vaktmästaren.

2. Riksförsäkringsverket ingår enligt beredskapsförordningen (1993:242) i totalförsvaret. För sådana myndigheter gäller förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter (se 2 § andra stycket 2 om tillträdesskydd). Vilka särskilda åtgärder bör vidtas med avseende på planering och verkställighet av ett beslut om hämtning av en person som tjänstgör vid myndigheten?

3. På vilken grund underlät polismännen att hörsamma receptionspersonalens uppmaning att avvakta så att den kunde handla i enlighet med de instruktioner som hade lämnats för tillträde till Riksförsäkringsverkets lokaler?

4. Genom att passera receptionen har polismännen i realiteten påbörjat verkställigheten av en personell husrannsakan. Vilka rättsliga förutsättningar förelåg i den aktuella situationen för en sådan åtgärd?

I polismyndighetens (biträdande länspolismästaren Gösta Welander) yttrande hänvisades till en promemoria från dåvarande chefen för rättsenheten, polisöverintendenten Jan Värnhall, i vilken anfördes följande.

Vilka rättsliga förutsättningar förelåg för en personell husrannsakan?

Inledningsvis kan konstateras att ett domstolsbeslut om inställelse förelåg. Beslut om att begäran om handräckning skulle bifallas och verkställas fattades i vederbörlig ordning. Fråga uppkommer då, mot bakgrund av bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF), om polismännen hade stöd i lagen för sin åtgärd att gå in i fastigheten. I denna PM tas inte frågan upp om vad som enligt 2 kap. 6 § RF resp. SFS 1994:1219 är att anse som husrannsakan.

Rättsläget är inte helt klart. I sammanhanget kan hänvisas till SOU 1993:60 sid 251 f. Utredningen konstaterar att det inte finns några generella bestämmelser utöver vad som sägs i 10 § första stycket 5 i polislagen (PL). Det är sålunda en i viss mån öppen fråga om polismännen i det aktuella fallet även behövt ett polismyndighetens beslut om husrannsakan enligt 20 § PL. Som utredningen konstaterar är det emellertid inte uppenbart att 20 § PL är tillämplig i fall som detta. I sammanhanget kan även hänvisas till vad som anförts om s.k. exekutivt tvång i propositionen 1973:90 sid. 243.

Med hänsyn till den stora vikt som måste fästas vid 2 kap. 6 § resp. 8 § RF har rättsenheten vid förfrågningar rörande tolkningen av 20 § PL vis a vis 10 § samma lag rekommenderat att om tveksamhet föreligger bör ett polismyndighetens beslut inhämtas. Denna rekommendation synes ligga helt i linje med utredningens förslag till nytt andra stycke i 20 § PL.

Den av JO-ämbetet ställda frågan kan sålunda enligt rättsenheten inte besvaras entydigt. Konstateras kan dock att det hade varit önskvärt att lagstiftningen på denna punkt varit mer klarläggande.

Åtgärden sedd i belysning av förordningen (1981:421) om säkerhetsskydd vid statliga myndigheter

Den omständighet att en statlig myndighet har att tillämpa bestämmelserna i förordningen om säkerhetsskydd innebär i sig inte att polisen är förhindrad

att bereda sig tillträde till den myndighetens säkerhetsskyddade områden, för exempelvis en husrannsakan.

En annan sak är att säkerhetsskyddet ofta är så utformat att det skulle fordra extraordinära åtgärder för att forcera skyddet utan medverkan från den berörda myndigheten. Det ligger sålunda i sakens natur och är helt i linje med 8 resp. 10 §§ PL samt 5 kap. 1 § polisförordningen (PF) att polisen på lämpligt sätt tar kontakt med den berörda myndigheten för att så smidigt som möjligt kunna utföra husrannsakan.

Det är dock uppenbart att 2 § säkerhetsskyddsförordningen inte ger stöd för en myndighet att vägra tillträde för en polisman som med lagligt stöd skall genomföra en tjänsteåtgärd. En polisman kan i ett sådant läge inte anses vara obehörig.

Vilka särskilda åtgärder bör vidtas med avseende på planering och verkställighet av ett beslut om hämtning av en person som tjänstgör vid myndigheten?

Något generellt svar finns inte på JO-ämbetets fråga. Varje enskilt fall måste bedömas för sig. Polisen har inte bara att ta hänsyn till här anförda bestämmelser i PL och PF utan även exempelvis sekretesslagen och där främst i dessa fall 5 kap. 1 §, 7 kap. 19 § resp. 9 kap. 17 §. I vissa fall kan det bli fråga om att göra avvägningar mot 1 kap. 5 §.

Av naturliga skäl blir planeringen mycket omfattande om det rör sig om en hämtning med stöd av 23 kap. 8 § rättegångsbalken av den som kan misstänkas för brott i tjänsten och där myndighetens ledning kan befaras vara implicerad. Den planering som ev. kan vara påkallad vid hämtning till inställelse till domstol i ett trivialt ärende som det nu aktuella, kan givetvis göras mycket enkel.

Man kan erfarenhetsmässigt konstatera att det är något säreget att man vid en myndighet aktivt försöker hindra polismän att utföra en husrannsakan. Att i en planering ta med risken för ett sådant förhindrande torde inte vara påkallat. En annan sak är att man vid en planering bör beakta de praktiska problem som kan uppkomma vid husrannsakan vid sådana objekt där särskilda anordningar för säkerhetsskydd finns, exempelvis vid militära installationer.

På vilken grund underlät polismännen att hörsamma receptionspersonalens uppmaning att avvakta?

Frågeställningen synes något oklar om man i ordet "grund" inlägger en i författning reglerad grund att inte följa uppmaningen. Närmast till hands ligger dock att frågeställningen tar sikte på om det förelåg någon generell eller principiell anledning till att polismännen inte hörsammade receptionspersonalen. Någon sådan anledning synes inte ha varit för handen. Snarare torde de omständigheter, vilka behandlas i följande avsnitt, spelat in.

Polismännens uppträdande mot bakgrund av bestämmelserna i 8 § polislagen och 5 kap. 1 § polisförordningen

Polismännen hade att utföra ett handräckningsuppdrag bestående i att en person till en viss tidpunkt skulle inställas till rätten. Det gällde sålunda för polismännen att försäkra sig om denne, men under iakttagande av vad som gäller enligt bl.a. den s.k. proportionalitetsprincipen. Anledningen till att polismännen kom till platsen kunde inte heller utan trängande skäl delges utomstående. Särskilt angeläget var detta som ingripandet skedde på den

hämtades arbetsplats. Händelseutvecklingen blev tyvärr sådan att den motsatta effekten uppstod.

Frågan är om orsaken till att det gick skevt var en följd av oskicklig handläggning från polismännens sida, en klar följd av bevakningspersonalens agerande eller en kombination av dessa faktorer.

Det torde få hållas för troligt att händelseförloppet blivit ett annat om bevakningspersonalen haft den vana och erfarenhet som man rimligen bör kunna fordra av den som är satt att vaka över tillträdet till en statlig myndighet. Denna omständighet förtar på intet sätt den skyldighet polismännen hade enligt 8 § PL. resp. 5 kap. 1 § PF att hantera situationen, men kan utgöra en viss förklaring till det inträffade. Att polismännen, måhända av nit och ambition att lösa sitt uppdrag, inte besinnat sig och kontrollerat situationen trots bevakningspersonalens agerande kan inte anses stå i överensstämmelse med intentionerna i de anförda författningsrummen.

Polismännens agerande bör inte uteslutande bedömas från vad som kom att inträffa. Invägas torde även vad de i varje enskilt läge kunde överblicka. Även med ett sådant bedömningssätt kvarstår dock att agerandet inte stod i full samklang med proportionalitetsprincipen och bestämmelsen i 5 kap. 1 § PF.

Det finns sålunda anledning att i detta ärende konstatera att en polismans önskan att genomföra ett tjänsteuppdrag aldrig får medföra att de gränser för verksamhetens utförande statsmakten satt upp överskrids, även om restriktiviteten är till förfång för uppdraget.

– – –

Ingripandet medförde ovedersägligen oönskade konsekvenser. Vilka slutsatser som skall dras i anledning av det inträffade är inte uppenbart. Informationen om de aktuella lagrummen och deras rätta tillämpning är ständigt aktuell och fortgående. För fall som detta, där de agerande synes varit styrda av händelseförloppet och inte styrt det, lär en ökad information om författningstexternas innebörd vara mindre verkningsfull. Närmast till hands synes ligga att vad som inträffat får utgöra en bakgrund, bland några andra, till det fortlöpande informationsutbytet inom polisen om dess arbetsmetoder och förutsättningar för dessa.

I ett beslut den 11 december 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

Polislagen och rättegångsbalken

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås (8 § första stycket polislagen [1984:387]).

I sin tjänsteutövning skall en polisman uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. Han skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet (5 kap. 1 § polisförordningen [1984:730] i dess lydelse före den 1 mars 1995).

För att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertas får en polisman bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av honom (personell

husrannsakan). Detsamma gäller i fråga om en lokal som är tillgänglig för allmänheten. Finns det synnerliga skäl att anta att den eftersökte eljest uppehåller sig hos annan, får polismannen bereda sig tillträde även dit (20 § första stycket polislagen). En sådan åtgärd får emellertid endast om det är fara i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten (20 § tredje stycket).

I fjärde stycket i samma paragraf anges att det i fråga om husrannsakan för eftersökande bl.a. av den som skall hämtas till inställelse vid domstol finns bestämmelser i rättegångsbalken (RB).

Rättegångsbalkens regler om personell husrannsakan finns i 28 kap. För eftersökande av den som skall gripas, anhållas eller häktas, hämtas till förhör eller till inställelse vid rätten eller underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får husrannsakan företas hos honom eller hos någon annan om det finns synnerlig anledning att anta att den sökte uppehåller sig där (2 §).

Förordnande om husrannsakan med stöd av reglerna i 28 kap. RB meddelas enligt huvudregeln av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. I fråga om husrannsakan för eftersökande bl.a. av den som skall hämtas till inställelse vid rätten gäller emellertid att förordnande om sådan husrannsakan meddelas av polismyndighet eller polisman enligt bestämmelser i polislagen (4 §).

Rättegångsbalkens och polislagens regler om befogenheten att besluta om husrannsakan för eftersökande av den som skall hämtas till domstol är således utformade på sådant sätt att de hänvisar till varandra och därigenom bildar en logisk cirkel. Regleringen har av detta skäl gett upphov till vissa problem vid tillämpningen. Den får emellertid anses innebära att befogenheten att fatta beslut av det aktuella slaget tillkommer polismyndigheten och att en polisman får vidta en åtgärd av det aktuella slaget utan ett föregående myndighetsbeslut endast om det är fara i dröjsmål.

Det finns ingen definition i lag av vad som avses med fara i dröjsmål. Rent allmänt kan emellertid sägas att en sådan situation föreligger om ändamålet med åtgärden skulle gå om intet om den fick anstå till dess att polismannen hade utverkat ett beslut av polismyndigheten. Det torde numera sällan kunna anses att det föreligger fara i dröjsmål, eftersom den moderna kommunikationstekniken i princip alltid gör det möjligt för en polisman att få kontakt med en behörig beslutsfattare (jfr SOU 1995:47 s. 171).

Förordningen om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter

Bestämmelserna i förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter (säkerhetsskyddsförordningen) tillämpas på statliga myndigheter som befattar sig med uppgifter eller förhållanden som rör totalförsvaret eller rikets säkerhet (1 §). Av 14 och 15 §§ beredskapsförordningen (1993:242) och bilaga till den framgår att RFV är beredskapsmyndighet och funktionsansvarig för socialförsäkring m.m.

I 2 § säkerhetsskyddsförordningen föreskrivs bl.a. följande.

Varje myndighet skall svara för att det finns ett tillfredsställande skydd inom myndighetens verksamhetsområde. Säkerhetsskyddet omfattar

1. skydd mot att obehöriga får kännedom om uppgifter som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt och som enligt sekretesslagen (1980:100) omfattas av sekretess (sekretesskydd),
2. skydd mot att obehöriga får tillträde till anläggningar, områden, fartyg, flygplan och andra ställen där de kan få kännedom om uppgifter som avses i punkt 1 eller där verksamhet som har betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt bedrivs (tillträdesskydd).

Vid varje myndighet som omfattas av säkerhetsskyddsförordningen skall enligt 6 §, om det inte är uppenbart obehövligt, finnas en säkerhetschef som i den egenskapen är direkt underställd myndighetens chef.

Under rubriken "passerkontroll" i bevakningsinstruktionen för RFV anförs under punkterna 73 och 74 följande.

73 Passerkontroll innefattar
- vid inpassering fastställande av identitet och rättighet att få tillträde
- vid utpassering fastställande av att en person som inpasserat till myndigheten utpasserar och vid behov även kontroll av personens tillträdesrättighet och uppehållstid inom myndigheten.

74 Identiteten fastställs med stöd av personkännedom eller fotoförsedda legitimationshandlingar. I tveksamma fall bör förfrågan göras hos myndigheten eller hos besökarens arbetsgivare.

Enbart fastställandet av identiteten är inte tillräckligt för inpassering. Inte heller får vare sig en uniform eller ett tjänstetecken utan vidare berättiga till inpassering. Vid en brand eller en olyckshändelse får emellertid inte räddningspersonalens arbete hindras av några tillträdesbestämmelser. Tillvägagångssättet för passage vid dylika händelser bör särskilt planeras.

Bedömning

Som påpekas i Sven-Erik Alhems beslut går uppgifterna om det inträffade delvis isär. Det olyckliga sätt på vilket händelserna utvecklade sig kan emellertid knappast ges någon annan rimlig förklaring än att de befattningshavare vid RFV som var ansvariga för inpasseringskontrollen i inledningsskedet inte hade klart för sig att Kristin Wendel och Sten Hederberg var polismän. När polismän uppträder i civila kläder är det självfallet viktigt att de vid sin tjänsteutövning legitimerar sig på ett sådant sätt att det står helt klart att de är polismän. I det här aktuella fallet hade de två polismännen uppenbarligen inte förvissat sig om att personalen i RFV:s reception hade klart för sig i vilken egenskap de befann sig vid myndigheten.

Som har nämnts i det föregående omfattas RFV av säkerhetsskyddsförordningens regler om tillträdesskydd. Det ålåg därför receptionspersonalen att i enlighet med föreskrifterna i RFV:s bevakningsinstruktion noga kontrollera besökares identitet och rätt att komma in på myndigheten. Det får anses vara en självklarhet att polismän som har ett ärende av det aktuella slaget till en myndighet som omfattas av reglerna om tillträdesskydd respekterar de instruktioner som gäller för verksamheten vid dess reception. I detta ligger bl.a. att de måste på ett tydligt sätt visa att de är polismän och göra klart varför de har kommit till platsen. Om de av någon anledning inte närmare vill redogöra för orsaken till besöket inför receptionspersonalen får

de vänta till dess att denna har fått kontakt med en säkerhetsansvarig befattningshavare.

Polismännens åtgärd att med våld bereda sig tillträde till lokalerna för att där söka efter Staffan S. innebar att de inledde en personell husrannsakan. Det kan tilläggas att ett eftersökande av denne i RFV:s lokaler hade varit att betrakta som en husrannsakan även om polismännen hade fått ett medgivande av en behörig företrädare för myndigheten att uppehålla sig i lokalerna i detta syfte. Också i ett sådant fall hade de således varit skyldiga att låta sitt handlande styras av lagreglerna om personell husrannsakan (jfr JO 1991/92 s. 114 och SOU 1995:47 s. 143 f.). Det finns emellertid ingenting som tyder på att en husrannsakan över huvud taget hade erfordrats för att hämtningsuppdraget skulle kunna utföras. Den naturliga åtgärden hade i stället varit att anlita hjälp av en lämplig befattningshavare vid myndigheten för att få Staffan S. att inställa sig i receptionen. Först om sådan medverkan hade vägrats eller av särskilda skäl bedömts inte leda till det önskade resultatet, hade det funnits anledning att aktualisera frågan om husrannsakan. Polismännens handlande stod således i strid med den behovsprincip som finns fastlagd i 8 § polislagen.

Jag vill vidare rent allmänt framhålla att man, när det som i detta fall är fråga om att söka efter någon i myndighetslokaler som omfattas av säkerhetsskyddsförordningens regler, har särskild anledning att överväga om en husrannsakan är förenlig med proportionalitetsprincipen. Att som i detta fall försöka med våld bereda sig tillträde till RFV:s lokaler för att verkställa ett beslut om hämtning till rätten stod enligt min mening i strid med denna princip.

Som har nämnts i det föregående får regleringen av frågan om personell husrannsakan för att söka efter någon som skall hämtas till domstol anses innebära att befogenheten att besluta om sådan husrannsakan ankommer på polismyndigheten och att en enskild polisman får vidta en åtgärd av detta slag utan föregående myndighetsbeslut endast om det är fara i dröjsmål. Ingenting har framkommit vid utredningen som tyder på att en kontakt från polismännens sida med polismyndigheten skulle ha medfört en fördröjning som hade riskerat att äventyra ett framgångsrikt genomförande av hämtningsuppdraget. Det finns i själva verket anledning att tro att händelserna hade utvecklat sig på ett betydligt mer tillfredsställande sätt om polismännen hade tagit en sådan kontakt. De kan således inte heller undgå kritik för sin underlåtenhet i detta hänseende.

Det inträffade visar på ett behov av information från polismyndighetens sida riktad till den personal som utnyttjas för uppdrag av det aktuella slaget om gällande regler och om hur man bör uppträda för att ett sådant uppdrag skall kunna genomföras på ett smidigt sätt och med minsta möjliga olägenhet för den som är föremål för åtgärden. Jag delar exempelvis polismyndighetens uppfattning att man i förväg bör underrätta den myndighet som skall besökas för att ingripandet skall kunna genomföras med beaktande av de särskilda förhållandena vid myndigheten. En sådan underrättelse kan lämpligen få formen av ett telefonsamtal med myndighetens säkerhetschef om en sådan finns.

Fråga om vem som skall leda en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Dnr 4732-1995

Bakgrund

I ett klagoärende uppmärksammades att en befattningshavare vid Polismyndigheten i Stockholms län, Nacka polismästardistrikt, lett en utredning om mordbrand där de misstänkta gärningsmännen inte hade fyllt 15 år.

Den 2 november 1995 upprättades en K-anmälan om mordbrand som skulle ha ägt rum samma dag. Vid branden hade skador uppkommit på en lastbrygga som tillhörde en lada i vilken en mekanisk verkstad var inhyst. Två pojkar, båda 12 år gamla, antecknades som skäligen misstänkta för att ha anlagt branden. Den 3 november 1995 beslutade kriminalkommissarien Gösta Persson att inleda en "polisutredning". Samma dag beslutade han bl.a. om husrannsakan hos de båda pojkarna samt att socialtjänsten skulle underrättas. Brandplatsen undersöktes den 6 november. Vidare undersöktes kläder som hade tagits i beslag från pojkarna vid en husrannsakan den 3 november. Målsäganden hördes den 9 november 1995. Vittnesförhör hölls med en brandmästare den 10 november 1995. Förhör med pojkarna hölls den 9 respektive den 13 november 1995. Båda pojkarna förnekade varje kännedom om det inträffade. Den 22 november 1995 lades "förundersökningen" ned med motiveringen "misstänkt ej fyllt 15 år".

Av polismyndighetens akt framgick dock inte huruvida socialnämnden hade samtyckt till de utredningsåtgärder som polismyndigheten hade vidtagit innan pojkarna hördes (jfr 33 § andra stycket lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare [LUL]).

I ett annat ärende hos JO, dnr 2389-1994, hade observerats att en annan polismyndighet hade lett en utredning om våldtäkt. Den misstänkte gärningsmannen hade inte fyllt 15 år. Även i det ärendet hade polismyndigheten vidtagit utredningsåtgärder i form av förhör utan att det framgick om de sociala myndigheterna hade samtyckt till åtgärden. Med anledning av vad som hade framkommit under JO:s utredning i ärendet dnr 2389-94 och i det nu aktuella ärendet inhämtades yttranden från Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren om

1. vem som var/är behörig att leda en utredning enligt LUL om en våldtäkt eller en mordbrand där den misstänkte gärningsmannen inte fyllt 15 år (Jfr prop. 1983/84:187 s. 35),

2. om några förändringar kommer att genomföras i det s.k. fördelningscirkuläret (RÅC 1:95 och FAP 403-1) med anledning av den nya lagstiftning som trätt i kraft den 1 mars 1995 (jfr prop. 1994/95:12 s. 47 f.) samt

3. lämpligheten av förbudet i 15 § andra stycket (numera 33 § andra stycket) LUL att höra någon annan än barnet (den unge) innan socialtjänsten yttrat sig.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Sten Heckscher) och Riksåklagaren (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) kom in med yttranden.

Syftet med en utredning rörande den som inte fyllt 15 år framgår av 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL. Därav följer att en utredning inte kan leda fram till åtal eller lagföring i annan form. I lagstiftningen gjordes den 1 mars 1995 genomgripande förändringar vad avsåg bl.a. förundersökningsledarskapet i mål med ungdomar under 18 år.

Före den 1 mars 1995 var såväl polismyndigheten som åklagaren behöriga att inleda och leda en utredning avseende en misstänkt gärningsman som inte fyllt 15 år. Polismyndigheterna torde i de flesta fall i praktiken ha varit undersökningsledare. När användande av tvångsmedel aktualiserades, när utredningen omfattade någon straffmyndig deltagare i brottet eller när framställning om bevistalan gjordes, fanns normalt skäl för åklagaren att träda in som undersökningsledare. Jfr prop. 1983/84:187 s. 35.

Enligt 3 § LUL i dess lydelse efter den 1 mars 1995 skall en förundersökning mot den som inte fyllt 18 år däremot alltid ledas av åklagaren, om den unge är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Någon motsvarande bestämmelse när det gäller utredningar mot den som är under 15 år har dock inte införts. Inte heller har några uttalanden i frågan gjorts i prop. 1994/95:12. Rättsläget får därför anses vara oförändrat i förhållande till vad som anfördes i prop. 1983/84:187 s. 35. I den praktiska tillämpningen tycks frågan hanteras olika när det gäller vem som leder sådana utredningar.

I sammanhanget bör dock nämnas att det inom Brottsförebyggande rådet pågår ett projekt kallat "Tidiga åtgärder" där polisens insatser mot unga närmare skall kartläggas. I projektgruppen ingår representanter från Rikspolisstyrelsen. En enkät, där också olika frågor om tillämpningen av 31 § LUL ingår, kommer inom kort att sändas ut till polismyndigheterna. Resultatet av projektgruppens arbete bör sedan kunna ligga till grund för överväganden av hur bestämmelsen lämpligen bör tillämpas.

Beträffande frågan om "lämpligheten av förbudet" i 15 § andra stycket LUL i dess lydelse före den 1 mars 1995 – numera 33 § andra stycket – vill Rikspolisstyrelsen anföra följande.

Enligt 31 § första stycket 1 LUL får en utredning rörande ett brott begånget av någon som inte fyllt 15 år inledas, om utredningen kan antas ha betydelse för socialnämndens insatser för personen i fråga.

Av bestämmelsen framgår att även andra förhållanden kan påkalla utredning rörande brottet. Om flera förutsättningar för utredningen föreligger samtidigt, borde enligt Rikspolisstyrelsens mening undersökningsledarens bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet lämpligen vara avgörande för handläggningen framför den i 33 § andra stycket LUL fastslagna turordningen. Den förutsatta tillämpningen av bestämmelsen skulle i vissa fall kunna leda till att åtgärder för att t.ex. enligt 31 § första stycket 2 LUL klarlägga om någon över 15 år deltagit i brottsligheten inte kan ske med tillräcklig skyndsamhet. En ändrad lydelse av bestämmelsen i 33 § andra stycket LUL kunde därför aktualiseras i lämpligt sammanhang.

När det till sist gäller Riksåklagarens anvisningar angående vissa frågor rörande ledning av förundersökning i brottmål, det s.k. fördelningscirkuläret, (RÅC 1:95) och Rikspolisstyrelsens motsvarighet FAP 403:5, pågår ett gemensamt översynsarbete med anledning av bl.a. ändrade bestämmelser om förundersökning.

Solveig Riberdahl

Om någon som inte fyllt 15 år kan misstänkas ha begått brott får under vissa förutsättningar enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) en utredning rörande brottet inledas. Av förarbe-

tena framgår att syftet med utredningen är mera begränsat än det som ligger bakom en förundersökning. Utredningen syftar således inte till åtal eller lagföring. Formellt sett är en sådan utredning inte heller att betrakta som en förundersökning, även om flera bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken om förundersökning gjorts tillämpliga på förfarandet (jfr prop. 1983/84:187 s. 14).

Behörigheten att leda utredningen

En av de förundersökningsbestämmelser som är tillämpliga på en utredning enligt 31 § LUL är 23 kap. 3 § rättegångsbalken om ledning av förundersökning. Enligt denna bestämmelse är såväl polismyndigheten som åklagaren behöriga att inleda förundersökning. Om förundersökningen har inletts av polismyndigheten, skall så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren, om saken inte är av enkel beskaffenhet.

Genom det s.k. fördelningscirkuläret (RÅC 1:95 och FAP 403:1) har Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen i samråd meddelat anvisningar beträffande vissa frågor i samband med förundersökningsledning. I en bilaga till cirkuläret anges vissa brott vilka vid tillämpning av 23 kap. 3 § rättegångsbalken som regel skall anses vara av enkel beskaffenhet. Det bör framhållas att bakgrunden till cirkuläret är att det finns ett praktiskt behov av anvisningar för hur förundersökningsfrågor normalt skall kunna handläggas och att syftet inte är att en gång för alla dra en bestämd gräns mellan polisens och åklagarnas arbetsuppgifter i hithörande frågor. Detta framgår bl.a. av att åklagaren skall vara förundersökningsledare, om det i det särskilda fallet uppstår oenighet mellan polismyndigheten och åklagaren om saken är enkel eller inte (punkt 2.1). Fördelningscirkuläret är inriktat uteslutande på förundersökningsfrågor och har enligt min mening ingen relevans för bedömningen av vem som är behörig att handlägga en utredning enligt 31 § LUL. Denna senare fråga regleras uttömmande av 23 kap. 3 § rättegångsbalken.

Klart är att en förundersökning rörande våldtäkt eller mordbrand inte kan anses vara av enkel beskaffenhet. Detta talar i och för sig för att en utredning enligt 31 § LUL också skulle ledas av åklagare när bevisnivån skälig misstanke har uppnåtts.

Samtidigt ger förarbetsuttalandena vid handen att utgångspunkten var att en utredning enligt 31 § LUL skulle handhas av polisen och att åklagarinträde borde ske endast om det fanns omständigheter som särskilt påkallade detta. Som exempel nämns att det i fall då åklagarinträde skett mot straffmyndiga vid gängbrottslighet kan vara naturligt att åklagaren är förundersökningsledare i fråga om samtliga misstänkta, inbegripet dem som inte fyllt 15 år, liksom då s.k. bevistalan vid domstol aktualiseras (prop. 1983/84:187 s. 35). De angivna uttalandena tyder närmast på att en utredning enligt 31 § LUL ansågs vara av sådan beskaffenhet att den normalt kunde handhas av polisen. En sådan tolkning framstår som rimlig med hänsyn till att förfarandet inte är avsett att leda fram till beslut om åtal med åtföljande domstolsförhandling. I ärendet aktualiseras inte heller sådana tvångsmedel som kräver åklagarinträde (se 35 § LUL samt 27 kap. 4 §, 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken; jfr även fördelningscirkuläret, punkt 2.2).

Som antyds i remissen har bestämmelserna tillämpats på det sättet att åklagare normalt inte handlägger utredningar enligt 31 § LUL. Enligt min mening har denna handläggningsordning stöd i förarbetena. Det innebär samtidigt att polisen i varje fall före den 1 april 1995 kan anses ha varit behörig att handlägga utredningar rörande även mordbrand och våldtäkt, under förutsättning att några särskilda omständigheter som motiverat ett åklagarinträde inte förelegat.

Efter ändringar i LUL som trätt i kraft den 1 april 1995 gäller att en förundersökning mot den som inte fyllt arton år alltid skall ledas av åklagare om förundersökningen avser brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader (3 §). Det framgår att syftet med denna ändring är att skynda på beslutet i åtalsfrågan (prop. 1994/95:12 s. 59). I sammanhanget berördes inte frågan om ledningen av en utredning enligt 31 §.

Formellt sett gäller 3 § endast förundersökning och som redan anförts är inte en utredning enligt 31 § att betrakta som en sådan. I sammanhanget måste också beaktas att motivet till regeln om åklagarinträde i mål enligt LUL i första hand var att beslutet i åtalsfrågan skulle komma så snabbt som möjligt. Detta skäl gör sig inte gällande i fråga om utredningar av nu aktuellt slag. Förarbetena till den nya lydelsen av 3 § innehåller inte något som tyder på att ändringarna varit avsedda att begränsa polisens möjligheter att leda sådana utredningar. Enligt min mening får rättsläget således anses vara detsamma efter lagändringen som före.

Förändringar i fördelningscirkuläret

Av det föregående framgår att jag anser att fördelningscirkuläret inte har någon omedelbar betydelse för frågan om ledningen av en utredning enligt 31 § LUL och att den hittills tillämpade ordningen att utredningar av detta slag normalt handhas av polisen har skäl för sig. Samtidigt inser jag att det kan finnas anledning att överväga behovet av riktlinjer i ämnet. Jag avser därför att aktualisera frågan i den översyn av fördelningen av förundersökningsuppgifter mellan polis och åklagare som pågår.

33 § LUL

Begränsningen att någon annan åtgärd än förhör med den unge inte får vidtas innan socialnämnden hörts i ärendet synes gälla endast i de fall utredning sker enligt 31 § första stycket 1. Även med denna tolkning medför bestämmelsen enligt min mening en onödig och mindre lämplig inskränkning av möjligheterna av vidta skyndsamma åtgärder. Jag anser att regeln därför bör ändras så att det blir möjligt att i större utsträckning ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

I ett beslut den 9 oktober 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

Förundersökning skall enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Av denna bestämmelse jämförd med 1 kap. 6 § brottsbalken följer att förundersökning inte skall inledas om ett brott har begåtts av någon som vid gärningstillfället inte hade fyllt 15 år.

Av 23 kap. 3 § RB framgår att en förundersökning inleds av polis eller åklagare. Om förundersökningen har inletts av polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertas av åklagare, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Vilka brott som skall anses vara av enkel beskaffenhet framgår av bilagan till Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens allmänna råd om ledning av förundersökningen i brottmål (RÅC 1:95 och FAP 403-5), det s.k. fördelningscirkuläret. Mordbrand ingår inte bland de brott som anses vara av enkel beskaffenhet och där polismyndig-

heten således kan vara förundersökningsledare. Sedan den 1 april 1995 gäller att inledandet av förundersökning skall dokumenteras genom ett formellt beslut.

I de fall där det på grund av gärningsmannens ålder inte skall inledas en förundersökning kan en utredning om brottet ändå verkställas enligt bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL).

Enligt 31 § LUL får, om det kan misstänkas att någon som inte fyllt 15 år har begått brott, en utredning inledas

1. om en utredning kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på den unge,

2. om det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt 15 år har tagit del i brottet,

3. om det behövs för att efterforska gods som hade åtkommits genom brottet, eller

4. om det annars är av särskild vikt att en utredning ägde rum.

Har den unge inte fyllt 12 år får utredning inledas endast om det finns synnerliga skäl.

Den unges vårdnadshavare och socialnämnden skall omedelbart underrättas om att en utredning har inletts.

I 32 § LUL föreskrivs att bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. 3 §, 4 §, 6–12 §§, 13 § första stycket andra och tredje meningarna, 14 §, 17 §, 18 § andra stycket, 19 §, 21 § och 24 § rättegångsbalken (RB) i tillämpliga delar skall gälla beträffande sådan utredning som avses i 31 § LUL.

Under en sådan utredning som avses i 31 § skall, om hinder inte möter, företrädare för socialtjänsten närvara vid förhör med barnet. Innan socialtjänsten har yttrat sig angående betydelsen av en utredning enligt 31 § första stycket 1, får utredningen inte omfatta annan åtgärd än förhör med barnet. Om brottsmisstanken kvarstår efter förhöret, skall ett protokoll över detta omgående sändas till socialnämnden (33 § LUL).

Har en utredning inletts med stöd av 31 § första stycket 1 skall, sedan utredningen har avslutats, protokoll över denna så snart som möjligt översändas till socialnämnden (36 § LUL).

Om någon är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, beslag, husrannsakan och kroppsvisitation enligt bestämmelserna i 27 och 28 kap. RB företas mot den unge. Tvångsmedel som avses i 24–26 kap. RB får däremot inte användas (35 § LUL).

Misstänks någon för att före 15 års ålder ha begått ett brott, får åklagaren om det krävs ur allmän synpunkt, efter framställning från socialnämnd, länsstyrelse eller vårdnadshavare för den unge, begära prövning hos domstol huruvida den unge begått brottet (bevistalan). Vid bevistalan tillämpas bestämmelserna beträffande allmänt åtal för brott, för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än ett år. I fråga om tvångsmedel gäller 35 § (37 § LUL). Rätten för vårdnadshavaren att ta initiativ till bevistalan tillkom i samband med de ändringar i LUL som trädde i kraft den 1 januari 1985 (prop. 1983/84:187 s. 38). Det ursprungliga syftet med institutet var att förbättra barnavårdsorganens möjligheter att erhålla ett tillfredsställande underlag för

sina beslut i barnavårdsärenden. Det pekades i förarbetena (prop. 1964:10 s. 166) på att det knappast kunde förväntas att förfarandet för handläggningen av sådana ärenden skulle anordnas på sådant sätt att det blev tillfredsställande också i de sällsynta fall då en omfattande utredning för klarläggande huruvida en brottslig gärning hade blivit begången var nödvändig för att barnavårdens organ skulle kunna ta ställning till vilken åtgärd som skulle vidtas. Det underströks vidare att bevistalan torde ifrågakomma endast när den unge misstänktes för en gärning av allvarligare beskaffenhet (a. prop. s. 171).

I 3 § LUL föreskrivs att åklagare alltid skall leda en förundersökning beträffande den som är under 18 år i fråga om brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader, om den unge är skäligen misstänkt för brottet.

Bedömning

Den av polismyndigheten upprättade anmälan avsåg en mordbrand där de misstänkta gärningsmännen inte hade fyllt 15 år. Förutsättningar för att utreda brottet inom ramen för en förundersökning förelåg därför inte. Däremot var reglerna i 31–37 §§ LUL tillämpliga.

Av hänvisningen i 32 § LUL till bestämmelserna i 23 kap. 3 § RB följer att såväl polismyndigheten som åklagaren är behöriga att inleda en utredning enligt 31 § LUL (jfr prop. 1983/84:187 s. 35). Hänvisningen kan vidare, vid en tolkning grundad på normalt språkbruk, inte ges annan innebörd än att också vad som föreskrivs i 23 kap. 3 § RB om fördelningen mellan polismyndigheten och åklagaren av behörigheten att leda en förundersökning skall tillämpas på en utredning enligt LUL. Om någon kan misstänkas för att före 15 års ålder ha begått ett brott som inte är av enkel beskaffenhet i den bemärkelse som avses i 23 kap. 3 § RB skall utredningen således enligt lagtexten ledas av åklagaren. Även om fördelningscirkuläret inte direkt tar sikte på situationer av det här aktuella slaget framstår det som naturligt att även i sådana fall hämta ledning i detta vid bedömningen av vilka brott som skall anses vara av enkel beskaffenhet.

Enligt min mening finns det också goda skäl för att reglera behörighetsfrågan på det sätt som jag nu har nämnt. Visserligen kan, som remissinstanserna har framhållit, en utredning enligt 31 § LUL inte leda fram till åtal eller lagföring i annan form. Åklagaren har emellertid till följd av sina särskilda kvalifikationer också andra viktiga uppgifter i samhällets brottsutredande verksamhet (jfr SOU 1992:61 s. 283). Allmänt kan sägas att det i en komplicerad och för den enskilde ingripande brottsutredning avseende ett allvarligt brott ställs särskilt stora krav på den som i egenskap av förundersökningsledare har till uppgift att bl.a. bevaka den enskildes rättssäkerhet. Det föreligger i detta hänseende inte någon skillnad mellan en förundersökning och en utredning enligt 31 § LUL. När det är fråga om ett allvarligt brott kan redan ett ställningstagande i frågan vad en utredning enligt LUL skall inriktas på vara av den arten att det bör ankomma på en befattningshavare med särskild juridisk kompetens. Som har nämnts i det föregående är det vidare i princip endast när det är fråga om allvarligare brott

som frågan om en av åklagare förd bevistalan enligt 37 § LUL aktualiseras. Härtill kommer att frågor om användning av tvångsmedel inom ramen för en utredning enligt 31 § LUL normalt får anses vara av särskilt grannlaga natur. Avgörande för om en sådan åtgärd skall tillgripas eller ej kan bl.a. vara vilket syfte utredningen har. Till detta kommer att en sådan åtgärd som en husrannsakan normalt kommer att drabba också tredje man, nämligen barnets vårdnadshavare.

Frågan om fördelningen av behörigheten att leda utredningen mellan polis och åklagare behandlas inte närmare i förarbetena till regleringen. I proposition 1983/84:187 sägs endast följande i saken (s. 35):

Av hänvisningen till 23 kap. 3 § framgår bl.a. att såväl polismyndigheten som åklagaren är behöriga att inleda utredningen. Normalt bör undersökningsledningen i här avsedda fall ankomma på polisen, men exempelvis i det fall åklagarinträde sker mot straffmyndiga vid gängbrottslighet kan det vara naturligt att åklagaren är undersökningsledare i fråga om samtliga misstänkta, däri inbegripet dem som inte har fyllt 15 år. Ett särskilt skäl för att åklagaren skall inträda som undersökningsledare kan vara att frågan om bevistalan aktualiseras. Oavsett vem som har ledningen av utredningen är principen densamma som f.n., nämligen att utredningsarbetet huvudsakligen sker genom polisens försorg.

Dessa motivuttalanden återges i Rikspolisstyrelsens allmänna råd om utredning av brott av barn under 15 år (FAP 403-1).

Som nyss nämnts framgår det enligt min mening klart av lagtexten att bestämmelserna i 23 kap. 3 § RB skall tillämpas vad gäller behörigheten att leda en utredning enligt 31 § LUL. Det ovan återgivna motivuttalandet står inte på något sätt i strid med detta synsätt men det kan lätt föra vilse genom att det ger ett intryck av att det har överlämnats åt polismyndigheten och åklagaren att efter fritt skön avgöra vem av dem som skall vara utredningsledare. Ett skäl till att propositionstexten har utformats på det sätt som skett kan vara att de brott som begås av barn under 15 års ålder får antas i de allra flesta fall vara av enkel beskaffenhet i den mening som åsyftas i 23 kap. 3 § RB och fördelningscirkuläret.

Som redan har nämnts hör mordbrand emellertid inte till de brott av enkel beskaffenhet där polismyndigheten kan vara förundersökningsledare. I enlighet med det resonemang som har redovisats i det föregående var polismyndigheten således i detta fall inte heller behörig att leda en utredning med stöd av 31§ LUL. Ärendet borde därför enligt min mening omgående ha lottats in på åklagare för beslut i frågan om förundersökning eller utredning enligt 31 § LUL skulle inledas eller ej.

Förbudet att höra någon annan än den unge innan socialtjänsten yttrat sig

Av polismyndighetens akt framgår att kriminalkommissarien Gösta Persson beslutat inleda en "polisutredning" den 3 november 1995. Han beslutade därefter bl.a. om husrannsakan och beslag den 3 november 1995. Undersökning av brandplatsen verkställdes den 6 november. Målsäganden hördes den 9 november. Förhör med de unga hölls den 9 respektive den 13 november 1995. Det framgår inte av polismyndighetens akt att de sociala myndig-

heterna hade samtyckt till de utredningsåtgärder som verkställdes innan förhören med de unga ägde rum.

Sedan den 1 april 1995 gäller att ett beslut att inleda en förundersökning eller att utvidga en förundersökning skall sättas upp särskilt i akten. Det skall framgå vem som har fattat beslutet (1 a § förundersökningskungörelsen 1947:948). Enligt min mening bör bestämmelsen tillämpas analogt vid beslut om inledande av utredning enligt LUL på det sätt som har skett i detta fall. Utredningsledaren bör emellertid även ta ställning till enligt vilken av punkterna 1–4 i 31 § LUL som utredning skall inledas.

De utredningsåtgärder som vidtogs var nödvändiga för att klarlägga det händelseförlopp i vilket de unga misstänktes ha deltagit (jfr prop. 1983/84:187 s. 34). Några av åtgärderna var av den arten att de måste vidtas omedelbart. Som sägs i remisssyttrandena kan det nuvarande förbudet i 33 § andra stycket LUL leda till att vissa utredningsåtgärder inte kan äga rum med tillräcklig skyndsamhet, varför det kan ifrågasättas om inte regeln bör ändras så att det blir möjligt att i större utsträckning ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Eftersom det således finns skäl att överväga lagändringar överlämnar jag för kännedom kopior av detta beslut till Justitiedepartementet och justitieutskottet.

Vad som framkommit i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Lämpligheten av att vidta straffprocessuella tvångsåtgärder mot en utländsk medborgare som var misstänkt för hastighetsöverträdelse

(Dnr 4928-1995)

Bakgrund

I ett beslut den 3 januari 1996 i ett klagoärende som refererats i JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 103 prövades polisens handlande mot en i Danmark bosatt brittisk medborgare som var misstänkt för hastighetsöverträdelse. *ChefsJO Eklundh* konstaterade i beslutet bl.a. att reglerna om lagföring i annat nordiskt land än det där brottet har förövats medför att en för hastighetsöverträdelse misstänkt person som har hemvist i ett nordiskt grannland inte kan undandra sig lagföring och straff endast genom att återvända hem och att det till följd därav saknas grund för att använda tvångsmedel i syfte att säkerställa lagföring eller straff. Med anledning av vad som hade kommit fram i ärendet beslutade *chefsJO Eklundh* att som ett initiativärende ta upp till utredning de förhållanden som hade påtalats i ett tidigare avslutat klagoärende. I det ärendet riktade S.W., som var tysk medborgare med hemvist i Portugal, kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län och Åklagarmyndigheten i Stockholm med anledning av att han greps av polis på grund av en misstanke om hastighetsöverträdelse och vid frigivandet ålades reseförbud med anmälningsskyldighet. Mellan Sverige och Portugal finns inte

några överenskommelser om lagföring m.m. motsvarande vad som gäller i fråga om personer med hemvist i de nordiska länderna.

Av polismyndighetens handlingar i ärendet framgick följande. S.W. stoppades på Skeppsbron den 18 januari 1995 kl. 23.00 som misstänkt för att ha kört 81 km/tim på ett vägavsnitt där den högsta tillåtna hastigheten var 50 km/tim. Han förnekade att han hade kört för fort men kunde inte förete några identitetshandlingar. Sedan han av polisen fått skjuts till en restaurang på Jungfrugatan kunde han emellertid identifieras med hjälp av sitt pass som han förvarade i restauranggarderoben. S.W., som hade utvandrat från Sverige, hade ett svenskt körkort. I primärrapporten antecknades S.W:s postadress i Portugal. Efter identifieringen körde polisen S.W. till hans tillfälliga bostad hos hans mor på Singelbacken i Stockholm för att han där skulle leta efter sitt körkort. Efter ett resultatlöst letande återvände polisen med S.W. till kontrollplatsen. Han greps den 19 januari kl. 00.20. Samma dag kl. 01.30 beslutade kammaråklagaren Harriet Roswall om reseförbud med anmälningsskyldighet. S.W. frigavs kl. 02.00 och kl. 13.00 samma dag upphävdes beslutet om reseförbud och anmälningsskyldighet. Upphävandet av beslutet synes enligt en anteckning på tvångsmedelsblanketten ha föregåtts av att S.W. per telefon till en åklagare hade uppgett att han kunde nås för delgivning av en eventuell stämning på sin mors adress.

Av en anteckning på primärrapporten samt av vad S.W. själv uppgett om det inträffade framgår att han i samband med ingripandet mot honom inte kunde deponera det aktuella bötesbeloppet.

Utredning

Upplysningar och yttrande inhämtades från Polismyndigheten i Stockholms län om de rättsliga överväganden som föregick beslutet att gripa S.W. Vidare inhämtades yttrande från Åklagarmyndigheten i Stockholm över beslutet om reseförbud och anmälningsskyldighet.

I ett remissvar anförde polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Gösta Welander) bl.a. att S.W:s uppträdande på kontrollplatsen gav polismännen anledning att ifrågasätta hans trovärdighet och att det därför inledningsvis fanns skäl att gripa honom redan på den grunden att hans identitet inte var fastställd (24 kap. 2 § 1 rättegångsbalken). Att med S.W:s samtycke köra honom till den närbelägna restaurang där han förvarade sitt pass utan att formellt gripa honom, var enligt myndighetens uppfattning ett acceptabelt förfarande. Polismyndigheten anförde vidare att de inblandade polismännen i samband med att S.W. identifierades genom sitt pass förmodligen fick klart för sig att denne var tysk medborgare, att han hade en bostadsadress i Portugal och således saknade hemvist i riket samt att han inom en snar framtid skulle återvända hem. Myndigheten anförde vidare att S.W.:s vägran att godta ett ordnings- eller strafföreläggande grundade sig på att han var skeptisk mot den mätmetod som användes vid hastighetskontrollen och att det vid tidpunkten för polismännens bedömning inte fanns anledning att tro att denna inställning skulle komma att ändras inom ramen för den lagföringsprocess som väntade efter gripandet, oavsett var lagföringen av brottet skulle komma att ske. Det kunde därför enligt

myndigheten inte förväntas att S.W. självmant skulle medverka i processen från sin bostadsadress i Portugal. Myndighetens mening var därför att det förelåg en grund för att gripa S.W. med stöd av 24 kap. 2 § 2 rättegångsbalken. Enligt myndigheten saknade emellertid åtgärden att leta efter S.W:s körkort efter det att han var identifierad stöd i lag. Sökandet efter körkortet föreföll enligt myndigheten att ha föranletts av ett effektivitetsintresse eftersom polismännens tanke tycktes ha varit att omhänderta körkortet.

Åklagarmyndigheten kom in med ett yttrande genom överåklagaren Uno Hagelberg till vilket fanns fogat ett yttrande från kammaråklagaren Harriet Roswall. Dessa anförde följande.

Harriet Roswall

Polisen anmälde natten till den 19 januari 1995 ett gripande till mig, på grund av att man stoppat en bil för att rapportera föraren för hastighetsöverträdelse med 31 km/tim i Stockholms city. Bilföraren, som ej kunde identifieras på plats, visade sig vara S.W., tysk medborgare, utvandrad till Portugal sedan ett år tillbaka samt innehavare av svenskt körkort. S.W., som var på tillfälligt besök i Sverige, skulle återvända till Portugal i februari–mars 1995.

Han bodde under vistelsen här hos kamrater på olika platser, men ville inte uppge någon adress varken i Sverige eller utomlands.

Han förnekade brott och ville inte godkänna ordningsföreläggande eller strafföreläggande.

Mot bakgrund av dessa uppgifter, som utvisade en klar risk för att S.W. genom att lämna landet skulle undandra sig lagföring och straff och med beaktande av proportionalitetsprincipen beslutade jag om reseförbud med anmälningsskyldighet. Tanken bakom detta var, att innan S.W. skulle återvända till Portugal, genom polisens försorg, när S.W. fullgjorde sin anmälningsskyldighet, få honom delgiven stämningsansökan och kallelse till huvudförhandling, och därmed få till stånd ett rättsligt avgörande av domstol.

Uno Hagelberg

Roswall har beskrivit de omständigheter som legat till grund för hennes beslut att ge S.W. reseförbud med anmälningsskyldighet. Av hennes beskrivning framgår att hon vid föredragningen fick veta att S.W. var medborgare i Tyskland och bosatt i Portugal, att han hade svenskt körkort, att han inte hade velat uppge någon adress i Sverige eller utomlands samt att han förnekade gärningen. Dessa omständigheter utgör enligt min mening tillräcklig grund för ett beslut om reseförbud med anmälningsskyldighet.

I Riksåklagarens cirkulär C 34 ang. lagföring av utlänningar för brott under tillfällig vistelse i Sverige sägs bl.a. (s. 7): Vid misstanke om brott som inte föranleder svårare straff än böter ställs åklagaren ofta inför valet att antingen säkra lagföring genom att meddela utlänningen reseförbud eller att låta honom lämna landet och undgå lagföring. I dylika fall bör åklagaren mot varandra väga olika synpunkter: angelägenheten för utlänningen att fortsätta färden, allvaret i den gärning för vilken han misstänks, den tid som beräknas åtgå innan huvudförhandling i målet kommer till stånd, sannolikheten av fällande dom osv. Om det inte bereder utlänningen nämnvärd olägenhet att stanna kvar, bör reseförbud meddelas honom även om den förseelse för vilken han misstänks inte är av svårare beskaffenhet. Är brottet av svårare beskaffenhet, bör reseförbud komma i fråga även om sådant förbud skulle innebära olägenhet för honom.

Även om det är fråga om ett äldre cirkulär torde uttalandena om en prövning från fall till fall med beaktande av sådana omständigheter som nämnts i citatet fortfarande få betraktas som vägledande. Sedan cirkuläret reviderades (1979) har proportionalitetsprincipen kommit till ett klart uttryck i 25 kap 1 §, 3 st RB.

S.W. meddelades reseförbud med anmälningsskyldighet fredag och tisdag. Han avsåg enligt föredragande polisman att stanna i Sverige 1–2 månader. Den olägenhet som ett reseförbud kunde antas medföra för honom måste bedömas mot denna bakgrund. Ett reseförbud med anmälningsskyldighet var under omständigheterna enda möjligheten att säkerställa lagföring av S.W. Såsom innehavare av svenskt körkort kunde S.W inte urskuldas med bristande kännedom om svenska regler. Det förhållandet att hastighetsöverträdelsen var så pass allvarlig att fråga om prövning av körkortsfrågan aktualiserades påverkade angelägenhetsgraden av att ett klarläggande av skuldfrågan kunde komma till stånd (jfr RÅ:s cirkulär RÅC I 124, punkt 10.2, 2 st).

Enligt vad jag underhand inhämtat från åklagarmyndighetens specialkammare för trafikbrott är situationen liknande den aktuella inte så vanliga att man kan tala om någon praxis vid myndigheten för hanteringen av dem. Normalt torde stor restriktivitet iakttas med tvångsmedel som reseförbud vid rena bötesförseelser.

Slutligen inhämtades yttranden från Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren om lämpligheten av att använda straffprocessuella tvångsmedel av aktuella slag i fall där endast penningböter kan komma i fråga.

Rikspolisstyrelsen (överdirektören Olof Egerstedt), som uttalade sig endast om det enskilda fallet, anförde i sitt remissvar bl.a. att det även efter identifieringen av S.W. formellt sett förelåg förutsättningar för häktning men att proportionalitetsprincipen gjorde häktningsfrågan "mycket tveksam" med hänsyn till det brott det var fråga om. Rikspolisstyrelsen ansåg emellertid att det kunde godtas att S.W. greps för att man skulle kunna underställa åklagaren frågan om reseförbud.

Riksåklagaren (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) anförde bl.a. följande.

Oberoende av brottets beskaffenhet får enligt 24 kap. 2 § rättegångsbalken den som på sannolika skäl är misstänkt för brott häktas, om han är okänd och vägrar att uppge namn eller hemvist eller om hans uppgifter om identitet och hemvist kan antas vara osanna. Häktning får också ske om den misstänkte saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff. Alternativt får den misstänkte under sådana omständigheter enligt 25 kap. 1 § åläggas reseförbud.

För all användning av tvångsmedel gäller proportionalitetsprincipen, dvs. att skälen för åtgärden måste uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse (se t.ex. 24 kap. 1 § och 25 kap. 1 § rättegångsbalken).

Det innebär bl.a. att tillämpningen av tvångsmedelsbestämmelserna måste ske med allt större restriktivitet ju lindrigare brottet är. Med hänsyn härtill måste självfallet särskild återhållsamhet gälla för de aktuella tvångsmedlen i situationer då annan påföljd än böter inte kan bli aktuell. För att t.ex. reseförbud i dessa fall skall komma i fråga bör det enligt min mening föreligga en uttalad grund för misstanke om flyktfara. De aktuella bestämmelserna är ju av undantagskaraktär och i första hand avsedda för personer som saknar närmare anknytning till Sverige (jfr NJA II 1943 s. 323f.). Innan tvångsmedel tillgrips bör andra sätt att säkra straffverkställighet prövas, t.ex. genom att den misstänkte deponerar pengar till det belopp som beräknas komma att

utdömas (jfr RÅ cirk C34 s. 7 samt JO 1950 s. 161). Samtidigt har det ansetts ogörligt att helt avhända sig möjligheten till tvångsmedel även i dessa fall (jfr prop. 1986/87:112 s. 32).

Min bedömning är densamma som redovisas av Åklagarmyndigheten i Stockholm, nämligen att åklagarna i praxis visar stor restriktivitet vid användningen av tvångsmedel vid rena bötesbrott.

I det aktuella fallet förnekade den misstänkte brott. Han ville inte heller uppge någon adress vare sig i Sverige eller utomlands. Ett reseförbud med anmälningsskyldighet måste i det läget anses vara enda möjligheten att få den misstänkte lagförd i Sverige. Med hänsyn till att han uppgett att han skulle stanna i Sverige ytterligare en eller två månader måste den olägenhet som reseförbudet medförde för honom anses begränsad. Sammantaget anser jag därför att någon befogad kritik inte kan riktas mot åklagarens handläggning i detta fall.

I ett beslut den 26 maj 1997 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

Regler om *häktning* och vissa andra straffprocessuella frihetsberövanden finns i 24 kap. rättegångsbalken (RB).

En grundläggande förutsättning för att häktning skall kunna ske är att den misstänkte på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver (1 § första stycket). Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får emellertid enligt fjärde stycket häktning inte ske. Undantag från dessa regler görs i 2 § som har följande lydelse.

Den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får häktas oberoende av brottets beskaffenhet,

1. om han är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann, eller
2. om han saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Om det finns skäl att häkta någon, får han *anhållas* i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Finns inte fulla skäl till häktning men är den misstänkte skäligen misstänkt för brottet, får han anhållas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Beslut om anhållande meddelas av åklagaren (6 §).

Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådskande fall *gripa* honom även utan anhållningsbeslut (7 § första stycket). Ett gripande med stöd av denna bestämmelse är således en provisorisk åtgärd i förhållande till anhållande och häktning som får tillgripas endast om saken är så brådskande att ett anhållningsbeslut inte kan avvaktas. Gripandets provisoriska karaktär markeras ytterligare genom reglerna i 8 § andra stycket, som innebär att den gripne så snart som möjligt skall förhöras av en polisman eller åklagare och att frihetsberövandet skyndsamt skall anmälas till åklagaren om denne inte redan har underrättats om åtgärden. Efter förhöret skall åklagaren omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas eller friges.

För häktning liksom för användningen av andra straffprocessuella tvångsmedel gäller den s.k. *proportionalitetsprincipen*. Denna innebär att ett

sådant tvångsmedel får användas endast om skälet för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (1 § andra stycket). Även i fall där en formell möjlighet till frihetsberövande öppnas genom reglerna i 2 § bör man således i enlighet med proportionalitetsprincipen vara alltmer restriktiv med frihetsberövanden ju lindrigare brottet är (prop. 1986/87:112 s. 31 f.). Om de tvångsmedel som kan komma i fråga inte står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärderna bör man avstå från dem (jfr prop. 1988/89:124 s. 27).

I 25 kap. RB finns regler om *reseförbud* och *anmälningsskyldighet.*

Om någon är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa och om det enda skälet till att överväga anhållande eller häktning är flyktfara, får i stället reseförbud meddelas om det är tillräckligt. En annan åtgärd som kan komma i fråga i ett sådant fall är att föreskriva att den misstänkte på vissa tider skall anmäla sig hos en anvisad polismyndighet. Oberoende av brottets beskaffenhet får också reseförbud eller anmälningsskyldighet beslutas, om det finns risk för att den misstänkte genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff (1 § första stycket). Om det föreligger skäl till häktning eller anhållande mot någon men det kan antas att syftet med en sådan åtgärd kan tillgodoses genom reseförbud eller anmälningsskyldighet, får beslut härom meddelas även i andra fall än de nu nämnda (1 § andra stycket). Reseförbud får förenas med anmälningsskyldighet (2 § första stycket).

Beslut om reseförbud och anmälningsskyldighet meddelas av åklagaren eller rätten (3 § första stycket). Också såvitt gäller reseförbud och anmälningsskyldighet kommer proportionalitetsprincipen till uttryck direkt i lagtext (1 § tredje stycket).

Regler om formkrav för beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet finns i 4 §. Ett sådant beslut skall ha skriftlig form och innehålla uppgift om det brott misstanken avser samt ange den ort där den misstänkte skall uppehålla sig och vad han i övrigt har att iaktta. I beslutet skall erinras om påföljden för överträdelse av förbudet och för underlåtenhet att fullgöra därmed förenade villkor. Beslutet skall delges den misstänkte, något som normalt sker genom att det överlämnas till honom.

Innan tvångsmedel tillgrips bör man, som sägs i Riksåklagarens yttrande, pröva andra sätt att säkra straffverkställighet. Av 2 § andra stycket bötesverkställighetslagen (1979:189) framgår att en misstänkt person, utan hinder av att en dom eller ett föreläggande inte har meddelats, får betala förskott på böter som kan komma att åläggas honom. Om den misstänkte gör en sådan förskottsbetalning undanröjs uppenbarligen faran för att han skall undandra sig lagföring och straff, och i sådana fall saknas således rättslig grund för att tillgripa tvångsmedel enligt 24 kap. 2 § 2 RB och 25 kap. 1 § första stycket RB (se NJA II 1943 s. 323 f.).

Beslutet att gripa S.W. och de åtgärder som föregick detta

Av utredningen framgår att S.W., efter det att han hade stoppats den 18 januari 1995 kl. 23.00, av polisens kördes först till den restaurang där han förvarade sitt pass och därefter till sin tillfälliga bostad hos modern för att han där skulle söka efter sitt körkort samt att han formellt greps den 19 januari kl. 00.20 som misstänkt för hastighetsöverträdelse. En sådan förseelse kan enligt 164 § vägtrafikkungörelsen (1972:603) inte följas av svårare straff än penningböter. En första förutsättning för att S.W. skulle kunna gripas var således att situationen var av sådant slag som åsyftas i 24 kap. 2 § RB.

I förarbetena till 24 kap. 2 § RB uttalades att möjligheten att häkta för lindrigare brott var av särskild betydelse beträffande sjömän och andra som gjorde sig skyldiga till varusmuggling eller trafikbrott (NJA II 1943 s. 323). I 1987 års lagstiftningsärende om ändringar av reglerna om de straffprocessuella frihetsberövandena uttalade departementschefen att ett slopande av denna häktningsmöjlighet skulle medföra att samhällets möjligheter att beivra brott i sådana fall i praktiken skulle upphöra och att reglerna därför borde finnas kvar. Departementschefen tillade emellertid att tillämpningen av bestämmelsen "naturligtvis bör ske återhållsamt och med allt större restriktivitet, ju lindrigare brott det är fråga om" (prop. 1986/87:112 s. 32). När det är fråga om förseelser som är så lindriga att de inte kan medföra någon annan påföljd än penningböter får i enlighet härmed häktning anses vara en alltför ingripande åtgärd och därmed utesluten på grund av proportionalitetsprincipen.

Som framgår av det föregående anknyter reglerna om gripande och anhållande till reglerna om häktning. Ett beslut att gripa eller anhålla någon skall således grundas på en bedömning av om häktningsskäl föreligger. Gripandeinstitutet skiljer sig emellertid i vissa hänseenden från anhållande och häktning. Som tidigare har nämnts är gripande enligt 24 kap. 7 § RB ett provisoriskt frihetsberövande som är avsett att gälla endast under kort tid innan åklagaren har att pröva frågan om den misstänkte skall anhållas eller friges. Detta tvångsmedel framstår därför generellt sett som något mindre ingripande för den enskilde än anhållande och häktning. Eftersom reseförbud och anmälningsskyldighet är konstruerade som alternativ till anhållande och häktning, kan ett gripande vidare i praktiken komma att fungera som en förberedande åtgärd också i förhållande till de tvångsmedel som regleras i 25 kap. RB. Det kan mot denna bakgrund med visst fog göras gällande att ett gripande i vissa fall kan vara förenligt med proportionalitetsprincipen trots att man sedan gör den bedömningen att en tillämpning av denna princip utesluter anhållande och häktning. När misstanken avser sådana förseelser som endast kan leda till penningböter bör huvudregeln emellertid enligt min mening vara att gripande inte skall förekomma.

Det bör i sammanhanget nämnas att enligt min mening proportionalitetsprincipen får anses lämna ett något större utrymme för ett frihetsberövande med stöd av 24 kap. 2 § RB när det är fråga om någon som försöker undandra sig lagföring genom att vägra uppge namn och adress (jfr SOU 1985:27 s. 138) än när det rör sig exempelvis om en i utlandet bosatt person

som kan antas bli oåtkomlig för lagföring genom att fortsätta en planerad resa och därvid lämna landet.

Såvitt framgår av utredningen kunde S.W. inte deponera det aktuella bötesbeloppet. Det finns inte heller anledning att på någon annan grund ifrågasätta polismyndighetens bedömning att det förelåg formella förutsättningar att gripa S.W. med stöd av 24 kap. 2 § RB. Den fråga som i första hand är av intresse i ärendet är i stället om det med hänsyn till proportionalitetsprincipen var rimligt att gripa honom med anledning av den förseelse som han misstänktes för. Det finns vidare anledning att närmare granska det händelseförlopp som föregick gripandet.

Utredningen ger vid handen att S.W., när han stoppades av polisen, inte medförde någon identitetshandling. Det finns inte anledning att tro annat än att den relativt korta färden från Skeppsbron till restaurangen på Jungfrugatan, där han förvarade sitt pass, syftade till att säkerställa hans identitet. Förhållandena var emellertid sådana att det kan ifrågasättas om inte S.W. redan under denna färd var underkastad en sådan begränsning av sin rörelsefrihet att han i realiteten var att anse som frihetsberövad.

Som jag nyss har nämnt har jag ansett mig kunna godta polismyndighetens bedömning att det förelåg formella förutsättningar att gripa S.W. enligt 24 kap. 2 § 2 RB. Jag utgår vidare från att det, som polismyndigheten har anfört, inledningsvis förelåg formell grund för att med stöd av 24 kap. 2 § 1 RB gripa S.W. för identifiering.

Mot denna bakgrund föranleder polisens åtgärd att med S.W:s samtycke köra honom till den närbelägna restaurangen inte någon kritik från min sida. Jag vill emellertid understryka att det inte enligt svensk rätt finns någon allmän skyldighet att medföra identitetshandlingar och att polisen inte med stöd av reglerna i 24 kap. 2 § 1 RB kan kräva att en för brott misstänkt person uppvisar en sådan handling i andra fall än när hans uppgifter om namn och hemvist kan antas vara osanna. En annan sak är att en bilförare har en med penningböter sanktionerad skyldighet att under färd medföra körkort och på tillsägelse visa upp detta för en bilinspektör eller polisman. Straff för en underlåtenhet i detta hänseende skall emellertid inte ådömas om förarens identitet genast har kunnat fastställas (8 och 105 §§ körkortsförordningen [1977:722]).

Sedan S.W:s identitet hade fastställts med hjälp av hans pass, saknades det under alla förhållanden skäl att fortsätta letandet efter hans svenska körkort. Som polismyndigheten har framhållit borde därför färden till hans tillfälliga bostad hos modern inte ha ägt rum. Jag vill erinra om att ett beslut om att omhänderta ett körkort enligt 23 § körkortslagen (1977:477) inte förutsätter att körkortet finns tillgängligt för att rent fysiskt tas om hand och att det inte heller finns någon laglig möjlighet att verkställa ett sådant beslut med personellt tvång.

När S.W. formellt greps den 19 januari kl. 00.20 var hans identitet fastställd, han hade uppgett en adress i Portugal och polisen kände till adressen till hans tillfälliga bostad hos modern. Den enda återstående häktningsgrunden var således att det fanns risk för att han genom att lämna landet skulle undandra sig lagföring. Det var visserligen som redan har nämnts formellt möjligt att gripa S.W. på denna grund. Jag är emellertid av den

uppfattningen att proportionalitetsprincipen uteslöt en sådan åtgärd. Senast sedan S.W:s identitet och hemvist hade klarlagts borde han därför ha fått lämna platsen. Eftersom gripandet inte stod i strid med ordalydelsen av 24 kap. 2 § 2 RB har jag emellertid inte funnit skäl att vidta några ytterligare åtgärder i syfte att klarlägga de närmare omständigheterna kring detta.

Åklagarens beslut om reseförbud

Utgångspunkten för min bedömning i detta hänseende är att de i 25 kap. 1 § första stycket angivna förutsättningarna för ett beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet var uppfyllda. Också i detta fall uppkommer emellertid frågan om proportionalitetsprincipen lade hinder i vägen för ett sådant beslut.

Reseförbud och anmälningsskyldighet är i princip att betrakta som lindrigare tvångsmedel än frihetsberövanden enligt 24 kap RB. I många fall kan ett sådant förbud emellertid innebära en betydande olägenhet för den som blir föremål för tvångsmedlet. När det är fråga om rena bagatellbrott torde man därför vid valet mellan att säkerställa lagföring genom att meddela utlänningen reseförbud, å den ena sidan, och att låta honom lämna landet och eventuellt undgå lagföring, å den andra, ofta ha att välja det senare alternativet. Av vad åklagarmyndigheten har uppgett om att beslut om reseförbud i fall som det förevarande inte är vanligt förekommande drar jag den slutsatsen att tillämpningen är så restriktiv som den bör vara.

I det aktuella fallet uppgav S.W. att han avsåg att stanna i Sverige ett par månader. Enligt vad Harriet Roswall har uppgett i sitt yttrande fick hon emellertid vid den föredragning som föregick hennes beslut besked om att S.W. inte hade uppgett någon adress vare sig i Sverige eller utomlands utan endast hade förklarat att han här i landet bodde hos vänner på olika platser. Jag anser mig mot denna bakgrund inte kunna rikta någon kritik mot henne med anledning av hennes bedömning att ett tvångsmedelsbeslut grundat på reglerna i 25 kap. RB framstod som försvarligt vid en avvägning av intresset av att lagföring ägde rum mot de olägenheter som kunde bedömas uppkomma för S.W. I sammanhanget bör vidare beaktas att Harriet Roswalls beslut upphävdes så snart S.W. hade upplyst åklagarmyndigheten om att han kunde nås för delgivning på en viss angiven adress i Stockholm och att beslutet därmed kom att gälla under kortare tid än ett halvt dygn.

Polisens samverkan med privata näringsidkare

(Dnr 1918-1996)

Anmälan

I ett annonsblad som ges ut i bl.a. Östhammar meddelades i "närpolisrutan" att "Lindvalls bjuder på kaffe och Häggens på bröd" i samband med att polisens husvagn besökte olika orter. I en anmälan till JO ifrågasattes lämpligheten av att Polismyndigheten i Tierp samarbetade med privata näringsidkare på detta sätt.

Upplysningar och yttrande om bakgrunden till och lämpligheten av ett arrangemang där polisen och privata näringsidkare samverkar infordrades från polismyndigheten. I ett yttrande anförde länspolismästaren Lars Nylén bl.a. följande.

I ärendet aktuell annonsering har varit ett av flera instrument i utvecklingen av närpolisverksamheten i Norduppland. För att skapa en bättre kommunikation mellan polisen och allmänheten valde dåvarande Polismyndigheten i Tierp att i Östhammars kommuns lokala annonsblad lämna olika typer av information till allmänheten. Annonsen innehöll uppgifter om brott och andra händelser samt information om var och när polisens ambulerande husvagn passerade. Verksamheten mottogs mycket positivt av allmänheten.

Till en början stod Polismyndigheten i Tierp för kostnaderna för annonseringen men efter ett tag ansågs dessa, i den rådande ekonomiska situationen, bli alltför stora. Försök gjordes att få extra medel (projektmedel) från Rikspolisstyrelsen för detta ändamål, men det var inte möjligt.

För att driva det framgångsrika närpolisprojektet vidare togs det från Östhammars närpolisområde kontakter med lokala företagare. Vilja från företagarhåll fanns att på något lämpligt sätt stödja polisen med annonseringen och stödet var helt utan villkor från företagets sida. Rent praktiskt gick det till så att företaget beställde en annons i annonsbladet där det framgick att det stödjer närpolisens arbete. Företaget debiterades sedan för denna annons men också för en annons som polisen själv utformade. Värdet för polisens annons uppgick till endast 500 kr exklusive moms per tillfälle.

Det är Polismyndighetens i Uppsala uppfattning att idén med polisens annonsering och satsning i sig har varit ett lyckat och av allmänheten uppskattat initiativ. Närpolisen i Östhammar känner att den har fått ett bättre och närmare förhållande till allmänheten. Detta initiativ är således vällovligt.

Vad gäller företagsstödet så kan man, enligt polismyndighetens uppfattning, inte helt bortse ifrån, såsom anmälaren pekar på, att ett offentligt samarbete på detta sätt mellan ett företag och polisen skulle kunna uppfattas som om polisen och företaget har ett otillbörligt nära samarbete som i sin yttersta konsekvens skulle kunna innebära svårigheter för polisen att fullgöra sina arbetsuppgifter i situationer där företaget eventuellt skulle kunna vara inblandat samt att ett så nära samarbete skulle kunna skada förtroendet för polisens opartiskhet i sin myndighetsutövning.

Det bör betonas att närpolisverksamheten (enligt direktiv från riksdagen, regeringen och Rikspolisstyrelsen) skall bedrivas nära och i samarbete med enskilda personer, företag organisationer m.fl. Det ligger vidare i sakens natur, vilket bl.a. påpekas i Rikspolisstyrelsens definition av verksamheten, att arbetet i ett närpolisområde sker mycket självständigt. I dagens åtstramade ekonomiska läge är det vidare ett krav att försöka finna olika vägar för att med minsta möjliga kostnad nå största möjliga resultat. En modell som polismyndigheter (och även andra myndigheter) använder i viss omfattning är samarrangemang med olika företag. Det kan t.ex. vara en polismyndighet

som tillsammans med ett försäkringsföretag lämnar brottsförebyggande information. Försäkringsföretaget försöker samtidigt profilera sig för att värva nya kunder. Här kan det röra sig om ett ömsesidigt stöd. Att dra gränsen mellan vad som är lämpligt och olämpligt är en grannlaga uppgift. Utgångspunkten måste dock vara att allmänhetens förtroende inte äventyras och att polisen faktiskt fullgör sina åligganden utan otillbörlig hänsyn.

Det mest lämpliga i här aktuellt fall hade varit att polisen fortsatt bekosta den framgångsrika verksamheten.

Yttrande inhämtades också från Rikspolisstyrelsen över lämpligheten av ett arrangemang där polisen och privata näringsidkare samverkar. Rikspolisstyrelsens (rikspolischefen Sten Heckscher) yttrande innehöll följande.

Enligt 3 § polislagen (1984:387) skall polisen samarbeta med olika myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polismyndigheterna. Bestämmelsen tar sikte på samarbete med såväl allmänna som enskilda organisationer. Exempel på det sistnämnda är folkrörelser, olika typer av föräldraföreningar samt försäkringsbolag.

Betydelsen av enskildas roll i arbetet med att förebygga och förhindra brott har framhållits t.ex. i Trygghetsutredningens delbetänkande (SOU 1994:122) Trygghet mot brott i lokalsamhället och i dess slutbetänkande (SOU 1995:146) Trygghet mot brott. I delbetänkandet föreslogs ett tillägg till 3 § polislagen om att polisen skall samarbeta bl.a. med allmänheten. Utredningen har i slutbetänkandet uttalat bl.a. att det är av grundläggande vikt att de enskilda organens insatser accepteras och uppmuntras från det allmännas sida. Enligt utredningen har det allmänna principiellt sett inte anledning att ställa upp andra begränsningar än sådana som kan vara påkallade av hänsyn till rättssäkerheten eller – i vissa fall – risken för att insatserna utformas så att de motverkar sitt syfte. Rikspolisstyrelsen har i sitt yttrande över slutbetänkandet ställt sig bakom utredningens grundsyn och för egen del också bl.a. pekat på den verksamhet som pågår i form av olika grupper som är verksamma i nära samverkan med enskilda intressenter för att effektivisera brottsbekämpningen.

Ett nära samarbete med allmänheten och enskilda är av stor betydelse för ett effektivt polisarbete, inte minst inom ramen för det brottsförebyggande och problemorienterade arbetssättet inom närpolisorganisationen.

Av intresse i detta sammanhang är också Trygghetsutredningens förslag i slutbetänkandet om ytterligare en ändring i 3 § polislagen. Enligt detta skulle en kommun i begränsad utsträckning få lämna bidrag till polisens arbete om det bedömdes vara av väsentlig betydelse för medlemmarna i kommunen. Bidrag skulle kunna ske genom att lokaler tillhandahölls eller att kommunal personal skulle biträda polisen med vissa uppgifter.

I sitt remissyttrande anförde Rikspolisstyrelsen följande.

Den föreslagna bestämmelsen i 3 § polislagen om en möjlighet för en kommun att i begränsad utsträckning bidra till polisens arbete är enligt utredningen, betänkandet s. 96 ff., tänkt att ske genom att lokaler och visst material ställs till förfogande för exempelvis närpolisverksamhet men även genom att viss kommunal personal skulle kunna lämna biträde åt polisen.

Det aktuella förslaget berör, såvitt gäller bidrag i form av lokaler och visst material, frågan om tillåtligheten av "sponsring" av polisen. Det förekommer inte sällan att allmänheten, både enskilda och företag av olika slag samt

försäkringsbolag, på olika sätt vill bidra ekonomiskt till den polisiära verksamheten. När det gäller privat sponsring är grundprincipen självklar, nämligen att polisen inte får ta emot bidrag med hänsyn till de särskilda krav som måste ställas på polisen och för att förtroendet för verksamhetens objektivitet skall kunna bibehållas. Även eljest är det en grundsats att polisverksamheten, för att stå fri från motstående och ovidkommande påverkan, uteslutande finansieras genom anslag över statsbudgeten eller genom avgiftsintäkter.

Mot bakgrund av det anförda är styrelsen tveksam till förslaget även när det gäller kommunalt ekonomiskt stöd av polisen. Styrelsen vill dock inte helt avstyrka förslaget. En särskild beslutsordning bör dock införas för att i någon mån undanröja de betänkligheter som finns. Sålunda bör Rikspolisstyrelsen ges befogenheter att besluta i sådana frågor.

Styrelsens yttrande skall ses i belysning av att det på detta område för polisen – liksom för övriga myndigheter inom rättsväsendet – är påkallat att iaktta mycket stor försiktighet. Gåvor eller bidrag till verksamheten, s.k. sponsring, kan ge upphov till misstankar att givaren kommer i åtnjutande av en positiv särbehandling från polisens sida. Redan att skapa en grogrund för sådana misstankar är helt oacceptabelt, eftersom polisen i alla lägen har att vara fullständigt objektiv och saklig. För att sponsring av polisen skall kunna godtas krävs att den tar sig sådana former att den inte kan ge upphov till misstankar av detta slag. Den nuvarande ordningen erbjuder tillräckliga garantier; av 1 § förordningen (1964:484) om mottagande för statens räkning av gåvo- och donationsmedel följer nämligen, enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning, att det ankommer på styrelsen att avgöra om sponsring som erbjuds en polismyndighet skall godtas eller inte.

Rikspolisstyrelsen ställde sig mot den angivna bakgrunden tveksam till det föreslagna ekonomiska samarbetet mellan kommunerna och polisen och gav uttryck för en mycket restriktiv inställning när det gäller bidrag från enskilda. I andra sammanhang har styrelsen – av skäl som nyss angavs – pekat på risken för att sponsring av ett polisiärt evenemang från ett företag kan skapa grund för misstankar om att polisen i sina kontakter med bl.a. olika företag tar ovidkommande hänsyn. Nämnas bör att Rikspolisstyrelsen varje år prövar ett antal framställningar från polismyndigheter om att få ta emot gåvor och andra bidrag från enskilda. Med mycket få undantag avslår styrelsen sådana framställningar med hänvisning till de hänsyn som nyss nämnts.

I det aktuella ärendet har en näringsidkare betalat den kostnad för annonsering i det lokala annonsbladet ("närpolisrutan") som polisen normalt skulle ha svarat för. Utöver vad som framgår av polismyndighetens yttrande har i ärendet upplysts att denna annonsering förekommer varje vecka och att den som betalar annonskostnaden dessutom betalar för annonsen om att företaget "stöder Närpolisen". Vad gäller arrangemanget att två i annonsen namngivna företag bjuder på kaffe respektive bröd i samband med att polisens husvagn finns på vissa platser har upplysts att det ena företaget till polisen skänkt sex kilo kaffe vid ett tillfälle medan det andra företaget skänker skorpor och småkakor, till ett värde av "några hundra" kronor.

Frågan huruvida polismyndigheten skulle ta emot dessa gåvor har inte underställts Rikspolisstyrelsen.

Som framgår av polismyndighetens yttrande är det inte sällan svårt att dra klara gränser när det gäller vilka olika samverkansformer som är tillåtna och lämpliga för polisens vidkommande. Rikspolisstyrelsen delar till en början polismyndighetens uppfattning att det får anses som ett vällovligt initiativ att polisen har en nära samverkan med invånarna och kan nå dessa genom det aktuella annonsbladet. När det gäller den aktuella och återkommande annonseringen ansluter sig styrelsen, med hänvisning till den principiella utgångspunkten som redovisats i det föregående, till den bedömning som polismyndigheten gjort. Även enligt styrelsens mening borde polismyndigheten således lämpligen själv ha stått kostnaderna för annonseringen.

När det gäller kaffe- och brödbjudningen saknas visserligen inte helt principiella invändningar mot arrangemang av detta slag. Samtidigt konstaterar Rikspolisstyrelsen att det rört sig om mycket måttliga värden och att förmånen närmast är avsedd för allmänheten. Till detta kommer att förhållandet redovisas helt öppet. Sammantaget kan styrelsen inte finna annat än att ett arrangemang av detta slag inte rimligen kan sägas komma i konflikt med den redovisade principen. Det bör i stället ses som ett exempel på en sådan samverkan med enskilda som närpolisverksamheten kan inrymma. Rikspolisstyrelsen är således för sin del beredd att godta arrangemanget.

I ett beslut den 4 november 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Allmänt gäller att förtroendet för rättsväsendet kräver att myndigheterna inom detta handlar på ett sådant sätt att det inte uppkommer sakligt grundade misstankar om bristande objektivitet vid utförandet av arbetsuppgifterna.

När det gäller frågan om polisens möjligheter att motta gåvor från enskilda kan jag helt och hållet ansluta mig till den restriktiva syn på saken som Rikspolisstyrelsen gett uttryck för i sitt remissvar.

Jag vill vidare peka på risken för att polisens samverkan med en enskild näringsidkare i sådana angelägenheter som är aktuella i detta ärende under vissa förhållanden kan uppfattas som en otillbörlig inblandning i konkurrensförhållandet mellan näringsidkare.

Vad som förekommit föranleder inte i övrigt något uttalande från min sida.

Handläggningen av utredningar om trafikbrott samt möjligheten att använda skriftligt förfarande under sådana utredningar

(Dnr 2568-1996 och 2569-1996)

Bakgrund

Under en inspektion av Polismyndigheten i Uppsala, trafikavdelningen, uppmärksammades bl.a. följande förhållanden.

Myndigheten hade till en person som var misstänkt för trafikbrott översänt en blankett som inleddes med följande text.

Underrättelse om brottsmisstanke och delgivning av utredning enligt rättegångsbalken 23:18.

Denna underrättelse sänds till Er på grund av att Ni varit inblandad i en trafikolycka den ..... kl. .....plats.....

Ni är misstänkt för.....genom Ert körsätt.

Han bereddes också tillfälle att genom kryssmarkeringar ange om han erkände brottet, om han var beredd att ta emot strafföreläggande samt om han önskade försvarare vid en eventuell rättegång. På blanketten angavs vidare att förundersökningen angående brottet efter den misstänktes svar var klar att redovisa till åklagarmyndigheten.

I ett annat ärende hade en juridisk person tillställts en blankett under adress "Firmatecknaren eller annan ansvarig". Blanketten inleddes med följande text.

Den.....rapporterades chauffören.....för förseelse mot belastningsbestämmelserna.

Som registrerad ägare av fordonet är även Ni misstänkt för föreseelse mot belastningsbestämmelserna.

Ta del av bifogade kopior av rapporten samt besvara nedanstående frågor.

Vänligen återsänd denna blankett i svarskuvert som bifogats.

Mottagaren av blanketten ombeds därefter besvara ett antal frågor och slutligen ange om förseelsen erkändes samt om han var beredd att ta emot ett strafföreläggande.

ChefsJO Eklundh beslutade att ta upp förhållandena till utredning i två initiativärenden.

Utredningen

Upplysningar och yttrande inhämtades från polismyndigheten om

a) de lagliga förutsättningarna för att delge en person misstanke om brott på annat sätt än i samband med ett förhör,

b) de lagliga förutsättningarna för att i samma dokument underrätta en person såväl om att han är skäligen misstänkt för ett visst brott som om hans rätt att ta del av utredningen samt

c) de rättsliga förutsättningarna att använda blanketten (till firmatecknare eller annan ansvarig) som ett led i en utredning om ett brott.

Polismyndighetens (biträdande länspolismästaren Björn Nordin) yttrande innehöll följande.

De aktuella blanketterna har tagits fram för att rationalisera handläggningen av vissa trafikbrottsärenden. Enligt 8 § förundersökningskungörelsen (1947:948) kan som alternativ till ett muntligt förhör i stället en skriftlig berättelse infordras. Trafikmålskommittén har i sitt betänkande (SOU 1967:59) anfört att förfarande med skriftlig berättelse främst bör tillämpas avseende målsäganden resp. vittnen men även är ett möjligt alternativ beträffande misstänkta i vissa fall. Av RB 23:18 framgår att den misstänkte skall

underrättas om brottsmisstanken då han hörs. Jämlikt 20 § förundersökningskungörelsen skall om förhör hållits bl.a. antecknas vem som hållit förhöret.

Polismyndigheten anser att vad som anförts visar att det i och för sig är möjligt att infordra skriftlig berättelse från den som är misstänkt. Däremot går det inte att samtidigt härmed underrätta vederbörande om brottsmisstanke. Detta måste enligt gällande rättsregler ske muntligen. Med anledning härav har polismyndigheten sett till att underrättelse om brottsmisstanke inte längre sker skriftligen. De aktuella blanketterna används därför inte längre.

I två beslut den 14 februari 1997 anförde *chefsJO Eklundh* sammanfattningsvis följande.

Bedömning

Användningen av utredningsförfarande enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK). Förundersökning skall inledas så snart det finns anledning att, på grund av angivelse eller av annat skäl, anta att ett brott som ligger under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § RB). En förundersökning inleds av polismyndigheten eller åklagaren.

Förundersökningen har två huvudsyften. Det ena är att utröna om ett brott har begåtts och att klarlägga vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal föreligger. Det andra huvudsyftet är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid en framtida huvudförhandling (23 kap. 2 § RB). Vid förundersökningen skall protokoll föras över vad som förekommit vid denna av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB).

Av 23 kap. 22 § RB framgår att en formell förundersökning inte behöver genomföras, om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Detta gäller även om fängelse ingår i straffskalan. Bestämmelsen tar i första hand sikte på situationer där brottet kan utredas direkt på platsen. En praktisk konsekvens av att man avstår från att genomföra en förundersökning är att det inte behövs något protokoll (jfr 24 § FUK). Det bör däremot av en polisrapport eller annan handling (t.ex. en ordningsbotsblankett) framgå om den misstänkte erkänner gärningen eller förnekar gärningen (25 § FUK). Det förutsätts således att den misstänkte även vid ett utredningsförfarande enligt 23 kap. 22 § RB underrättas om misstanken. Givetvis är det nödvändigt att det i handlingarna finns sådana uppgifter om den misstänkte och händelsen att gärningsmannen och gärningen kan identifieras samt att det även i övrigt finns tillräckliga uppgifter för prövningen av skuld- och påföljdsfrågorna (Fitger, Rättegångsbalken del 2 s. 23:76).

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om handläggning av brottmål utan förundersökning (FAP 404-1). I avsnitt 2 anges i föreskriftsform att en polisman som ingriper mot ett brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp en anmälan om brott skall bedöma om förundersökning bör inledas eller om brottet kan utredas utan formell

förundersökning. Om brottet kan antas föranleda böter och utredningen kan färdigställas direkt på platsen, skall det senast nämnda förfarandet tillämpas om förutsättningarna enligt 23 kap. 22 § RB i övrigt är uppfyllda. Därefter anges i allmänna råd exempel på omständigheter som medför att en formell förundersökning normalt bör inledas; att den misstänkte är under 18 år, att hans inställning i skuldfrågan är oklar, att det av annat skäl behövs ytterligare utredning eller att det förekommer skadeståndskrav som kräver utredning.

I det här aktuella fallet var det uppenbarligen okänt för polismyndigheten vem som kunde vara ansvarig som ägare till fordonet. Det var därför inte möjligt att tillämpa bestämmelserna i 23 kap. 22 § RB. Förundersökning borde således ha inletts i syfte bl.a. att utreda vem som hade ägaransvaret.

Skriftlig delgivning av misstanke om brott

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. RB och förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK). Förundersökning skall inledas så snart det finns anledning att, på grund av angivelse eller av annat skäl, anta att ett brott som ligger under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § RB). En förundersökning inleds av polismyndigheten eller åklagaren.

Förundersökningen har två huvudsyften. Det ena är att utröna om ett brott har begåtts och att klarlägga vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal föreligger. Det andra huvudsyftet är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid en framtida huvudförhandling (23 kap. 2 § RB).

Översändandet av blanketten innebar bl.a. att mottagaren delgavs misstanke om brott. Den fråga som då uppkommer är om en sådan åtgärd kan vidtas i skriftlig form.

Frågan om delgivning av misstanke regleras i 23 kap. 18 § första stycket RB. När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet skall han enligt vad som föreskrivs där underrättas om misstanken när han hörs. En förutsättning för att en misstanke skall kunna delges skriftligen är således att lagtexten kan anses medge att den misstänkte under en brottsutredning "hörs" i skriftlig form.

Under en förundersökning får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB). Av 8 § FUK framgår att man i stället för att hålla förhör får infordra en skriftlig berättelse.

Frågan om inhämtande av en skriftlig berättelse under en förundersökning var föremål för Trafikmålskommitténs överväganden i dess andra delbetänkande, Förundersökning (SOU 1967:59). Kommittén föreslog i detta främst ändringar av bestämmelserna i 23 kap. RB och i förundersökningskungörelsen. I betänkandet uttalades under rubriken Överväganden och förslag bl.a. följande om skriftlig berättelse (s. 138–141).

Betydelsen av att metoden med skriftliga berättelser används mera skall självfallet inte överdrivas. I många fall är säkerligen ett på vanligt sätt hållet förhör överlägset. Vid förhör med misstänkta kan det således från skilda synpunkter vara önskvärt att ett vanligt polisförhör hålls. Väsentliga frågeställningar blir annars lätt förbigångna. Kommittén har för sin del inskränkt

sig till att rekommendera metoden med skriftliga berättelser till att gälla vittnen och målsägande. Även beträffande personer, som intar sådan ställning, kan dock ibland ett normalt polisförhör vara att föredra framför en skriftlig berättelse. – – – Även om sålunda förfarandet med skriftliga berättelser får anses bäst passa för målsägande och vittnen, utesluter inte detta att även misstänkta i vissa speciella fall kan höras på detta sätt. Vid överträdelser av regler av mera ordningsmässig karaktär, t.ex. registreringsförseelser, torde sålunda den misstänktes uppfattning ofta kunna inhämtas genom skriftlig berättelse. I detta sammanhang vill kommittén betona att förfarandet med skriftliga berättelser bör användas med urskiljning. – – – De positiva erfarenheterna av skriftliga berättelser i trafikmål har gjort att kommittén velat ta upp frågan om inte *systemet* i större utsträckning än vad som nu är fallet skulle kunna användas *även utanför trafikmålen*. Även om svårigheterna att överföra denna förhörsform från trafikmål till andra brottmål ej skall underskattas, kan således systemet säkerligen i viss omfattning även brukas utanför trafikområdet – – – Liksom under försöksverksamheten bör dock den här ifrågavarande förhörsformen i allmänhet endast komma i fråga beträffande målsägande och vittnen. Vid utredningar av ordningsförseelser, t.ex. vissa överträdelser av reglerna i allmänna ordningsstadgan, torde dock den misstänktes uppfattning med fördel kunna inhämtas genom skriftlig berättelse. I grövre brottmål torde man i allmänhet ej annat än undantagsvis kunna tillämpa detta förfaringssätt. Som exempel på en sådan undantagssituation kan anges när svar önskas på en viss bestämd sak. Ofta är annars frågeställningarna i dessa mål alltför invecklade. – – – Den utvidgning av systemet med skriftliga berättelser som kommittén anser – – – bör föranleda en ändring i förundersökningskungörelsen. – – – Kommittén har i enlighet med det anförda upprättat förslag till ändrad lydelse i 8 § FUK "Skriftlig berättelse kan användas i stället för förhör".

I enlighet med Trafikmålskommitténs förslag ändrades 8 § FUK (SFS 1969:589) och fick följande lydelse: "I stället för att förhör hålles må skriftlig berättelse infordras."

Trafikmålskommittén ansåg således att det i vissa fall var lämpligt att använda formen skriftlig berättelse också när det var fråga om att inhämta upplysningar från den misstänkte. Bestämmelsen i 8 § FUK är uppenbarligen avsedd att möjliggöra ett sådant förfarande.

Av de uttalanden av Trafikmålskommittén som har återgetts i det föregående framgår att kommittén ansåg att infordrande av skriftlig berättelse är en förhörsform vid sidan av det gängse muntliga förhöret. För att formen skriftlig berättelse skall kunna användas självständigt, dvs. inte endast som komplettering av ett tidigare muntligt förhör, förutsätts uppenbarligen att också misstankedelgivningen kan ske skriftligen i samband med att berättelsen infordras. Att 8 § FUK är avsedd att möjliggöra en sådan självständig användning av metoden att infordra skriftliga berättelser framgår tydligt om man jämför dess nuvarande lydelse med den utformning bestämmelsen hade före ändringen. Paragrafen hade då följande innehåll.

Erfordras komplettering av uppgifter som lämnats vid förhör, må, där så finnes lämpligen kunna ske, den hörde anmanas att avgiva skriftligt yttrande. Om särskilda skäl äro därtill, må skriftligt yttrande infordras i stället för att förhör hålles.

Kommittén noterade att det, om det inte var fråga om komplettering av uppgifter som hade lämnats vid förhör, sålunda fordrades särskilda skäl för att skriftligt yttrande skulle få infordras och att institutet därmed hade karaktären av ett undantag från det vanliga förhörsförfarandet. Den

utvidgning av systemet med skriftliga berättelser som kommittén ansåg motiverad borde därför föranleda en ändring i förundersökningskungörelsen.

Av det sagda följer att en utgångspunkt för utvidgningen av möjligheterna enligt 8 § FUK att använda skriftliga berättelser uppenbarligen har varit att delgivning av misstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket RB kan göras skriftligen i samband med att en skriftlig berättelse infordras från den misstänkte.

En annan sak är att förfarandet att inhämta uppgifter från den misstänkte endast i skriftlig form förutsätter att sakförhållandena i ärendet är okomplicerade och att det praktiska användningsområdet för förfarandet därför, även inom de snäva ramar som kommittén har angett, torde vara begränsat.

Sammanfattningsvis kan konstateras att såväl rättssäkerhetsskäl som praktiska skäl talar för att den misstänkte normalt delges misstanken vid ett muntligt förhör.

S.k. slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § RB

Jag har i tidigare beslut (JO 1996/97 s. 64 och 72) behandlat frågan om underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB, s.k. slutdelgivning. Reglerna i 23 kap. 18 § RB ger den misstänkte och hans försvarare rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen. De har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Underrättelse härom skall lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare, varvid skäligt rådrum skall beredas dem. Åtal får inte beslutas, innan detta har skett.

Genom reglerna i 23 kap. 18 § RB säkerställs således att den misstänkte får tillfälle att lämna synpunkter på den utredning som har genomförts och att framställa önskemål om att utredningen skall kompletteras i något avseende, innan åklagaren tar ställning i åtalsfrågan. Han får härigenom möjlighet att tillföra ärendet uppgifter som kan ha betydelse för frågan om lagföring skall ske.

Enligt 20 § FUK skall bl.a. uppgift om underrättelse och uppgift huruvida den misstänkte och i förekommande fall försvararen påfordrat ytterligare utredning eller annars velat anföra något antecknas i protokollet. Av 12 a § i FUK framgår vidare att, om underrättelse till den misstänkte har lämnats muntligen, det genom tjänsteanteckning av den som lämnat underrättelsen eller på annat sätt skall framgå att mottagaren fått del av underrättelsen.

Eftersom utredningen i det aktuella fallet inte var slutförd kunde den inte redovisas i sin helhet för den misstänkte och det saknades därmed formella förutsättningar för s.k. slutdelgivning.

Jag noterar att polismyndigheten nu har sett till att den aktuella blanketten inte längre används och att underrättelse om brottsmisstanke numera sker muntligt i samband med ett förhör.

Ett beslut om personell husrannsakan kan inte läggas till grund för flera verkställighetsåtgärder m.m.

(4365-1996)

Under en inspektion vid Polismyndigheten i Östergötlands län, polisområde Linköping, uppmärksammades bl.a. att polispersonal hade gjort ett flertal "besök" i en viss lägenhet i Linköping. Bakgrunden var att chefsåklagaren Göran Friberg vid Åklagarmyndigheten i Norrköping hade anhållit lägenhetsinnehavaren i dennes frånvaro den 19 juni 1995 kl. 09.35 som misstänkt för mord. Lägenhetsinnehavaren hade den 21 juni 1995 av Norrköpings tingsrätt häktats i sin frånvaro. Av tillgängliga handlingar framgick inte vem som hade beslutat om att "besöken" skulle företas. Tre av kontrolltillfällena hade dokumenterats i form av tjänsteanteckningar. Det framgick vidare av handlingarna att en husrannsakan i juli månad hade företagits i den avlidnas bil efter beslut av annan än förundersökningsledaren.

Utredning

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Östergötlands län för utredning och yttrande i fråga om

1) Vem som fattade beslutet eller besluten om "kontrollerna" på adressen – – – och vilken rättsregel som hade tillämpats?
2) Vilken var avsikten med "kontrollerna"?
3) Vilken rättslig grund förelåg för åtgärderna?
4) Hur borde "kontrollerna" ha dokumenterats?
5) Husrannsakningar hade verkställts den 19 juni 1995 kl. 11.30 och den 19 juli 1995 kl. 12.45 efter beslut av andra än förundersökningsledaren. Vilken rättslig grund med avseende på verderbörande beslutsfattares behörighet förelåg?

I remisskrivelsen uppmanades polismyndigheten att också ange sin syn i följande frågor.

a) Kan ett beslut om personell husrannsakan enligt 28 kap. 2 § rättegångsbalken verkställas flera gånger eller krävs ett nytt beslut inför varje husrannsakan?

b) Om polismyndigheten ansåg att flera verkställigheter kunde ske med stöd av ett beslut borde myndigheten ange under vilka förhållanden som så kan ske.

c) När hade verkan av ett beslut om personell husrannsakan förfallit?

Polismyndighetens yttrande (biträdande länspolismästaren Håkan Thelin) innehöll följande.

Yttrande – synpunkter (a–c)

1. Vem fattade beslutet eller besluten om "kontrollerna" på adressen – – – och vilken rättsregel har tillämpats?

I förundersökningsprotokollet finns tre protokoll med beslut om husrannsakan på adressen (926, 927 och 1043/95) företagna vid två tillfällen den 19

juni och vid ett tillfälle den 20 juli 1995. Enligt protokollen har beslut fattats av kriminalkommissarien Tommy Håkansson, chefsåklagaren Göran Friberg och kammaråklagaren Roland Selhammar – i angiven ordning. Av en tjänsteanteckning framgår vidare att "Håkansson" den 14 juli samma år begärt att lägenheten skulle kontrolleras. Kontrollen utfördes av polismannen Runo Axelsson, polisen i Linköping.

Av företagen utredning framgår att såväl krkom Tommy Håkansson som då Göran Friberg bestritt att de fattat något beslut om husrannsakan på adressen.

Någon dokumentation härutöver som rör frågorna har inte gått att finna. Vid detta förhållande och med hänsyn till vad som härutöver framkommit i den utredning som företagits måste anses oklart vem som fattat beslut och vilken rättsregel som tillämpats, förutom när det gäller beslutet av då Roland Selhammar.

2. Vilken var avsikten med kontrollerna?

Syftet med kontrollerna har varit att eftersöka den misstänkte, annat som kunnat leda till hans gripande, föremål underkastat beslag eller till utrönande av omständighet som kan äga betydelse för utredning av brottet.

3. Vilken rättslig grund förelåg för åtgärderna?

Bestämmelserna om husrannsakan i 28 kap rättegångsbalken.

4. Hur borde "kontrollerna" ha dokumenterats?

I form av protokoll enligt 28 kap 9 § rättegångsbalken.

5. Husrannsakningar har verkställts den 19 juni 1995 kl. 11.30 och den 19 juli 1995 kl. 12.45 efter beslut av andra än förundersökningsledaren. Vilken rättslig grund med avseende på vederbörandes beslutsfattares behörighet förelåg?

Den misstänkte anhölls av då Göran Friberg den 19 juni 1995, kl. 09.35. Härigenom har denne inträtt som förundersökningsledare och ensam haft behörighet att fatta sådana beslut som ankommer på undersökningsledaren.

Husrannsakan i den misstänktes bostad, – – –:

Av protokollet framgår att "Krkom. Tommy Håkansson" fattat beslutet (926/95). Tommy Håkansson har uppgivit att han inte fattat beslutet. Att han noterats som beslutsfattare anser han vara något som kan ha tillkommit på grund av att polismännen som utfört åtgärden fått uppdraget av honom.

Vem som beslutat om husrannsakan enligt protokollet har inte närmare kunnat utredas.

Husrannsakan i den avlidnes personbil – – – den 19 juli 1995:

Av protokollet framgår att "Krkom Mats Löfving" fattat beslutet (1636-95). Mats Löfving – som rätteligen var polissekreterare – har uppgivit att han inte fattat beslutet om husrannsakan utan utgått från att beslut om åtgärderna i rikslarmet, hämtning till förhör av personer som anträffas i bilen och "teknisk undersökning" av denna, redan fattats av undersökningsledaren. Mats Löfving tillsåg via den operativa ledningen i Linköping att husrannsakan verkställdes av en kriminaltekniker där. Han har vidare uppgivit att han endast underrättat undersökningsledaren, då Roland Selhammar, om att bilen anträffats och om de åtgärder som vidtogs med anledning av detta.

Kå Roland Selhammar har bekräftat att han samma dag beslutat om husrannsakan på adressen – – – (1043-95) efter föredragning av ps Mats Löfving och även att han samtidigt underrättas om att bilen påträffats och åtgärderna med anledning härav.

Någon dokumentation av beslut i anslutning till rikslarmet om hämtning till förhör och husrannsakan i personbilen har inte anträffats. Det får antagas antingen att beslut fattats men inte dokumenterats eller att några beslut om åtgärderna aldrig fattades.

a) Kan ett beslut om personell husrannsakan enligt 28 kap 2 § rättegångsbalken verkställas flera gånger eller krävs ett nytt beslut inför varje husrannsakan?

b) Om polismyndigheten anser att flera verkställigheter kan ske med stöd av ett beslut bör myndigheten ange under vilka förhållanden som så kan ske?

c) När har verkan av ett beslut om personell husrannsakan förfallit?

Enligt 28 kap 2 § rättegångsbalken får för eftersökande av den som skall gripas, anhållas eller häktas, hämtas till förhör eller till inställelse vid rätten eller underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning husrannsakan företas hos honom, eller hos någon annan om det finns synnerlig anledning att anta att den sökte uppehåller sig där. Det samma gäller i fråga om en tilltalad som söks för delgivning av stämning eller kallelse till förhandling, om försök till delgivning har misslyckats eller bedöms som utsiktslösa.

Av 3a § framgår vidare att husrannsakan får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Det saknas bestämmelser om hur länge ett beslut gäller om personell husrannsakan enligt 28 kap. 2 § rättegångsbalken.

En första fråga som bör besvaras är när en husrannsakan skall anses verkställd?

Är det när polisen varit inne och anträffat den eftersökte, då polisen varit inne oavsett om den eftersökte anträffats eller då på polisen varit på adressen, ringt på dörren och tittat i brevlådan, utan att någon öppnat och inte heller i övrigt funnit något som tyder på att den eftersökte finns inne och därför avstått från att ta sig in?

Myndighetens uppfattning är att en husrannsakan bör anses verkställd då polisen varit inne i t ex bostaden, oavsett om den eftersökte anträffats eller ej. Utifrån denna uppfattning anses att ett beslut om husrannsakan endast kan verkställas en gång. Verkan av beslutet har därefter förfallit och förnyat beslut bör krävas för ytterligare husrannsakan.

En annan fråga är hur länge ett beslut gäller utan att det verkställs?

Om beslutet begränsats i tiden av beslutsfattaren bör detta gälla. Såvitt är bekant här vid myndigheten är detta emellertid en ovanlig åtgärd.

Att beslutet inte verkställs omedelbart kan ha flera orsaker. Den eftersökte kan sökas utan att anträffas och utan att beslutet kan anses verkställt enligt ovan. Det kan även saknas möjlighet att för närvarande verkställa beslutet, t ex om fler eftersöks och bör anträffas samtidigt och hinder föreligger beträffande någon av dem eller med hänsyn till tillgängliga resurser.

Att utsträcka beslutet i tiden måste ske med försiktighet. Det finns en risk att förutsättningarna ändras, t ex i betydelsen att skälen för åtgärden inte längre uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär (3a §). Dessutom måste anses att gränsen blir svårare att sätta ju längre man kan tänka sig att låta beslutet ha verkan.

Enligt myndighetens bedömning låter det sig inte göras att generellt bestämma en tid då beslutet förfaller. I fall då behörigheten för en beslutsfattare upphört bör ett beslut av denne anses förfallet och frågan underställas ny beslutsfattare. Härutöver bör en rimlig utgångspunkt vara att beslutsfattare i ökad utsträckning anger en sluttid i besluten. Härmed sker en särskild

prövning i varje enskilt fall. Allmänt sett bör verkställigheten äga rum i omedelbar eller åtminstone i nära anslutning till beslutet med en självklar skyldighet för den verkställande personalen att på nytt ta kontakt med beslutsfattaren för det fall förutsättningarna ändrats under tiden.

Avslutande synpunkter

Enligt myndighetens bedömning har det funnits laglig grund för de husrannsakningar som gjorts, såväl i den misstänktes bostad som i den avlidnes personbil.

Det kan däremot inte anses att dokumentationen av besluten varit godtagbar. Det är av stor vikt att beslut om tvångsmedel dokumenteras omsorgsfullt. Inom polisen är det en vanlig ordning att beslutsfattare förvarar en egen samling med dokumentation av de beslut om tvångsmedel denne fattat utan att någon kopia överlämnas till handläggaren att förvaras i akten. Ordningen bygger på att handläggaren i sin tur dokumenterar besluten, att denna sparas i akten och dessutom att den dokumentation som sker kontrolleras av beslutsfattaren. Ärendet har påvisat problem med denna ordning, till viss del beroende på ärendets omfattande art och att personal från fler polisområden arbetat samtidigt med detta.

Ärendet har föranlett myndigheten att påbörja en översyn av rutinerna för dokumentation av tvångsmedelsbeslut.

I ett beslut den 7 april 1997 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot husrannsakan och liknande intrång. Detta skydd kan enligt 12 § i samma kapitel begränsas endast genom lag. Utan stöd i lag får en myndighet således inte utsätta någon för ett intrång av det slag som avses i 6 §. Lagregler av betydelse för polisens verksamhet om husrannsakan och liknande intrång finns i rättegångsbalken (RB) och polislagen (1984:387).

Om det förekommer anledning att anta att ett brott har förövats som kan följas av fängelse, får enligt 28 kap. 1 § RB husrannsakan företas bl.a. hos den som skäligen är misstänkt för brottet för eftersökande av föremål som är underkastade beslag eller i övrigt till utrönande av omständigheter som kan ha betydelse för utredningen om brottet (reell husrannsakan).

För eftersökande av den som skall gripas, anhållas eller häktas, hämtas till förhör eller till inställelse vid rätten eller underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får husrannsakan enligt 28 kap. 2 § RB företas bl.a. hos den eftersökte (personell husrannsakan).

Enligt 28 kap. 9 § RB skall över husrannsakan föras protokoll, vari anges ändamålet med förrättningen och vad som därvid förekommit.

Förordnande om husrannsakan meddelas enligt huvudregeln av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (28 kap. 4 § första stycket RB). Vid fara i dröjsmål får en polisman företa husrannsakan utan sådant förordnande (28 kap. 5 § RB). Förordnande om husrannsakan för eftersökande av den som är häktad i sin frånvaro meddelas av polismyndigheten eller en polisman enligt bestämmelser i polislagen (28 kap. 4 § tredje stycket RB).

Enligt 23 kap. 3 § första stycket RB inleds en förundersökning av polismyndigheten eller åklagaren. Om den har inletts av polismyndigheten

och saken inte är av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall även i övrigt överta ledningen, när det är påkallat av särskilda skäl.

Bedömning

Allmänt om husrannsakningarna

Sedan Göran Friberg den 19 juni 1995 kl. 09.35 hade inträtt som förundersökningsledare i ärendet var han ensam behörig att fatta sådana tvångsmedelsbeslut som ankom på undersökningsledaren. I ärendet har framkommit att två reella husrannsakningar gjordes i den misstänktes bostad den 19 juni 1995 och en reell husrannsakan på samma plats den 20 juli 1995. Vidare gjordes en husrannsakan i den avlidnas personbil den 19 juli 1995. Besluten om dessa husrannsakningar har endast i ett fall kunnat härledas till den beslutsfattare som finns angiven i protokollet. I de övriga fallen har de personer som antecknats som beslutsfattare förnekat att de fattat något beslut. Det är självfallet inte godtagbart att det inte har varit möjligt att utreda vem som har beslutat om användningen av straffprocessuella tvångsmedel. Jag återkommer till denna fråga i det följande. Det finns däremot inte någon anledning att anta annat än att det i och för sig har funnits lagliga förutsättningar för samtliga beslut.

I ärendet har vidare framkommit att polismän har gjort flera "kontroller" i den misstänktes lägenhet. Dessa har bestått i att de med hjälp av nyckel har berett sig tillträde till den och där bl.a. granskat den post som anlänt dit. Det har således varit fråga om åtgärder av det slag som åsyftas med uttrycket "husrannsakan och liknande intrång" i 2 kap. 6 § regeringsformen. Den fråga som då uppkommer är om förfarandet har haft stöd i lag i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 12 § regeringsformen.

Enligt en tjänsteanteckning var besöken i lägenheten föranledda av att "Håkansson, polisen i Norrköping," hade begärt att lägenheten skulle kontrolleras. Av en promemoria upprättad av kriminalkommissarien Per-Johan Persson framgår att kriminalkommissarien Tommy Håkansson hade uppgett att det hade fattats endast ett beslut om personell husrannsakan och att detta sedan låg till grund för den efterföljande serien av besök i lägenheten. Ingen av de befattningshavare som har hörts under utredningen har sagt sig känna till vem som hade fattat beslutet.

Syftet med kontrollerna har enligt vad polismyndigheten uppgett i sitt yttrande varit att "söka efter den misstänkte, annat som kunnat leda till hans gripande, föremål underkastat beslag eller till utrönande av omständighet som kan äga betydelse för utredning av brottet" och som rättslig grund anges "bestämmelserna om husrannsakan i 28 kap. rättegångsbalken". Det framgår emellertid inte om polismyndigheten, när den hänvisar till reglerna om reell husrannsakan, syftar endast på de protokollerade husrannsakningarna. Om hänvisningen skulle avse också kontrollbesöken, framstår den som förvånande med tanke på att det hade gjorts ett antal protokollerade reella husrannsakningar i lägenheten vilka samtliga hade resulterat i att föremål hade tagits i beslag. Behovet av fortlöpande husrannsakningar i lägenheten i

brottsutredande syfte måste därför rimligen ha varit begränsat. Det finns i sammanhanget anledning att erinra om att beslut om personell husrannsakan för att söka efter en person som är häktad i sin frånvaro enligt huvudregeln skall fattas av polismyndigheten, medan det däremot i första hand ankommer på förundersökningsledaren att besluta om reell husrannsakan i brottsutredningssyfte. Sedan den misstänkte den 21 juni 1995 hade häktats i sin frånvaro var det således inte möjligt för en och samma beslutsfattare att besluta om såväl personell som reell husrannsakan.

Det förhållandet att besöken inte protokollerades och att det därmed inte heller dokumenterades vem som hade beslutat om dem ger närmast ett intryck av att man hos polismyndigheten inte ansåg att det var fråga om husrannsakningar eller att man i varje fall inte hade funderat över den rättsliga grunden för förfarandet. Utredningen tyder vidare på att syftet med besöken inte har stått helt klart för den verkställande polispersonalen.

För att en undersökning av en bostadslägenhet eller ett annat utrymme skall kunna anses äga rum i det syfte som anges i 28 kap. 2 § RB krävs uppenbarligen, även när undersökningen görs "hos" den eftersökte, att omständigheterna ger anledning till ett rimligt antagande att han uppehåller sig där (jfr JO 1993/94 s. 97). Jag vill erinra om att det av de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna, som gäller för all tvångsmedelsanvändning, följer att ett ingripande skall vara försvarligt med hänsyn till dess syfte (jfr 8 § polislagen). Polismyndighetens yttrande innehåller inte något som närmare belyser denna fråga. Det förefaller emellertid som om kontrollerna av lägenheten gjordes mer eller mindre rutinmässigt och att de således inte var föranledda av att man hade tillgång till några uppgifter, härrörande exempelvis från spaning, som tydde på att den misstänkte fanns där. De framstår i stället som led i ett allmänt sökande efter den misstänkte. Syftet med att gå igenom den misstänktes post synes ha varit att undersöka om han hade besökt lägenheten samt att få fram någon ledtråd till var han kunde uppehålla sig. Utredningen ger således närmast vid handen att förutsättningar att tillämpa reglerna om personell husrannsakan saknades.

Med anledning av att kontrollerna innefattade undersökning av den post som hade kommit till lägenheten finns det anledning att också beröra frågan om användande av reell husrannsakan i syfte att söka efter en efterspanad person. I Polisrättsutredningens slutbetänkande (SOU 1995:47) Tvångsmedel sägs följande i denna fråga (s. 226).

Uttrycket "omständigheter som kan ha betydelse för utredning om brottet" torde därför närmast vara avsett att gälla spår efter ett brott eller andra liknande omständigheter som kan leda till att det blir klarlagt vem som har begått brottet. Ett typiskt exempel på en undersökning i detta syfte är en kriminalteknisk undersökning. Denna tolkning av bestämmelsen i 28 kap. 1 § medför att det inte är tillåtet för polisen att företa undersökning för att ta reda på omständigheter som skulle kunna ha betydelse för eftersökande av en viss person som är misstänkt. Även om den misstänkte är känd, men det inte är klarlagt var han befinner sig, ger 28 kap. 1 § följaktligen inte befogenhet för polisen att företa husrannsakan hos olika personer för att söka efter t.ex. adressuppgifter eller telefonnummer som kan ge upplysningar om var den misstänkte befinner sig. Bestämmelsen i 28 kap. 2 § om personell husrannsakan ger inte heller stöd för husrannsakan i sådant syfte. Utredningen har övervägt om det finns anledning att införa en bestämmelse om undersökning

i det nu diskuterade syftet. En sådan bestämmelse skulle emellertid innebära en mycket långtgående utvidgning av polisens befogenheter vilket, med hänsyn till intresset av skydd för integriteten, inte är motiverat. Om polisen behöver få fram uppgifter om var en misstänkt befinner sig torde det i stället vara lämpligast att man håller förhör med dem som kan antas ha någon information att lämna. Reella undersökningar bör följaktligen även fortsättningsvis få företas endast för eftersökande av föremål som kan tas i beslag eller för utrönande av omständigheter som kan ha betydelse för utredning om brottet.

Frågan om de rättsliga möjligheterna att använda andra straffprocessuella tvångsmedel än personell husrannsakan för att söka efter en misstänkt person har behandlats också i JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 34. I det där återgivna beslutet, som avsåg användning av hemlig teleavlyssning och postkontroll för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen och senare häktad person, ifrågasattes om dessa tvångsmedel, som båda är medel för att *utreda* brott, kan användas i efterspaningssyfte (s. 38 f.).

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att övervägande skäl talar för att kontrollbesöken inte hade stöd i rättegångsbalkens regler om husrannsakan. Sådant stöd stod heller inte att finna i någon annan författning.

Verkställigheten av ett beslut om personell husrannsakan

I ärendet har också aktualiserats frågan om ett och samma beslut om personell husrannsakan kan ligga till grund för verkställighet vid flera tillfällen. Motsvarande fråga har såvitt gäller reell husrannsakan behandlats i JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 143 (se särskilt s. 159–161). Det sägs där bl.a. att reglerna i 28 kap. RB inte torde ha annan utgångspunkt än att ett beslut om husrannsakan kan och skall verkställas i ett sammanhang.

Jag kan ansluta mig till denna uppfattning. Inte heller ett beslut om personell husrannsakan får följaktligen verkställas annat än genom en enda förrättning som sker i ett sammanhang. Den omständigheten att den eftersökte inte anträffas vid en husrannsakan kan självfallet inte medföra att beslutet inte skall anses vara verkställt. Om förrättningen inte ger önskat resultat krävs således ett nytt beslut för att polisen ånyo skall få undersöka utrymmet i fråga, även om syftet alltjämt är att söka efter den person som avsågs med det första beslutet.

En praktisk skillnad mellan personell och reell husrannsakan är att det i vissa fall är möjligt att göra den bedömningen att den eftersökte inte befinner sig t.ex. i en viss bostadslägenhet utan att man behöver bereda sig tillträde till den eller vidta någon annan åtgärd som har karaktär av intrång i ett rättsligt skyddat utrymme eller område. Som exempel kan nämnas den situationen att det inte syns något ljus i fönstren till en bostadslägenhet, att det inte hörs något ljud från den och att det inte heller i övrigt finns någonting som tyder på att någon uppehåller sig i den. Om en polisman på grundval av iakttagelser som enkelt kan göras utifrån kommer till den slutsatsen att den eftersökte inte finns i det utrymme som avses med husrannsakningsbeslutet och han därför avstår från att ta sig in, kan beslutet enligt min mening inte anses vara verkställt redan genom detta konstaterande.

Den som har till uppgift att verkställa beslutet kan emellertid inte göra efterforskningsförsök av det slag som nu har nämnts annat än under en kortare tidsperiod. Rättegångsbalkens tvångsmedelsreglering har som utgångspunkt att de omständigheter som har lagts till grund för ett tvångsmedelsbeslut alltjämt skall föreligga när beslutet verkställs. Detta synsätt avspeglas också i det senast nämnda JO-beslutet. Enligt vad som sägs i detta måste en reell husrannsakan som är så omfattande att den – låt vara i ett sammanhang – sträcker sig över mer än en dag begränsas till några få dagar bl.a. av det skälet att förutsättningarna för beslutet med tiden kan ha ändrats (s. 160).

Jag kan i och för sig ansluta mig till polismyndighetens uppfattning att det inte är möjligt att lägga fast någon bestämd tidsgräns för verkställigheten av ett husrannsakningsbeslut. Allmänt kan emellertid sägas att sannolikheten för att förutsättningarna för beslutet har ändrats ökar ju längre tid som går. Som polismyndigheten har uttalat bör därför verkställigheten äga rum i så nära anslutning till beslutet som möjligt, och det bör vidare vara självklart att den verkställande personalen tar kontakt med beslutsfattaren om förutsättningarna för beslutet har hunnit förändras eller det finns anledning att förmoda att så är fallet. Jag kan vidare ansluta mig till vad som sägs i polismyndighetens yttrande om att ett beslut om husrannsakan under alla omständigheter får anses ha förfallit om beslutsfattarens behörighet upphör. Jag delar likaså uppfattningen om det lämpliga i att beslutsfattaren i de fall där man kan förutse en viss tidsutdräkt med verkställigheten uttryckligen anger en sluttid.

Av det som har sagts i det föregående följer också att det inte kan godtas att ett beslut om personell husrannsakan avfattas på sådant sätt att det avser flera undersökningar under en viss angiven tidsperiod. Ett sådant beslut kan sägas innefatta ett antal villkorade beslut där förutsättningen för verkställighet i varje särskilt fall är att en tidigare genomförd husrannsakan som också omfattas av beslutet inte har gett det åsyftade resultatet. Ett beslut av nu angiven innebörd får till följd att den behörige beslutsfattaren förlorar kontrollen över skeendet och att detta i stället kommer att bestämmas av de verkställande polismännen. I sak innebär ett sådant förfarande ett kringgående av de rättssäkerhetsgarantier som ligger i reglerna om behörigheten att besluta om husrannsakan och i grundsatsen att ett beslut om husrannsakan får verkställas endast en gång och detta i så nära anslutning till beslutstillfället som möjligt.

Det finns således enligt min mening inte något rättsligt stöd för att på det sätt som har skett i detta fall med stöd av ett enda beslut – oavsett hur detta formuleras – vid flera tillfällen bereda sig tillträde till och undersöka en bostadslägenhet.

Dokumentationen

Enligt 28 kap. 9 § RB skall protokoll upprättas över husrannsakan. Detta gäller oavsett resultatet av åtgärden. Av utredningen framgår att det har upprättats protokoll över tre reella husrannsakningar i lägenheten – – – och över en husrannsakan i en bil. Såvitt gäller kontrollerna av lägenheten finns inte

någon annan dokumentation än tre tjänsteanteckningar avseende besök där den 14 juli, den 31 juli och den 15 augusti 1995. Endast en av de befattningshavare som i protokollen och tjänsteanteckningen har angetts som beslutsfattare har vidgått att han har fattat det beslut som har tillskrivits honom. Det har inte varit möjligt att i efterhand utreda vem som har fattat de andra besluten.

Det är ett grundläggande krav vid all myndighetsutövning att handlingarna i ett ärende på ett fullständigt och korrekt sätt redovisar de åtgärder som vidtagits och övriga relevanta omständigheter. Polismyndighetens handläggning av det aktuella ärendet uppvisar anmärkningsvärda brister i fråga om dokumentationen av de aktuella tvångsåtgärderna. Det har inte under utredningen kunnat klarläggas hur dessa brister har uppstått. Eftersom ytterligare utredningsåtgärder sannolikt inte skulle bringa någon klarhet i saken finner jag inte anledning att driva utredningen i denna del vidare. Jag utgår emellertid från att polisledningen med anledning av det inträffade hos berörd personal inskärper vikten av en fullständig och korrekt dokumentation av vidtagna tvångsåtgärder.

Fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter

(Dnr 1375-1995)

Bakgrund

På morgonen den 14 februari 1995 avled en asylsökande man från Mongoliet, A.C., i polismyndighetens förvarslokaler för utlänningar i Carlslund. Dödsfallet var, enligt ett utfärdat intyg, en följd av akut lymfocytär sköldkörtelinflammation. Bevakningen sköttes av personal från ett privat vaktbolag – SSHV Väktarna AB – i enlighet med ett mellan Rikspolisstyrelsen, RPS, och vaktbolaget ingånget avtal och med stöd av särskilda personliga förordnanden av Polismyndigheten i Stockholms län.

Anmälan

I en anmälan till JO anförde anställda vid Flyktinghälsovården vid Carlslunds utredningssluss bl.a. följande. Omkring kl. 08.20 den 14 februari 1995 kallades de till förvarslokalerna på grund av att A.C. hade blivit mycket sjuk. När de anlände till förvaret strax före kl. 08.30 hade förläggningspersonalen ringt efter ambulans eftersom patienten hade försämrats. Anmälarna fann A.C. medvetslös i armarna på sin rumskamrat. A.C. andades inte och saknade puls. De påbörjade omedelbart återupplivningsförsök. A.C. fördes sedan i ambulans till sjukhus. Vid ankomsten till sjukhuset konstaterade den tjänstgörande läkaren att A.C. hade avlidit. Senare samma dag talade några av anmälarna med A.C:s rumskamrat. Denne hävdade att han redan vid 20-tiden föregående kväll hade märkt att A.C. hade insjuknat med svår huvudvärk. Vid 22-tiden hade A.C. fått svårt att röra sig. Rumskamraten hade lett A.C.

till rummet och påkallat nattpersonalens uppmärksamhet. Han hade bett dem kalla på läkare men fått beskedet att det kunde vänta till morgonen. Under natten hade tillståndet för A.C. successivt förvärrats med tilltagande huvudvärk. A.C. hade också kräkts flera gånger, blivit motoriskt orolig samt fått hjärtklappning och bröstsmärtor. Rumskamraten hade enligt egen uppgift minst fyra gånger bett personalen att tillkalla en läkare omedelbart, vilket dock ej skedde.

Mot bakgrund av dessa fakta ställde anmälarna frågan om det är rimligt att ett vaktbolag på polismyndighetens entreprenad skall ha mandat att ta hand om förvarstagna personer. Anmälarna ansåg det vara ett minimikrav att det skall finnas sjukvårdskunnig personal tillgänglig nattetid. De ifrågasatte de rutiner samt den organisation och utbildning som enligt anmälarna hade medfört att en frihetsberövad person – trots uppenbara medicinska indikationer – hade förvägrats behövlig sjukvårdshjälp.

Utredning

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Stockholms län för yttrande beträffande polismyndighetens ansvar avseende dels omständigheterna kring dödsfallet, med beaktande av reglerna i bl.a. lagen (1976:371) och förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. jämförda med 5 kap. 13 § utlänningsförordningen (1989:547), dels vad som i anmälan hade anförts om överlämnande av vissa bevakningsuppgifter till ett privat vaktbolag, mot bakgrund av innehållet i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen.

Polismyndigheten i Stockholms län åberopade genom bitr. länspolismästare Gösta Welander ett yttrande av polismästare Carin Ewald. I yttrandet anfördes följande.

– – –

Vad först angår polismyndighetens ansvar med avseende på omständigheterna kring dödsfallet må inledningsvis pekas på innehållet i 5 kap. 13 § utlänningsförordningen, som anger att lagen och förordningen om behandlingen av häktade och anhållna i tillämpliga delar gäller i fråga om behandlingen av utlänningar som hålls i förvar.

De bestämmelser i nämnda lag som i första hand torde vara av intresse i förevarande sammanhang är 1 § andra stycket och 4 §.

I 1 § 2 stycket anges att häktad person skall behandlas så att skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. I den mån det lämpligen kan ske, skall åtgärder vidtagas för att ge häktad det personliga stöd och annan hjälp som han behöver.

4 § anger att vid behandlingen av häktad särskild hänsyn skall tagas till hans hälsotillstånd. Häktad som bedöms behöva hälso- och sjukvård eller som begär att läkare skall tillkallas, skall så snart det kan ske undersökas av läkare, om ej sådan undersökning uppenbarligen är obehövlig. I lagrummet stadgas vidare bl.a. att om den häktade behöver sjukhusvård, skall sådan beredas honom så snart det kan ske.

Bevakningen av lokalerna och de där förvarade utlänningarna ombesörjs av SSHV Väktarna AB i enlighet med ett mellan bolaget och Rikspolisstyrelsen den 29 november 1993 upprättat avtal – – –.

I avtalet anges under rubriken "Bevakning", punkt 2.2 att "arrestantvakt lyder under chefen gränskontrollen och inspektör vid Carlslund under kon-

torstid och övrig tid under vakthavande befäl, ordningsavdelningen, Arlanda. Det åligger arrestantvakt att hålla vederbörande befäl underrättad om det som berör tjänsten vid Carlslund".

Under rubriken "Tillsyn av förvarstagen" sägs bl.a. att tillsyn skall ske fortlöpande (p.3.1) och att särskild uppmärksamhet skall ägnas åt fysisk eller mental ohälsa (p.3.2). Vidare får, när förvarstagen uppehåller sig i låst utrymme, vid misstanke om ohälsa, arrestantvakt bereda sig tillträde till sådant utrymme (p.3.3).

I (den odaterade) instruktionen för SSHV Väktarna AB/Förvaret Carlslund – – – utsägs under punkt 14.17 "Läkare": "Vid behov och bedömning av i första hand inspektör skall läkare kallas till förvaret. Vid tider då inspektören inte finns på plats skall ansvarig rådgöra med vakthavande, som beslutar huruvida transport skall ske till sjukhus eller ej. Vid akut sjukdom eller skada larmas ambulans på 90 000. Inspektör vid Carlslund eller vakthavande kommissarie vid jourrotel skall skyndsamt underrättas om vad som inträffat".

Att i RPS-avtalet som kontaktman anges vakthavande befäl vid ordningsavdelningen, Arlanda, och i SSHV-instruktionen vakthavande kommissarie vid jourrotel torde sammanhänga med en organisationsändring inom polisen.

Kontaktrutinerna vid händelser som den nu ifrågavarande har vidare reglerats i en tillfällig order för Norrortspolisen (5 NEc -O 1994:1, 127-A) angående arbetsrutiner och ordningsföreskrifter vid förvarslokalen Carlslund

– – – .

Under rubriken "Sjukdom, olycksfall, läkarbesök etc" anges i punkt 11.1 att, vid olycksfall eller annan akut sjukdom där behov finns av snabb sjukvårdande åtgärd, ambulans skall larmas av arrestantvakt på telefon 90 000. Vidare skall inspektör vid Carlslund eller vakthavande befäl, ordningsavdelningen, Arlanda, skyndsamt underrättas om vad som inträffat. Av punkt 11.2 framgår att annan sjukvårdande åtgärd skall beställas genom inspektör vid Carlslund eller vakthavande befäl, ordningsavdelningen, Arlanda.

Den tillfälliga ordern, utfärdad den 20 oktober 1994, gällde vid tidpunkten för A.C:s dödsfall.

(Genom att vakthavande befälsfunktionen för Norrortspolisen sedermera helt överförts till basstationen i Sollentuna har ordern ändrats den 13 oktober 1995 – – – på så sätt att, i stället för vakthavande befäl vid Arlanda, grupp/teamleader vid gränskontrollen, Arlanda, skall kontaktas).

Av vad ovan anförts torde klart framgå att det yttersta ansvaret för vid Carlslund förvarad utlänning åvilar polisbefäl. Inte heller torde något tvivel råda om skyldigheten för arrestantvakt att kontakta polisbefälet i sådana situationer som den JO-anmälan gäller. Som framgår av utredningen var de arrestantvakter som hörts i ärendet också medvetna om dessa rutiner. Att de inte tillämpades i detta fall berodde på en felbedömning av ansvarig arrestantvakt om A.C:s hälsotillstånd.

Även åklagaren har i sitt, till JO-remissen fogade, beslut att inte väcka åtal mot den för arrestantvakterna ansvariga gruppchefen konstaterat att hon – ehuru felaktigt – inte ansett situationen ge anledning ens till en telefonkontakt med vakthavande befäl.

Företrädarna för Flyktinghälsovården vid Carlslunds utredningssluss har vidare i sin JO-anmälan ifrågasatt om det är rimligt att ett vaktbolag på polisens entreprenad skall ha mandat att ta hand om förvarstagna utlänningar.

I det till JO:s remiss fogade JO-beslutet den 15 november 1994 återges delar av ett uttalande av JK i beslut den 14 april 1994. Härav framgår att statliga uppgifter ibland får och måste kunna utövas av annan än de statliga myndigheterna och dess personal och att detta är både förutsatt och tillåtet enligt regeringsformen. Den närmare rättsliga grunden härför ges i 11 kap. 6 § RF [regeringsformen, min anm]. Där sägs att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag.

Norrortspolisen förutsätter att RPS beaktat dessa omständigheter då man tecknade avtalet med SSHV Väktarna AB.

I JO-beslutet den 15 november 1994 konstateras att vissa polismyndigheter med stöd av bestämmelsen i 7 kap. 14 § polisförordningen meddelar särskilt utvalda och utbildade väktare vid sådana bevakningsföretag som anlitas av myndigheten personliga förordnanden som arrestantvakter och att det endast är sådan personal som kommer i fråga när myndigheten anlitar företagen för bevakningsuppgifter. Varken JK eller JO har ifrågasatt riktigheten av en sådan lösning.

Polismyndigheten i Stockholms län, polisoperativa avdelningen, har i beslut den 5 juli 1994 – med stöd av 7 kap. 14 § polisförordningen – förordnat personal vid Svensk Schäferhundvakt, enligt förteckning som bilagts förordnandet, som arrestantvakter vid förvaret Carlslund, Upplands Väsby. I förordnandet har, såvitt gäller verksamhetens art och omfattning, hänvisats till ingånget avtal mellan RPS och AB Svensk Schäferhundvakt. Bland de i förteckningen uppräknade personerna återfinns den vid tidpunkten för A.C:s dödsfall ansvariga gruppchefens namn.

Beträffande den i JO-anmälan ställda frågan om sjukvårdskunnig personals tillgänglighet har från ansvarigt polisbefäl vid Carlslund inhämtats uppgiften att läkare finns tillgänglig dagtid en gång/vecka och sjuksköterska tre gånger/vecka. Nattetid kan ambulans rekvireras för transport till det närbelägna Löwenströmska sjukhuset. Personalen vid Carlslund har dessutom till sitt förfogande ett särskilt fordon för sjuktransporter.

För de rutiner som ifrågasatts i JO-anmälan har tidigare redogjorts i detta yttrande. De frågor som i övrigt ställts i anmälan har utretts i den åklagarledda förundersökningen.

Sammanfattningsvis ser Norrortspolisen ej skäl föreligga att ändra eller ytterligare förtydliga det befintliga regelsystemet vad gäller förvarings- och rapporteringsrutiner vid polisens förvaringslokaler vid Carlslund.

– – –

Anmälarna bereddes tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

Till RPS remitterades härefter frågan i vilken omfattning det genom avtalet mellan RPS och SSHV Väktarna AB till vaktbolaget överlämnats uppgifter innefattande myndighetsutövning samt det rättsliga stödet härför.

I remissvar anförde RPS, generaldirektör Sten Heckscher, följande.

Till polisens uppgifter hör bl.a. att enligt 5 kap. 11 § utlänningsförordningen (1989:547) verkställa beslut om att en utlänning skall tas i förvar.

För att kunna fullgöra den uppgiften och förhindra att den förvarstagne avviker måste de som ansvarar för bevakningen kunna tillgripa tvångsåtgärder. Verkställighet av beslut om förvar innefattar således typiskt sett myndighetsutövning, jfr Ordningsvaktsutredningens betänkande (SOU 1978:33) Ordningsvakter, s. 99.

Förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning kan enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen med stöd av lag överlämnas till annan, exempelvis ett bevakningsföretag. Det är därvid tillräckligt att befogenheten att överlämna förvaltningsuppgiften är angiven i lag; själva överlämnandet behöver således inte ske genom lag, jfr prop. 1975/76:209, s. 168. Enligt Rikspolisstyrelsens mening är regeringsformens krav uppfyllt, om förvaltningsuppgiften överlämnats enligt verkställighetsföreskrifter som utfärdats med stöd av lag.

Enligt 24 § polislagen (1984:387) meddelas närmare föreskrifter för verkställighet av polislagen av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av Rikspolisstyrelsen. Polisförordningen (1984:730) innehåller verkställighetsföreskrifter till polislagen.

Av 5 kap. 12 § utlänningsförordningen följer att en utlänning som tas i förvar får tas in i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest men att barn under 16 år inte får tas in i sådana lokaler. Utlänningslagstiftningen skall tillämpas så att utlänningens frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt, jfr 1 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529). Behov föreligger således av att kunna placera utlänningar, såväl vuxna som barn, i förvar på annat lämpligt sätt i särskilt iordningställda lokaler. Förvarslokalerna vid Carlslund utgör exempel på detta.

Med stöd av 7 kap. 14 § polisförordningen får den som inte är anställd som arrestantvakt inom polisväsendet och inte heller är polisman av polismyndigheten förordnas att vara arrestantvakt. Den typ av förvarslokaler som nu är aktuella har under lång tid i polisverksamheten betraktats som en form av polisarrest.

Efter upphandling träffade Rikspolisstyrelsen den 29 november 1993 avtal med SSHV Väktarna AB (Vaktbolaget) om bevakning av förvarslokalerna vid Carlslund. Enligt till avtalet fogad kravspecifikation omfattar uppdraget "att bevaka och öva tillsyn av bevakningsområdet och därtill hörande lokaler samt där förvarstagna barn och vuxna". Uppdragets "löpande rutiner" skulle, enligt specifikationen, fastställas av "ansvarig polismyndighet", som är Polismyndigheten i Stockholms län.

Den 5 juli 1994 förordnade Polismyndigheten i Stockholms län, med stöd av 7 kap. 14 § polisförordningen, personal vid vaktbolaget som arrestantvakter vid Carlslund.

Enligt styrelsens uppfattning innebar det grundläggande avtalet mellan Rikspolisstyrelsen och vaktbolaget inte att bevakningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning överlämnades till vaktbolaget. Först genom de aktuella förordnandena av arrestantvakter har sådant överlämnande skett. Dessa förordnanden har, som nyss anförts, rättsligt stöd i 7 kap. 14 § polisförordningen.

I beslut den 23 januari 1997 anförde *JO Lavin* bl.a. följande.

Rättslig reglering

I 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen (RF) stadgas att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Polislagen (1984:387) innehåller allmänna bestämmelser om polisverksamhetens ändamål, bestämmelser om polisens uppgifter, om samverkan med andra myndigheter (1–3 §§), om polisorganen (4–7 §§) och om förflyttning av arbetstagare (7 a §). Vidare ges föreskrifter om de allmänna principerna för polisingripanden (8 §), om rapporteringsskyldighet (9 §), om vissa befogenheter för polismännen (10–22 §§). Slutbestämmelser finns i 23 § genom vilken paragraf vissa av de i lagen angivna bestämmelserna gjorts tillämpliga på personal vid försvarsmakten och kustbevakningen, på annan som med laga stöd skall verkställa frihetsberövande m.m. samt på ordningsvakt. I 24 § stadgas slutligen att närmare föreskrifter för verkställighet av polislagen meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt 7 kap. 14 § polisförordningen (1984:730) meddelar polismyndigheten förordnande att vara arrestantvakt eller passkontrollant för den som inte är anställd som sådan inom polisväsendet och inte heller är polisman. I

förordnandet skall verksamhetens art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

I 6 kap. 2 och 3 §§ utlänningslagen (1989:529) finns bestämmelser om bl.a. förutsättningarna för att få ta utlänningar i förvar.

Enligt 5 kap. 13 § utlänningsförordningen (1989:547) gäller lagen (1976:371) och förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i tilllämpliga delar i fråga om behandlingen av utlänningar som hålls i förvar. Kriminalvårdsstyrelsen eller, om utlänningen är intagen i en polisarrest som inte är anordnad i anslutning till häkte, polismyndigheten skall därutöver bevilja utlänningen de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordning och säkerhet inom anstalten, häktet eller polisarresten. Har utlänningen omhändertagits på annat sätt, har polismyndigheten motsvarande befogenhet.

I 1 § första stycket lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. stadgas att den som är häktad på grund av misstanke om brott eller av annan anledning ej får underkastas mera omfattande inskränkningar i sin frihet än som påkallas av ändamålet med häktningen samt ordning och säkerhet. Häktad skall enligt paragrafens andra stycke behandlas så att skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. I den mån det lämpligen kan ske, skall åtgärder vidtas för att ge häktad det personliga stöd och annan hjälp som han behöver. Sådana åtgärder får dock vidtas endast om den häktade samtycker därtill. Enligt 4 § första stycket samma lag skall vid behandlingen av häktad hänsyn tas till hans hälsotillstånd. Häktad som bedöms behöva hälso- och sjukvård eller som begär att läkare skall tillkallas, skall så snart det kan ske undersökas av läkare, om ej sådan undersökning uppenbarligen är obehövlig.

Bedömning

De bevakningsuppgifter som i fallet fullgjorts av väktarna i det privata vaktbolaget (SSHV Väktarna AB) har gällt främst verkställigheten av beslut om förvar och har således kunnat omfatta vidtagandet av tvångsåtgärder. Uppdraget har med andra ord typiskt sett innefattat myndighetsutövning. Se härtill chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundhs beslut den 15 november 1994 (dnr 840-1994) angående verkställighet av avvisningsbeslut.

Huruvida de uppgifter som avsett myndighetsutövning kommit att överlämnas till bolaget redan genom avtalet med RPS den 29 november 1993 eller till envar väktare först genom polismyndighetens förordnanden den 5 juli 1994 kan diskuteras. För egen del är jag med hänsyn till avtalets innebörd – och främst då den till avtalet fogade "kravspecifikationen" – närmast benägen att anse att redan avtalet inneburit att uppgifter som avsett myndighetsutövning överlämnats till bolaget.

I det följande utgår jag från att både avtalet och de individuella förordnandena inneburit att dylika uppgifter skulle ha överlämnats till enskilt subjekt.

Av 11 kap. 6 § tredje stycket RF framgår att en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ endast med stöd av lag. Frågan är

om RPS och Polismyndigheten i Stockholms län i föreliggande fall haft stöd av lag för sin åtgärd att ge vaktbolaget respektive dess väktare det ifrågavarande uppdraget.

RPS har med hänvisning till proposition 1975/76:209, s. 168, anfört att det torde vara tillräckligt att befogenheten att överlämna förvaltningsuppgiften är angiven i lag medan själva överlämnandet inte behöver ske genom lag. Styrelsens uppfattning är att 24 § polislagen, vari stadgas att närmare föreskrifter för verkställighet av polislagen meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, tillsammans med regleringen i 7 kap. 14 § polisförordningen utgör ett sådant medgivande som avses i 11 kap. 6 § tredje stycket RF.

Det av RPS åberopade motivuttalandet i proposition 1975/76:209 behöver beröras närmare. I propositionen diskuterades behovet av en ändring i 11 kap. 6 § RF, som i sin förutvarande lydelse stadgade att förvaltningsuppgift innefattande myndighetsutövning skulle överlämnas *genom lag*. Det uttalades i motiven att kravet på lagform innefattar en särskild garanti för att medborgarnas intressen inte blir åsidosatta. Departementschefen konstaterade emellertid att grundlagsbestämmelsen hade kommit att tolkas så att själva överlämnandet inte behövde ske genom lag utan att det var tillräckligt om ett medgivande till överlämnandet fanns i lag. Departementschefen ansåg denna tolkning ändamålsenlig och uttalade att det fanns anledning att jämka bestämmelsens ordalydelse därhän att överlämnandet skulle ske *med stöd av lag*.

Även efter den sålunda företagna grundlagsändringen torde gälla ett visst krav på *konkretion* beträffande utformningen av den lagregel med stöd av vilken en förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, skall kunna överlämnas till ett privaträttsligt subjekt. Detta konkretionskrav avser dels *sättet att ange uppgiftsmottagaren,* dels *uppgiftens huvudsakliga innebörd*, se bl.a. Petrén och Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, (1980) s. 281. Intentionen bakom kravet på lagstöd är att riksdagen skall ha ett inflytande på frågor av så pass viktig natur som överlämnande av myndighetsutövning till ett privaträttsligt subjekt. Sättet för angivande av det privaträttsliga subjekt till vilket överlämnandet skall ske varierar i författningarna. I vissa fall namnges det mottagande subjektet, medan detta subjekt i andra fall inte preciseras närmare. När det gäller frågan om precisering av den förvaltningsuppgift som kan överlämnas har Petrén och Ragnemalm (a.a.) uttalat bl.a. att uppgiftens huvudsakliga innebörd naturligen anges men i regel med tillägget "enligt de närmare föreskrifter som beslutas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer" eller dylikt. Författarna menar också att det för bevarande av riksdagens inflytande torde krävas att beskrivningen av uppgiftens huvudsakliga innebörd inte får göras så obestämd att nya uppgifter senare kan överföras till enskilt subjekt utan ny prövning av riksdagen.

Regeln i 24 § polislagen innehåller en erinran i informativt syfte om att verkställighetsföreskrifter kan meddelas. Det grundläggande bemyndigandet för regeringen att meddela verkställighetsföreskrifter till en lag finns i 8 kap. 13 § 1. RF. Regeln i polislagen har alltså inte karaktären av något självständigt bemyndigande för regeringen. Se härtill Berggren och Munck, Polis-

lagen. En kommentar (1989) s. 148. Det finns inte heller i övrigt i 24 § polislagen något ord eller uttryck som skulle kunna läsas som ett bemyndigande att överlämna förvaltningsuppgifter till enskilt subjekt. För mig framstår RPS tolkning av lagregeln som främmande och i själva verket som helt ogrundad.

Jag kan föreställa mig att RPS och andra polismyndigheter är i stort behov av att i fråga om förvarslokaler kunna överlämna bevakningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till privata bevakningsföretag och enskilda väktare. Därför kan det vara praktiskt viktigt att dessa myndigheter på sätt som föreskrivs i 11 kap. 6 § tredje stycket RF har den rättsliga befogenheten att vidtaga en sådan åtgärd. Av denna anledning överlämnar jag frågan till Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

Det bör i detta sammanhang noteras att Justitiedepartementet i en promemoria den 6 februari 1996 har konstaterat att det inom *kriminalvården* finns ett behov av att anlita väktare från auktoriserat bevakningsbolag för att utföra bevakningsuppgift när en intagen eller häktad skall vistas utanför anstalten eller häktet. I promemorian anförs bl.a. att det inom kriminalvården inte finns några med stöd av lag meddelade delegationsregler som gör det möjligt att överlåta myndighetsutövning till enskilda subjekt, som t.ex. bevakningsbolag. Justitiedepartementet har därför föreslagit införande av en dylik bestämmelse genom ändringar i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. De av departementet föreslagna lagändringarna innefattar en sådan konkretion som ovan diskuterats, dvs. att uppgiftsmottagaren och uppgifternas huvudsakliga innebörd anges på ett klart sätt.

På sätt som ovan angetts, har varken RPS eller Polismyndigheten i Stockholms län haft stöd av lag för att till enskilt subjekt överlämna förvaltningsuppgift som innefattat myndighetsutövning. Egentligen skulle det för min del räcka med detta konstaterande. Med anledning av att RPS i sitt remissyttrande kommit in på betydelsen av regeln i 7 kap. 14 § polisförordningen vill jag emellertid här ge min syn även på detta spörsmål.

Frågan är om begreppet "arrestantvakt" i 7 kap. 14 § polisförordningen såsom RPS vill göra gällande omfattar även personal som bevakar lokaler som särskilt iordningställts för förvarstagande av utlänningar enligt utlänningslagen.

Klart är att arrest och förvarslokal inte är synonyma begrepp. Med arrest eller polisarrest menas lokaler som iordningställts för främst häktade, anhållna och gripna personer, se 1 och 17 §§ lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Endast genom hänvisningen i 5 kap. 13 § utlänningsförordningen har lagen och förordningen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. gjorts tillämpliga på fall där frihetsberövandet avser förvar enligt utlänningslagen. I 5 kap. 12 § utlänningsförordningen finns ett absolut förbud mot att ta in förvarstagna barn i bl.a. polisarrest. Beträffande vuxna utlänningar får sådana lokaler fortfarande användas men bör undvikas; se regeringsmotiven till utlänningsförordningen (1989:3), vari anges att det är naturligt att en utlänning som tagits i förvar får vistas i lokaler som särskilt iordningställts för ändamålet. I kungörelsen (1958:215) med vissa föreskrifter om häkten och polisarrester finns bestämmelser om minimikrav avseende utformningen av arrestlokaler. Några i lag eller för-

ordning meddelade föreskrifter om särskilt iordningställda lokaler för förvar av utlänningar torde inte finnas.

Det må så vara att särskilt iordningställda förvarslokaler (såsom Carlslund) – i enlighet med vad RPS anfört i remissvaret – under lång tid i polisverksamheten betraktats som en form av polisarrest. Som framgått ovan torde särskilda förvarslokaler rättsligt sett dock inte räknas som arrestlokaler. Härav följer att den möjlighet att förordna arrestantvakter som finns i 7 kap. 14 § polisförordningen knappast kan anses innefatta rätt att även förordna personer för att bevaka lokaler som särskilt iordningställts för förvarstagande av utlänningar.

Som ovan framgått, har RPS och Polismyndigheten i Stockholms län saknat rättsligt stöd för att till enskilt subjekt överlämna förvaltningsuppgifter som innefattat myndighetsutövning. Eftersom någon myndighetsutövning till följd härav inte har kunnat vara förenad med det uppdrag vaktbolaget och dess anställda erhållit, har den personal från vaktbolaget som skötte bevakningen vid den aktuella händelsen inte stått under min tillsyn. Jag uttalar mig därför inte om huruvida någon försummelse kan läggas bevakningspersonalen till last.

Jag konstaterar att RPS och Polismyndigheten i Stockholm handlat fel genom att överlåta förvaltningsuppgifter som innefattat myndighetsutövning utan att ha erforderligt lagstöd härför. De båda myndigheterna kan inte undgå kritik för sitt handlande. Jag anser emellertid också att den nuvarande lagstiftningen företer en brist i det avseendet att polismyndighet saknar behövligt lagstöd för att kunna uppdra åt enskilt subjekt att sköta bevakningen av förvarslokaler.

Ärendet avslutas.

Uttalanden om Kriminalvårdsstyrelsens riktlinjer för anstaltsplacering av bl.a. personer som tillhör vissa motorcykelorganisationer

(Dnr 4513-1995 och 4680-1995)

I ett beslut den 7 oktober 1996 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

Kriminalvårdsstyrelsen beslutade den 11 oktober 1995 om riktlinjer för placering av vissa intagna. I riktlinjerna anges följande.

Sedan det, i första hand vid malmöregionens anstalter, visat sig att allvarliga ordnings- och säkerhetsproblem uppstått när personer med anknytning till vissa organisationer, främst motorcykelorganisationer, vistas på anstalter nära vederbörandes hemort meddelas härmed följande riktlinjer för anstaltsplacering i vissa fall:

När personer med känd anknytning till någon s k extremorganisation (vissa motorcykelorganisationer jämte vissa politiska organisationer av extrem karaktär) skall bli föremål för anstaltsplacering till följd av verkställbar dom skall tills vidare samråd ske med Kriminalvårdsstyrelsen (rättsvårdsenheten) i varje enskilt fall. Anstaltsplacering bör i första hand ske på relativt stort avstånd från hemorten och dessutom vid anstalt där personer med likartad anknytning inte samtidigt vistas.

Med anstaltsplacering avses här såväl föreläggande av person på fri fot som placering av i häkte intagen. Det kan i det enskilda fallet förekomma att tidigare meddelad generell delegation upphävs.

Det är angeläget att alla regioner och anstalter biträder med här aktuella ärenden.

Anmälningar

P.S., som var intagen i Kriminalvårdsanstalten Norrtälje, och N.R., som var intagen i Kriminalvårdsanstalten Hall, har var för sig klagat på att de inte har beviljats förflyttning till Kriminalvårdsanstalten Tillberga. De har anfört att anledningen till att de inte har beviljats förflyttning är att de är medlemmar i en motorcykelorganisation. Vidare har de framfört synpunkter på de av Kriminalvårdsstyrelsen utfärdade riktlinjerna för anstaltsplacering och ifrågasatt om det inte strider mot lag och andra författningar att särbehandla intagna endast på grund av medlemskap i en viss organisation eller klubb.

Till anmälningarna har fogats kopior av besluten i förflyttningsärendena.

Utredning

Av de ingivna handlingarna och ytterligare handlingar i saken, som har inhämtats från Kriminalvårdsanstalten Hall, framgår att Kriminalvårdsanstalten Tillberga i yttrande till respektive anstalt har avstyrkt begäran om förflyttning. Anstalten har därvid anfört att den mot bakgrund av Kriminalvårdsstyrelsens riktlinjer finner att P.S. respektive N.R. inte bör placeras i en anstalt

som är belägen cirka tio mil från Stockholm. När det gäller P.S. har Kriminalvårdsanstalten Norrtälje den 23 oktober 1995 avslagit ansökan om förflyttning med hänvisning till det som Kriminalvårdsanstalten Tillberga har anfört. Kriminalvårdsanstalten Hall har den 16 oktober 1995 avslagit N.R:s ansökan om förflyttning på grund av att Kriminalvårdsanstalten Tillberga inte har anvisat honom plats.

Anmälningarna har remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen för yttrande om utformningen av beslutsmotiveringarna.

Kriminalvårdsstyrelsen har inkommit med yttrande enligt följande.

P.S. och N.R. dömdes båda den 13 februari 1995 till fängelse tre år för människorov. P.S. placerades den 21 mars i kriminalvårdsanstalten Norrtälje och N.R. placerades den 24 mars i kriminalvårdsanstalten Hall/Hageby.

Som framgår av remisshandlingarna har ansökningar från P.S. och N.R. om förflyttning till kriminalvårdsanstalten Tillberga i oktober 1995 lämnats utan bifall med hänvisning till riktlinjer utfärdade av styrelsen den 11 oktober 1995.

Angivna riktlinjer skall ses mot bakgrund av de erfarenheter styrelsen gjort av att intagna med medlemskap i vissa motorcykelorganisationer placerats på öppna anstalter inom Malmöregionen. I riktlinjerna anges bl.a. att anstaltsplacering i första hand bör ske på relativt stort avstånd från hemorten.

Genom den i riktlinjerna angivna ordningen vill styrelsen försäkra sig om att åsyftade dömda ges adekvat placering. Det förutsätts dock att den myndighet som lokalt beslutar om placering – efter samråd med styrelsen – gör detta med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Även om så inte uttryckligen anges i riktlinjerna skall vad som där sägs om lämplig anstaltsplacering normalt gälla också då intagen under pågående verkställighet ansöker om förflyttning till annan anstalt.

Av handlingarna i ärendet framgår att kriminalvårdsanstalterna Norrtälje och Hall/Hageby grundat sina beslut uteslutande på vad kriminalvårdsanstalten Tillberga anfört i avgivna yttranden.

Ansökan om annan anstaltsplacering, förflyttning, skall inges till den anstalt där vederbörande är placerad. Denna anstalt har därefter att besluta i ärendet. Det ålåg således kriminalvårdsanstalterna Norrtälje och Hall/Hageby att meddela beslut på de nu aktuella ansökningarna om förflyttning till kriminalvårdsanstalten Tillberga.

Som beslutsmyndighet hade det ålegat respektive anstalt att – i princip oberoende av innehållet i de avgivna yttrandena – meddela ett självständigt beslut grundat på en egen bedömning av sakfrågan. Givetvis skulle också dessa bedömningar ha redovisats i motiveringar till besluten. En annan sak är att motiveringarna kunde ha innehållit en redovisning av kriminalvårdsanstalten Tillbergas inställning.

Kriminalvårdsstyrelsen kan inte finna annat än att de aktuella besluten uppvisar stora brister i nu angivna avseenden. För att det inträffade inte skall upprepas kommer styrelsen att påminna de nu aktuella anstalterna om vikten av ett korrekt beslutsfattande samt ta upp frågan med vederbörande regionmyndighet för vidare spridning.

Både P.S. och N.R. har underrättats om möjligheten att begära prövning av besluten hos Kriminalvårdsstyrelsen. Inte någon av dem har begärt sådan prövning.

P.S. har kommenterat remissvaret. Även N.R. har beretts tillfälle att kommentera svaret.

Enligt 7 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) skall vid fördelning av de intagna mellan öppna och slutna anstalter följande iakttas. En intagen bör placeras i en öppen anstalt, om inte placering i en sluten anstalt är nödvändig av säkerhetsskäl eller för att den intagne skall få möjlighet till sådant arbete eller sådan undervisning, utbildning eller särskild behandling som inte lämpligen kan ordnas i en öppen anstalt. Vid bedömningen av om det av säkerhetsskäl är nödvändigt med placering i en sluten anstalt skall bland andra omständigheter beaktas om det finns risk för att den intagne skall avvika. Vidare skall den som kan befaras missbruka eller på annat sätt ta befattning med narkotika under verkställigheten företrädesvis placeras i en sluten anstalt. När det gäller intagen som undergår fängelse i lägst fyra år eller den som i annat fall har dömts till fängelse i lägst två år för grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling som avser narkotika eller för försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till brott som nu angetts föreskrivs i andra stycket i samma stadgande att han skall placeras i sluten anstalt, om det med hänsyn till arten av hans brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att avvika eller fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär innan verkställigheten i anstalt avslutas.

Vid fördelning av de intagna mellan anstalter av samma slag skall enligt 7 a § KvaL den som har behov av utbildning eller behandling, som anordnas i viss anstalt, om det är lämpligt placeras i denna. Vidare skall den placering eftersträvas som är ägnad att främja en ändamålsenlig planering av frigivningen.

I 8 § KvaL finns bestämmelser om placering av intagen som inte har fyllt 21 år.

Bestämmelserna, som alltså innebär att såväl säkerhetsskäl som den intagnes personliga förhållanden skall beaktas vid anstaltsplacering, fick den nu angivna lydelsen genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1995. Enligt de bestämmelser som gällde dessförinnan var den s.k. närhetsprincipen, enligt vilken en intagen om möjligt skall placeras på en anstalt nära hemorten, en övergripande norm vid anstaltsplaceringen. Närhetsprincipen har fortfarande stor betydelse vid beslut om anstaltsplacering, men lagändringen innebär att den inte längre upprätthålls som en övergripande norm. (Jfr prop. 1994/95:124 s. 47 f.)

Kriminalvårdsstyrelsen har ansvaret för att ordning och säkerhet i anstalterna upprätthålls. Mot bakgrund härav har styrelsen utfärdat riktlinjerna om placering av viss kategori intagna. Jag finner inte anledning att ifrågasätta den åtgärden. Innehållet i riktlinjerna kan inte anses strida mot några författningsbestämmelser.

Riktlinjerna är inte föreskrifter utan handläggningsregler. Detta innebär, som Kriminalvårdsstyrelsen framhållit i remissvaret, att även i fall där berörd intagen tillhör den kategori som omfattas av riktlinjerna skall den beslutande myndigheten självständigt pröva frågan om placering. Detta gäller givetvis både frågan om den initiala anstaltsplaceringen och senare uppkommande frågor om förflyttningar. Därvid skall samtliga omständigheter i det enskilda

fallet beaktas. Det är således inte tillräckligt att myndigheten konstaterar att berörd intagen tillhör den kategori som omfattas av riktlinjerna.

Myndighetens ställningstaganden i placeringsfrågor skall självfallet redovisas i ett beslut. Enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) skall, med vissa undantag som saknar betydelse här, ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Bestämmelsen, som är tillämplig vid handläggning av ärenden om anstaltsplacering, innefattar inte något krav på vidlyftiga resonemang om hur sakförhållandena i ärendet har bedömts rättsligt. Uttrycket "de skäl som bestämt utgången" markerar att det är s.a.s. den springande punkten som skall anges. Hur detta skall ske kan inte anges generellt. Det bör dock understrykas att motiveringen skall vara av verklig substans. Att som "motivering" endast återge tillämpliga författningsbestämmelser, eller som i förevarande fall allmänna handläggningsregler är inte tillräckligt. Det är nämligen för den enskilde ytterst väsentligt att myndigheten klargör hur den har kommit fram till ett beslut. En upplysande motivering kan ju antingen övertyga honom om att beslutet är korrekt eller ge honom underlag för ett överklagande.

Mot bakgrund av det anförda är jag liksom Kriminalvårdsstyrelsen kritisk till Kriminalvårdsanstaltens Norrtälje och Kriminalvårdsanstaltens Hall handläggning av de aktuella frågorna om förflyttning. Det kan ifrågasättas om anstalterna har gjort en självständig prövning av P.S:s och N.R:s fall med beaktande av samtliga föreliggande omständigheter. I vart fall har den prövningen inte redovisats i de skriftliga beslutsmotiveringarna. Där har anstalterna endast hänvisat till de av Kriminalvårdsstyrelsen utfärdade riktlinjerna.

Jag uttalar mig inte i frågan om anstalternas beslut är riktiga i sak. I frågor om placering kan nämligen olika bedömningar göras utan att någon av dem kan anses felaktig i rättsligt hänseende. JO brukar inte uttala sig i sådana bedömningsfrågor. Till detta kommer att beslut om anstaltsplacering kan överklagas i därför föreskriven ordning. JO:s granskning är inte avsedd att ersätta de ordinarie överinstansernas prövning.

Kritik mot Kriminalvårdsnämnden för motiveringen av ett beslut om villkorlig frigivning

(Dnr 844-1996)

I ett beslut den 4 mars 1997 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

T.I. dömdes den 20 december 1993 av Huddinge tingsrätt för anstiftan till trolöshet mot huvudman, bokföringsbrott, bestickning och grovt skattebedrägeri till fängelse fem år. Såvitt avsåg påföljdsfrågan anförde tingsrätten bl.a. att brotten omfattat mycket stora belopp och innefattat omfattande skada samt att annan påföljd än fängelse därför inte kunde komma i fråga. I dom den 10 maj 1994 dömde Svea hovrätt T.I. till ansvar på ytterligare en åtalspunkt samt ändrade påföljden för samtliga brott till sex års fängelse. Hovrät-

ten lämnade en mycket ingående redogörelse för sina överväganden i påföljdsdelen och uttalade i denna fråga sammanfattningsvis följande.

Mot bakgrund av de överväganden som hovrätten nu redovisat finner hovrätten att straffet för T.I. bör sättas högre än vad tingsrätten gjort. Även med hänsynstagande till den försiktighet som hovrätten funnit att den bör iaktta när det gäller skadans storlek, antalet trolöshetsbrott och de övriga brott som T.I. skall fällas till ansvar för, finns det mycket starka skäl som talar för att straffet bör sättas högre än det straffmaximum som gäller för trolöshet mot huvudman. Hovrätten tänker här främst på den roll som T.I. spelat i verksamheten. Med beaktande av principen att man vid tvekan bör välja det för den tilltalade lindrigare alternativet har emellertid hovrätten funnit att höjningen kan begränsas på så sätt att straffet bestäms till fängelse i sex år.

Enligt ett av Kriminalvårdsnämnden den 15 februari 1996 meddelat strafftidsbeslut får T.I. inte friges villkorligt förrän efter avtjänande av två tredjedelar av strafftiden.

Anmälan

I en anmälan till JO har C.Ö., P.I. och T.I. anfört bl.a. följande. I motiveringen till Kriminalvårdsnämndens beslut den 15 februari 1996 hänvisar nämnden i allmänna ordalag till 26 kap. 6 a § brottsbalken utan att närmare ange på vilket sätt T.I. "levt upp till kriterierna" i paragrafen. Kriminalvårdsnämnden har fattat detta beslut trots intyg från olika myndigheter och personer – inklusive ett yttrande från anstalten – som styrker att återfallsrisken är obefintlig för att inte säga utesluten. Anmälarna anser att Kriminalvårdsnämndens motivering är ytterst bristfällig och menar att det inte är till fyllest att beakta enbart brottets art utan att hänsyn borde ha tagits även till övriga omständigheter i fallet.

Utredning

Kriminalvårdsnämndens akt i ärendet har lånats in och granskats.

Kriminalvårdsnämndens beslut den 15 februari 1996 (§ 286) angående villkorlig frigivning för T.I. innehåller följande.

– – –

Beslut

Enligt 26 kap 6 a § brottsbalken gäller att, om någon dömts till fängelse i lägst två år för särskilt allvarlig brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa eller som ingått som ett led i en yrkesmässig eller organiserad brottslighet och påtaglig risk föreligger att han efter frigivningen återfaller i brottslighet av sådant allvarligt slag, får han inte villkorligt friges förrän två tredjedelar av den i domen bestämda strafftiden har avtjänats.

Kriminalvårdsnämnden finner, med hänsyn till brottslighetens art och omfattning, att påtaglig risk föreligger för återfall i brottslighet av sådant allvarligt slag som avses i 26 kap 6 a § brottsbalken.

Kriminalvårdsnämnden förordnar därför att T.I. skall villkorligt friges när två tredjedelar av strafftiden har avtjänats.

– – –

Av utredningen framgår bl.a. att Kriminalvårdsanstalten Norrtälje i yttrande den 12 januari 1996 tillstyrkt att T.I. friges efter halva strafftiden. Vidare finns intyg angående T.I. från uppdragsgivare m.fl.

Anmälan har remitterats till Kriminalvårdsnämnden för yttrande.

I remissvar har Kriminalvårdsnämnden genom sin dåvarande ordförande Ove Lindh anfört följande.

– – –

T.I. är dömd till ett mycket långt straff, fängelse sex år, för omfattande, planlagd ekonomisk brottslighet med internationella förgreningar, främst bestående i olika trolöshetsbrott med skador som, ehuru icke exakt fastställda, i hovrättens dom bedömts ha en "enorm omfattning".

Karaktären på och omfattningen av brottsligheten har gjort att nämnden ansett att det förelegat påtaglig risk för återfall i brottslighet av sådant allvarligt slag som avses i 26 kap. 6 a § brottsbalken, däribland ekonomisk brottslighet. Som en konsekvens härav har frigivningsdagen bestämts att infalla vid 2/3-tid.

Nämndens ställningstagande har kommit till uttryck på det sätt att nämnden efter återgivande av det aktuella lagrummet, 26 kap. 6 a § brottsbalken, uttalar att där angiven återfallsrisk föreligger med hänsyn till brottslighetens art och omfattning.

Uttryckssättet säger enligt nämndens mening med all önskvärd tydlighet vad som förestavat nämndens beslut. Att hänvisa just till brottsligheten är naturligt med hänsyn till lagstiftningens uppbyggnad; brottsligheten är grunden för särbehandlingen enligt det angivna lagrummet.

Att precisera brottslighetens art och omfattning synes inte motiverat, eftersom dessa förhållanden är väl kända för den intagne och också framgår av de bakomliggande domarna. Det kan tilläggas att motiveringen har långvarig hävd i Kriminalvårdsnämndens praxis när det gäller de grövsta brottslingarna med mycket långa straff och ytterst bottnar i en bedömning att den som ägnat sig åt en så massiv, kvalificerad brottslighet presumeras vara benägen att begå nya brott.

Kortfattade motiveringar är generellt sett vanliga när det gäller påföljdsbestämning och straffmätning, och den använda lokutionen är minst lika upplysande som den som landets domstolar – även överrätterna – regelmässigt, utan ytterligare tillägg, använder i sådant sammanhang vid allvarlig brottslighet, nämligen "med hänsyn till brottets straffvärde (och art) kan annan påföljd än ett långvarigt frihetsstraff inte komma i fråga". Mot denna praxis har såvitt bekant inte riktats någon erinran.

Kriminalvårdsnämnden är självfallet medveten om vikten av att nämnden klargör hur den kommer fram till sina beslut. Som Justitieombudsmannen själv tidigare anfört i liknande ärenden markerar uttrycket i 20 § förvaltningslagen att myndigheten skall ange de skäl som bestämt utgången, att "det är så att säga den springande punkten som skall anges". Detta har enligt nämndens mening gjorts i förevarande ärende.

Med anledning av vad som anförs i anmälarens skrift den 12 mars 1996 kan följande tilläggas. Det är riktigt att det skall göras en individuell bedömning. Så har också skett. Med uttryckssättet brottets art har åsyftats inte endast kriterier som uppställs i 26 kap. 6 a § (särskilt allvarlig brottslighet som ingått som ett led i yrkesmässig eller organiserad brottslighet) utan också andra moment i brottsligheten såsom att förfarandet – enligt vad som framhålles i hovrättsdomen – har ingått som ett led i en planlagd verksamhet som redan från början syftade till att olika inblandade skulle tillägna sig betydande summor. Utöver brottets art har som motivering angetts brottets omfattning. T.I:s argumentering bygger således på fel förutsättningar.

Anmälarna har kommenterat remissvaret.

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt gällande regler för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en domstol eller en annan myndighet har fattat. Inte heller brukar JO ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. JO tar upp en sådan fråga till utredning bara när ett beslut direkt strider mot en lag eller en annan författning eller om beslutet annars framstår som uppenbart felaktigt. Detta innebär att JO som regel inte utreder klagomål som gäller värdering av bevisning eller andra bedömningar i domar och beslut.

Med hänsyn härtill uttalar jag mig inte i själva sakfrågan, dvs. i frågan om det funnits förutsättningar för att bevilja T.I. villkorlig frigivning efter halva strafftiden. I den frågan kan nämligen olika bedömningar göras utan att någon av dem kan sägas vara felaktig i rättsligt hänseende.

Jag övergår därför till att behandla Kriminalvårdsnämndens motivering av beslutet att frige T.I. villkorligt efter avtjänande av två tredjedelar av strafftiden.

Enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223), FL, skall ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I paragrafen anges också vissa i det nu aktuella fallet inte tillämpliga undantagssituationer, då skälen således helt eller delvis får utelämnas.

Jag har i ett flertal tidigare ärenden granskat Kriminalvårdsnämndens beslutsmotiveringar, se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1993/94, s. 152, varvid jag anfört följande beträffande motiveringsskyldighetens närmare innehåll.

För den enskilde är det ytterst väsentligt att myndigheten klargör hur den kommit fram till sitt beslut. Endast om skälen öppet redovisas kan den enskilde bedöma hur myndigheten urskiljt och värderat för beslutet relevanta fakta och hur dessa fakta har bedömts enligt tillämpliga regler etc. En upplysande motivering kan antingen övertyga honom om att beslutet är korrekt eller, i förekommande fall, ge honom underlag för ett överklagande, om beslutet kan angripas på detta sätt. Allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet kräver också att dessa förmår visa att besluten är väl underbyggda. Vetskapen om att motivering måste ges främjar en omsorgsfull och saklig prövning av ärendet.

Regeln innefattar inte något krav på detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendena eller vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligt. Uttrycket "de skäl som bestämt utgången" markerar att det s.a.s. är den springande punkten som skall anges. Hur detta skall ske kan inte anges generellt. Det bör dock understrykas att motiveringen skall vara av verklig substans. Att som "motivering" endast återge tillämpligt lagrum är inte tillräckligt. (Se beträffande motiveringsskyldigheten Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 u. 1992, s. 79 f, och där anmärkta JO-beslut.)

Beslutsmotiveringen måste självfallet anpassas utifrån förhållandena i varje enskilt fall. Rent allmänt kan sägas att ju mera ingripande ett beslut är för den enskilde – dvs. ju viktigare beslutet objektivt sett får anses vara för denne – desto större krav ställs på myndighetens beslutsmotivering.

Kriminalvårdsnämndens beslutsmotivering måste bedömas mot bakgrund av de stadganden som så att säga anger nämndens handlingsramar vid prövningen av frågan om villkorlig frigivning. Av 26 kap. 6 § brottsbalken (BrB) följer sålunda att huvudregeln är att den som avtjänar fängelse på viss tid får medges villkorlig frigivning. Av paragrafens fjärde stycke följer att sådan frigivning får ske tidigast när halva strafftiden avtjänats om strafftiden är två år eller mer och annat inte följer av 26 kap. 6 a § BrB.

Stadgandet i 26 kap. 6 a § första stycket BrB innebär bl.a. att den som dömts till fängelse i lägst två år för särskilt allvarlig brottslighet som ingått som ett led i en yrkesmässig eller organiserad brottslighet, inte får villkorligt friges förrän två tredjedelar av den i domen bestämda strafftiden har avtjänats, om det föreligger en påtaglig risk att han efter frigivningen återfaller i brottslighet av sådant allvarligt slag.

Bedömningen av huruvida påtaglig risk för fortsatt brottslighet föreligger måste självfallet göras med utgångspunkt i de omständigheter som är kända vid tidpunkten för nämndens avgörande och inte enbart med hänsyn till brottslighetens art och omfattning. Sådan bedömning av brottslighetens art och omfattning har gjorts av domstolen. Uppenbarligen kan omständigheter inträffa under verkställighetstiden – t.ex. fysiska eller psykiska förändringar hos den dömde – som gör att bedömningen blir en annan än den skulle blivit om man enbart beaktat den begångna brottslighetens art och omfattning. Sålunda måste nämnden även ta ställning till de uppgifter om den dömdes förhållanden som framkommit genom t.ex. anstalts yttrande. Om anstaltens yttrande och övrig utredning inte föranleder annan bedömning än den som brottslighetens art och omfattning kan leda till bör i vart fall detta anges.

Utöver en redogörelse för rekvisiten i 26 kap. 6 a § BrB innehåller Kriminalvårdsnämndens beslutsmotivering endast att nämnden "med hänsyn till brottslighetens art och omfattning" funnit att påtaglig risk föreligger för återfall i brottslighet av sådant allvarligt slag som avses i nämnda lagrum.

Enligt remissvaret har Kriminalvårdsnämnden med det i beslutsmotiveringen använda uttrycket "brottets art" åsyftat "inte endast kriterier som uppställs i 26 kap. 6 a §" (särskilt allvarlig brottslighet som ingått som ett led i yrkesmässig eller organiserad brottslighet). Sålunda har också åsyftats andra moment i brottsligheten, "såsom att förfarandet – enligt vad som framhålles i hovrättsdomen – har ingått som ett led i en planlagd verksamhet som redan från början syftade till att olika inblandade skulle tillägna sig betydande summor". Det går knappast att undvika att här göra den reflexionen att de ord som använts i beslutsmotiveringen inte riktigt räcker till för att beskriva de överväganden som Kriminalvårdsnämnden redogjort för i remissvaret. Jag menar att de i remissvaret redovisade övervägandena lämpligen borde ha återgetts redan i beslutsskälen. Med hänsyn bl.a. till yttrandet från anstalten fanns det enligt min uppfattning också goda skäl att ytterligare utveckla orsaken till att återfallsrisken bedömdes påtaglig. Jag kan inte se att det enbart genom att läsa Kriminalvårdsnämndens beslut går att förstå den egentliga grunden för beslutet.

Med beaktande av samtliga omständigheter i fallet anser jag således att Kriminalvårdsnämndens ifrågavarande beslutsmotivering inte når upp till den minimistandard som följer av 20 § förvaltningslagen. Eftersom jag dess-

utom i tidigare beslut kritiserat Kriminalvårdsnämnden för brister med avseende på motivering av beslut rörande villkorlig frigivning i liknande fall, finner jag det förvånande att nämnden anser att motiveringen av beslutet rörande T.I. är tillräcklig.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för genomsökning av en intagens personbil

(Dnr 924-1996)

I ett beslut den 6 maj 1997 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

H.D. klagade på att Kriminalvårdsanstaltens Sörbyn säkerhetsansvarige tjänsteman genomsökt hans personbil utan att inhämta hans samtycke. Han gjorde gällande att genomsökningen skett på order av anstaltschefen och utan att beslut om husrannsakan förelåg. Genomsökningen resulterade i att en förpackning TREO-tabletter beslagtogs.

– – –

Utredning

H.D:s behandlingsjournal lånades in och granskades. Ärendet remitterades därefter till anstalten för upplysningar och yttrande. I remissvaret anförde anstaltschefen Britt Bäärnhielm bl.a. följande.

Beslag av en förpackning TREO-tabletter.

95-09-27 upptäcktes att en intagen placerade en pappkartong i en bil, som var parkerad bland de intagnas bilar. Omedelbart gjordes kontroll i nämnd bil och övriga bilar som var olåsta, däribland D:s. I pappkartongen hittade vi anstaltens skogsarbetskläder, som är både dyra och värdefulla.

Enligt anstaltens ordningsregler måste en intagen låsa bilen när han parkerar den inne på anstaltens område. Nyckeln får han lämna i sitt värdeskåp.

Om D. hade låst sin bil när han kom till anstalten hade hans bil aldrig blivit kontrollerad.

Vi kontrollerade om det fanns något i D:s bil som tillhörde anstalten. Vi fann inget otillbörligt annat än en tub TREO. Eftersom D. lämnat bilen olåst kunde vem som helst komma åt tabletterna och därför tog vi med tuben och lämnade den i förvar hos sjuksköterskan. D. underrättades omedelbart om vad vi gjort. Enligt anstaltens läkare får inte TREO-tabletter användas i anstalten.

När D. förflyttades från Kva Sörbyn blev han transporterad genom Transportcentralens försorg. Vid detta tillfälle lades TREO-tuben i en särskild förvaringspåse och följde med transporten. Vad som sedan har hänt med TREO-tuben vet jag inte eftersom den lämnade Kva Sörbyn 96-02-07.

– – –

Ärendet remitterades därefter till Kriminalvårdsstyrelsen för yttrande angående de rättsliga grunderna för genomsökandet av H.D:s bil. Generaldirektö-

ren Bertel Österdahl fogade till remissvaret en kopia av den handling som den intagne får ta del av och underteckna i samband med att han får tillstånd att ha bil parkerad på anstaltsområdet och anförde följande.

Det förekommer att den som inställer sig på anstalt för att påbörja verkställighet av fängelsestraff tar sig dit med bil. Emellanåt medges intagna använda bil för att ta sig till och från en arbetsplats under frigång. En del anstalter, i första hand öppna sådana, tillåter därför att intagen utnyttjar visst utrymme inom anstaltsområdet för parkering av fordon.

En sådan ordning är inte oproblematisk ur ordnings- och säkerhetssynpunkt (risken för insmuggling av t.ex. alkohol och narkotika). Anstalten har därför ett berättigat intresse av att kunna kontrollera parkerade fordon.

Enligt styrelsens mening kan dock åsyftad kontroll göras endast under vissa förutsättningar. Den intagne skall underrättas om att ett nödvändigt villkor för medgivande till parkering är att han tillåter att anstalten genomför motsvarande kontroll av fordonet som gäller för hans bostadsrum. Vill den intagne inte acceptera sådant villkor skall tillstånd till parkering inte beviljas.

Från anstalten har styrelsen infordrat kopia av den handling som den intagne får ta del av och underteckna i samband med att han får tillstånd att ha bil parkerad på anstaltsområdet.

Som framgår av handlingen innehåller denna inga uppgifter om att den intagnes fordon kan bli föremål för kontroll. Såvitt styrelsen kunnat finna har H.D. inte heller på annat sätt upplysts om att sådan kontroll skulle kunna genomföras (enligt vad som inhämtats från anstalten har handlingens avslutande bestämmelse om att bilen skall vara låst o.s.v. tillkommit under innevarande år).

Varken lagen om kriminalvård i anstalt eller styrelsens föreskrifter upptar regler om hur anstalterna har att agera i fall då man bedömer det nödvändigt att undersöka fordon tillhörigt intagen. Efter det att JO beslutat i ärendet skall styrelsen ge ut anvisningar om vad anstalterna har att iaktta då fråga uppkommer att låta intagna parkera fordon på anstaltsområde.

H.D. kommenterade anstaltens remissvar, varvid han bl.a. tillbakavisade påståendet om att han skulle ha trakasserat en annan intagen. Vidare gjorde han gällande att anstaltschefen Britt Bäärnhielm utsatte denne andre intagne för en stor risk genom att låta denne vara kvar på anstalten där samtliga övriga intagna känner till vilket brott denne dömts för.

Bedömning

H.D:s klagomål angående genomsökningen av hans bil aktualiserar frågan om anstaltens möjligheter att inom ramen för kriminalvårdens verksamhet genomföra en sådan undersökning av intagens egendom.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan i grundlagens mening förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe, oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246). Med liknande intrång avses intrång som inte sker i undersökningssyfte (prop. 1975/76:209 s. 147).

Skyddet mot husrannsakan och liknande intrång är inte absolut, utan det kan jämlikt RF 2 kap. 12 § begränsas genom bestämmelse i lag eller, efter bemyndigande i lag, genom annan författning i vissa särskilt angivna fall. Sådan begränsning får dock, enligt samma lagrum, göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. – Dessa

grundlagsbestämmelser är självfallet tillämpliga på intagna i kriminalvårdsanstalt i samma mån som på varje svensk medborgare och på dem som i det här aktuella sammanhanget är likställda med dessa.

Exempel på en av rättsordningen godtagen inskränkning i skyddet av medborgarna gentemot det allmänna är bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken (RB), som ger domstol, åklagare, undersökningsledare samt – undantagsvis – polisman rätt att under vissa förutsättningar förordna om husrannsakan som ett led i en brottsutredning. Det finns ingen liknande reglering som ger kriminalvårdens personal rätt att förordna om att en sådan åtgärd skall tillgripas gentemot intagna i kriminalvårdsanstalter eller häkten. Kriminalvårdspersonal får således inte i sitt arbete tillgripa husrannsakan gentemot de intagna, eftersom lagstöd härför saknas. Avgörande för bedömningen i detta ärende blir därmed om anstaltspersonalens åtgärd att bereda sig tillträde till H.D:s bil är att anse som husrannsakan i den mening som begreppet har i RF 2 kap. 6 §.

Som ovan nämnts förstås med husrannsakan i grundlagens mening varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe. Någon närmare definition finns inte i grundlagstexten eller i förarbetsuttalanden. Samma terminologi förekommer dock i regeln om husrannsakan i 28 kap. 1 § rättegångsbalken. Enligt förarbetena till rättegångsbalken skall med begreppet rum förstås även kontors- och lagerlokaler, hytter och rum å fartyg, och som slutet förvaringsställe betraktas stängd bil samt kassafack i bank (NJA II 1943 s. 369). Frågan om en stängd bil måste vara låst för att betraktas som ett slutet förvaringsställe har varit föremål för diskussion, men det är en av flera omfattad mening att en bil inte måste vara låst för att anses som ett slutet förvaringsställe (se bl.a. Fitger, Rättegångsbalken I:2 s. 28:6–7 och Bylund i Rättegång III, 6 uppl, s.74). Jag delar denna uppfattning. Anstaltens åtgärd att genomsöka H.D:s bil måste därmed enligt min mening anses innefatta en husrannsakan i RF:s mening.

Kriminalvården har ett ansvar för att ordning och säkerhet upprätthålls i kriminalvårdsanstalterna. Mot bakgrund därav utförs dagligen kontroller av bl.a. de intagnas bostadsrum, väskor och andra förvaringsanordningar. I enlighet med vad som ovan angetts är även sådana undersökningar definitionsmässigt att anse som husrannsakan (jfr JO 1993/94 s. 79). Något uttryckligt lagstöd för sådana åtgärder finns emellertid inte. I ett lagstiftningsärende år 1978 (prop. 1978/79:62 s. 28 f.) berördes denna fråga. Departementschefen fann då att när det gällde husrannsakan och andra liknande intrång fick själva frihetsberövandet anses innebära en rättighetsinskränkning av så övergripande och vittgående slag att undersökningar av förvaringslokalen eller av egendom inom denna i jämförelse därmed framstod som helt underordnade åtgärder. Departementschefen menade också att de intagna inte kunde tillerkännas någon egentlig besittningsrätt eller dispositionsrätt över förvaringslokalen i förhållande till myndigheterna. Vidare fann departementschefen att det låg i sakens natur att undersökning av lokaler som nyttjas för förvaring av dem som har berövats friheten får företas utan särskilt författningsstöd i den utsträckning som behövs för ett effektivt vidmakthållande av frihetsinskränkningen. Detsamma gällde i fråga om all den egendom som finns inom förvaringslokalen så länge den kan undersökas

utan att de intagnas kroppsliga integritet samtidigt träds förnär. Någon skillnad härvidlag, fortsatte departementschefen, behövde inte heller göras mellan egendom som finns i gemensamma utrymmen inom förvaringslokalen och egendom som de intagna har hos sig i bostadsrummen. Mot bakgrund av det anförda fann departementschefen inte skäl att lägga fram något förslag till lagreglering av de berörda kontrollåtgärderna. Departementschefen förutsatte härvid att Kriminalvårdsstyrelsen även i fortsättningen skulle komma att meddela erforderliga föreskrifter i detta hänseende.

Denna uppfattning har senare ifrågasatts av Fängelseutredningen, som i sitt betänkande SOU 1993:76 föreslagit att det i en lag om verkställighet av fängelsestraff införs en uttrycklig rätt för kriminalvården att underkasta bostadsrum samt väskor och andra förvaringsanordningar som finns i rummet kontroll. Förslaget har dock inte lett till lagstiftning.

De kontrollåtgärder som således anses tillåtna inom kriminalvården utan uttryckligt lagstöd kan dock enligt min mening inte anses omfatta även intagnas bilar, ens om de står parkerade inom anstaltens område. Mot bakgrund av det syfte som låg bakom den nu aktuella genomsökningen av H.D:s bil – att på grund av upptäckt av anstalten tillhörigt gods i en annan bil kontrollera om det i hans bil fanns något som tillhörde anstalten – är det uppenbart att den undersökning som gjordes är att anse som en husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken. Sådan husrannsakan kan, som ovan nämnts, företas efter förordnande härom av undersökningsledare, åklagare, rätten samt undantagsvis av polisman. Anstalten har alltså inte haft rätt att utan ett sådant förordnande företa en undersökning av bilen. För den felaktiga handläggningen av frågan kan anstalten självfallet inte undgå allvarlig kritik. Jag förutsätter att det inträffade inte upprepas.

Kriminalvårdsstyrelsen har i sitt remissvar anfört att det för medgivande till parkering av intagens bil bör ställas som villkor att denne tillåter att anstalten genomför motsvarande kontroll av fordonet som gäller för hans bostadsrum. I denna del vill jag hänvisa till den redogörelse för frågan om samtyckes rättsliga betydelse vid husrannsakan som lämnats av chefsJO Eklundh i JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 114.

– – –

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för handläggningen av en anmälan om skada

(Dnr 1410-1996)

I ett beslut den 21 april 1997 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

L-G W. har klagat på att tjänstemän vid Kriminalvårdsanstalten Halmstad vägrat att ta emot och skriva under hans skadeanmälan. Han har anfört följande. I september 1995 skadade han sig i axeln under ett träningspass. Han talade med bl.a. klientansvarige Gunilla Dorf om händelsen. Trots att han

begärde att anstalten skulle göra en skadeanmälan gjordes ingen anmälan förrän i mars 1996. Den undertecknades av hans kontaktman vid anstalten och inte som brukligt av anstaltsledningen.

Utredning

Anmälan har remitterats till anstalten för yttrande. Anstaltschefen Lennart Ericsson har i remissvaret hänvisat till ett yttrande av klientansvarige Gunilla Dorf som anfört följande.

L-G W. var intagen på kva Halmstad 950804-960116.

Under hösten 1995 påtalade W. i egenskap av förtroenderådets ordförande för ut, att en bult lossnat på ett träningsredskap. Det inträffade gällde dock inte honom utan två andra intagna. I fastighetsteknikerns arbetsbok har vårdpersonal skrivit, att träningsredskapet skall repareras. Det framgår ej, vilken eller vilka intagna som anmält, att redskapet var sönder.

Vid samtal med W:s kontaktman, Pär Åkesson, uppger denne, att W. berättat för honom om axelskadan. Första gången beskrev han som orsak, att han trillat i trappan, andra gången att skadan berodde på monotont arbete i verkstaden och tredje gången, att en bult lossnat på ett träningsredskap.

W. har vid dessa tillfällen ej begärt, att vi skulle göra någon skadeanmälan. Uppgifterna har lämnats under hösten vid olika tillfällen, dock ej i anslutning till skadetillfället. I december 1995 lämnade W. in skadeanmälan, vilken han själv ifyllt, till anstalten och ville, att vi skulle skriva under denna. Eftersom det av skadeanmälan framstod, som om uppgifterna var lämnade av anstalten kontaktade biträdande klientansvarig, Anders Bengtsson, Kriminalvårdsstyrelsen. Av dem fick han rådet, att vi ej underteckna anmälan utan återlämna densamma till W. Efter diskussion med denne återfick han anmälan.

L-G W. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Av 1 § första stycket 3. lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd framgår att lagen gäller ersättning av staten vid personskada och tillämpas bl.a. på den som är intagen i kriminalvårdsanstalt. Enligt 3 § handhas personskadeskyddet av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Enligt 16 § första stycket 7. förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd skall underrättelse om skada som omfattas av statligt personskadeskydd och som visar sig under intagning i anstalt lämnas till föreståndaren. Enligt 17 § är denne sedan skyldig att omedelbart göra anmälan till försäkringskassan.

Om en ansvarig tjänsteman vid anstalten får kännedom om en skada är denne således skyldig att anmäla skadan till försäkringskassan. När L-G W. första gången i december 1995 lämnade in en skadeanmälan borde anstalten ha tagit emot anmälan och vidarebefordrat den till försäkringskassan. Det är inte anstaltens sak att ta ställning till om skadan uppstått på så sätt att den omfattas av bestämmelserna i lagen om statligt personskadeskydd. Det ankommer i stället på försäkringskassan att göra den försäkringsmässiga bedömningen av ärendet och avgöra om skadan skall ersättas eller inte. Däremot är det självfallet inget som hindrar att anstalten på skadeanmälan

anger att anstalten inte har någon kännedom om hur skadan uppstått och att uppgifterna i anmälan är den intagnes egna.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för underlåtenhet att underrätta målsägande om intagens permission

(Dnr 2581-1996)

I ett beslut den 28 maj 1997 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

J.Ö., talesman för anhöriga till offren för brott som begicks av M.F. den 11 juni 1994, ifrågasatte i anmälan en permission för denne i juni 1996. Han anförde därvid bl.a. följande. Anstalten uppgav i april 1996 att M.F. inte skulle beviljas permission under de närmaste sex till åtta åren. De anhöriga till offren upplevde det som obehagligt och kränkande att permission ändå beviljades, särskilt som frågan om skadestånd till brottsoffren ännu inte har avgjorts. De anhöriga har inte heller mötts av någon större förståelse från myndigheterna. Målsägandena har inte fått någon förfrågan om de önskar information om eventuella permissioner. Inte heller lämnades någon underrättelse till någon målsägande inför den nu beviljade permissionen.

Utredning

Behandlingsjournalen för M.F. begärdes in från anstalten. Med anledning av den aktuella anmälan lämnade anstaltschefen Lars Bergman i samband med ingivandet av journalen ett yttrande. Till yttrandet fogade han Kriminalvårdsstyrelsens beslut om M.F:s permission, personalinstruktion från Kriminalvårdsanstalten Norrköping angående målsägandeinformation, underrättelse till de i målet mot M.F. förekommande målsägandena, information från Kriminalvårdsstyrelsen angående målsägandeinformation samt kopia av hotbrev riktat mot M.F. Han anförde i yttrandet följande.

M.F. är dömd till livstids fängelse för mord och försök till mord. Han häktades av Falu tingsrätt 1994-06-11 och har alltsedan 1995-02-14 vistats vid kriminalvårdsanstalten Norrköping. Kriminalvårdsstyrelsen beslutade 1995-05-11 att M.F. skulle tillhöra den kategori intagna som avses i 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL). Detta beslut innebär bl.a. att M.F. tills vidare skall särbehandlas i fråga om vistelser utanför anstalten och inte heller kan komma ifråga för s.k. normalpermissioner. Beslutet om kategoritillhörighet omprövas var sjätte månad eller så ofta det finns anledning. Hittills har styrelsen omprövat beslutet vid två tillfällen och senast 1996-05-06 funnit att M.F. även fortsättningsvis skall tillhöra 7:3-kategorin.

I slutet av mars ansökte M.F. om en s.k. lufthålspermission. Eftersom M.F. tillhör kategori 7:3 KvaL fattas alla beslut om hans vistelser utanför anstalten av Kriminalvårdsstyrelsen. Styrelsen biföll hans ansökan 1996-05-15 varvid man uppdrog åt anstalten att besluta om tidpunkt, utformning och eventuella villkor för permissionen. Denna fick inte genomföras före 11 juni d.v.s. två år efter den dag M.F. häktades. Permissionen genomfördes den 17 juni då M.F. under bevakning av tre tjänstemän från anstalten genomförde en friluftsaktivitet bestående av en fyra timmar lång kanotpaddling i Sankt Anna

Skärgård. Samma dag informerades polismyndigheterna i Norrköping och Falun om permissionen genom faxmeddelande. Permissionen fungerade enligt plan och M.F. var åter i fängelset klockan 18.30.

Innan permissionen övervägde anstalten huruvida brottsoffren eller företrädare för brottsoffren skulle informeras om M.F:s utevistelse. Mot bakgrund av flera faktorer beslutades att så inte skulle ske. Dels är dessa permissioner alltid bevakade och även i övrigt omgärdade med diverse andra säkerhetsarrangemang vilket bl.a. innebär att den intagne inte i förväg får veta vilken dag permissionen skall äga rum. Inte heller vet han exakt resmål. Det föreligger således ett klart intresse från anstaltens sida att hemlighålla så mycket som möjligt av permissionsplanen så lång tid som möjligt. Säkerhetsmässigt är lufthålspermissioner att jämföra med vistelse i anstalten. Dels har det kunnat antagas att det mycket stora massmediaintresse, som hela tiden riktats mot M.F:s person, skulle kunna utgjort ett hinder för permissionens genomförande. En ansamling av journalister och fotografer vid fängelsegrindarna skulle ha kunnat blivit följden om information om hans permission sipprat ut i förväg. Permissionen hade då inte kunnat genomföras. Slutligen har det tidigare under fängelsevistelsen förekommit olika hotelser mot M.F. I de informella kontakter anstalten har med polisen har denna hotbild bedömts som verklig. Att denna hotbild fortfarande är aktuell kan illustreras med bifogade kopia av ett hotbrev som inkommit till anstalten efter det att permissionen genomförts.

Sammantaget bedömdes således intresset av att kunna genomföra permissionen på ett säkert sätt för anstaltens personal och den intagne vara större än den risk målsägande eller företrädare för målsägande kunde löpa genom att inte informeras om M.F:s korta bevakade utevistelse.

Den enligt 35 § lagen om kriminalvård i anstalt ovillkorliga skyldigheten för anstalten att informera målsägande vid vissa typer av utevistelser är inte alldeles enkel. Enligt lagen skall alla målsägande tillfrågas om de vill ha den information som lagen ger dem rätt till. I det nu aktuella fallet med M.F. hade de aktuella målsägande eller företrädare för dessa inte tillfrågats om de önskade information vid tillfället för utevistelsen den 17 juni. En sådan förfrågan gick ut först den 8 juli. Denna fördröjning kan kanske klandras men skall ses mot bakgrund av att det inte har varit aktuellt att ge M.F. några permissioner på egen hand på mycket länge. Dessutom har det förelegat en osäkerhet hur man skall förfara i de fall det finns en hotbild mot den intagne och att man kan anta att det hotet är kopplat till kretsen av tidigare offer. Exempelvis finns vid anstalten i Norrköping en intagen som är dömd för våldsbrott mot en medlem av de ökända motorcykelgäng som opererar i södra Sverige. Brottsoffret d.v.s. målsägande, har ingen annan ambition i livet än att hämnas den skymf han anser sig utsatt för av gärningsmannen. Enligt lagen skall anstalten informera målsägande om den intagnes alla rörelser utanför anstalten, vilket faktum i detta speciella fall ter sig tämligen absurt. Vidare är begreppet målsägande i fallet F. något oklart. M.F. hade ju inte någon tidigare relation till sina offer eller deras anhöriga och därmed förefaller det som ytterst osannolikt att han skulle utgöra något hot mot de personer som finns upptagna som målsägande i hans dom.

Dessa olika förhållanden borde utgöra grund för en modifiering av lagen så att vissa undantag från underrättelseskyldigheten skall kunna medges. Saken har påtalats av anstalten till kriminalvårdsstyrelsen, som i sin tur lovat att söka få en lagändring till stånd. Dock finns ännu inte några särskilda anvisningar hur man kan bemästra de problem som uppstår när sekretessen bryts inför s.k. lufthålspermissioner. De anvisningar som kom i samband med lagens tillkomst ger tyvärr inte mycken ledning i dessa specialfall.

I anledning av det nu aktuella ärendet har undertecknad varit i kontakt med chefen för enheten för klientverksamhet vid kriminalvårdsstyrelsen, Anders Lundberg. Han menar att utevistelser vid s.k. lufthålspermissioner skall informeras till de målsägande som så önskar med bibehållande av sekretessen genom att upplysningen inte behöver innehålla preciserade uppgifter om tid

och plats för permissionen. Exempelvis skulle anstalten meddelat målsägande inför M.F:s permission med ungefär följande upplysning. "M.F. kommer att medges en kortare bevakad utevistelse i Norrköpings omgivningar någon gång under de närmaste två–tre veckorna." Denna ordning tillämpas därför i samband med lufthålspermissioner av anstalten från och med juli 1996.

Ärendet remitterades därefter till Kriminalvårdsstyrelsen för yttrande. Generaldirektören Bertel Österdahl anförde i remissvaret följande.

Av 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår bl.a. att målsäganden skall tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om i vilken kriminalvårdsanstalt den intagne befinner sig, den intagnes förflyttning till öppen anstalt, permissioner och vistelser utanför anstalten enligt 32–34 §§, frigivning, rymning och uteblivande efter permission när den intagne avtjänar straff för brott mot någons liv, hälsa, frihet och frid.

Enligt Kriminalvårdsstyrelsens mening bjuder dock denna skenbart enkla bestämmelse på en rad tillämpningsproblem.

Ett problem för anstalterna är hur stora ansträngningar som måste göras för att finna i domen angivna målsägande som t.ex. flyttat eller när målsägandens adress av andra anledningar är oklar. Det framgår inte av förarbetena.

Vidare torde det för icke rättsutbildade tjänstemän ibland vara mycket svårt att definiera de brott som kvalificerar för målsägandeinformation. Det är ju inte bara brotten enligt 3–4 kap. BrB som åsyftas utan även brott av angiven beskaffenhet i andra kapitel i BrB. Hur avgränsar man t.ex. brott mot frihet och frid?

Ibland har det ifrågasatts om det rimliga i att tillfråga målsäganden. Frågor har uppkommit t.ex. då det varit fråga om ligabrottslighet och den intagne i och för sig dömts för sin medverkan men haft en mycket obetydlig roll i det hela och själv inte utsatt brottsoffret – målsäganden – för något i samband med brottet. Ett typexempel kan vara att en liga begått ett bankrån och att den intagnes roll har varit att vänta utanför i en bil varvid han överhuvudtaget inte iakttagits av de som står upptagna som målsägande i domen.

Man har ifrågasatt om man verkligen skall tillfråga målsäganden om denne själv är dömd för brott och intagen i anstalt. Det kan ju även vara så att den intagne och målsäganden är intagna i samma anstalt. En annan frågeställning är att om målsäganden är en juridisk person kan det ibland te sig absurt med en förfrågan. Hur gör man med omyndiga målsägande?

Anstalterna har att brottas med dessa tillämpningssvårigheter samtidigt som lagstiftningen innebär att den intagne kan vistas utanför anstalten i andra sammanhang utan krav på information till målsäganden. Bestämmelsen gäller inte vid utevistelser enligt 11, 14, 37 och 43 §§ KvaL. Den intagne kan således vistas ute i samhället av andra anledningar än permission utan att målsägande får reda på det. Det är givet att denna omständighet gör att den tvingande regeln i 35 § KvaL upplevs som egendomlig. Detta är inte heller något som kommenteras i förarbetena.

Redan det nu sagda visar enligt styrelsens mening på en stor brist i lagstiftningen. Det finns nämligen inte något bedömningsutrymme eller "ventil" i regeln av den typ som återfinns i 28 § i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård där det framgår att målsägandeinformation kan komma i fråga "om brottet och övriga omständigheter gör det påkallat". Många av de ovan angivna svårigheterna vid tillämpningen hade inte varit för handen med en sådan eller liknande möjlighet till bedömning i det enskilda fallet i 35 § KvaL.

I förevarande fall kommer denna brist utomordentligt väl till synes. Här ställs tillämpningen av den tvingande regeln på sin spets när omständigheterna är sådana när tillämpningen kan medföra ett direkt hot mot den intagne. Vidare påvisas kollisionen mellan informationsskyldigheten och säkerhetskraven i KvaL.

Det förtjänar påpekas att redan före det nu aktuella fallet har det förekommit spörsmål om hur man skall agera när den intagne påstår att informationen till målsäganden kan innebära risker för hans egen del. Det har också påstått att målsäganden efter att ha fått vederbörlig information utnyttjat densamma för att kunna förfölja och trakassera den intagne på olika sätt under hans utevistelser.

Av anstaltens yttrande till Justitieombudsmannen framgår hur hotbilden tett sig för M.F:s del och att det även finns andra intagna för vilka målsägandeinformation utgör ett direkt hot.

Vidare framgår planeringen av s.k. lufthålspermissioner och säkerhetskraven kring desamma samt att det är dessa två omständigheter som gjort att man valt att inte informera. Huvudtanken bakom 35 § KvaL torde vara att målsäganden – brottsoffret – genom att få information skall kunna vidta mått och steg för att undvika risken att behöva stöta på den intagne när denne rör sig fritt ute i samhället under t.ex. en normalpermission.

Styrelsen vill här poängtera att planeringen av F:s permission är helt i enlighet med styrelsens intentioner. Primärt avses planeringen tillgodose samhällsskyddsbehovet. Lufthålspermissioner skall givetvis även planeras så – och har skett så i detta fall – att någon risk för att någon målsägande skall stöta på den intagne under permissionen inte skall föreligga.

Lagstiftningen och dess förarbeten ger inte någon ledning när det gäller hur man skall lösa konflikterna med hotbilderna och säkerhetskraven i samband med tillämpningen av 35 § KvaL. Styrelsen har inte heller, som anstalten påpekar, utgett några anvisningar i ämnet.

I detta sammanhang kan även vägas in omfattningen av den rättsförlust som anstaltens underlåtenhet att informera kan ha orsakat. Styrelsen får konstatera att någon målsägande har i detta fall inte drabbats av någon konsekvens som 35 § KvaL skall utgöra skydd emot.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till vad ovan anförts om utformningen av 35 § KvaL finner styrelsen det inte motiverat att klandra anstalten för sitt ställningstagande.

Av anstaltens yttrande framgår vidare den ordning man numera, efter kontakt med styrelsen, tillämpar i fall som det förevarande. För det fall Justitieombudsmannen inte har något att erinra mot denna ordning kommer styrelsen att utge generella anvisningar därom till alla anstalter i avvaktan på en ny lagreglering i ämnet som enligt uppgift f.n. förbereds inom Justitiedepartementet.

J.Ö. kommenterade remissvaret.

Bedömning

Enligt 32 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, kan en intagen, för att underlätta anpassningen i samhället, beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid, om ej påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk föreligger. Korttidspermission får, enligt paragrafens andra stycke, också ges om annan särskild anledning föreligger än som anges i första stycket. Av tredje stycket framgår att en intagen som avses i 7 § tredje stycket samma lag ej får beviljas permission med stöd av första stycket och får i övrigt beviljas sådan permission endast om synnerliga skäl föreligger därtill.

I Kriminalvårdsstyrelsens Föreskrifter och allmänna råd om permissioner, KVVFS 1995:6, som gällde vid tidpunkten för den aktuella permissionen (fr.o.m. den 1 maj 1997 gäller föreskrifter och allmänna råd KVVFS 1997:4), finns närmare bestämmelser om intagnas permissioner. Enligt 11 § i

dessa föreskrifter får vissa intagna beviljas en kortare bevakad permission, s.k. lufthålspermission, i syfte att minska skadeverkningarna av ett långt frihetsberövande. Bestämmelsen avser bl.a. intagna som särbehandlas enligt 7 § tredje stycket KvaL eller intagna som av annan anledning inte medges normalpermission. Permission får beviljas efter en bedömning av den intagnes behov av en kortare utevistelse och kraven på säkerhet i varje enskilt fall. I de allmänna råden anges bl.a. att det i fall av långa oavbrutna frihetsberövanden generellt anses föreligga mentalhygieniska skäl för en första lufthålspermission ungefär två år efter häktningsdagen och därefter var sjätte månad. Vidare anges att lufthålspermission förutom eventuell kortare restid inte bör överstiga fyra timmar.

Det finns således lagliga förutsättningar för att bevilja intagna av den kategori som M.F. tillhör lufthålspermission på det sätt som skett. Jag tar dock inte ställning till om det aktuella beslutet om M.F:s permission var riktigt i sak. JO brukar nämligen uttala sig i sådana frågor endast när ett beslut direkt strider mot en lag eller en annan författning eller om beslutet annars framstår som uppenbart felaktigt. Bakgrunden till detta är att det vid sådana ställningstaganden kan göras olika bedömningar utan att någon av dem kan sägas vara felaktig i rättsligt hänseende. Det som har anförts angående beviljandet av permissionen föranleder därför inget ytterligare uttalande från min sida.

Det finns däremot anledning att kommentera frågan om underrättelse och information till målsägandena angående den aktuella permissionen.

I 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, stadgas följande.

Om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, skall målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om i vilken kriminalvårdsanstalt den intagne befinner sig, den intagnes förflyttning till öppen anstalt, permissioner och vistelser utanför anstalten enligt 32–34 §§, frigivning, rymning och uteblivande efter permission.

Har målsäganden begärt underrättelse, skall den lämnas beträffande frigivning lämplig tid före frigivningen och i andra fall så tidigt som möjligt.

Bestämmelsens lydelse ger enligt min mening inte utrymme för att underlåta att tillfråga målsäganden om denne vill bli underrättad om bl.a. den intagnes vistelse utanför anstalt. Anstalten borde därför, i ett tidigare skede än vad som nu skett, ha tillfrågat de i målet mot M.F. förekommande målsägandena om de önskade information i de avseenden som anges i nämnda paragraf. För denna underlåtenhet kan anstalten inte undgå kritik.

Jag delar dock Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att underrättelsen om intagens lufthålspermission bör kunna utformas på det sätt som numera sker. Enligt min mening utgör bestämmelsens innehåll inget hinder mot att de underrättelser som lämnas utformas på ett med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall lämpligt sätt.

Enligt vad som framkommit genom utredningen är det uppenbart att det kan uppstå ett flertal olika problem vid tillämpningen av denna bestämmelse. Som Kriminalvårdsstyrelsen påpekat synes dessa tillämpningssvårigheter inte ha uppmärksammats i samband med att regeln infördes. Under dessa omständigheter är det motiverat att lämna över en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet.

Kronofogdemyndighets förberedande åtgärder för indrivning av skatteskuld som ännu inte restförts, bl.a. inhämtande av uppgifter från tredje man

(Dnr 3225-1995)

I en anmälan klagade advokaten Anders Göran Ryberg som ombud för L.C. på Kronofogdemyndighetens i Jämtlands län åtgärder för att förbereda en verkställighet mot L.C. på grund av dennes skatteskulder. Han anförde därvid bl.a. följande. Omkring den 9 juni 1995 kontaktade kronokommissarien Arnold Ellmin vid kronofogdemyndigheten M.T. AB, som L.C. hade en affärsförbindelse med, för att utreda om L.C. hade någon utmätningsbar fordran på bolaget. Arnold Ellmin uppgav därvid felaktigt att kronofogdemyndigheten hade skattemyndighetens uppdrag att driva in en skattefordran på en halv miljon kronor. Vid den aktuella tidpunkten förelåg det emellertid inte någon restförd skatt för L.C. Arnold Ellmins agerande har skadat L.C:s förbindelse med bolaget.

Från Skattemyndigheten i Västerbottens län, lokala skattekontoret i Umeå, inhämtades att Skattemyndigheten i Jämtlands län meddelade beslut om mervärdesskatt för L.C. den 16 juni 1995. Skatten restfördes den 4 augusti 1995. Den 12 juli 1995 restfördes L.C. för kvarstående skatt avseende 1994 års taxering. Han var däremot inte restförd för någon skatt den 9 juni 1995.

Anmälan remitterades till kronofogdemyndigheten för yttrande. I remissvaret anförde kronofogdemyndigheten bl.a. följande. Med hänsyn till de omständigheter som förelåg i L.C:s fall fann myndigheten i sin egenskap av borgenärsföreträdare att det förelåg skäl att förbereda verkställighet, trots att L.C. inte hade restförts för skatteskulderna. Myndigheten beaktade därvid att det från skattemyndigheten hade inhämtats att L.C. skulle komma att åläggas att betala en mervärdesskatteskuld av betydande storlek och att han inte hade registrerat sig för redovisning av mervärdesskatt, trots att han var skyldig att göra detta. Mot denna bakgrund förelåg det enligt myndighetens uppfattning anledning att misstänka att han skulle undandra sig betalning av skulden. Myndigheten tog också med i sin bedömning att det fortlöpande kom in material till myndigheten rörande L.C:s inblandning i olika bolag som hade gått i konkurs.

Mot bakgrund av det som framkommit anmodades Riksskatteverket att yttra sig om kronofogdemyndighetens åtgärder för att driva in skattefordran.

I sitt yttrande har Riksskatteverket anfört följande.

Riksskatteverket (RSV) har anmodats att yttra sig över kronofogdemyndighetens agerande inför utmätning av ännu inte restförda skulder till staten.

I justitieombudsmannens promemoria framhålls att kronofogdemyndigheten börjat förbereda åtgärder inför verkställighet, innan L.C. restförts för någon skatteskuld i utsökningsregistret.

Reglerna för kronofogdemyndighetens hantering av indrivning och utförande av statens borgenärsroll finns reglerade i utsökningsbalken, lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar, indrivningsförordningen (1993:1229) och Riktlinjer för Kronofogdemyndighetens hantering av

borgenärsrollen (RSV 936) respektive kronofogdemyndigheten om konkurs (RSV 938). RSV:s riktlinjer bifogas (här utelämnade).

Enligt 5 § indrivningsförordningen (1993:1229) skall ansökan om indrivning begäras hos RSV (maskinell restföring av skuld), eller om saken brådskar, hos en kronofogdemyndighet som enligt 4 kap. 8 § utsökningsbalken är behörig att pröva frågan om utmätning (manuell restföring av skuld). I de fall en gäldenär har förfallna inte restförda skatter av betydelse kan snabbrestföring enligt 4 § samma förordning utnyttjas. Begäran om verkställighet överlämnas då manuellt genom ett skriftligt indrivningsuppdrag från skattemyndigheten till kronofogdemyndigheten som därefter får vidta utmätningsåtgärder.

Enligt 6 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar skall kronofogdemyndigheten utöver vad som följer av 4 kap. 9 § utsökningsbalken göra en gäldenärsutredning för att lämplig indrivningsåtgärd skall kunna bestämmas.

Kronofogdemyndighetens borgenärsroll i samband med konkurs och den rätt kronofogdemyndigheten har att bevaka i anledning av en konkurs beträffande fordran som tillkommer det allmänna regleras genom 16 och 17 §§ samma lag. Se även prop. 1992/93:198 Indrivning av statliga fordringar m.m. s 56 ff, s 59 ff och 77 ff. I borgenärsrollen har kronofogdemyndigheten getts ett flertal olika möjligheter för att utverka betalning av en fordran. Det är, förutom att sända krav, exempelvis att träffa en avbetalningsuppgörelse, verkställa utmätning, ansöka om konkurs eller utkräva betalningsskyldighet för annan än den skattskyldige, till exempel ställföreträdare för juridisk person. Kronofogdemyndigheterna har även att göra prioriteringar i indrivningsarbetet (prop. 1992/93:198 sid 60). Vissa mål skall därför ges förtur. Dit hör bland andra mål med stora skulder och mål mot gäldenärer där det föreligger risk för att skulderna växer. Lagstiftaren anser även att personer som inte tidigare registrerats som gäldenärer hos kronofogdemyndigheten i detta sammanhang bör bevakas särskilt. Det är ofrånkomligt att ett fåmansaktiebolags och dess ställföreträdares ekonomi är avhängiga av varandra och att utredningen måste omfatta såväl bolaget som ställföreträdaren.

För en handläggare hos kronofogdemyndigheten innebär detta att kontakt tas med skattemyndigheten. Som ett led i hanteringen av borgenärsrollen kan det innebära att kronofogdemyndigheten anmäler en bolagsman för ställföreträdaransvar eller påtalar att åtgärder angående restföring av en ställföreträdare som inte följer gällande regler om deklarations- och redovisningsskyldighet skall vidtas. Allt i syftet att åstadkomma en snabb handläggning och skydda staten mot förluster.

I det nu aktuella ärendet har enligt kronofogdemyndighetens utredning L.C. sedan den 2 februari 1994 i nio enskilda mål varit föremål för ansökan om verkställighet och åtgärder enligt utsökningsbalken. Den 16 juni 1995 var ett av målen aktuellt hos kronofogdemyndigheten, men sökanden hade tills vidare medgett uppskov med verkställighetsåtgärder i enlighet med 4 kap. 10 § utsökningsbalken.

Kronofogdemyndigheten har rutinmässigt utrett skulderna i bolagen – – – . Vid dessa utredningar ingick att undersöka möjligheterna att göra L.C. såsom ställföreträdare ansvarig för bolagens skulder och hans förmåga att betala. Anledning fanns att kontakta skattemyndigheten och påpeka att L.C. inte fullgjort sin deklarations- och redovisningsskyldighet.

I samband med dessa kontakter fick kronofogdemyndigheten uppgift om att skattemyndigheten den 16 juni 1995 fattat beslut om mervärdesskatt avseende perioden jan 94 – dec 94. I samband med detta togs kontakt med tredje man för att förbereda den kommande verkställigheten.

Enligt kronofogdemyndigheten överlämnades skulden – för manuell restföring – den 4 juli 1995 från skattemyndigheten. Krav utsändes omgående och utmätningen gjordes den 14 juli 1995. Fordran avseende kvarskatt för inkomståret 1993 överfördes maskinellt den 12 juli 1995 och var således registrerad i utsökningsregistret när utmätningen gjordes.

L.C. har försatts i personlig konkurs den 24 november 1995. Han har varit häktad i samband med konkursen och är enligt konkurslagens regler frântagen sitt pass. RSV finner det klarlagt att skulden avseende mervärdesskatten inte var restförd hos kronofogdemyndigheten vid tidpunkten då handläggaren kontaktade tredje man för att förbereda utmätningen. Handläggaren var således ur verkställighetssynpunkt enligt utsökningsbalken förhindrad att verkställa utmätning. Ur borgenärssynpunkt finner RSV att handläggarens agerande vinner stöd i den lagstiftning och de förordningar jämte förarbeten och de riktlinjer som gäller inom exekutionsväsendet.

Av handlingar som härefter har inhämtats från kronofogdemyndigheten framgår att skattemyndigheten överlämnade statens fordran på mervärdesskatt till kronofogdemyndigheten manuellt den 30 juni 1995 och att kronofogdemyndigheten den 3 juli 1995 anmanade L.C. att betala skulden inom tio dagar.

I sitt den 31 oktober 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Av utredningen framgår att kronofogdemyndigheten vidtog åtgärder för förberedande av verkställighet av statens fordran på mervärdesskatt innan ifrågavarande fordran hade restförts. När kronofogdemyndigheten vände sig till tredje man, M.T. AB, för att utröna om L.C. hade någon utmätningsbar fordran på bolaget hade mervärdesskatten nämligen inte fastställts och därmed inte heller lämnats över av skattemyndigheten till kronofogdemyndigheten för indrivning. Riksskatteverket och kronofogdemyndigheten har intagit ståndpunkten att kronofogdemyndighetens åtgärder i detta avseende vinner stöd i gällande författningar och ligger inom ramen för de riktlinjer som Riksskatteverket har utfärdat angående kronofogdemyndigheternas borgenärsfunktion.

I allmänna mål har kronofogdemyndigheten, utöver sin funktion som verkställande myndighet, också till uppgift att i viktiga avseenden ta till vara statens intressen som borgenär. I den rollen ankommer det på kronofogdemyndigheten att göra bedömningar som i enskilda mål ankommer på sökanden. Som Riksskatteverket har redogjort för är kronofogdemyndighetens borgenärsfunktion i vissa avseenden författningsreglerad. Det ligger emellertid i sakens natur att regleringen inte är heltäckande. Självfallet finns det ett visst utrymme för skönsmässiga bedömningar och överväganden från kronofogdemyndighetens sida.

Riksskatteverket har i sitt yttrande redogjort för författningsbestämmelser på området och därvid pekat på bl.a. vad som gäller beträffande restföring av skatteskulder. Därav framgår att när indrivning av en skattefordran brådskar har skattemyndigheten möjlighet att påskynda indrivningen genom snabbrestföring och manuell restföring. Kronofogdemyndigheten har därefter att verkställa indrivningen med de medel som står till buds genom regleringen i utsökningsbalken. Det sagda förutsätter dock att fordran är fastställd och förfallen till betalning. I fall där dessa förutsättningar inte är uppfyllda finns det genom lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter möjlighet att säkra betalningen av det allmännas fordran på skatter m.m. För att säkerställa betalning av fordran på skatt, tull eller avgift får enligt bestämmelserna i betalningssäkringslagen genom betalningssäkring tas

i anspråk så mycket av gäldenärens egendom, som svarar mot fordringen (1 § första stycket). Beslut om betalningssäkring fattas av länsrätten på talan av skattemyndigheten (3 §). En förutsättning för att ett beslut om betalningssäkring skall meddelas är att den tidsperiod som fordringen är hänförlig till har gått till ända eller att fordringen dessförinnan har förfallit till betalning (4 §). Däremot krävs inte att fordringen har förfallit till betalning eller ens är fastställd (1 § andra stycket). Beslut om betalningssäkring får fattas om det finns en påtaglig risk att gäldenären försöker undandra sig att betala fordringen och denna eller, om det finns flera fordringar mot samma gäldenär, de tillsammans uppgår till betydande belopp (4 §). Exempel på omständigheter som kan peka på att risk föreligger för att en fordran inte kommer att betalas är t.ex. att gäldenären underlåter att deklarera eller att fullgöra sin uppgiftsskyldighet på annat sätt eller att han lämnar oriktiga eller ofullständiga uppgifter i sin deklaration. Beslut om betalningssäkring verkställs av kronofogdemyndigheten (10 §).

Kronofogdemyndigheten förfogar således över en fordran som tillkommer staten först sedan den överlämnats till myndigheten för indrivning i enlighet med bestämmelserna i indrivningsförordningen. Om kronofogdemyndigheten behöver vidta åtgärder beträffande en fordran som ännu inte har överlämnats finns möjlighet till snabbrestföring. Betalningssäkring kan övervägas om det finns risk att gäldenären försöker undandra sig betalning av en fordran som inte har fastställts. Om kronofogdemyndigheten känner till omständigheter som kan utgöra skäl för betalningssäkring bör myndigheten självfallet underrätta skattemyndigheten därom.

Utan att direkt förfoga över en fordran kan kronofogdemyndigheten naturligtvis vidta en rad åtgärder rörande en gäldenär inom ramen för sin borgenärsroll för att skydda staten mot förluster. Riksskatteverket har nämnt vissa sådana åtgärder i sitt yttrande. Jag har sålunda i det aktuella fallet inte något att invända mot att kronofogdemyndigheten utrett L.C:s ställföreträdaransvar i ett antal bolag som har gått i konkurs eller att myndigheten utbytt upplysningar om honom med skattemyndigheten. Däremot finner jag anledning att uppehålla mig vid myndighetens åtgärder när det gäller förberedelse av verkställighet beträffande den ännu inte restförda mervärdesskatten.

I ett fall där kronofogdemyndigheten, mot bakgrund av föreliggande omständigheter, gör bedömningen, att en kommande verkställighet av en ännu inte restförd fordran brådskar, är det enligt min uppfattning i och för sig inte något som hindrar att myndigheten på olika sätt förbereder verkställigheten. Myndighetens åtgärder i ett sådant fall är inte författningsreglerade, varför myndigheten noga bör överväga vad som ligger inom lämplighetens ram. Detta går inte att ange generellt utan får avgöras från fall till fall. Självfallet kan kronofogdemyndigheten utnyttja upplysningar om gäldenären som redan finns tillgängliga hos myndigheten. Jag kan inte heller se något hinder mot att myndigheten inhämtar upplysningar från gäldenären så länge några tvångsmedel inte tillämpas. Däremot ställer jag mig tveksam till att myndigheten inhämtar uppgifter från tredje man innan fordran är restförd. Integritetsskäl talar enligt min uppfattning mot att sådana uppgifter inhämtas. På grund av det nu sagda är jag kritisk till att kronofogdemyndig-

heten inhämtade uppgifter beträffande L.C:s affärsförhållande med M.T. AB från bolaget innan L.C. var restförd för den aktuella skulden.

Kronofogdemyndighet har underlåtit att vidta åtgärder när upprepade krav returnerades till myndigheten

(Dnr 4233-1995)

I en anmälan klagade L.J. på att Kronofogdemyndigheten i Göteborgs och Bohus län inte förrän två år efter att hans mor dog kontaktade honom angående obetald skatt för dödsboets fastighet.

Kronofogdemyndighetens akt i det aktuella målet lånades in till JO och granskades. Ärendet remitterades därefter vid två tillfällen till kronofogdemyndigheten för yttrande. I remissvaren anförde kronofogdemyndigheten bl.a., att ett antal brev med krav kommit i retur till myndigheten men att, när det är fråga om mindre skattebelopp, det inte finns resurser att följa upp detta. Indrivningen i detta fall har i allt väsentligt följt det av Riksskatteverket utformade åtgärdsprogrammet.

I sitt den 19 september 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Av utredningen framgår att kronofogdemyndigheten under tiden juni 1994 till september 1995 skickade ut månatliga krav på obetald fastighetsskatt till ett dödsbo och att sjutton av dessa krav återkom i retur innan myndigheten vidtog någon åtgärd för att kontrollera anledningen till att breven returnerades. Vidare framgår att dödsboet varje månad debiterades, förutom fastighetsskatten, sammanlagt 600 kr i grund- och dröjsmålsavgift.

I Riksskatteverkets åtgärdsprogram anges bl.a. att utredningen skall omfatta återkommande krav till gäldenären. För att detta skall anses fullgjort förutsätts självfallet att denne fått del av de krav som sänts ut. Det är enligt min mening minst sagt häpnadsväckande att så många som sjutton kravbrev kom att returneras till kronofogdemyndigheten innan den vidtog åtgärder för att undersöka orsaken till att kraven återsändes. Vad kronofogdemyndigheten anfört i remissvaret om bristande resurser ursäktar inte dröjsmålet. Inte heller kan den omständigheten att L.J. underlät att meddela adressändring påverka min bedömning av kronofogdemyndighetens agerande. Jag är således mycket kritisk till det sätt på vilket målet handlagts, särskilt mot bakgrund av de betydande avgiftsbelopp som dödsboet debiterades under den tid kronofogdemyndigheten underlät att vidta åtgärder. – Jag har dock inte funnit skäl att gå vidare i saken.

Jag förutsätter att berörda befattningshavare uppmärksammas på innehållet i detta beslut och att kronofogdemyndigheten ser över sina rutiner samt vidtar åtgärder för att förebygga en upprepning av det inträffade.

Fråga om förhållandet till tredje man vid utmätning. Bl.a. skall kronofogdemyndighet, sedan utmätning hävts, inte pröva äganderätten till egendomen vid dess återställande. Även fråga om beskrivning av utmätt egendom samt om en tingsrätts angivande av grund för hävande av utmätning

(Dnr 3310-1995)

JO Pennlöv meddelade den 4 oktober 1996 ett beslut med i huvudsak följande innehåll.

Bakgrund

B.H. köpte i slutet av februari 1995 två persondatorer med viss utrustning av S. A. L. AB, nedan kallat bolaget. En person som i det följande benämns A.L. hade då egendomen i sin besittning. B.H. hade också lämnat en äldre dator till A.L. för uppgradering. Sedan B.H. hade betalat köpeskillingen levererades en av de nya datorerna till honom. En tid därefter verkställde polismyndigheten en husrannsakan hos A.L. på grund av misstanke om brott. Polismyndigheten beslagtog då bl.a. den dator med utrustning som B.H. hade köpt liksom den dator som han hade lämnat in för uppgradering.

B.H. begärde hos polismyndigheten att få ut en del av den beslagtagna egendomen och gjorde därvid gällande att egendomen tillhörde honom. Senare hävde åklagaren beslaget beträffande den egendomen liksom beträffande viss annan egendom på grund av att brott inte kunde styrkas i den delen. I samband med att beslaget hävdes beslutade kronofogdemyndigheten att utmäta egendomen för A.L:s skulder till staten. Beslutet meddelades den 18 april 1995.

Efter utmätningen besökte B.H. kronofogdemyndigheten och begärde att viss utmätt egendom skulle lämnas ut till honom. Kronofogdemyndigheten rådde honom att väcka talan mot A.L. och staten om bättre rätt till egendomen. B.H. väckte en sådan talan vid Halmstads tingsrätt. Staten genom Riksskatteverket har medgett käromålet medan A.L. har bestritt käromålet. Dom har ännu inte meddelats.

A.L. överklagade utmätningsbeslutet till Halmstads tingsrätt och yrkade att det skulle hävas. Han anförde därvid att egendomen inte tillhörde honom utan bolaget. Tingsrätten förordnade genom ett beslut den 3 juli 1995 att vidare verkställighet tills vidare inte fick ske beträffande två persondatorer som ägdes av B.H. Riksskatteverket medgav att utmätningen hävdes beträffande två persondatorer som tillhörde tredje man, nämligen B.H., men bestred överklagandet i övrigt.

Den 12 juli 1995 inkom B.H. med en skriftlig begäran till kronofogdemyndigheten om att myndigheten enligt 4 kap. 33 § utsökningsbalken (UB) skulle häva utmätningen beträffande viss egendom och hänvisade därvid till en förteckning över den egendom som han hade köpt av bolaget. Han gav också in statens svaromål i tvistemålet vid Halmstads tingsrätt och ett yttrande i målet från bolaget. Kronofogdemyndigheten lämnade ut en del av den utmätta egendomen till B.H. den 13 juli 1995. Han fick dock inte ut all den egendom som han hade begärt att få ut.

Genom ett beslut i utmätningsärendet den 11 augusti 1995 hävde tingsrätten utmätningen av två persondatorer som tillhörde B.H. Överklagandet i övrigt avslogs. Beslutet vann laga kraft den 11 september 1995.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 26 augusti 1995, anförde B.H. bl.a. följande. När den aktuella egendomen fanns i beslag hos polismyndigheten besökte han myndigheten och pekade ut vilken egendom som tillhörde honom. Åklagaren ville dock inte bevaka hans intresse mot A.L. Sedan åklagaren hade hävt beslaget utmätte kronofogdemyndigheten egendomen, trots att han klart hade redogjort för vilken egendom som tillhörde honom. Riksskatteverket medgav hans talan i tvistemålet. I ett yttrande till tingsrätten i det överklagade utmätningsmålet anförde kronofogdemyndigheten att han hade styrkt sin äganderätt till datorerna. I det läget begärde han att kronofogdemyndigheten skulle lämna ut dem till honom. Kronofogdemyndigheten vägrade att göra det, om han inte gav in en skriftlig anhållan till myndigheten om att utmätningen skulle hävas. När han hade givit in en sådan anhållan uppgav myndigheten att man inte vågade lämna ut egendomen till honom utan ett beslut därom från tingsrätten. Han vidhöll dock att egendomen skulle lämnas ut till honom. Dagen därpå lämnade kronofogdemyndigheten ut en del av egendomen till honom, dock inte all egendom som han hade rätt till. Enligt hans uppfattning borde han i det läget fått all den egendom som han bevisligen hade rätt till, trots att tingsrätten inte hade behandlat hans stämningsansökan. Kronofogdemyndigheten representerades vid tillfället av Hans Trygg och Peter Dimovski. Den senare behandlade honom som en brottsling och ifrågasatte hans uppgifter om vad han hade köpt av bolaget.

Till anmälan fogade B.H. kopior av bl.a. kvitto på mottagen egendom från kronofogdemyndigheten, uppställning över vilken egendom som han inte fick ut och kronofogdemyndighetens yttrande till tingsrätten i utmätningsmålet den 12 maj 1995.

Utredning

Remiss till kronofogdemyndigheten

Anmälan remitterades till kronofogdemyndigheten för utredning och yttrande om det som B.H. anfört om myndighetens agerande.

Kronofogdemyndighetens första remissvar

I sitt remissvar hänvisade kronofogdemyndigheten till ett yttrande från kronofogden Hans Trygg, som är chef för myndighetens enhet för specialindrivning. Hans Trygg uppgav bl.a. följande.

Han tog kontakt med polis och åklagare sedan han genom tidningsuppgifter fått veta att egendom tillhörig A.L. hade beslagtagits. Enligt åklagaren hade genom förhör och annan utredning konstaterats att B.H. måste anses vara rättmätig ägare till en begagnad dator och en ny dator, som hade tagits i

beslag hos A.L. Beslaget av den egendomen hävdes men åklagaren var förhindrad att lämna ut den till B.H. eftersom den hade beslagtagits i A.L:s bostad. Egendomen skulle alltså lämnas tillbaka till A.L. Detta motsatte sig B.H. Hans Trygg fattade därför beslutet att egendomen skulle utmätas för A.L:s skulder till staten. På detta sätt undvek man att den lämnades ut till A.L. Det kunde ju inte heller uteslutas att egendom framdeles skulle komma att tilldömas A.L. och säljas på exekutiv auktion.

Företrädare för Riksskatteverket medgav att egendom lämnades ut till B.H. Tingsrättens dom i tvistemålet kunde gå bara i en riktning, dvs. B.H:s talan skulle komma att bifallas. Utmätningen av sådan egendom som helt klart tillkom B.H. hävdes genom att egendomen lämnades ut till B.H. mot kvitto och löfte om att han skulle återlämna den om tingsrättens kommande dom skulle gå honom emot.

Till yttrandet fogade Hans Trygg en redogörelse från tjänstemannen Peter Dimovski om vad som hade förevarit i samband med att egendomen lämnades ut till B.H. Peter Dimovski tillbakavisade den kritik som B.H. hade framfört mot honom och anförde därvid bl.a. att han ifrågasatte B.H:s framställning att få ut viss datorutrustning, eftersom innehållet i framställningen inte överensstämde med innehållet i en faktura från köpet av utrustningen.

Kronofogdemyndigheten bifogade bl.a. kopia av beslutet om utmätning.

Förnyad remiss till kronofogdemyndigheten

Det som hade framkommit genom utredningen gav anledning till att remittera ärendet på nytt till kronofogdemyndigheten. Myndigheten anmodades därvid att yttra sig om följande frågor.

1. När kronofogdemyndigheten verkställde utmätningen hade myndigheten vetskap om att B.H. hävdade bättre rätt till en del av den utmätta datorutrustningen. Kronofogdemyndigheten förefaller dessutom ha intagit ståndpunkten att B.H. faktiskt var rättmätig ägare till en del av utrustningen. Sedan A.L. hade överklagat utmätningsbeslutet anförde kronofogdemyndigheten i ett yttrande till tingsrätten den 12 maj 1995 bl.a. att B.H. har förmått styrka sin äganderätt till godset. Vid något tillfälle rådde kronofogdemyndigheten B.H. att väcka talan mot staten och A.L. och yrka bättre rätt till det utmätta godset.

Mot denna bakgrund anmodades kronofogdemyndigheten att redogöra för vilka rättsliga överväganden som hade legat till grund för beslutet om utmätning. Vidare skulle kronofogdemyndigheten svara på om myndigheten med hänsyn till den utredning som förelåg i målet hade övervägt att meddela B.H. ett föreläggande enligt 4 kap. 20 § UB eller om kronofogdemyndigheten i något skede övervägt att häva utmätningen med stöd av 4 kap. 33 § UB. Kronofogdemyndigheten skulle därvid redogöra för skälen för myndighetens ställningstaganden i dessa avseenden.

2. B.H. har väckt talan vid Halmstads tingsrätt mot staten och A.L. Staten har medgivit käromålet. Tingsrätten har ännu inte meddelat dom i målet. Sedan A.L. hade överklagat kronofogdemyndighetens beslut om utmätning meddelade Halmstads tingsrätt inhibitionsbeslut den 3 juli 1995 i vilket tingsrätten

förordnade att vidare verkställighet tills vidare inte fick ske såvitt avsåg de två persondatorer som ägs av B.H. Tingsrätten meddelade beslut i målet den 11 augusti 1995 och hävde därvid utmätningen av två persondatorer, som B.H. enligt tingsrätten hade förmått att styrka sin äganderätt till.

Av de ingivna handlingarna framgår att kronofogdemyndigheten lämnade ut en del av den utmätta egendomen till B.H. den 13 juli 1995, vilket rimligen innebar att kronofogdemyndigheten hävde utmätningen av den egendomen.

Kronofogdemyndigheten anmodades att redogöra för de rättsliga överväganden som föregick beslutet att häva utmätningen. I samband därmed skulle kronofogdemyndigheten uppge om tingsrätten, som hade överklagandet under handläggning, underrättades om att utmätningen hade upphävts. Vidare skulle kronofogdemyndigheten redogöra för den rättsliga grunden för beslutet att överlämna godset till B.H.

3. Den egendom som utmättes den 18 april 1995 har förtecknats i en bilaga till ett protokoll över utmätningen. Det kan ifrågasättas om egendomen är tillräckligt individualiserad i förteckningen. Förteckningen medför bl.a. att det är förenat med svårigheter att identifiera den egendom som lämnades ut till B.H. den 13 juli. Kronofogdemyndigheten anmodades att yttra sig om detta.

Kronofogdemyndighetens andra remissvar

Kronofogdemyndigheten hänvisade åter till ett yttrande från Hans Trygg.

När det först gäller frågan vilka rättsliga överväganden som låg till grund för beslutet om utmätning framhöll Hans Trygg bl.a. följande omständigheter. A.L. hade skulder till staten. Han var väl känd för kronofogdemyndigheten och var ålagd näringsförbud. Det var svårt att övervaka näringsförbudet, eftersom A.L. i olika sammanhang använde sig av bulvaner. Innan kronofogdemyndigheten beslutade om utmätning besökte B.H. myndigheten vid minst ett par tillfällen och frågade hur han skulle bete sig för att få två persondatorer som tillhörde honom. Han klargjorde för B.H. att egendom som A.L. hade innehaft på civilrättsliga grunder inte kunde överlämnas av åklagaren till tredje man när beslaget hävdes om A.L. motsatte sig detta. Vidare framhöll han för B.H. att inte heller kronofogdemyndigheten kunde lämna ut egendomen till honom om utmätningen hävdes.

Hans Trygg uppgav vidare att det inte var aktuellt att meddela B.H. något formligt föreläggande enligt 4 kap. 20 § UB, eftersom B.H. på hans inrådan redan hade väckt talan om bättre rätt till egendomen. Han framhöll också att kronofogdemyndigheten faktiskt hävde utmätningen av viss egendom genom att lämna ut den till B.H. den 13 juli 1995.

Vad sedan gäller frågan om vilka rättsliga överväganden som föregick beslutet att häva utmätningen framhöll Hans Trygg att tingsrättens beslut i utmätningsärendet bara kunde gå i en riktning. Han anförde också att inhibitionsbeslutet innebar att kronofogdemyndigheten inte fick sälja den utmätta egendomen till förfång för B.H. Vidare anförde han att tvistemålet rörande bättre rätt till den utmätta egendomen också bara kunde gå i en

riktning enligt hans uppfattning, eftersom A.L. hade uppgett att egendomen inte tillhörde honom utan S. A. L. AB och detta bolag hade förklarat att egendomen inte tillhörde bolaget. Han pekade också på att staten genom Riksskatteverket hade medgett att egendomen lämnades ut till B.H.

Hans Trygg förklarade att kronofogdemyndigheten inte hann underrätta tingsrätten om den upphävda utmätningen innan tingsrätten meddelade beslut därom på grund av hög arbetsbelastning och att andra arbetsuppgifter prioriterades.

Angående den rättsliga grunden för att lämna ut den utmätta egendomen till B.H. hänvisade Hans Trygg åter till att A.L., bolaget och staten i skrivelser till tingsrätten hade avstått från att hävda rätt till egendomen och att B.H. då kvarstod som rättmätig ägare till egendomen. Han pekade vidare på att tingsrättens inhibitionsbeslut innebar att egendomen inte fick säljas och att Riksskatteverket medgav att egendomen lämnades ut.

När det slutligen gäller frågan om den utmätta egendomen var tillräckligt individualiserad i utmätningsbeslutet anförde Hans Trygg att den förteckning över egendom som fogats till beslutet grundades på åklagarmyndighetens beslagsprotokoll och att förteckningen gjordes så tydlig som möjligt.

Remiss till tingsrätten

Beträffande tingsrättens handläggning av A.L:s överklagande av utmätningsbeslutet framkom genom handlingarna i ärendet följande.

A.L. åberopade till stöd för sitt överklagande att den egendom som utmättes den 18 april 1995 inte var hans personliga egendom utan tillhörde företaget S. A. L. AB. Riksskatteverket yttrade sig i ärendet och medgav därvid bifall till hävning av utmätningen beträffande två persondatorer som tillhörde tredje man, B.H., men bestred överklagandet i övrigt. Tingsrätten hävde utmätningsbeslutet rörande två persondatorer. Överklagandet i övrigt avslogs. I skälen till beslutet yttrade tingsrätten följande.

Med hänsyn till vad Riksskatteverket anfört finner tingsrätten att B.H. förmått styrka sin äganderätt till två persondatorer. Utmätningen i denna del skall därför hävas.

Med anledning av vad som framkommit anmodades Halmstads tingsrätt att yttra sig om följande.

1. Trots att Riksskatteverket hade medgett A.L:s talan till viss del har tingsrätten inte grundat beslutet på verkets medgivande utan på att B.H. enligt tingsrättens uppfattning hade förmått styrka sin äganderätt till den aktuella egendomen. B.H. var inte part i ärendet i tingsrätten. Frågan om hans äganderätt till den utmätta egendomen hade inte heller tagits upp av A.L.

2. Genom det överklagade beslutet, utmätningsbeslutet den 18 april 1995, hade kronofogdemyndigheten utmätt en mängd datorutrustning, som hade förtecknats i protokollet över utmätningen. Tingsrätten hävde utmätningen av två persondatorer. Vid en jämförelse mellan tingsrättens beslut och kronofogdemyndighetens förteckning kan det ifrågasättas om tingsrätten med tillräcklig noggrannhet angett vilken egendom beslutet omfattar.

Tingsrätten, lagmannen Nils Ljunggren, inkom med ett remissvar till vilket hade fogats ett yttrande från rådmannen Thomas Chambert, som handlagt målet rörande den överklagade utmätningen.

Thomas Chambert anförde följande.

När det gäller frågan om huruvida tingsrätten borde ha dömt på Riksskatteverkets medgivande kan jag först konstatera att grunden för Riksskatteverkets medgivande inte är densamma som den A.L. åberopat till stöd för sitt överklagande. Riksskatteverket har anfört att de båda datorerna tillhör B.H. under det att A.L. hävdat att de tillhör S. A. L. AB (bolaget). Anledningen till min formulering var just att undvika att problem skulle uppkomma vid verkställigheten. Om jag endast skrivit att talan medgivits hade det kunnat uppstå tveksamheter om huruvida egendomen skulle utlämnas till bolaget eller till B.H.

Till saken hör även att ärendet överklagats till såväl Hovrätten för Västra Sverige som till HD. Ingen av dessa instanser har beviljat prövningstillstånd.

Gregow har i Utsökningsrätt, andra upplagan, s 316, uttalat att utsökningsmål i överinstans får anses som dispositiva.

I detta sammanhang vill jag även nämna rättsfallet NJA 1984 s 330. I det fallet var tvistigt om viss egendom som var under leverans hade utlämnats till köparen (gäldenären). Kronofogdemyndigheten ansåg att egendomen befann sig i köparens besittning och utmätte den. Hovrätten, som inte kommunicerat ärendet, fastställde utmätningen. I HD medgavs överklagandet av Riksskatteverket, varefter HD dömde på medgivandet och hävde utmätningen.

Nämnda rättsfall var dock mer renodlat än mitt fall eftersom parterna var ense om att egendomen, för det fall utmätningen hävdes, skulle anses tillhöra säljaren. I det aktuella fallet har en tredje man hävdat att egendomen är hans, låt vara att han inte överklagat utmätningen.

Sammanfattningsvis anser jag Gregows uttalande och nämnda rättsfall talar för att jag använt fel formulering. I så fall är jag den förste att beklaga detta. Dock vill jag framhålla att jag inte gjort fel i sak eftersom jag helt gått på Riksskatteverkets linje.

Härefter går jag in på frågan om beslutet kunde ha fått en tydligare utformning. I detta hänseende anser jag att tingsrätten är bunden av vad som anges i Kronofogdemyndighetens beslut. Tingsrätten har visserligen möjlighet att förelägga Kronofogdemyndigheten att avge yttrande när det gäller skälen för beslutet – i den mån ett sådant yttrande inte redan finns. Däremot anser jag att tingsrätten är förhindrad att begära precisering av själva beslutet. De enda möjligheter som står tingsrätten till buds i detta avseende är att antingen godtaga beslutet som det är, eller undanröja det på grund av grovt rättegångsfel.

När det gäller utsökningsärenden finns krav på en skyndsam handläggning. Kravet på snabbhet måste ständigt vägas mot kravet på att ärendet blir ordentligt utrett. I nu aktuellt hänseende är det så att Kronofogdemyndigheten har nära kontakt med de lokaler där utmätt egendom förvaras. Jag anser därför att det måste ankomma på den myndigheten att formulera sina beslut så tydligt att inte tveksamheter kan uppkomma vid verkställigheten.

Det är vidare min uppfattning att tingsrätten i sin egenskap av överinstans inte kan ge några förtydliganden eller tillägg till Kronofogdemyndighetens beslut. Att i mitt fall återförvisa ärendet till Kronofogdemyndigheten, anser jag hade varit fel. Det har för mig inte funnits anledning att ifrågasätta att egendomen varit tillräckligt specificerad.

Vidare anser jag att hovrätten eller HD skulle ha reagerat om de ansett att beslutet varit oklart formulerat.

Sammanfattningsvis: Om Riksskatteverket haft fullt klart för sig vilka två persondatorer saken gäller, varför skulle jag då tveka. Av Gregow a a s 317 framgår nämligen att överinstans är bunden av ett medgivande så länge det inte kan anses att grovt rättegångsfel föreligger. Jag ansåg inte att så var fallet.

Nils Ljunggren anförde att tingsrätten delar Thomas Chamberts uppfattning att beslutet borde ha grundats på Riksskatteverkets medgivande. När det gäller frågan om beslutet med tillräcklig noggrannhet anger vilken egendom beslutet omfattar anförde Nils Ljunggren följande.

Enligt tingsrättens mening bör det av ett beslut om hävande av utmätning i viss del klart framgå vilken egendom som avses med hävningsbeslutet. Om det inte av utmätningsprotokoll och handlingarna i tingsrättens ärende klart framgår vilken egendom som ej längre skall vara utmätt, bör ovissheten undanröjas före beslutet, exempelvis genom kontakter med kronofogdemyndigheten och Riksskatteverket. Den omständigheten att utsökningsmål skall handläggas skyndsamt får inte föranleda annat.

Övrigt

B.H. kommenterade remissvaren.

Bedömning

JO Pennlöv anförde för egen del följande.

Kronofogdemyndighetens handläggning

B.H:s klagomål gäller främst det förhållandet att kronofogdemyndigheten inte har lämnat ut den egendom till honom som han anser sig vara berättigad till. Vad som framkommit genom utredningen ger mig emellertid anledning att inledningsvis uppehålla mig vid frågor som rör förhållandet till tredje man vid utmätning av lös egendom.

Lös egendom får enligt 4 kap. 17 § UB utmätas, om det framgår att egendomen tillhör gäldenären eller om han enligt 4 kap. 18 § eller 19 § skall anses vara ägare. I 18 § anges att gäldenären skall anses vara ägare till lös egendom som han har i sin besittning, om det ej framgår att egendomen tillhör annan. Det senare ledet i stadgandet innebär att utmätning inte får ske om det är *styrkt* att egendomen tillhör annan. I fall där det uppkommer fråga huruvida viss egendom tillhör tredje man har kronofogdemyndigheten skyldighet att skapa klarhet i saken. Myndigheten skall självmant beakta tredje mans rätt. 19 § behandlar egendom som är i makars besittning och är således inte av intresse i detta ärende.

Utmäts lös egendom enligt 4 kap. 18 § UB trots att tredje man har påstått bättre rätt till egendomen, skall kronofogdemyndigheten, om skäl föreligger, enligt 4 kap. 20 § UB förelägga tredje mannen att inom en månad från det att föreläggandet delgavs honom väcka talan i saken mot sökanden och gäldenären. Detsamma gäller, om tredje man påstår bättre rätt först sedan utmätning har skett. Efterkommer tredje man ej föreläggandet, har han enligt

andra stycket i samma stadgande förlorat sin rätt mot sökanden, om denne ej inom den angivna tiden väckt talan i saken mot tredje mannen.

I 4 kap. 33 § UB anges att om det genom rättegång eller på annat sätt blir utrett att utmätt egendom tillhörde tredje man, skall utmätningen hävas, såvida ej tredje mannen efter föreläggande har förlorat sin rätt mot sökanden. Vid sådana förhållanden skall kronofogdemyndigheten självmant häva utmätningen. Det finns inte någon tidsbegränsning för hävande av utmätning på denna grund.

I förevarande fall får den egendom som utmättes anses ha varit i A.L:s besittning, trots att egendomen vid utmätningstillfället hade tagits i beslag av polismyndigheten. Därmed skulle A.L. således enligt 4 kap. 18 § UB presumeras vara ägare till egendomen. Vid utmätningstillfället visste kronofogdemyndigheten emellertid att B.H. hävdade att han hade bättre rätt till en del av utmätningsgodset. Myndigheten hade därvid att ta ställning till om de förhållanden som B.H. åberopade till stöd för sitt äganderättsanspråk bröt presumtionen. I yttrandet till tingsrätten i utmätningsärendet framförde kronofogdemyndigheten uppfattningen att B.H. hade förmått styrka sitt anspråk. Myndighetens remissvar är inte klargörande i fråga om vilka rättsliga överväganden som gjordes vid utmätningen. Utredningen tyder dock på att myndigheten redan vid utmätningen ansåg att B.H. hade fog för sitt äganderättsanspråk. Vid dessa förhållanden finner jag skäl att ifrågasätta beslutet att utmäta den egendom som omfattades av anspråket med stöd av 4 kap. 18 § UB. Med beaktande av bl.a. att utmätningsbeslutet har varit föremål för tingsrättens prövning efter överklagande uppehåller jag mig inte vidare vid saken.

Med hänsyn till vad som framkommit inställer sig frågan om kronofogdemyndigheten övervägde att meddela B.H. föreläggande enligt 4 kap. 20 § UB att väcka talan mot A.L. och staten om bättre rätt till godset. Kronofogdemyndigheten har i denna del anfört att myndigheten inte meddelade B.H. något formellt föreläggande men att han på inrådan från myndigheten ändå väckte en sådan talan.

Frågan om föreläggande faller i regel då talan om bättre rätt till egendomen redan är anhängiggjord. B.H. väckte emellertid sådan talan först efter utmätningen. Jag vill därför erinra om att en informell inrådan om att väcka talan inte kan ersätta ett formellt föreläggande. Till ett föreläggande enligt 4 kap. 20 § UB är nämligen vissa rättsverkningar knutna. Om tredje man inte väcker talan inom en månad från det att föreläggandet delgavs honom, förlorar han sin rätt mot sökanden i utmätningsmålet. En annan väsentlig verkan av ett föreläggande är att det medför ett principiellt förbud mot exekutiv försäljning av den utmätta egendomen (jfr 8 kap. 5 § första stycket UB).

Jag övergår härefter till att behandla kronofogdemyndighetens agerande i samband med att utmätningen hävdes och kommer därmed in på den fråga som B.H. tog upp i sin anmälan.

Kronofogdemyndigheten hävde utmätningen av viss egendom genom att lämna ut egendomen till B.H. Om jag har förstått kronofogdemyndigheten rätt, var den rättsliga grunden för beslutet att det hade blivit utrett att egendomen tillhörde B.H. Innan utmätningen hävdes hade kronofogdemyndig-

heten inhämtat muntligt yttrande från staten genom Riksskatteverket, som medgav att utmätningen hävdes.

När en utmätning hävs skall utmätningsgodset återställas. Egendomen skall därvid i princip återställas till den person som hade egendomen i sin besittning när utmätningen skedde utan några överväganden om vilken rätt vederbörande har till egendomen. Det ankommer således inte på kronofogdemyndigheten att fastställa äganderätten till egendomen. I förevarande fall har emellertid myndigheten gjort en bedömning av äganderättsfrågan och därefter överlämnat godset till B.H. Oavsett vilka bevekelsegrunder kronofogdemyndigheten hade för detta agerande är jag starkt kritisk till det inträffade. Myndigheten ägde inte lämna ut någon egendom till B.H. Det är anmärkningsvärt att myndigheten i sitt remissvar i denna del har åberopat att B.H. avgav ett löfte om att egendomen skulle återlämnas om han förlorade tvistemålet. Ett sådant löfte kan inte anses ha rättslig verkan. Om tingsrättens kommande dom hade gått honom emot, hade myndigheten inte haft någon möjlighet att utan vidare återta egendomen. Ett återtagande förutsätter nämligen en exekutionstitel med förpliktelse för B.H. att utge egendomen.

Till det sagda kommer att kronofogdemyndigheten hävde utmätningen genom självrättelse sedan A.L. hade överklagat beslutet och handlingarna i målet hade överlämnats till tingsrätten. Kronofogdemyndigheten bör emellertid inte vidta självrättelse i fall där handlingarna överlämnats till tingsrätt och saken därmed har kommit under rättens prövning (jfr Walin m.fl. Utsökningsbalken och promulgationslag m.m., andra uppl., s. 618). Jag är således kritisk till kronofogdemyndighetens agerande även i detta avseende. När nu kronofogdemyndigheten ändå hävde utmätningen ålåg det självfallet myndigheten att underrätta tingsrätten därom. På grund av kronofogdemyndighetens underlåtenhet i detta avseende har tingsrätten kommit att pröva ett beslut som till viss del redan upphävts av kronofogdemyndigheten.

Beträffande de nu behandlade delarna av kronofogdemyndighetens handläggning finner jag anledning att peka på att för den egendom som utmättes gällde olika regler i sakrättsligt avseende. Kronofogdemyndigheten utmätte dels en dator som B.H. uppgav att han hade lämnat till A.L. för att denne skulle uppgradera den, dels en dator med utrustning som B.H. uppgav att han hade köpt av bolaget men som fanns i A.L:s besittning. När det gäller den senare egendomen hade B.H. vid utmätningstillfället inte något sakrättsligt skydd i förhållande till A.L:s borgenärer, eftersom egendomen inte hade traderats till honom. I ett sådant fall föreligger i princip inte någon grund för kronofogdemyndigheten att underlåta att utmäta egendomen eller att häva utmätning. Med hänsyn till att det rörde sig om ett allmänt mål kunde kronofogdemyndigheten emellertid i sin borgenärsroll underlåta att verkställa utmätning av den egendom som inte var sakrättsligt skyddad.

Den fråga som återstår att behandla är kronofogdemyndighetens utformning av förteckningen över den utmätta egendomen i protokollet den 18 april 1995.

I 6 kap. 9 § UB anges att kronofogdemyndigheten så snart som möjligt skall förteckna och värdera utmätt lös egendom.

Hur utförligt lös egendom bör beskrivas i förteckningen får bedömas från fall till fall. Det är emellertid viktigt att beskrivningen är så noggrann att

egendomen utan svårighet går att identifiera. Det behövs bl.a. när utmätningen, som i förevarande fall, upphävs till viss del, eller om utmätningen överklagas. När det rör sig om egendom som betingar ett inte oväsentligt värde bör särskild vikt läggas vid en detaljerad beskrivning.

Förteckningen över egendomen som utmättes vid det aktuella tillfället upptar bl.a. ett antal systemenheter, skrivare och tangentbord (p. 4, 5, 8, 12, 13, 15, 16 och 20 i förteckningen). I flertalet fall har den egendomen inte beskrivits närmare. Myndigheten borde så långt det var möjligt ha antecknat uppgifter om fabrikat, modell och serienummer. Sådana uppgifter har i viss utsträckning antecknats i det kvitto som upprättades när egendom lämnades ut till B.H., vilket visar att uppgifterna var tillgängliga. I förteckningen har kronofogdemyndigheten också tagit upp bl.a. en kartong innehållande ett trettiotal dataspel (p. 1), tolv CD med vardera tio spel (p. 5), en kartong med arton användarhandböcker (p. 6), fyrtio CD-ROM och sju programvaror (p. 11). Kronofogdemyndigheten borde ha beskrivit även detta gods närmare genom att ange t.ex. titlar.

Min uppfattning är således att beskrivningen av den utmätta egendomen är otillräcklig. Bristerna medför bl.a. att den egendom som myndigheten har lämnat ut till B.H. inte med lätthet kan identifieras i förteckningen. Detta gäller t.ex. två tangentbord och ett antal användarhandböcker.

Jag vill slutligen erinra om att en ungefärlig uppskattning av egendomens värde måste göras redan vid utmätningen. Syftet är främst att möjliggöra för förrättningsmannen att bedöma om det är försvarligt att utmäta egendomen och om även annan egendom behöver utmätas. I protokollet från utmätningen den 18 april 1995 har kronofogdemyndigheten inte tagit upp något värde på den utmätta egendomen. Huruvida en värdering har skett vid en senare tidpunkt framgår inte av de handlingar som har varit tillgängliga vid granskningen. Jag förutsätter självfallet att egendomen har värderats.

Vad som framkommit i övrigt om kronofogdemyndighetens handläggning föranleder inte några ytterligare åtgärder eller något uttalande från min sida.

Tingsrättens handläggning

Som tingsrätten anfört är utmätningsärenden i princip dispositiva. I detta avseende är de jämförbara med dispositiva tvistemål. Handläggningen sker i övrigt i enlighet med ärendelagen (före den 1 juli 1996 lagen – 1946:807 – om handläggningen av domstolsärenden). Dispositionsprincipen innebär att rätten inte får döma över annat eller mer än vad en part i behörig ordning har yrkat. I dispositiva mål gäller vidare att rättens avgörande inte kan grundas på någon omständighet, som inte har åberopats av en part till stöd för hans talan. För att en omständighet skall få läggas till grund för rättens avgörande krävs emellertid inte bara att den åberopats av någon av parterna utan även att åberopandet gjorts av den part som har vad man brukar kalla åberopsbördan för ifrågavarande omständighet. Vidare gäller att svarandens medgivande av käromålet skall medföra att kärandens talan bifalls (jfr 17 kap. 3 § rättegångsbalken).

I ett fall som det förevarande, där en gäldenär överklagar ett utmätningsbeslut med yrkande om att det skall hävas, och sökanden medger yrkandet,

innebär det sagda att rätten skall bifalla gäldenärens yrkande och häva utmätningen. Rättens avgörande skall grundas endast på medgivandet och inte på någon omständighet som har åberopats av sökanden.

Mot denna bakgrund är jag kritisk till tingsrättens formulering av beslutet i utmätningsärendet. Beslutet grundas på att B.H. enligt rättens uppfattning har styrkt sin äganderätt till egendomen. I stället borde beslutet ha grundats på att staten hade medgett A.L:s yrkande om hävning av utmätningen. Frågan om B.H:s äganderätt faller utanför ramarna för det aktuella utmätningsärendet. Thomas Chambert har anfört att formuleringen av beslutet var föranledd av att det inte skulle uppkomma någon tveksamhet om vem egendomen skulle lämnas ut till. Som framgått ovan ägde emellertid kronofogdemyndigheten inte lämna ut egendomen till B.H.

Av tingsrättens beslut att häva utmätningen framgår inte klart vilken egendom som omfattas av beslutet. I denna del kan jag ansluta mig till vad Nils Ljunggren har anfört. Tingsrätten kan således inte heller på denna punkt undgå kritik för sin handläggning.

Kronofogdemyndighets hantering av en av tredje man ställd säkerhet

(Dnr 2212-1996)

Sedan P.N. anmält Kronofogdemyndigheten i Göteborgs och Bohus län för dess handläggning av ett mål om utmätning inhämtade *JO Pennlöv* kronofogdemyndighetens akt i målet. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Kronofogdemyndigheten utmätte den ifrågavarande bilen för dödsboets efter E.N. skulder med stöd av 4 kap. 17 § utsökningsbalken. P.N. hade besittningen till fordonet men kronofogdemyndigheten ansåg att den överlåtelse av bilen som hade skett mellan P.N. och hans framlidna hustru inte hade tillkommit på sätt som medförde sakrättsligt skydd. Bilen utmättes den 28 mars 1996. Enligt noteringar samma dag i kronofogdemyndighetens "löpande protokoll" ville P.N. "ställa säkerhet i stället för att bilen hämtades och kördes till garaget". Detta skedde också genom en banköverföring av 70 000 kr till kronofogdemyndighetens postgiro samma dag. P.N. begärde rättelse av utmätningen den 1 april. I beslut den 11 april 1996 avslog kronofogdemyndigheten P.N:s begäran. P.N. överklagade utmätningsbeslutet. Göteborgs tingsrätt lämnade i beslut den 29 april överklagandet utan bifall. Den 11 juli 1996 hävdes dock utmätningen av Hovrätten för Västra Sverige.

Kronofogdemyndigheten och Riksskatteverket yttrade sig efter remiss. Efter att ha redogjort för omständigheterna anförde kronofogdemyndigheten bl.a. följande.

P.N. föreslog att han skulle betala en summa uppgående till bilens värde och att kronofogdemyndigheten därefter skulle lämna bilen i hans vård. Han skulle vidare i första hand begära rättelse av utmätningen av bilen och i andra hand överklaga samma utmätning. För det fall han förlorade utsökningsmålet skulle KFM ta i anspråk bilens värde jämte ränta. För att tillmötesgå P.N. träffade kronofogdemyndigheten en överenskommelse med honom i enlighet med hans förslag. Det är kronofogdemyndighetens

uppfattning att det var klart för P.N. att bilen var utmätt även efter överenskommelsen och att det var utmätningen av bilen som skulle prövas av högre instans. Vidare var det klarlagt att de 70 000 kr som erlades inte var någon avbetalning på skulden i sig. Avsikten var aldrig att de 70 000 kr som erlades skulle utgöra säkerhet på sätt är stadgat i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Betalningen var endast ett sätt för P.N. att få behålla bilen i sin besittning.

Riksskatteverket anförde följande.

Kronofogdemyndigheten utmätte bilen 1996-03-28 och beslöt att omhändertа den samma dag. När Norlin protesterade mot att bilen skulle omhändertas kom man i stället överens om att han skulle ställa säkerhet motsvarande bilens värde 70 000 kr.

Enligt Riksskatteverkets uppfattning kan myndigheten inte kritiseras för vad som hände före det att säkerheten ställdes. Enligt verkets bedömning fanns det också skäl för att finna en lösning som medgav att bilen stannade kvar i Norlins besittning. Ett överklagande kan ta ett antal månader i anspråk innan det är slutligt avgjort. I de fall klaganden får tillbaka en bil som har varit omhändertagen har bilen ofta sjunkit i värde. Klaganden har inte heller under denna tid haft tillgång till bilen för vilket han inte får någon kompensation. Myndighetens åtgärd att låta Norlin ställa säkerhet för bilen och behålla den bör därför bedömas positivt. När myndigheten vidtog en åtgärd som går utöver vad som är vanligt borde man dock ha varit noggrann vid dokumentationen. En särskild handling borde ha satts upp där samtliga förutsättningar för mottagande av säkerheten angavs. Norlin borde ha fått en kopia av handlingen och kvitterat med sin underskrift att han var införstådd med överenskommelsen. Den enda dokumentation som finns är en anteckning i akten.

Enligt Riksskatteverkets uppfattning har myndigheten brustit vid dokumentationen.

I sitt den 22 april 1997 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Det kan konstateras att förutsättningarna för ställande av säkerhet enligt indrivningslagen inte var uppfyllda eftersom frågan om anstånd för gäldenären, dvs. dödsboet, inte var aktuell. Såsom både kronofogdemyndigheten och Riksskatteverket anfört i yttrandena torde det i själva verket ha rört sig om en tredje mans ställande av säkerhet för att få fortsätta att nyttja den utmätta egendomen. Det torde har varit fråga om en överenskommelse grundad på civilrättsliga regler om avtals ingående och ställande av säkerhet.

Vad beträffar överenskommelsens innebörd vill jag anföra följande.

P.N. – men objektivt sett också kronofogdemyndigheten – har enligt min mening haft anledning att känna sig osäker på vad överenskommelsen avseende insättande av medel på kronofogdemyndighetens postgirokonto egentligen innebar, eller vad den kunde komma att innebära. Kronofogdemyndigheten borde alltså både för sig själv och för P.N. ha klargjort överenskommelsens innebörd och låtit denna komma till klart skriftligt uttryck. Rimligheten av detta mitt påstående illustreras enligt min mening bl.a. av att det av handlingarna i kronofogdemyndighetens akt framgår att P.N. och myndigheten haft i vissa avseenden oförenliga uppfattningar om överenskommelsens innebörd. Sålunda har P.N. i skrivelse den 1 april 1996 –

"Begäran om rättelse alternativt överklagande" – bl.a. uttryckt att hans begäran/överklagande avsåg "...utmätningsbeslut avseende...personbil Volvo 744 1988, sedermera ändrat till 70 000 kr kontant". Kronofogdemyndigheten har i beslutet den 11 april 1996, att lämna P.N:s begäran om rättelse utan bifall, avslutningsvis anfört: "För det fall utmätningen står sig kommer KFM att taga i anspråk de av Er betalda 70 000 kr jämte ränta." P.N. hade tydligen den uppfattningen att utmätningen hade kommit att avse de 70 000 kronorna, vilket emellertid inte var fallet. Kronofogdemyndighetens uttalande betyder, som jag uppfattat det, att myndigheten – för det fall utmätningen skulle ha vunnit laga kraft – skulle ha hävt denna och samtidigt med stöd av överenskommelsen med P.N., som ersättning för bilen, ha tagit i anspråk säkerheten jämte dess avkastning.

Som jag redan antytt anser jag att det ligger i sakens natur att ett avtal av det aktuella slaget mellan en kronofogdemyndighet och en enskild bör komma till skriftligt uttryck. Jag delar således Riksskatteverkets bedömning även på den punkten att överenskommelsen mellan P.N. och kronofogdemyndigheten borde ha kommit till uttryck i en särskild skriftlig handling med angivande av samtliga förutsättningar för mottagande av säkerheten. I en sådan skriftlig handling borde således ha angetts bl.a. hur och under vilka omständigheter samt i vilken omfattning säkerheten kunde tas i anspråk. Dessutom borde noterats uppgifter om bilens skick vid tidpunkten för överenskommelsen att kvarlämna den i P.N:s vård. Vidare kan diskuteras om inte överenskommelsen borde ha föregåtts av en från kronofogdemyndighetens synpunkt mera grundligt genomförd värdering av fordonet. Om utmätningen skulle ha stått sig kan det nämligen tänkas att tvist hade uppkommit angående bilens värde. Eftersom avtalet mellan kronofogdemyndigheten och P.N. varit att betrakta som P.N:s ställande av säkerhet för fordonet följer därav också att kronofogdemyndigheten inte utan vidare, mot P.N:s bestridande, skulle ha kunnat ta i anspråk de 70 000 kronorna jämte ränta. En förutsättning härför hade nämligen varit att bilens värde motsvarade eller översteg det belopp som ställts som säkerhet (jfr 37 § avtalslagen).

– – –

I det som jag här redovisat som min uppfattning ligger kritik mot kronofogdemyndighetens agerande. För undvikande av oklarheter vill jag därför understryka att mitt instämmande i Riksskatteverkets inställning också omfattar den positiva synen i och för sig på att kronofogdemyndigheten lät P.N. ställa säkerhet för bilen. Jag kan inte med utgångspunkt i detta ärende avgöra om det här aktuella förfarandet är ofta förekommande hos kronofogdemyndigheterna. I den mån så är eller blir fallet, bör, enligt min mening, Riksskatteverket överväga att i sin egenskap av chefsmyndighet för exekutionsväsendet utfärda rekommendationer för kronofogdemyndigheterna i frågan.

Kronofogdemyndighet har saknat grund för att med exekutiva medel återkräva ett efter utmätning felaktigt utbetalt belopp

(Dnr 10-1996)

I en anmälan anförde C.T. bl.a. följande. Sedan hon till Kronofogdemyndigheten i Stockholms län lämnat en dom för verkställighet utmätte myndigheten svarandens överskjutande skatt och pengarna utbetalades till henne. Därefter fick hon av en kronofogde meddelande om att hon skulle återbetala det belopp hon erhållit. Hon motsatte sig återbetalning men kronofogdemyndigheten hotade då med att utmäta hennes lön.

Ärendet remitterades till kronofogdemyndigheten för yttrande. Av remissvaret framgick bl.a. att den dom som C.T. ingett inte innefattade en sådan preciserad förpliktelse att fullgöra, vilken kan läggas till grund för verkställighet. Ansökan om verkställighet borde ha avslagits med hänvisning att domen utgör underlag för betalningsföreläggande.

På grund av förbiseende från kronofogdemyndigheten har en invändning från svaranden inte prövats i målet. Utmätning skedde i överskjutande skatt den 9 augusti 1995 och beloppet utbetalades till C.T. den 29 augusti 1995. Efter överklagande undanröjde Stockholms tingsrätt utmätningen den 22 november 1995. Kronofogdemyndigheten skrev med anledning av tingsrättens beslut till C.T. och begärde återbetalning. Hon betalade tillbaka beloppet, vilket i sin tur tillställts svaranden.

Kronofogdemyndigheten anförde närmare följande.

Av utsökningsbalken 18 kap. 14 § framgår att vid bifall till ett överklagande av ett visst beslut får även ett senare beslut i målet hävas när det kan ske, om detta har samband med det förra beslutet och inte hade vunnit laga kraft mot klaganden när han överklagade det första beslutet. I förevarande fall har beslut om betalning av utmätta medel ett sådant samband med utmätningsbeslutet, att det kunnat hävas med stöd av nämnda lagrum. Utbetalningsbeslutet hade inte vunnit laga kraft, när överklagandet skedde. Av utsökningsbalken 3 kap. 22 § framgår vidare att en redan vidtagen åtgärd skall såvitt möjligt återgå, om en exekutionstitel upphävs. I mål om utmätning skall kronofogdemyndigheten på begäran utsöka vad borgenären skall betala tillbaka. I begreppet utsökning inbegrips utmätning i lön.

Kronofogdemyndigheten har således haft stöd för att kräva C.T. åter på det belopp, som på grund av den felaktiga utmätningen betalats till henne. En annan sak är att kronofogdemyndigheten genom sitt från början felaktiga agerande kunnat bibringa C.T. en annan uppfattning, vilket beklagas. Att kronofogdemyndigheten erbjudit sin hjälp med ansökan till betalningsföreläggandeenheten och också i övrigt lämnat uppgift om möjligheten att vända sig till JO respektive JK framgår av en skrivelse av den 4 december 1995 från kronofogden Karin Hedar till C.T.

Ärendet remitterades därefter till Riksskatteverket (RSV) för yttrande angående kronofogdemyndighetens handläggning av frågan om C.T:s återbetalningsskyldighet av till henne utbetalt belopp. Riksskatteverkets generaldirektör Anitra Steen anförde i remissvaret följande.

RSV anser att beslutet om utbetalning och utmätningsbeslutet har sådant samband att det förstnämnda beslutet hade kunnat upphävas med stöd av 18 kap. 14 § utsökningsbalken (UB).

I sitt beslut den 22 november 1995 i mål Ä 7-119-95 har Stockholms tingsrätt undanröjt utmätningen. Tingsrätten har emellertid inte fattat något beslut i fråga om kronofogdemyndighetens beslut om utbetalning.

Eftersom utbetalningsbeslutet inte har ändrats, har 13 kap. 20 § UB inte blivit tillämplig. Riksskatteverket anser därför att det inte varit möjligt att hos C.T. utsöka det felaktigt utbetalda beloppet med stöd av bestämmelsen.

Till skillnad mot kronofogdemyndigheten, anser verket inte att bestämmelsen i 3 kap. 22 § UB varit tillämplig i detta fall. Prövningen i tingsrätten har inte gällt exekutionstiteln utan endast utmätningsbeslutet.

Med anledning av uppgifterna i kronofogdemyndighetens yttrande har verket inhämtat uppgifter från den för handläggningen ansvariga kronofogden, som numera tjänstgör hos verket. Hon har först nu fått del av kronofogdemyndighetens yttrande.

Hon har lämnat följande förklarande kommentar till det besked om återbetalningsskyldighet som lämnats till C.T.

När det stod klart att utmätningen helt saknade grund och egentligen borde ha betraktats som en nullitet, var hennes strävan att med beaktande av båda parternas intressen få felaktigheterna att återgå. Utmätningen och utbetalningen till C.T. var föranledda av misstag. Utan att det kom till något formligt uttryck, styrdes hennes handlande i fråga om återbetalningsskyldigheten av den huvudregel som anses gälla vid misstagsbetalning, nämligen att betalningen skall gå åter.

Hon kan inte nu minnas hur orden föll vid samtalen med C.T. Samtalen fördes dock i en lugn ton. Hon kan inte erinra sig att hon skulle ha tagit upp frågan om löneexekution. Detta framstår inte som troligt eftersom hon inte visste om C.T. hade löneinkomster.

Sammanfattningsvis anser verket att det inte funnits grund för att hos C.T. med löneexekution eller andra exekutiva medel driva in det felaktigt utbetalda beloppet. Verket anser emellertid att kronofogdemyndighetens begäran, när det var klart att handläggningen i grunden var helt felaktig, om återbetalning av beloppet inte bör kritiseras. En sådan begäran måste givetvis framställas så försiktigt och tydligt att motparten inte får intrycket att det finns ett hot om exekution. Även om tonen i kronofogdemyndighetens skriftliga besked om återbetalningsskyldighet framstår som väl bestämd, kan det av utredningen inte anses framgå att det framställts något "hot" om löneexekution eller om andra exekutiva åtgärder.

I sitt den 18 december 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Riksskatteverket har i sitt remissvar redogjort för sin inställning i fråga om tillämpliga lagrum och kronofogdemyndighetens handläggning av målet. Jag delar verkets uppfattning och slutsatser och ansluter mig till vad som anförts i remissvaret. Anmälan föranleder således inget särskilt uttalande från min sida.

Kritik mot kronofogdemyndighet för att gods, som tagits om hand vid avhysning, förvarats på en kronokommissaries tjänsterum

(Dnr 11-1996)

Den 2 juni 1993 avhystes C.A. från sin lägenhet i Nyköping genom Kronofogdemyndighetens i Södermanlands län försorg. Avhysningen verkställdes genom att kronofogdemyndigheten bytte lås till lägenheten (den s.k. lås- och namnbytesmetoden). I lägenheten fanns en stor mängd egendom. Kronofog-

demyndigheten gjorde bedömningen att en del av egendomen kunde komma att bli föremål för utmätning medan annan egendom ingick i C.A:s beneficium. En del föremål var av sådant slag att de skulle forslas bort som sopor. Hyresvärden gick med på att egendomen tills vidare förvarades i lägenheten. C.A. var vid tillfället intagen i kriminalvårdsanstalt.

Kronofogdemyndigheten skrev till C.A. den 8 oktober 1993 och begärde att han skulle ange vilken egendom som var av personlig natur och som kunde betraktas som ett nödvändigt bohag i en bostad. C.A. svarade inte på kronofogdemyndighetens brev.

Den 3 november 1993 beslutade kronofogdemyndigheten om utmätning av viss egendom som förvarades i lägenheten för C.A:s skulder i allmänna och enskilda mål hos kronofogdemyndigheten. Den egendom som inte ansågs vara av något exekutivt värde skulle därefter forslas bort som sopor. Viss egendom togs dock om hand av en syster till C.A.

I en anmälan, som kom in till JO den 2 januari 1996, anförde C.A. bl.a. följande. I november 1995 besökte han tjänstemannen Nils Andersson vid kronofogdemyndigheten. Han upptäckte då att i Nils Anderssons tjänsterum fanns två föremål som tillhörde honom. Det rörde sig om ett verktyg och en träfigur. Föremålen utgjorde nu prydnader i tjänsterummet.

Efter remiss inkom kronofogdemyndigheten med ett yttrande. Myndigheten hade bl.a. inhämtat upplysningar från kronokommissarien Olle Enetjärn, som avgick med pension hösten 1994. Han var förrättningsman vid utmätningen i C.A:s bostad. Beträffande det som C.A. har anfört i anmälan har Olle Enetjärn uppgett följande. Han hade under många år handlagt olika mål rörande C.A. Det som han därigenom kände till om C.A. gav honom anledning att tro att denne skulle söka upp honom efter frigivning från avtjänat straff för att diskutera avhysningen och utmätningen. Bland den egendom som skulle forslas bort som sopor fanns enligt hans uppfattning vissa föremål som kunde vara av visst personligt värde för C.A. Han tog därför undan verktyget och träfiguren i syfte att senare överlämna föremålen till C.A. Föremålen förvarades i hans tjänsterum. När han slutade övertogs rummet av Nils Andersson. Föremålen kom att även fortsättningsvis förvaras i rummet.

Kronofogdemyndigheten yttrade för egen del följande.

Beträffande den nu aktuella egendomen kan det inte försvaras att gäldenärens egendom, om än den saknar värde, förvaras under lång tid och under sådana förhållanden hos en myndighetens tjänsteman att egendomen får karaktär av prydnad eller inventarium. När C.A. inte efter en kortare tid avhämtade egendom eller hörde av sig till myndigheten borde egendomen ha forslats bort eller förvarats på annan lämplig plats, t.ex. i förråd eller dylikt. Det kan konstateras att förfarandet med den aktuella egendomen skett på ett klart olämpligt sätt. De berörda tjänstemännen har erinrats härom och inser numera att så varit fallet. Handlingssättet kommer inte att upprepas.

I sitt den 14 november 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Bestämmelser om avhysning finns i 16 kap. utsökningsbalken. Vid avhysning skall kronofogdemyndigheten i första hand uppmana svaranden att flytta själv eller att anvisa en lämplig plats dit egendomen kan föras. Om

svaranden inte följer uppmaningen skall kronofogdemyndigheten enligt 6 § första stycket vid behov ombesörja transport av egendom som skall bortföras, hyra utrymme för förvaring av egendomen och vidta andra liknande åtgärder som föranleds av avhysningen. Ofta uppdrar kronofogdemyndigheten åt utomstående att förvara egendom som omhändertas vid avhysning. I andra fall förvarar myndigheten egendomen. Den som förvarar egendomen, utomstående eller kronofogdemyndigheten, har enligt 6 § tredje stycket rätt till skälig ersättning av svaranden för förvaringen. Har egendomen inte hämtats tre månader efter avhysningen får den som förvarar egendomen sälja den och ta ut sin fordran ur köpeskillingen eller, om egendomen uppenbarligen saknar försäljningsvärde, bortskaffa den. Innan egendomen säljs eller bortskaffas skall svaranden, om han kan nås, anmanas att hämta egendomen.

Jag delar kronofogdemyndighetens uppfattning att den aktuella egendomen, verktyget och träfiguren, har hanterats på ett klart olämpligt sätt. Av utredningen framgår att egendomen nu förvaras i ett förråd hos myndigheten och att C.A. självfallet kan avhämta den när han så önskar. På grund härav finner jag inte skäl att uppehålla mig vidare vid saken.

En länsrätt har överprövat av försäkringskassa meddelat grundbeslut, trots att kassan fattat nytt beslut efter omprövning

(Dnr 4036-1995)

I en anmälan till JO klagade J.B. på Länsrätten i Västmanlands län för dess handläggning av hans mål rörande sjukpenning och rehabiliteringspenning. Han uppgav bl.a., att han i sitt överklagande till länsrätten av försäkringskassans omprövningsbeslut den 1 juni 1995, vari kassan beslutat att inte utge rehabiliterings- eller sjukpenning till honom efter den 31 mars 1995, yrkade att han skulle beviljas sjukpenning under tid han utreddes vid visst sjukhus. Länsrätten tog emellertid i sin dom i målet den 10 oktober 1995 enbart ställning till hans rätt till rehabiliteringspenning och behandlade således inte frågan om hans rätt till sjukpenning.

Ärendet remitterades till Länsrätten i Västmanlands län för yttrande. I remissvaret hänvisade länsrätten – lagmannen Bo Elmin – som sitt eget till ett yttrande från länsrättsfiskalen Håkan Amgren. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Försäkringskassan har den 15 mars 1995 beslutat att efter den 31 mars 1995 inte betala ut rehabiliteringspenning till J.B. för sjukfall anmält den 29 januari 1994. I beslutet har inte angetts något om hans sjukpenning. I beslut den 28 mars 1995 uppger försäkringskassan att det tidigare beslutet (1995-03-15) att efter den 31 mars 1995 inte längre betala ut rehabiliteringspenning eller sjukpenning kvarstår. Detta är emellertid felaktigt då det första beslutet inte på något sätt berört J.B:s rätt till sjukpenning. I nytt beslut den 10 april 1995 går försäkringskassan ett steg längre och påstår att den i beslutsbrev daterat den 15 mars 1995 meddelat J.B. att kassan inte kommer att betala rehabiliteringspenning/sjukpenning efter den 31 mars 1995. Faktum kvarstår dock att beslutet från den 15 mars 1995 endast avsett rehabiliteringspenningen. Kassan anför avslutningsvis att beslutet att inte betala ut rehabiliteringspenning eller sjukpenning efter den 31 mars 1995 kvarstår. Efter att J.B. begärt omprövning har försäkringskassan i sitt omprövningsbeslut den 1 juni 1995 inte funnit skäl att ändra besluten från den 15 mars, den 28 mars och den 10 april 1995. I sitt överklagande till länsrätten har J.B. därefter yrkat sjukpenning under tiden han utreds vid Akademiska sjukhuset i Uppsala. Med hänsyn till hur försäkringskassan utformat sina beslut (ett första beslut om rehabiliteringspenning som vid tre tillfällen förklarats kvarstå oförändrat) har något formellt beslut om sjukpenning dock inte förelegat vid tidpunkten för länsrättens prövning. J.B. har förmodligen missförstått försäkringskassans beslut, vilket mot bakgrund av kassans svårigheter med terminologin synes mer än väl förståeligt. Även om länsrättens dom hade kunnat formuleras tydligare – med angivandet att det inte förelegat något beslut om sjukpenning – kvarstår således det faktum att länsrätten, efter J.B:s överklagande av kassans omprövningsbeslut, endast haft att pröva hans rätt till rehabiliteringspenning. För att denna fråga över huvud taget skulle kunna tas upp till prövning valde jag att tolka J.B:s yrkande i målet som ett yrkande om rehabiliteringspenning. För att på bästa sätt tillvarata hans intresse är det möjligt att jag dessutom skulle ha överlämnat målet till försäkringskassan för prövning av hans rätt till sjukpenning. Att så inte skett kan bara beklagas. Det bör emellertid noteras att J.B. har överklagat länsrättens dom och att målet ännu inte avgjorts av kammarrätten som således har möjlighet att vidta de åtgärder som anses lämpliga.

I sitt den 15 november 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Såsom länsrätten påpekat har försäkringskassan i beslutet den 15 mars 1995 enbart behandlat frågan om J.B:s rätt till rehabiliteringspenning efter den 31 mars 1995 med anledning av sjukfall anmält den 29 januari 1994. Härefter har J.B. till kassan inkommit med dels ett förlängt läkarintyg avseende perioden t.o.m. den 30 juni 1995, dels ett läkarutlåtande rörande en pågående utredning av hans besvär. Försäkringskassan har tolkat läkarintygen som ett anspråk på fortsatt rehabiliteringspenning eller sjukpenning från J.B:s sida. Med anledning härav har försäkringskassan därför fattat ett nytt beslut den 28 mars 1995, vari kassan dels vidhållit sitt tidigare ställningstagande rörande rätten till rehabiliteringspenning, dels bedömt hans rätt till sjukpenning för den i läkarintyget angivna perioden. J.B. har sedan inkommit med ytterligare ett läkarintyg till kassan, avseende perioden den 1 april t.o.m. den 15 maj 1995. Försäkringskassan förefaller även här ha tolkat det ingivna läkarintyget som en begäran om fortsatt rehabiliteringspenning eller sjukpenning för den i intyget angivna tidsperioden och därför i beslut den 10 april vidhållit sina tidigare ställningstaganden rörande rätten till rehabiliterings- respektive sjukpenning. Beslutens karaktär av grundbeslut understryks också av deras utformning med omprövningshänvisning. Fråga är således om tre separata grundbeslut, vilka efter J.B:s begäran om omprövning samtliga har omprövats av försäkringskassan i beslut den 1 juni 1995. I omprövningsbeslutet har kassan inte funnit skäl att ändra sina tidigare beslut. J.B. har härefter i skrift den 8 juni 1995 överklagat försäkringskassans omprövningsbeslut den 1 juni 1995 till länsrätten.

Jag kan instämma i länsrättens uppfattning att försäkringskassans beslut den 28 mars respektive den 10 april 1995 har en mindre lämplig avfattning och att de kunde ha utformats tydligare. Detta förändrar dock inte att fråga är om tre separata beslut, i vilka försäkringskassan tagit ställning till J.B:s rätt till rehabiliteringspenning och – i de två senare besluten – sjukpenning. Samtliga beslut har efter J.B:s begäran omprövats av försäkringskassan. Kassans omprövningsbeslut innefattar således både dess ställningstagande till J.B:s begäran om fortsatt rehabiliteringspenning och hans begäran om sjukpenning. Länsrätten förefaller inte ha haft klart för sig att fråga varit om tre grundbeslut som sedan omprövats av kassan i beslut den 1 juni 1995. Det är enbart det sistnämnda beslutet som kan överprövas av länsrätten. Såvitt framgår av länsrättens dom den 10 oktober 1995 har emellertid domstolen enbart prövat försäkringskassans beslut den 15 mars 1995 rörande J.B:s rätt till rehabiliteringspenning.

Enligt 20 kap. 11 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) får beslut av en allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket i ärenden om försäkring enligt lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut som har fattats av en tjänsteman hos försäkringskassan får dock inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 20 kap. 10 § AFL.

Av nämnda lagrum följer således att ett av försäkringskassan fattat tjänstemannabeslut endast kan bli föremål för länsrättens prövning sedan det

omprövats av kassan. Länsrätten saknar således behörighet att överpröva ett sådant beslut. Mot bakgrund av det anförda kan jag inte finna annat än att länsrättens handläggning av J.B:s ärende inte stått i överensstämmelse med gällande bestämmelser på området. Genom det inträffade har J.B. förlorat möjligheten att få sjukpenningfrågan överprövad. Länsrättens handläggning av målet förtjänar därför allvarlig kritik. Jag finner det för övrigt anmärkningsvärt att länsrätten inte förefaller ha insett att dess hantering av målet varit felaktig. Med hänsyn till att målet nu är föremål för kammarrättens prövning stannar jag vid den kritik jag nu framfört.

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

På JO:s initiativ upptagen fråga om Lantmäteriverkets föreskrifter för tillämpningen av fastighetsbildningslagen (1970:988) i visst avseende saknat stöd i bemyndigande

(Dnr 1052-1996)

Initiativet

Med anledning av vissa iakttagelser i ett tidigare ärende upprättades den 7 mars 1996 inom JO-expeditionen följande promemoria.

I Lantmäteriverkets föreskrifter till fastighetsbildningslagen (1970:988) – LMVFS 1994:16 – som trädde i kraft den 1 oktober 1994 finns följande föreskrifter till 15 kap. 2,3,4 och 6 §§ fastighetsbildningslagen:

Åtgärder vid överklagande

När en skrivelse med ett överklagande kommit in till fastighetsbildningsmyndigheten skall denna

1. ofördröjligen ta ställning till om överklagandet kommit in i rätt tid eller inte,
2. genom signerad anteckning i dagboken ange om skrivelsen kommit in i rätt tid eller om överklagandet avvisats,
3. senast inom fyra dagar från det att överklagandet kom in ta ställning till om överklagandet skall föranleda omprövning,
4. senast inom fyra dagar från det att överklagandet kom in underrätta fastighetsregistermyndigheten om överklagandet, om det kommit in i rätt tid eller avvisats samt i förekommande fall om att omprövning kommer att göras,
5. om överklagandet innehåller begäran om inhibition eller annan brådskande åtgärd av fastighetsdomstolen, omedelbart översända handlingarna till domstolen,
6. senast vid överklagningstidens utgång översända skrivelsen med överklagandet och övriga handlingar till fastighetsdomstolen.

Har fastighetsbildningsmyndigheten beslutat att ompröva det överklagade förrättningsbeslutet helt i överensstämmelse med överklagandet skall klaganden genast underrättas om detta. Handlingarna med överklagandet skall därvid inte översändas till fastighetsdomstolen utan bifogas omprövningsbeslutet.

Enligt 30 § fastighetsbildningskungörelsen (1971:762) jämförd med 5 § fastighetsbildningslagen meddelar Lantmäteriverket de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av fastighetsbildningslagen (1970:988), lagen (1970:989) om införande av fastighetsbildningslagen, lagen (1970:990) om förmånsrätt för fordran på grund av fastighetsbildning och kungörelsen.

Lantmäteriverket bör genom remiss anmodas att yttra sig över *dels* det bemyndigande med stöd av vilket myndighetens föreskrifter i denna del beslutats, *dels* innehållet i föreskrifterna.

Sedan ärendet remitterats till Lantmäteriverket för yttrande enligt promemorian uttalade verket, genom chefsjuristen Sten Bertram, följande (bilagan utesluten här).

Syftet med ifrågavarande föreskrifter har varit att ge handlingsregler för ett komplicerat förfarande inom fastighetsbildningslagstiftningen och det domineras av en strävan att effektivisera handläggningen samt stödja rättssäkerhet, enkelhet och snabbhet. Lantmäteriverket (LMV) koncentrerar sitt yttrande till omprövningssituationen som kan förefalla särskilt svårförståelig för en oinvigd.

Föreskrifterna har sin grund i behovet att ge normer för handlandet i huvudsakligen två situationer när tillämpningen av olika bestämmelser i regelsystemet föranleder riktlinjer. Den ena är när ett beslut enligt fastighetsbildningslagstiftningen kan bli föremål för omprövning enligt förvaltningslagens 27 §. Den andra är när ett beslut kan bli föremål för omprövning i annat fall. Med det senare fallet avses den sedan gammalt erkända rätten att vid en förrättning när som helst ompröva beslut när förhållandena framtvingar en ändring av vad som tidigare blivit avgjort (nedan benämnd "traditionell omprövning").

Omprövning enligt förvaltningslagen är i första hand avsett för enpartsärenden. Omprövning får inte göras till nackdel för en enskild part. Eftersom lantmäteriförrättningar i allmänhet berör flera fastighetsägare och reglerar förhållanden mellan dem är det i de flesta fall uteslutet att tillämpa omprövning av förrättningsbeslut. Förfarandet bör vidare enligt lagmotiven inte användas om besluten har den karaktären att de bör vara lika orubbliga som domstolarnas domar sedan de vunnit laga kraft (se bifogat LMV-info 86-12-05, dnr 20-1054-86).

För de fall när omprövning enligt förvaltningslagen ändå kan komma i fråga vid förrättningar har LMV ansett det nödvändigt att ge vissa handlingsregler. Det hänger bl a samman med att länsstyrelsen som bevakar allmänintresset behöver tid för att hinna överväga överklagning innan överklagningstiden går ut. Lantmäterimyndigheten skall därför i vissa fall tillhandahålla länsstyrelsen förrättningsakten inom en vecka (24 och 25 §§ fastighetsbildningskungörelsen) från beslutsdagen. Länsstyrelsens behov av akten kolliderar med behovet hos lantmäterimyndigheten att behålla akten under den tid omprövning övervägs.

Ett annat förhållande som påkallar skyndsamhet är att registreringen av förrättningen skall ske så snart som möjligt sedan förrättningen vunnit laga kraft. Många förrättningar är komplicerade och tar tid att registrera. För att minimera tidsutdräkten är det rutin att myndigheten påbörjar ett förberedande registreringsarbete nästan genast efter avslutandet.

Överklaganden och beslut om omprövning är företeelser som påverkar registreringsförberedelserna efter en förrättnings avslutande. Överklaganden kan komma in under hela överklagningstiden och registreringsåtgärder som påbörjats måste avbrytas. Åt detta är inget att göra från lantmäterimyndighetens sida. När det gäller beslut om omprövning kan myndigheten däremot genom att snabbt ta ställning ge förutsättningar för att registreringsarbetet fortskrider planenligt.

Även när det gäller länsstyrelsens befattning med förrättningen är det angeläget att beslut om omprövning inte i onödan fattas i ett sent skede av länsstyrelsens handläggning, som omfattar inläsning, ställningstagande och författande av överklagningsskrift. Det är således även med hänsyn till länsstyrelsens handläggning angeläget att fråga om omprövning tas upp utan onödigt dröjsmål. Sedan lantmäterimyndigheten lämnat ifrån sig förrättningsakten är det dessutom av praktiska skäl olämpligt att ta upp en fråga om omprövning.

Enligt LMVs uppfattning har det varit påkallat att ge regler som påskyndar ställningstagande i fråga om omprövning i samband med överklagande. Omprövning enligt förvaltningslagen skall i och för sig ändå ske snabbt och enkelt utan att handläggningen fördröjs men mot bakgrund av de speciella regler som styr handläggningen har LMV bedömt det vara av värde att ge särskilda handlingsregler. De av LMV utfärdade föreskrifterna får anses vara att betrakta mera som normer för hanteringen av intressekonflikter av ovan nämnt slag inom förrättningslagstiftningen än enligt förvaltningslagen. Det kan också nämnas att registreringen intill senaste årsskifte omhänderhades av en särskild registermyndighet med vilken rutinerna inte självklart samordnades lokalt.

Den "traditionella omprövningen" är inte lagreglerad men är omnämnd bl a i förarbetena till fastighetsbildningslagen (prop 1969:128 s B 265, Landahl-Nordström: Fastighetsbildningslagen, en kommentar, andra uppl. s 137n samt NJA 1932 s 364).

Situationer när "traditionell omprövning" av överklagningsbara förrättningsbeslut kan tillämpas är när beslut fattas med stöd av 15 kap 3 § fastighetsbildningslagen. En sådan omprövning påverkar handläggningen på samma sätt som omprövning enligt förvaltningslagen. Vad som ovan nämnts rörande motivet för föreskrifter rörande handläggningen av omprövning enligt förvaltningslagen är således tillämpligt även på handläggningen av "traditionell omprövning".

Avslutningsvis vill LMV meddela att vissa föreskrifter till förrättningslagstiftningen på sikt kommer att ersättas med allmänna råd och andra rekommendationer inom verksamhetsområdet, bl a för att möjliggöra en flexiblare tillämpning. Även nu aktuella bestämmelser kommer således sannolikt att utmönstras som föreskrifter.

I ett kompletterande yttrande anförde generaldirektören Gunilla Olofsson följande.

Till fullständigande av det som anförts i yttrande den 2 maj 1996 vill Lantmäteriverket tillägga följande.

Yttrandet utgör Lantmäteriverkets svar på JO:s remiss i ärende nr 1052-1996 och är avsett att uttrycka Lantmäteriverkets uppfattning att nu gällande föreskrifter som utfärdats med stöd av fastighetsbildningslagen ligger inom ramen för det bemyndigande som lämnats i fastighetsbildningskungörelsen.

Som nämnts i föregående yttrande ligger det i linje med nuvarande intentioner att ersätta föreskrifter med allmänna råd och andra rekommendationer inom verksamhetsområdet där detta är möjligt, bl a för att möjliggöra en flexiblare tillämpning. Behovet av att ha kvar ifrågavarande bestämmelser har också minskat i samband med lagändringar som trätt i kraft den 1 januari 1996 och de kommer således att utmönstras som föreskrifter inom kort.

Stf JO Norell Söderblom anförde i ett beslut den 25 november 1996 följande.

Bedömning

De frågor som tagits upp i promemorian avser dels det bemyndigande med stöd av vilket myndighetens föreskrifter i aktuellt avseende beslutats, dels innehållet i föreskrifterna.

Bemyndigandet

Enligt förordningen (1995:1418) med instruktion för det statliga lantmäteriet är Lantmäteriverket central förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning och för grundläggande landskaps- och fastighetsinformation.

Lantmäteriverket är vidare chefsmyndighet för lantmäterimyndigheterna i länen. Det åligger därvid Lantmäteriverket bl.a. att leda och utöva tillsyn över verksamheten vid lantmäterimyndigheterna i länen samt att meddela de föreskrifter som behövs om organisation och verksamhet vid dessa myndigheter.

Enligt 1 kap. 5 § fastighetsbildningslagen (1970:988) meddelas närmare föreskrifter för tillämpningen av lagen av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har med stöd av detta bemyndigande beslutat fastighetsbildningskungörelsen (1971:762). Enligt 30 § i den kungörelsen meddelar Lantmäteriverket de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av bl.a. fastighetsbildningslagen. Med stöd av nämnda paragraf i kungörelsen har Lantmäteriverket den 8 september 1994 utfärdat föreskrifter till fastighetsbildningslagen (LMVFS 1994:16) vilka trätt i kraft den 1 oktober 1994. Föreskrifterna är intagna i Lantmäteriverkets författningssamling. Under rubriken "**Till 15 kap. 2, 3, 4 och 6 §§** Åtgärder vid överklagande" återfinns den i promemorian återgivna texten.

Kapitel 15 i fastighetsbildningslagen har som rubrik "Fullföljd till fastighetsdomstol". I 2 § stadgas att lantmäterimyndighetens beslut skall överklagas särskilt i fall som avses under vissa uppräknade punkter. I sista stycket anges att skrivelsen med överklagande enligt paragrafen skall ges in till lantmäterimyndigheten inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Överklagande får enligt huvudregeln göras av sakägare. Vissa uppräknade beslut får dock överklagas även av annan som beslutet rör.

I 3 § stadgas bl.a. att vissa ytterligare beslut överklagas särskilt och att skrivelsen med överklagandet skall ges in till lantmäterimyndigheten inom fyra veckor från den dag då beslutet meddelades. Överklagande enligt paragrafen får göras av sakägare.

Enligt 4 § får sakägare som menar att en förrättning onödigt uppehålls genom lantmäterimyndighetens beslut eller som är missnöjd med vissa andra angivna beslut överklaga beslutet. Skrivelsen med överklagandet skall ges in till lantmäterimyndigheten. Denna rätt att överklaga är inte begränsad till viss tid.

I 6 § första stycket finns huvudregeln om sakägares rätt att överklaga beslut eller åtgärd vid förrättning. Klagotiden anges till fyra veckor från den dag då förrättningen förklarades avslutad eller inställd. I paragrafens andra stycke finns en särbestämmelse om överklagande av gränsutmärkning. I tredje stycket slås fast att överklagande enligt paragrafen får göras av sakägare samt av den som ålagts att betala ersättning eller kostnad.

I förevarande ärende är fråga om Lantmäteriverkets tillämpningsföreskrifter kan hänföras till föreskrifter om verkställighet av fastighetsbildningslagen eller med andra ord om verket vid meddelande av föreskrifterna hållit sig inom ramen för regeringens bemyndigande.

Som framgått saknar de angivna paragraferna i fastighetsbildningslagen helt regler för hur lantmäterimyndigheten skall förfara med en inkommen skrivelse med överklagande. Några sådana regler finns inte heller i andra delar av fastighetsbildningslagen utan förfarandereglerna då ett beslut överklagas återfinns i förvaltningslagen (1986:223). (Jfr prop. 1971:30 s. 638.)

Lantmäteriverket äger rätt att meddela föreskrifter endast beträffande de i 30 § fastighetsbildningskungörelsen uppräknade lagarna och själva kungörelsen. Lantmäteriverket äger således enligt bestämmelsen inte rätt att meddela föreskrifter för tillämpningen av förvaltningslagen. Föreskrifterna faller sålunda utom ramen för Lantmäteriverkets bemyndigande.

Innehållet i föreskrifterna

Enligt förvaltningslagen gäller följande beträffande handläggning av överklagande. När en skrivelse med överklagande kommer in till den myndighet som fattat det överklagade beslutet skall den hanteras enligt reglerna i 24 och 25 §§ förvaltningslagen. Enligt dessa bestämmelser ankommer det på myndigheten att pröva om klagomålen kommit in i rätt tid och att, om så skett, överlämna skrivelsen med överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. I 27 § samma lag finns bestämmelser om omprövning av beslut. I lagrummet föreskrivs att en myndighet skall ändra ett beslut, som den meddelat som första instans, om den finner att beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning och om ändring kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till någon nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller som huvudregel även om beslutet har överklagats, såvida inte klaganden begär inhibition. Om myndigheten därvid själv ändrar beslutet som klaganden begär förfaller överklagandet (28 §).

Om beslutsmyndigheten, sedan ett överklagande kommit in, finner att det överklagade beslutet inte snabbt och enkelt kan ändras så som klaganden begärt, skall myndigheten, som ovan framgått, göra en rättidsprövning och, om skrivelsen inkommit i rätt tid, med den skyndsamhet som föreskrivs i 7 § förvaltningslagen överlämna skrivelsen med överklagandet och övriga handlingar till den instans som har att pröva överklagandet.

Någon fast reglerad tidsfrist inom vilken en förvaltningsmyndighet skall överlämna klagoskriften och övriga handlingar i ärendet till överinstansen finns inte. I normalfallet när myndigheten snabbt kan konstatera att beslutet inte är uppenbart oriktigt samt att överklagandet kommit in i rätt tid bör överlämnandet ske omgående. I mer komplicerade fall och i de fall myndigheten bedömer det erforderligt att yttra sig över innehållet i överklagandet i samband med överlämnandet bör överlämnandet ändå kunna ske inom högst en vecka. Inget hindrar heller att myndigheten – om utformningen av ett yttrande skulle kräva längre tid – i samband med att överklagandet överlämnas till överinstansen informerar denna om sin avsikt att senare inkomma med yttrande i ärendet. Det framstår som en självklarhet att överlämnandet måste ske omgående när överklagandet innefattar ett yrkande om inhibition.

Om den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet finner att skrivelsen med överklagandet har kommit in för sent, skall myndigheten enligt 24 § förvaltningslagen avvisa den, såvida förseningen inte beror på att myndigheten har lämnat en felaktig underrättelse om hur man överklagar eller skrivelsen inom överklagandetiden kommit in till den myndighet som skall pröva överklagandet. Om beslutsmyndigheten finner att överklagandet skall avvisas som för sent inkommet skall myndigheten meddela ett formellt

beslut om detta. Klaganden skall underrättas om beslutet och få en fullföljdshänvisning. Självfallet bör även ett avvisningsbeslut fattas utan dröjsmål.

I Lantmäteriverkets nu aktuella föreskrifter sägs i första respektive tredje punkten att fastighetsbildningsmyndigheten (numera lantmäterimyndigheten) ofördröjligen skall ta ställning till om överklagandet kommit in i rätt tid eller inte samt senast inom fyra dagar från det att överklagandet kommit in ta ställning till om överklagandet skall föranleda omprövning. Föreskrifterna i dessa delar är missvisande på två sätt. Som framgår av redogörelsen ovan av bestämmelserna i förvaltningslagen bör en eventuell omprövning föregå rättidsprövningen, eftersom överklagandet förfaller om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. Vidare innehåller förvaltningslagen inte någon fast reglerad tidsfrist inom vilken ett överklagat beslut skall omprövas. Förfarandet – ställningstagande till omprövning och rättidsprövning – skall ske enligt den allmänna handläggningsregeln i 7 § förvaltningslagen. Är det således inte uppenbart att det överklagade beslutet är oriktigt, bör rättidsprövningen och överlämnandet till överinstansen ske inom några dagar, dock högst en vecka. Förvaltningslagens bestämmelser ger således inte stöd för en frist om fyra dagar för ställningstagande till om omprövning skall ske.

Som en följd av att det inte genom föreskrifter går att inskränka reglerna i förvaltningslagen beträffande omprövning och rättidsprövning blir det som sägs under punkten fyra i förevarande föreskrifter också missvisande.

Enligt punkten sex i föreskrifterna skall lantmäterimyndigheten senast vid överklagningstidens utgång översända skrivelsen med överklagandet och övriga handlingar till fastighetsdomstolen. Som framgår ovan skulle det i normalfallet inte anses godtagbart om en myndighet dröjde flera veckor med att överlämna en överklagandeskrivelse till överinstansen, vilket skulle kunna bli konsekvensen om lantmäterimyndigheten följde föreskrifterna i nu aktuellt avseende beträffande ett överklagande som kommer in strax efter beslutsdagen. Å andra sidan skulle föreskriften medföra att myndigheten senast vid överklagningstidens utgång skulle bli tvungen att översända en överklagandeskrivelse som kommit in just vid denna sena tidpunkt, vilket ju inte skulle medge någon tidsfrist för ett ställningstagande till omprövning och rättidsprövning. Det är således uppenbart att föreskriften inte återger de regler som gäller på ett korrekt sätt.

Sammanfattande synpunkter

Som jag uttalat ligger de föreskrifter som nu är i fråga utom ramen för det bemyndigande som lämnats i 30 § fastighetsbildningskungörelsen. Dessutom är de i de avseenden jag påtalat inte i överensstämmelse med de förfaranderegler som gäller på området. Eftersom föreskrifterna är bindande för de berörda myndigheterna är detta särskilt anmärkningsvärt. I remissyttrandet har uttalats att föreskrifterna kommer att utmönstras inom kort och ersättas med allmänna råd och andra rekommendationer. Jag har självfallet inga erinringar mot detta. Jag får dock framhålla följande. Även om allmänna råd och rekommendationer inte är formellt bindande för beslutsmyndigheterna ligger det i sakens natur att de rätt bör återge vad som gäller på området.

Lantmäteriverket bör därför, oavsett om förevarande föreskrifter kommer att ersättas av allmänna råd eller rekommendationer, vinnlägga sig om att utforma dessa med beaktande av vad jag uttalat i detta ärende.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Frågor rörande tolkars rättsliga ställning och arbetsvillkor m.m.

(Dnr 2176-1994)

1 Anmälan m.m.

I en anmälan till JO tog Mercedes G. de Berrio (auktoriserad tolk och ordförande i Sveriges Tolkförbund, STOF, avd. 3) med utgångspunkt i förhållandena i Trollhättans kommun upp tolkarnas situation ur skilda aspekter. Frågorna var av allmän räckvidd.

I ärendet inhämtades till en början yttrande från Kommunstyrelsen i Trollhättans kommun. Av innehållet i handlingarna framträdde följande bild av tolkningsverksamhetens utformning.

Trollhättans kommun drev en tolkförmedling som betjänade kommunens egna förvaltningar men även utomstående allmänna institutioner såsom Statens invandrarverk och landstingets sjukvårdsinrättningar. Den utåtriktade förmedlingsverksamheten hade i praktiken fått en monopolställning som innebar att landstingets inrättningar enbart rekryterade tolkar via den kommunala tolkförmedlingen.

Av arbetsmarknadsmyndigheterna hade tolkarna betraktats som fria företagare. Man hade således hållit tolkarna utanför den offentliga arbetsförmedlingen. Landstinget anställde inte tolkarna utan anlitade dem på uppdragsbasis. Kommunens tolkförmedling anställde inte heller tolkarna utan förmedlade endast uppdragen.

Anmälarens strävan var att tolkarna skulle kunna etablera ett anställningsförhållande med den trygghet och det försäkringsskydd som följde därmed. Nu saknade de emellertid en arbetsgivarpart. Samtidigt styrde den kommunala förmedlingen verksamheten så hårt att tolkarnas möjligheter att odla egna kundkontakter beskars. Vidare hävdades att förmedlaren/uppdragsgivarna underlät att söka främja anlitandet av auktoriserade tolkar. Anmälaren ifrågasatte det lagenliga i systemet.

En detaljfråga gällde om sekretesskyddet för landstingets patienter äventyrades genom det system för rekvisition av tolktjänster som anlitades och som innebar att patienten i fråga kunde identifieras. Enligt blanketten för tolkrekvisition lämnades uppgift om patienten/klientens namn, adress och personnummer samt tolkställe (t.ex. inkontinensmottagningen eller öppenpsykmottagningen.).

Anmälarens klagomål avsåg även det personliga förhållandet mellan henne och kommunen, där kommunen till förfång för henne skulle ha begagnat sitt i praktiken stora inflytande över frilanstolkarnas verksamhet.

Vid underhandskontakt med Statens invandrarverk (SIV), språksektionen, bekräftades det allmänna intrycket att tolkbranschen var ganska vildvuxen. Till saken hörde att tolk- och översättarbehoven hade förändrats starkt

genom att invandrarbilden hade ändrats och att högst 10 % av tolkarna var auktoriserade, medan behovet var stort och typen av olika tolkar som behövdes varierade. Dominerande bland tolkförmedlingarna var de kommunala som var kopplade till invandrarbyråerna. Branschen präglades av en extrem frilanssituation. SIV:s språksektion, som samarbetade med STOF och Tolk- och översättarinstitutet (TÖI), hade en fast anställd tolk/tolkexpert och anlitade i första hand auktoriserade tolkar med specialkompetens, i andra hand auktoriserade tolkar och först därefter s.k. TÖI-testade tolkar. Andra tolkar anlitades endast i nödfall.

2 Fortsatt utredning

2.1 Remisser

Mot bakgrund av vad som framkommit och frågornas omfattning upprättades inom ombudsmannaexpeditionen en remisspromemoria den 13 november 1995. Efter en inledande beskrivning av ärendet anfördes i promemorian följande.

2 Rättsliga frågor

2.1 Bakgrund

Av det yttrande som avgivits av Kommunstyrelsen i Trollhättans kommun framgår att förmedlingsverksamheten har vuxit fram successivt – på liknade sätt som i flera andra kommuner – i takt med expansionen av kommunens flykting- och invandrarmottagning.

Tidigare rådde enligt 1935 års lagstiftning offentligt (statligt) monopol i fråga om arbetsförmedling. (Det fanns vissa undantag som här saknar intresse.) En första uppbrytning av systemet skedde genom en lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1992 och kom att efterföljas av den nuvarande lagstiftningen som trädde i kraft den 1 juli 1993. Det kan särskilt framhållas *att* reformen genomfördes i samband med uppsägning av ILO-konventionen (nr 96) angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer (som legat till grund för den gamla lagstiftningen men som ansågs överspelad av utvecklingen och inte heller respekterades i praktiken av andra fördragsslutande stater), *att* Arbetsmarknadsstyrelsens tidigare tillsynsuppgift på området avskaffades och *att* tillståndskravet för privat arbetsförmedling slopades. Genom den nya lagen (1993:440) legaliserades privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft.

Det kan nämnas att bland de senaste handlingar som insänts av anmälaren finns ett brev från AMS till henne av den 8 december 1993 där myndigheten hänvisar till 1993 års lag och säger: "Kommunens eventuella tolkförmedling kan därmed vara helt laglig." Tilläggas kan att det i Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa (DVFS 1995:3), som för övrigt åberopats av anmälaren, under punkt 8 betitlad "Tolkförmedling" sägs: "Om en tolk inte kan anskaffas utan att en kommunal tolkförmedling, invandrarbyrå eller liknande organ anlitas får, utöver ersättning enligt taxan, ersättning utgå för förmedlingskostnaden med skäligt belopp."

En naturlig fråga är om inte AMS redan tidigare känt till den förmedlingsverksamhet som bedrivits i Trollhättans kommun och på andra håll och möjligen kan ha erfarenheter att dela med sig av.

Lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft gäller (enligt 1 §) arbetsförmedling som bedrivs av någon annan än den offentliga arbetsförmedlingen. Enligt 6 § gäller förbud att ta betalt av arbetssökande eller arbetstagare.

I förevarande fall är upplyst att kommunen av beställaren betingar sig ett påslag för täckning av administrativa kostnader.

Enligt 1 § lagen (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen föreskrivs (punkt 1) ett undantag för lagens tillämplighet i fråga om anställning som är avsedd att vara högst tio arbetsdagar. Den ståndpunkt som AMS har intagit – av handlingarna i ärendet att döma – synes innebära att man betraktar varje tolkuppdrag för sig och på den grunden kommer fram till att den lagstadgade anmälningsskyldigheten inte gäller i dessa fall.

En slutsats i sammanhanget blir att den kommunala tolkförmedlingen i Trollhättan – för att kunna betraktas som legitim i förevarande rättsliga sammanhang – bör klassificeras som "privat" arbetsförmedling.

En fråga som bör finna ett svar är om den nya lagstiftningen med avskaffandet av det offentliga monopolet, som var en statlig men icke kommunal angelägenhet, har lämnat fritt för varje annan myndighet än AMS att bedriva offentlig arbetsförmedling. Även om en kommun – liksom för övrigt staten i många sammanhang – kan uppträda civilt och därvid ha att grunda sitt handlande på privaträttsliga regler kvarstår det faktum att en kommun tillhör den offentliga sektorn och att nämnderna är myndigheter i grundlagens mening och således inte kan betraktas som privata företagare.

2.3 Uthyrning av arbetskraft

Enligt 2 § nämnda lag avses med uthyrning av arbetskraft ett rättsförhållande mellan en beställare och en arbetsgivare som innebär att arbetsgivaren mot ersättning ställer arbetstagare till beställarens förfogande för att utföra arbete som hör till beställarens verksamhet.

I förevarande fall är upplyst att kommunen ej har anställt ifrågavarande tolkpersonal och följaktligen inte heller har ställning som arbetsgivare. Oavsett de yttre likheterna – i fråga om betalningsrutiner m.m. – synes fråga inte vara om uthyrning av arbetskraft i lagens bemärkelse.

2.4 Den kommunala kompetensen

Den kommunala tolkförmedlingsverksamheten i Trollhättan är enligt tillgängliga uppgifter självfinansierad via de administrativa påslag som förmedlingen betingar sig; verksamheten skall som det sägs inte "belasta budgeten" eller med andra ord drabba skattekollektivet. Något år lär – enligt kommunens egna uppgifter – även överskott ("vinst") ha uppkommit.

I och för sig kan det inte förnekas att tolkförmedlingsverksamheten som sådan bärs upp av ett allmänt intresse med viss lokal anknytning. Företeelsen kan kanske också ses som ett slags näringsverksamhet – av typen "public service" – som går ut på att tillhandahålla allmännyttiga tjänster åt ortsbefolkningen. Man bör då emellertid hålla i minnet att verksamheten inte bedrivs med egen anställd tolkpersonal (vare sig detta skulle ske i formen av kommunal direktförvaltning eller via ett kommunalt bolag) utan inskränker sig till den mycket speciella formen av arbetsförmedlingsverksamhet.

Även om det inte utan vidare kan sägas att verksamheten kommer i konflikt med den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen eller den särskilda föreskriften om näringsverksamhet i 2 kap. 7 § bör den reservationen göras att verksamhetstypen – med sin externa inriktning –

veterligen inte blivit kompetensprövad av förvaltningsdomstol enligt reglerna i 10 kap. kommunallagen.

Förutom den förut berörda frågan angående förhållandet mellan offentlig och privat arbetsförmedling och gränsdragningen mellan statlig och kommunal förvaltning kan olika kommunalrättsliga grundsatser (såsom lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen och förbudet mot spekulativ verksamhet) tänkas bli aktualiserade i händelse av en rättslig tvist. I botten på den kommunalrättsliga problematiken ligger också den allmänna och svårbedömda frågan hur gränsen bör dras mellan det traditionella kravet på skattefinansiering och tillåten avgiftsfinansiering när det gäller tunga utgiftsposter som anläggnings-, lokal- och personalkostnader.

Vägledande rättsavgöranden på området kan endast komma till stånd i den mån som enskilda kommunmedlemmar begagnar sin rätt enligt 10 kap. kommunallagen att klandra kommunens beslut. Det är i sådana fall ytterst en uppgift för Regeringsrätten – men inte för JO – att i praxis dra gränsen för kommunernas befogenheter. Men detta är som sagt beroende av kommunmedlemmarnas initiativ och processföring.

Nästa steg är att lagstiftaren tar upp frågan, om ett rättsligt klarläggande behövs eller eventuellt en förändring av rättsläget anses påkallad.

2.5 Sekretessfrågan

Enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Denna regel är förhållandevis sträng och upprätthålls också strikt i den praktiska tillämpningen.

För vissa tolkar och översättare gäller tystnadsplikt enligt en särskild lag (1975:689). Lagen omfattar "tolk och översättare som anlitas av myndighet eller annat organ som utövar verksamhet för vars fullgörande staten eller kommun svarar samt tolk och översättare som genomgått av regeringen eller av förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer föreskriven prövning". Samtidigt gäller som en allmän undantagsregel att i det allmännas verksamhet i stället tillämpas bestämmelserna i sekretesslagen.

I förevarande ärende har anmälaren hävdat att de rekvisitioner som brukas av den kommunala tolkförmedlingen röjer uppgifter om den berördes identitet (personnummer) och om den klinik där patienten blivit behandlad och att dessa till synes "oskyldiga" uppgifter under vissa betingelser kan vara tillräckliga för att åstadkomma risk för integritetskränkning om de hamnar hos den lokala kommunalförvaltningen. Denna anmärkning kan inte negligeras.

3 Slutsatser och förslag

Vad gäller tolkbranschens utseende och de rättsliga förutsättningarna för densamma finns en del frågetecken. För att söka få en samlad bild kunde det vara av värde att inhämta uppgifter och synpunkter från de förvaltningsmyndigheter som närmast kan tänkas sitta inne med erfarenheter och kunskaper på området. Ur JO:s synvinkel är det av särskilt intresse att få veta om det finns en gemensam syn på de rättsliga frågor som berörts i det föregående och om det föreligger behov av något klarläggande uttalande eller eventuellt initiativ i lagstiftningshänseende. De bestämmelser som nu finns om tolkar är utspridda på flera mindre författningar. Om det finns anledning att ta ett större grepp på ämnet kunde man möjligen tänka sig att föra ihop alla regler i en sammanhållen lagstiftning.

Kammarkollegiet (som här övertagit uppgifter från Kommerskollegium) har numera till uppgift att handha frågor om auktorisation av tolkar (och

översättare) samt att utöva tillsyn över deras verksamhet. I myndighetens organisation ingår Rådgivande nämnden för tolk- och översättarfrågor. Det kan finnas anledning att inhämta sypunkter i ämnet från Kammarkollegiet i egenskap av central fackmyndighet.

Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) är en inrättning knuten till Stockholms universitet (se SFS 1993:920). Institutet har som främsta uppgift att anordna tolkutbildning (och översättarutbildning). Institutet har mycket begränsade resurser vad gäller personal m.m. Då det kan tänkas att institutet kan ha intressen att bevaka i detta sammanhang synes det motiverat att ge institutet tillfälle att yttra sig i ärendet.

Statens invandrarverk (SIV) är i viss mån berört av själva anmälan. Redan på den grund finns det anledning att inhämta yttrande från myndigheten. SIV har emellertid under lång tid haft att göra med dessa frågor ett centralt perspektiv och kan därför tänkas ha värdefulla iakttagelser och synpunkter att redovisa.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), som också omfattas av anmälan, är expertmyndighet för arbetsförmedlingsverksamhet m.m. Det är därför av utomordentlig vikt att få veta var verket står när det gäller de rättsliga spörsmål på området som har behandlats i det föregående. Dessutom kan man förvänta att AMS har erfarenheter från fältet och praktiska synpunkter som det kunde vara av värde att få del av. Yttrande bör därför inhämtas av AMS.

Landstinget i Älvsborg är direkt berört av klagomålen i mer än ett avseende:

1 *Sekretessfrågan* när det gäller systemet med tolkrekvisitioner. Här måste oundgängligen yttrande infordras från den ansvariga myndigheten hos landstinget.

2 *Förhållandet mellan landstinget och den kommunala tolkförmedlingen.* Enligt uppgifter av anmälaren som bekräftas av dokument (t.ex. aktbilaga 18) anlitar enheter inom Norra Älvsborgs Länssjukhus (NÄL) endast tolkar från den kommunala förmedlingen i Trollhättan. Yttrande bör inhämtas från den ansvariga myndigheten inom landstinget angående grunderna för denna ordning. Därvid bör redovisas de beslut och avtal som finns samt redogörelse lämnas för hur upphandlingen gått till (bl.a. mot bakgrund av reglerna i lagen 1992:1528 om offentlig upphandling).

Vid sidan av nämnda myndigheter, som är mer eller mindre direkt berörda av anmälarens klagomål, finns det andra med erfarenheter och intressen att bevaka när det gäller samhällets tolkservice. På ett allmänt plan kan det därför finnas anledning att även lämna *Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen* och *Socialstyrelsen* tillfälle att yttra sig.

Genom remisser inhämtades yttrande från nämnda myndigheter i enlighet med promemorian.

2.2 Sammanställning av myndigheternas svar

2.2.1 Frågan om arbetsförmedling m.m.

Kommunstyrelsen i Trollhättans kommun anförde beträffande *bakgrunden* bl.a. följande.

Efter hand växte behovet av tolkhjälp dels därför att antalet utlänningar i Trollhättan blev fler och dels därför att allt fler språk var utlänningarnas hemspråk.

Då myndigheter utanför kommunens egen förvaltning fann det ändamålsenligt att utnyttja den service som kommunen börjat tillhandahålla

gavs verksamheten med tolkförmedling en fastare grund, särskild personal avdelades för att administrera tolkbeställningarna och fördela uppdragen på tillgängliga tolkar samt att ombesörja dels arvoderingen av tolkarna dels debiteringen av uppdrag på dem som beställt tolktjänster. Kommunen sökte också aktivt att finna lämpliga tolkar med tillräckliga kvalifikationer för att utföra tolktjänsterna. – – –

Denna tolkverksamhet följer i grova drag samma modell som tillämpas av ett stort antal svenska kommuner. Kommunerna har alltså biträtt varandra och större kommuner särskilt har utsträckt sin verksamhet för att biträda mindre kommuner som inte själva kunnat tillgodose behovet av tolkservice. – – –

Kommunens strävan att få kvalificerade tolkar har bland annat tagit den formen att kommunen sökt underlätta för mindre kvalificerade tolkar att vinna kommerskollegii godkännande och att ge tolkar möjlighet till vidareutbildning.

Beträffande *uppdraget som tolk* anförde kommunstyrelsen följande.

Tolkarna är, med vissa undantag, inte anställda utan får sina uppdrag som uppdragstagare. Varje särskilt uppdrag, tolkning, kräver en "rekvisition" eller i vart fall ett godkännande av den som skall betala uppdraget. Kommunen "beställer" tolken och ger anvisning om var och när uppdraget skall utföras. Efter genomfört uppdrag skall tolkens arbete "bestyrkas" eller "accepteras" av beställaren och uppgifter om tidsåtgång för uppdraget m.m. lämnas till tolkförmedlingen för att ombesörja utbetalning av arvode till tolken och för att debitera den betalande myndigheten.

Kommunens åtagande innefattar att tillhandahålla tolk mot erläggande av ersättning. Avtalet ger inte kommunens tolkförmedling någon "ensamrätt" till tolkförmedling. Landstinget och andra som utnyttjar tolkförmedlingen har frihet att själva välja att beställa tolk hos enskild tolk eller hos någon annan förmedlare av tolktjänster. Landstinget har vid upprepade tillfällen dock förklarat sig önska att dess tolktjänster såvitt gäller kommunens område köps hos kommunen därför att det ger en enklare administration än om beställaren själv i det enskilda fallet skall "leta reda" på en tolk och beställa ett uppdrag av denne. Den kommunala tolkförmedlingen anses också underlätta debiterings- och betalningsrutinerna och därmed vara kostnadseffektiv.

Arbetsmarknadsstyrelsen anförde i sitt remissvar följande.

1. AMS erfarenheter av tolkförmedling i Trollhättan och i allmänhet.

De spörsmål som tas upp i anmälan har delvis behandlats tidigare av AMS med anledning av klagomål från anmälaren åren 1991–1993. AMS konstaterade då – i brev till anmälaren 1991-05-30, 1992-05-08 och 1993-12-08 – bl.a. *att* det inte finns något enhetligt begrepp "tolkförmedling", *att* anmälda arbeten som tolk på heltid brukar annonseras och tas in i Arbetsmarknadsverkets platstidning "Platsjournalen", *att* efterfrågan på tolktjänster växlar avsevärt i landet och tycks störst i Stockholm, *att* arbetsförmedlingen brukar förmedla även "frilansarbete" som tolk i den mån sådana arbeten anmäls till arbetsförmedlingen, *att* inte bara tolkar utan också andra yrkesgrupper, som t.ex. konsulter, fotomodeller, konstnärer, dansare, arbetar utan anställningsförhållanden, *att* arbetsgivaren eller uppdragsgivaren har frihet att välja vem han vill anställa eller anlita som uppdragstagare, *att* arbetsgivare inte är skyldiga att anmäla lediga arbeten till arbetsförmedlingen som varar högst 10 dagar men att förmedlingen ofta anslår sådana kortvariga arbeten när förmedlingen får kännedom om dem *samt att* den nya lagstiftningen om privat arbetsförmedling m.m. kan innebära att en kommuns eventuella tolkförmedling kan vara helt laglig (AMS ärenden PF 2.159-238a/91 och PF 2.9-602/93).

Med anledning av det som anförs i remissen vill AMS anföra följande. Efter kartläggning vid ett antal fömedlingskontor av behovet av tolkar och det rekryteringsförfarande som föregått anlitandet av tolkar har det visat sig att de flesta arbetsförmedlingar anlitar tolkar för sina egna tolkbehov via någon form av offentlig tolkförmedling, d.v.s. kommunal eller landstings-kommunal förmedling. Det finns ingen policy inom Arbetsmarknadsverket om att verket endast skall anlita auktoriserade tolkar. De förmedlingskontor som behöver anlita tolk anser att det enklaste sättet att komma i kontakt med tolkar är att använda just offentliga tolkförmedlingar.

2. Omfattas tolkuppdrag av lagen om allmän platsanmälan?

Lagen gäller arbetsgivare som avser att anställa arbetstagare på ledig plats i sin verksamhet (1 §). Lagen gäller dock ej om anställningen är avsedd att vara högst tio arbetsdagar.

Den avgörande frågan tycks vara om tolkar är att anse som anställda hos en arbetsgivare och i så fall om anställningarna är avsedda att vara i mer än tio arbetsdagar. Om det inte är fråga om anställningar, eller anställningsförhållandena är kortare än tio dagar, finns ingen skyldighet att anmäla arbeten som tolk till den offentliga arbetsförmedlingen.

Det torde inte gå att generellt uttala sig om huruvida tolkar är anställda eller har andra arbetsförhållanden, t.ex. som "frilansare" eller som oberoende uppdragstagare. Varje enskilt tolkuppdrag måste granskas för sig och prövas med ledning av de allmänna principer för att avgöra frågan om anställning föreligger eller ej som gäller inom arbetsrätten. Ytterst ankommer det på domstolarna att avgöra frågan i ett enskilt fall inom ramen för en arbetstvist. Frågan kan dock självfallet också uppkomma i ett mål där AMS har anmält en arbetsgivare till åtal för underlåtenhet att anmäla en ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen.

Såvitt AMS kan bedöma på de remitterade handlingarna och med stöd av sin tidigare efarenhet arbetar emellertid det alldeles övervägande flertalet tolkar som oberoende uppdragstagare ("frilansare") och blir inte anställda när de utför sina uppdrag, varken hos en kommunal eller annan tolkförmedling eller hos den slutlige uppdragsgivaren. I sådana fall föreligger ingen skyldighet för uppdragsgivaren att anmäla uppdragen till den offentliga arbetsförmedlingen. Desutom torde tolkuppdragen vara så kortvariga – det rör sig i allmänhet om arbete mot timarvode – att de inte heller av den anledningen faller inom anmälningsskyldigheten. Detta förhållande innebär å ena sidan att tolkarna har en stor frihet när de utövar sitt yrke, å andra sidan att den trygghet i arbetslivet, som en fast anställning ger, uteblir. I den mån tolkar anställs – på heltid eller deltid – på ett sådant sätt att ett verkligt anställningsförhållande uppkommer, och anställningen är avsedd att vara mer än tio dagar, så gäller givetvis lagen om platsanmälan för sådana anställningar. AMS erfarenhet och bedömning är dock att sådana anställningar är förhållandevis ovanliga.

3. Innefattar den kommunala tolkförmedlingen i Trollhättan privat arbets-förmedling – och är i så fall sådan förmedling tillåten?

1993 års lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft (arbetsförmedlingslagen) gäller arbetsförmedling som bedrivs av någon annan än den offentliga arbetsförmedlingen. Med arbetsförmedling avses i lagen verksamhet som har till ändamål att skaffa arbete åt arbetssökande eller arbetskraft åt arbetsgivare och som inte innebär uthyrning av arbetskraft enligt 2 §.

Även arbetsförmedlingslagen torde utgå från ett arbetsgivar-arbetstagarförhållande, d.v.s. lagens regler gäller arbetssökande som anställs av en arbetsgivare, inte t.ex. oberoende uppdragstagare.

Arbetsmarknadsverket har i sin förmedlingsverksamhet inte alltid hållit strikt på gränserna mellan anställningar och uppdrag. Sedan gammalt har den

offentliga arbetsförmedlingen förmedlat uppdrag inom t.ex. kulturområdet (musiker och andra artister, "frilansande" kulturarbetare) fastän det inte sällan handlar om oberoende uppdragstagare eller t.o.m. juridiska personer (som exempelvis en del musikorkestrar). Inom den traditionella industrin och tjänstemannayrkena bedriver den offentliga arbetsförmedlingen dock ingen förmedling av oberoende uppdragstagare eller entreprenörer.

Såvitt AMS kan bedöma av de remitterade handlingarna är det i Trollhättan huvudsakligen fråga om att tolkarna arbetar som oberoende uppdragstagare. Därmed skulle tolkförmedlingen sannolikt falla utanför tillämpningsområdet för arbetsförmedlingslagen. Detta hindrar inte att den offentliga arbetsförmedlingen är beredd att också förmedla tolkuppdrag i den mån förmedlingen får en sådan "beställning" från en uppdragsgivare eller arbetsgivare. Länsarbetsnämnden i Älvsborgs län har i ett yttrande till AMS uttalat att det förekommer att arbetsförmedlingen förmedlar tolkar på en arbetsgivares eller uppdragsgivares begäran, att arbetsförmedlingen inte på något sätt håller tolkar utanför den offentliga förmedlingen samt att förmedlingen är beredd att förmedla tolkar inte bara till "vanliga" anställningar utan också för kortare uppdrag, vikariat och liknande.

AMS har inte längre tillsynen över lagstiftningen om privat arbetsförmedling och är inte beredd att ha någon definitiv uppfattning ... (se vidare avsnitt 2.2.2).

2.2.2 Den kommunala kompetensen

Kommunstyrelsen i Trollhättans kommun anförde bl.a. följande.

Det är inom detta verksamhetsområde i syfte att få så kvalificerad tolkhjälp som möjligt, särskilt i ovanliga språk, vanligt att samarbete eller biträde mellan kommuner förekommer. Detta biträde har också en fördel för "den egna kommunen" därigenom att den lämnade servicen lättare kan upprätthållas till samhällets gagn genom att en tolkenhet i en given kommun genom verksamhetens omfattning blir så omfattande att kvalificerade tolkar kan sysselsättas genom uppdrag som förmedlas. (2 kap 1 § kommunallagen torde lämna utrymme för den tillämpade ordningen.)

Arbetsmarknadsstyrelsen anförde följande.

AMS har inte längre tillsynen över lagstiftningen om privat arbetsförmedling och är inte beredd att ha någon definitiv uppfattning i frågan om en kommun har rätt att bedriva en egen arbetsförmedling. Den frågan faller, som AMS ser det, närmast inom området för den kommunala kompetensen och hör inte till AMS ansvarsområde. Några allmänna reflexioner kan dock göras. Det tidigare förbudet mot "privat" arbetsförmedling grundade sig på en ILO-konvention (nr 96) som syftade till att alla former av privat avgiftskrävande förmedling skulle avskaffas. Däremot fanns varken i konventionen eller den tidigare svenska lagstiftningen något förbud mot att andra än den offentliga förmedlingen bedrev arbetsförmedling utan någon avgift. Sådan gratis arbetsförmedling skulle anmälas till AMS. När Sverige sade upp ILO-konventionen och införde den nya lagstiftningen som tillät privat arbetsförmedling även i förvärvssyfte, skedde det främst i syfte att öppna möjligheterna för yrkesmässig privat arbetsförmedling, att komma bort från de tolknings- och tillämpningsproblem som den tidigare lagstiftningen skapade och att åstadkomma konkurrens. Det torde dock inte ha varit avsikten att förhindra att sådana kommunala arbetsförmedlingar, som kunde ha varit tillåtna enligt den tidigare lagstiftningen, fick verka även i fortsättningen. Det ligger enligt AMS mening i linje med reformen att arbetsförmedling numera får bedrivas såväl av privata företagare (enskilda och juridiska personer) som av kommunala och andra offentliga institutioner.

AMS har i vart fall inget emot att kommunerna bedriver tolkförmedlingar även om de skulle anses innebära arbetsförmedling i kommunens regi.

2.2.3 Sekretessfrågan

Kommunstyrelsen i Trollhättans kommun anförde i sitt yttrande följande.

Den av de Berrio särskilt upptagna frågan om tolkarnas tystnadsplikt utgör enligt kommunens uppfattning en missuppfattning. Det är korrekt att den tillämpade ordningen förutsätter att den patient för vilken en tolkning sker kan identifieras. Flera skäl föranleder detta, dels krävs det för en allmän redovisningsteknisk kontroll dels krävs det för att klarlägga vilken myndighet som skall betala totalkostnaden. För vissa uppdrag är invandrarverket ekonomiskt ansvarig, för andra skall sjukvårdshuvudmannen, eller undantagsvis någon annan, stå betalningsansvaret. Det har ansetts vara lämpligt att ordna ett underlag för den bedömningen i samband med att tolkningen utförs. Den uppgift som skall anges på rekvisitionen är i princip av banal natur och anger ingenting om patientens sjukdomstillstånd eller annat av personlig eller ekonomisk art. Identifieringsuppgiften, normalt personnummer torde normalt sett kunna "röjas" utan hinder av den i 7 kap 1 § sekretesslagen föreskrivna sekretessen.

Landstinget i Älvsborg (Sjukhusstyrelsen vid Borås Lasarett som efter utredning som sitt yttrande översände ett yttrande av sjukhusdirektören Hans Axelsson) anförde följande.

Systemet med tolkrekvisitionerna fungerar enligt följande:

Varje uppdrag/beställning kräver en rekvisition av den som skall betala tolkningen.

Tolken beställs per telefon via tolkförmedlingen och anvisningar ges om var och när uppdraget skall utföras. Efter genomfört uppdrag skall tolkens arbete bestyrkas av beställare på av tolken medförd rekvisition. Därefter överlämnar tolken rekvisitionen till tolkförmedlingen, dels för att tolken skall få ersättning för utfört uppdrag och dels för att tolkförmedlingen skall kunna fakturera resp sjukvårdsinrättning eller annan myndighet t.ex. Invandrarverket.

För att en korrekt beställning och fakturering skall kunna ske krävs att patienten identifieras. Någon uppgift om patientens sjukdom eller annan av personlig eller ekonomisk art förekommeer inte på rekvisitionen.

Betr tystnadsplikten så har tolkarna tystnadsplikt liksom all personal inom såväl sjukvården som personalen vid den kommunala tolkförmedlingen.

Socialstyrelsen anförde i sitt yttrande följande.

Inom hälso- och sjukvården förekommer att patienterna av olika anledningar behöver hjälp av tolk. Det kan gälla dels tolkning till och från främmande språk, dels tolkning för personer som till följd av något funktionshinder har speciella behov. Förutsättningarna för anlitande av tolk inom dessa två områden regleras i olika bestämmelser.

Enligt 3 a § första stycket 3 hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, skall landstinget erbjuda dem som är bosatta inom landstinget tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Landstingets ansvar är i detta hänseende exklusivt. Landstinget har således genom bestämmelsen ansvar för att organisera, tillhandahålla och finansiera tolkar för vardagstolkning (jfr prop. 1992/93:159 s. 201). Skyldigheten att tillhandahålla tolktjänst enligt den angivna bestämmelsen är emellertid begränsad till tjänster som skall tillgodose de speciella behov som föreligger för patienter med sådana funktionshinder som anges i stadgandet.

Det aktuella ärendet gäller uppenbarligen inte denna typ av tolkar utan sedvanliga språktolkar.

I 8 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att en myndighet vid behov bör anlita tolk när myndigheten har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad. Även om det av förvaltningslagens konstruktion (jfr 1 §) följer att bestämmelsen endast är tillämplig vid myndigheternas handläggning av ärenden – oavsett om fråga är om myndighetsutövning eller ej – och inte i den faktiska vården, får bestämmelsen anses vägledande inom all offentlig hälso- och sjukvård. Det är givetvis av stor vikt – inte minst med hänsyn till patientsäkerheten – att enskilda, som inte behärskar svenska språket, har möjlighet att göra sig förstådda och ta emot information vid sina kontakter med hälso- och sjukvården.

I den angivna bestämmelsen i förvaltningslagen uppställs inte något kompetens- eller behörighetskrav för tolken. När landstinget anlitar en tolk är det dock landstingets skyldighet att se till att tolken är tillräckligt kvalificerad och i övrigt lämplig för uppgiften. Att tolken är auktoriserad av Kammarkollegiet torde innebära en garanti för att han är kvalificerad.

I den utsträckning en tolk anlitas av en myndighet, vilket är fallet om tolkuppdraget ges med stöd av 8 § förvaltningslagen, får tolken anses ha sådan anknytning till myndigheten att han kan sägas delta i myndighetens verksamhet på sätt sägs i 1 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100). Sådana tolkar omfattas därför av sekretesslagens sekretessbestämmelser (jfr prop. 1979/80:2, Del A, s. 127 f. och Allmänna råd från Socialstyrelsen 1991:4 s. 40). Om 1 kap. 6 § i något fall inte skulle vara tillämplig, gäller i stället tysnadsplikt för tolken i enlighet med bestämmelserna i lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare. Denna lag gäller också för tolkar som anlitas av andra än myndigheter och som genomgått av regeringen eller av förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer föreskriven prövning.

Enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I bestämmelsen föreskrivs således ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumption för sekretess. Med uttrycket "hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden" avses alla uppgifter som går att härleda till en enskild individ. I princip omfattas allt från uppgift om vederbörandes namn och adress till uppgift om sjukdomstillstånd. Även uppgift om att en viss person finns på ett sjukhus omfattas av bestämmelserna. Eftersom sekretess också gäller mellan myndigheter är det således inte möjligt för landstinget att fritt lämna uppgifter om patienters namn m.m. i tolkrekvisitioner som sänds till en kommunal tolkförmedling. För att ett uppgiftslämnande skall kunna ske krävs att patienten i varje enskilt fall lämnar sitt medgivande härtill eller att den utlämnande myndigheten efter en sekretessbedömning finner att det står klart att ett utlämnande av uppgifterna kan ske utan men för den enskilde eller någon honom närstående. Med hänsyn till den stränga sekretess som råder inom hälso- och sjukvården är dock möjligheterna till en sådan bedömning förhållandevis begränsade.

Uppgifterna kan också i vissa fall lämnas ut med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen som medger utlämnande om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Eftersom denna bestämmelse inte får användas enbart för att *underlätta* den utlämnande myndighetens verksamhet, torde dock ett utlämnande enligt bestämmelsen förusätta att en tolk inte kan anskaffas på annat sätt, t.ex. genom direktkontakt med en tilltänkt tolk. Ett utlämnande med stöd av 1 kap. 5 § torde därför kunna komma i fråga främst i brådskande fall eller då det av andra orsaker inte är möjligt att få tag i en tolk på annat sätt än genom hänvändelse till förmedlingen.

Socialstyrelsen vill dock ifrågasätta nödvändigheten av att namnge patienten i tolkrekvisitionen. Den uppgiften borde kunna lämnas direkt till tolken. Eftersom tolken anlitas av myndigheten och inte av den enskilde, bör det inte vara omöjligt att administrera förmedlingsverksamheten på ett sådant sätt att namnuppgiften blir obehövlig. Härigenom skulle man undvika de sekretessproblem som uppstår vid det förfarande som tillämpas i Trollhättan.

Behov av tolk kan också uppkomma inom den kommunala hälso- och sjukvården, dvs. den sjukvård kommunerna övertog av landstingen i samband med ÄDEL-reformen. I ärendet saknas uppgifter om hur kontakterna i detta avseende sker med kommunens tolkförmedling. Här skulle man kunna tänka sig att tolkförmedlingen – vad gäller förmedlingsuppgifter till den kommunala hälso- och sjukvården – inordnas under den nämnd som är ansvarig för ÄDEL-vården, vanligtvis den nämnd som ansvarar för socialtjänsten inom kommunen. Något problem i sekretesshänseende skulle därvid inte uppkomma vad gäller tolkrekvisitioner från den kommunala hälso- och sjukvården.

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. När det gäller tolkrekvisitioner från den kommunala socialtjänsten gäller således – i den mån den kommunala förmedlingsverksamheten inte tillhör socialtjänsten – i princip samma begränsningar i sekretesshänseende som de ovan redovisade. Eftersom den kommunala hälso- och sjukvården i sekretesshänseende tillhör samma verksamhetsområde som den kommunala socialtjänsten (jfr prop. 1990/91:14 s. 84 ff.) skulle en organisation av förmedlingsverksamheten i enlighet med vad som ovan sagts i fråga om ÄDEL-vården innebära att uppgifter i rekvisitioner i princip skulle kunna lämnas fritt till tolkförmedlingen såväl från socialtjänsten som från den kommunala hälso- och sjukvården, under förutsättning att hälso- och sjukvården och socialtjänsten lyder under samma nämnd.

Slutligen vill Socialstyrelsen ta upp frågan om vilken sekretess som bör gälla inom kommunal tolkförmedlingsverksamhet. Någon särskild bestämmelse i sekretesslagen som tar sikte på denna verksamhet finns inte (jfr dock 7 kap. 10 § sekretesslagen). Om sistnämnda bestämmelse inte kan anses tillämplig och förmedlingen ingår i en verksamhet för vilken sekretess inte gäller, torde därför uppgifter lämnade till förmedlingen stå utan sekretesskydd. Detta får betydelse främst för uppgifter som härrör från andra uppdragsgivare än den egna kommunen och den egna förvaltningen. Dessa och hithörande frågor bör enligt Socialstyrelsen belysas.

2.2.4 Näringsrättsliga aspekter

2.2.4.1 Upphandling m.m.

Beträffande förhållandet mellan *landstinget* och den kommunala tolkförmedlingen anförde landstinget följande.

Med början från mitten av 70-talet lämnade Trollhättans kommuns tolkförmedling sporadiskt biträde med tolkförmedling till sjukvårdsinrättningarna i Trollhättan. Grunden för detta var den ökade invandringen till Sverige under 70-talet. När efterfrågan successivt ökade fann de båda huvudmännen det lämpligt att upprätta ett avtal om den fortsatta verksamheten.

Landstinget i Älvsborg har sedan 1978 haft ett avtal med Trollhättans kommun om möjligheten att via kommunens tolkförmedling anlita tolk till landstingets sjukvårdsinrättningar i Trollhättan. Sedan 1982 omfattar detta avtal även sjukvårdsinrättningarna i Vänersborg.

Avtalet ger utrymme för sjukvårdsinrättningarna att själva få välja tolk i varje enskilt fall. I de flesta fall anlitas dock kommunens tolkförmedling.

Emellanåt anlitas tolkar från andra tolkförmedlingar t.ex. Göteborgs tolkcentral samt privata tolkar.

Socialstyrelsen anförde följande.

En fråga som tas upp i remisspromemorian är hur anlitandet av tolkar förhåller sig till bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (upphandlingslagen). Tolktjänster torde inrymmas under Avdelning B i bilagan till upphandlingslagen. Upphandling av sådana tjänster skall därmed ske i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. upphandlingslagen. Upphandling kan enligt dessa bestämmelser ske dels genom förenklad upphandling, dels genom direktupphandling. Direktupphandling får enbart användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl, såsom synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och inte heller beror på den upphandlande enheten (6 kap. 2 §). Det bör observeras att de upphandlingsprinciper som slås fast i lagen – konkurrens, affärsmässighet och objektivitet – skall tillämpas även vid upphandling enligt 6 kap. upphandlingslagen (6 kap. 1 § andra stycket jämförd med 1 kap. 4 § upphandlingslagen). Det åligger den upphandlande enheten, dvs. landstinget, att vid behov fastställa riktlinjer för användning av direktupphandling. Eftersom närmare uppgifter om hur upphandlingen skett i detta fall saknas, avstår Socialstyrelsen från att anlägga ytterligare synpunkter i frågan.

Anmälaren Mercedes G. de Berrio framförde invändningar mot landstingets beskrivning av sakförhållandena:

Avtalet från 1978 med tillägget från 1982 kan i dag inte vara giltigt. Dels följer det inte bestämmelserna om offentlig upphandling från 1992, dels har sedan 1978 Norra Älvsborgs län genomgått många förändringar: det har tillkommit olika ekonomienheter, Primärvården, Omsorgsförvaltningen, Hälso- och Sjukvårdsnämnderna och nyligen NU (Nä1 och Uddevalla). Avtalet syftar dessutom på en tolkservice begränsad till Trollhättan och Vänersborg; men den tillämpas över hela Älvängen och Dalsland.

Det är ett falskt påstående att sjukvårdsinrättningar tillåts att själva få välja tolk – – – som enda möjlighet att få tolkuppdrag måste alla tolkar vara registrerade vid Trollhättans kommuns tolkförmedling.

2.2.4.2 Närmare om anmälarens situation

Beträffande de personliga relationerna med anmälaren – som i remisspromemorian berörts med omnämnande av en handling betecknad som aktbilaga 18 – anförde Landstinget i Älvsborg i sitt yttrande följande.

Betr. aktbilaga 18 (Bilaga 4), avser denna Mercedes Berrio eftersom hon 1994 godkänt och undertecknat en förbindelse att följa gällande regler för Trollhättans tolkförmedling (Bilaga 5). Skälet till skrivelserna är att landstinget inte varit nöjd med de tjänster som Mercedes Berrio lämnat när hon fått uppdrag privat. I detta avseende hänvisas till skrift från Trollhättans kommun (Bilaga 6). Landstinget har samma erfarenheter som kommunen. Det innebär att vi anlitar Mercedes Berrio endast om hon åtar sig uppdrag som vi beställt genom tolkförmedlingen.

– – –

Mercedes G. de Berrio, som bemötte landstingets yttrande i detalj, bifogade ett antal intyg från olika vårdenheter inom landstinget innehållande positiva omdömen om hennes tjänstgöring som tolk.

Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet (TÖI) ansåg att det fanns behov av en förbättrad och sammanhållen lagstiftning och anförde närmare följande.

En av TÖI:s huvuduppgifter är att anordna utbildning för tolkar och översättare för att möta de behov som finns i samhället. Det är därför ur TÖI:s synvinkel av största vikt att verksamheter som t.ex. tolkförmedlingar fungerar väl. Därför vill TÖI framföra följande synpunkter beträffande ärendet.

De bestämmelser som finns på området är som redan nämnts inte lätta att överblicka. För att klargöra tolkars rättsliga ställning och arbetsvillkor vore det därför i allra högsta grad önskvärt att lagstiftaren tog ett samlat grepp och sammanförde nuvarande bestämmelser till en gemensam författning.

Det är även för TÖI väl känt hur tolkförmedlingarna, främst kommunala, har vuxit fram. Tolkförmedlingsverksamheten har genom åren blivit mer och mer fristående från kommunernas övriga verksamhet. Den policy som tolkförmedlingarna använder i sin verksamhet har vuxit fram genom praxis vilken kanske inte alltid är förenlig med övriga generella rättsliga principer som kommuner tillämpar i sin övriga verksamhet.

Därför vore det praktiskt för samtliga parter inom detta område om verksamheten fick klara konturer med hjälp av någon form av reglering, förslagsvis i samband med en sammanslagning av övriga bestämmelser.

I de rättsliga frågorna delar TÖI JO:s uppfattning.

Även *Statens invandrarverk* ansåg att det var angeläget att tolkreglerna så långt det var möjligt fördes samman till en författning.

2.2.6 Övrigt

Rikspolisstyrelsen (som lämnats tillfälle till yttrande) anförde i yttrande att styrelsen, utifrån de intressen styrelsen hade att beakta, inte hade några synpunkter på de frågor som togs upp i remisspromemorian.

Kammarkollegiet, Tolk- och översättarinstitutet, Statens invandrarverk och *Domstolsverket* lämnade i sina yttranden redogörelser för sina egna uppgifter m.m. på området.

Kammarkollegiet anförde beträffande *frågorna om auktorisation* bl.a. följande.

Av förarbetena, prop. 1975:25, till lagstiftningen beträffande tolkverksamheten framgår att önskemål om auktorisation förts fram från flera håll. Genom riksdagens uttalande 1974 har det bekräftats att det är av ett väsentligt samhällsintresse att inrätta en auktorisationsform för tolkar. Auktorisationen bör syfta till att få fram en kader av kompetenta och pålitliga tolkar som vill åta sig uppdrag av olika organ i samhället och enskilda.

Enligt kollegiets mening bör det, i motsats till vad som uppges vara fallet i anmälan, ligga i uppdragsgivarnas intresse att anlita så kompetenta tolkar som möjligt. Detta borde vara av särskild betydelse i sjukvårdssammanhang och vid kontakter med myndigheter och domstolar.

En anledning till att auktoriserade tolkar ej anlitas kan vara att uppdragsgivarna inte känner till skillnaden mellan auktoriserade och ej auktoriserade tolkar. En ytterligare anledning kan vara det högre arvode som skall erläggas till de auktoriserade tolkarna. Kollegiet vill i sammanhanget påpeka, att det med hänsyn till bl.a. rättssäkerhet, snabbhet och exakthet i tolkningen, i de flesta fall borde vara mer "lönsamt" för uppdragsgivaren att anlita en auktoriserad tolk.

Tolk- och översättarinstitutet anförde beträffande *utbildningsfrågor m.m.* följande.

Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) har både ett nationellt övergripande och ett på flera områden specificerat ansvar för tolk- och översättarutbildning. I förlängningen innebär det en bred bevakning av tolk och översättarområdet i sin helhet. På flertalet områden, exempelvis kontakttolkning, bedriver TÖI också tillsyns-, informations- och utvecklingsarbete. Utvecklingsarbetet har sin grund i de olika verksamhetsgrenarna och är inriktat på att hitta lösningar och förbättra tillgången på och kompetensen hos tolkar och översättare. För att främja kompetensen bland tolkar har TÖI på uppdrag av Invandrarverket utvecklat ett rekryteringstest; det s.k. TÖI-testet. Det består av ett antal skriftliga och muntliga deltest, och syftet är att bedöma den sökandes lämplighet att bli tolk. Testet har även använts som diagnostiskt prov för redan verksamma tolkar.

I en vid *Invandrarverkets* yttrande fogad PM (vid vilken var fogad svar på underremisser inom verket från språksektionen, besöksmottagningen, PUT-ÅTK-projektet, asylcenter syd, norra regionen och SIV/HK integrations- och mottagningsenheten) redovisades *Invandrarverkets rutiner* enligt följande.

Invandrarverkets utredning

1 Vid vilka tillfällen använder verket tolkar

Inom enheten Besöksmottagning (Tillstånds- och medborgarskapsavdel-ningen) används tolkar efter tjänstemännens bedömande eller när besökaren begär detta.

I samband med ifrågasatt återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd har vid samtliga utredningstillfällen tolk anlitats.

Vid asylutredningarna används alltid tolk.

2 I vilken mån anlitar verket auktoriserade tolkar och hur kontrolleras deras kompetens

Inom enheten Besöksmottagning är behovet av tolk spontant uppkommande. Den kontroll som sker är att tolken styrker att han/hon är den som beställts.

I samband med ifrågasatt återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd krävs inte auktoriserad tolk. Kompetensen prövas i och med att utredningen startar. Någon särskild kontroll sker inte.

Vid asylutredningar sker en viss kontroll av tolkarnas kompetens. Något direkt krav på att tolkarna skall vara auktoriserade ställs inte. Utredarna är dock alltid vaksamma i fråga om kvaliteten. Det ligger i verksamhetens intresse att kvalificerade tolkar anlitas.

3 Vilka rutiner tillämpas vid tolkbeställningen och till vem vänder man sig

Vanligen anlitas kommunala tolkförmedlingar eller Invandrarverkets språksektion. I undantagsfall kontaktar verket självt lämpliga personer.

4 Vilka uppgifter lämnas ut vid en beställning

De uppgifter som tolken behöver för sitt uppdrag lämnas ut såsom språk, plats, beställare. Personuppgifter lämnas aldrig ut.

5 Finns det anställda tolkar inom Invandrarverket

Nej.

6 Finns det lokala avtal/överenskommelser på tolkområdet

Ja.

I en underbilaga till Invandrarverkets remissvar beskrevs *Språksektionen* enligt följande.

Språksektionen, som är en resultatenhet inom SIV, utför alltsedan 1969 översättningsservice för SIV men även för andra. Språksektionen erbjuder sedan 1994 även tolkservice. Språksektionen har inte monopol på vare sig översättning eller tolkning inom SIV. Huvuddelen (c:a 85 %) av omsättningen kommer från externa kunder och då framförallt från den offentliga sektorn.

Affärsområde tolkning startades upp efter en marknadsundersökning inom SIV. Det uttrycktes en stark önskan från SIV men även från andra att starta upp affärsområde tolkning.

Språksektionen konstaterade på ett tidigt stadium att det rådde stor brist på kompetenta tolkar och att kompetenta tolkar var koncentrerade till storstadsområdet framför allt Stockholm. Dessutom konstaterades att de fåtal kompetenta tolkarna nyttjades på ett orationellt sätt. Stor del av deras tid ägnades åt resor till och från uppdragsgivarna.

Ett flertal kunder uttryckte också irritation över dåligt specificerade fakturor och misstankar om att tolkars restid inte var överensstämmande med faktisk restid.

Det bör också nämnas att såväl tolk- som översättningsbranschen är extremt frilansinriktad. I Sverige har endast ett fåtal tolkar och översättare en fast anställning.

För att erbjuda våra kunder, som är spridda över hela landet, en högkvalitativ tolkservice gäller följande principer:

* tolkservice skall vara rikstäckande
* i första hand nyttjas auktoriserade med specialistkompetens, i andra hand auktoriserade tolkar och först i tredje hand s k TÖI-testade tolkar. Andra tolkar anlitas först i nödfall (främst i mycket udda språk)
* kontakttolkning kompletteras genom utveckling av telefon- och bildtelefontolkning och därmed reduceras resor i syfte att maximalutnyttja kompetenta tolkar
* möjlighet till dygnetrunt service genom samarbete med SOS Alarm
* priser och arvodering anpassade till domstolsverket och etablerade fackliga och intresseorganisationer för tolkar
* samarbete med SKTF, STOF och TÖI och andra som har ett seriöst synsätt på utveckling av tolkning
* tolkar skall ha hög integritet, följa god tolksed och i övrigt vara pålitliga
* alla tolkar skall klara skyddsklass nivå 2 (stor del av uppdragen har hög sekretess)

* tydliga avtal och instruktioner med tolkar
* leveransbestämmelser i samråd med SKTF och STOF
* tolkar stimuleras till vidareutbildning men även kunder erbjuds utbildning i "att tala genom tolk"
* tydlig specifikation av fakturor
* enkelhet vid beställande av tolkservice.

För att ytterligare kundanpassa verksamheten anpassas Språksektionens verksamhet enligt modellen "Svensk kvalitet" vilket på sikt kan leda till certifiering av tjänsten enligt ISO 9000.

Av svar från andra underremissinstanser (asylmottagningar) framgick att *sekretessfrågan* inte var något problem eftersom man inte röjde några personuppgifter vid rekvisitionen av tolk.

Kammarkollegiet anförde beträffande *anmälarens beskrivning av verksamheten* följande.

Enligt Kammarkollegiets uppfattning ger anmälaren Mercedes G. De Berrio i stort sett en riktig bild av hur tolkarnas verksamhet är uppbyggd. Den monopolställning som de kommunala tolkförmedlingarna har kan innebära problem för tolkarna. Kollegiet vill dock påpeka att det numera, framför allt i storstadsområdena, har blivit vanligare att privata tolkförmedlingar etableras. Den ökade konkurrensen bör ha en positiv inverkan på tolkarnas möjligheter att bedriva verksamhet.

Avtalen mellan uppdragsgivare och tolkförmedlingen är ofta utformade så att uppdragsgivaren endast kan anlita en förmedling. Kollegiets erfarenhet är dock att anmälarens önskan att etablera ett anställningsförhållande med en arbetsgivare inte gäller för alla tolkar. Exempelvis kan tolken ha en annan fast anställning. Inom vissa språk är efterfrågan på tolkar så ojämn att det inte finns utrymme för en anställning hos uppdragsgivaren.

Domstolsverket, som redogjorde för *tolktaxan* och vissa *allmänna erfarenheter*, anförde följande.

Enligt förordningen (1979:912) om tolktaxa skall ersättning till tolk vid bland annat domstol betalas enligt taxa som fastställs av Domstolsverket (DV). Enligt förordningen fastställs taxan efter samråd med Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket. I praktiken sker även överläggningar med Statstjänstemannaförbundet och Sveriges tolkförbund.

Tolktaxan (DVFS 1966:1, B 85) i dess senaste lydelse återfinns i bilagda publikation, Rättshjälp och taxor den 1 januari 1996, s 19f. DV har i taxan reglerat ersättningsbeloppens storlek och vissa därmed sammanhängande frågor. Beträffande tolkförmedling (p 8) har DV föreskrivit att om en tolk anskaffas genom en kommunal tolkförmedling, invandrarbyrå eller liknande organisation får, utöver ersättning enligt taxan, ersättning utgå för förmedlingskostnaden med skäligt belopp. Under rubriken anmärkningar i publikationen har DV kommenterat vissa frågor samt även hänvisat till en artikel i DV Informerar. (Artikeln biläggs.) Från och med innevarande år anges också (p 5) att en strävan bör vara att i första hand anlita en auktoriserad tolk.

Under årens lopp har tolkar hört av sig till DV och påtalat olika missförhållanden, t.ex. problem med ersättningar från uppdragsgivarna m.m. DV har i dessa sammanhang hänvisat till förordningen (1988:317) med instruktion för Domstolsverket av vilken det framgår vilket behörighetsområde DV har. Av instruktionen kan man utläsa att det inte ingår i DV:s arbetsuppgifter att ingripa i förhållandet mellan t.ex. domstolen och tolk-

förmedlingen. Vidare har DV i olika sammanhang förklarat att verket inte kan kommentera förhållandena mellan tolken och tolkförmedlingen. DV har vid sådana fall bedömt att relationen mellan parterna rättsligt sett ligger utanför DV:s kompetens.

DV kommer att med stort intresse ta del av resultatet från det fortsatta utredningsarbetet.

2.3 En skrivelse från Sveriges Tolkförbund

I en skrivelse, som kom in till JO den 9 augusti 1996, förklarade Sveriges Tolkförbunds styrelse att man ville "bekräfta allmängiltigheten i de missförhållanden som auktoriserade tolken Mercedes G. de Berrio, ordförande i STOF:s avdelning 3 i Trollhättan, i skrivelse till JO (Dnr 2176/1994) anför beträffande kommunal förmedling av uppdrag åt tolkar". I övrigt framförde förbundet en rad synpunkter i ämnet:

Såväl Statens invandrarverks språksektion som kommunala och privata tolkförmedlingar (vilka alla förmedlar tolktjänster åt institutioner och myndigheter) har en monopolställning som arbetsförmedlingar för språktolkar. Fast anställning eller garantilön förekommer ytterst sällan. Regeln är att enstaka uppdrag förmedlas mot timarvode. Trots detta begränsar förmedlingarna tolkarnas rätt att som fria företagare marknadsföra sina tjänster, vilket skulle sänka priserna men missgynna dem själva. Tolkförmedlingen stryker gärna "illojal arbetskraft" ur sitt register utan att underrätta den berörda tolken. Uppdragen uteblir bara. Något trygghetssystem för tolkar åt invandrare existerar inte i dagens Sverige, fastän denna yrkesgrupp genom sin språkliga kompetens skall borga för att andra språkgrupper får en lika rättssäker behandling som svenskar. Inte ens A-kassa är säkerställd. Som jämförelse kan nämnas att teckenspråktolkar har fast anställning hos landsting och kommuner fastän brukarna av deras tjänster är betydligt färre till antalet än de invandrare som behöver använda språktolk i viktiga kontakter med myndigheter och sjukvård.

Auktoriserade tolkar och translatorer, vilka har egen tillsynsmyndighet (Kammarkollegiet), bör ha lagstadgad rätt att direkt till avnämaren sälja sina tjänster utan risk för repressalier från uppdragsgivare, som inte erbjuder vare sig anställningstrygghet eller garantilön.

Tolkförmedlingar och översättningsbyråer använder ofta tolkar och översättare utan auktorisation för att kunna hålla konkurrenskraftiga priser. För avnämaren innebär detta att han inte alltid vet vilken tolk han får när en tolkförmedling anlitas. Enligt förarbetena till förvaltningslagen bör myndigheterna i första hand anlita auktoriserade tolkar. Förmedlingarnas tolkar har ibland inte ens genomgått enklare test.

Av Kammarkollegiet auktoriserade tolkar har i särskilda kunskapsprov visat att de behärskar såväl svenska språket som sitt tolkspråk väl och har gedigna kunskaper inom ämnesområdena socialtjänst, sjukvård, allmänna socialförsäkringar, arbetsmarknad och vardagsjuridik med tillhörande terminologi på bägge språken. Auktorisationsverksamhetens syfte är att ge tolkanvändarna garantier för att den tolk som anlitas är tillräckligt kvalificerad för uppgiften. Efter ytterligare prov kan auktoriserad tolk få bevis om speciell kompetens som rättstolk eller sjukvårdstolk. Auktoriserade tolkar har att följa god tolksed, vilken omfattar även tystnadsplikt.

Om auktoriserade tolkar och translatorer erbjuder sina tjänster direkt – utan mellanhänder – sjunker priserna. Den konkurrens som hittills rått mellan förmedlingarna har trots kvalitetsbrister inte kunnat sänka priserna, eftersom påslagen ofta är kraftigt tilltagna. Även kommunala tolkförmed-

lingar har ibland gått med vinst, vilket knappast är förenligt med kommunallagen.

Tolkarvodena har i stort sett legat på samma nivå sedan 1990, då Kommunförbundet vägrade förhandla med SKTF om centrala arvodesrekommendationer. Vid tolkning inför domstol och hos polis kan tolk som anlitas via tolkförmedling förlora rätten att påverka sitt eget arvode och besvära sig över beslut, fastän rättegångsbalken ger denna rätt. Det är också svårt för tolken att i tid få ta del av handlingar inför ett mål, när dessa inte kan sändas direkt till tolkens bostad. Domstolar vägrar ibland att sända dessa handlingar till tolkförmedlingen, varvid sekretesskäl kan åberopas.

Över huvud taget är det oklart hur sekretessens och tystnadspliktens krav kan tillgodoses när tolkförmedlingarnas uppdragsblankett upptar klienternas namn och/eller personnummer, vilket vanligen är fallet vid tolkningar inom sjukvården.

Tolkförmedlingar och översättningsbyråer bör ha branschetiska regler och en tillsynsmyndighet om hittillsvarande verksamhet skall fortsätta. Inkompetent tokning kan äventyra den enskildes rättssäkerhet, hälsa, sociala trygghet och ekonomi.

Sveriges Tolkförbunds styrelse välkomnar initiativet till en utredning om förmedling och uthyrning av arbetskraft, varvid vår yrkeskårs arbetsvillkor inte får glömmas bort. Vi ser också gärna att bestämmelser om användning av tolkar och översättare, dessa yrkesgruppers skyldigheter och arbetsrättsliga ställning förs ihop i en sammanhållen lagstiftning, där vikten av att använda auktoriserade tolkar och translatorer särskilt bör framhållas.

3 Bedömning

Vid ärendets avgörande den 15 november 1996 uttalade *stf JO Norell Söderblom* följande.

3.1 Frågan om arbetsförmedling m.m.

Beträffande den förmedling av tolkuppdrag, varom här är fråga, ger utredningen och Arbetsmarknadsstyrelsens yttrande vid handen *att* fråga normalt inte är om anställningsförhållanden och *att* skyldighet inte föreligger för den som rekvirerar tjänsten att anlita den statliga arbetsförmedlingen.

Samtidigt framgår det att det är vanskligt att uttala sig om enskilda fall, bl.a. på grund av att definitionen av begreppet arbetstagare enligt rättspraxis fordrar hänsynstagande till alla omständigheter och att resultatet av en rättslig prövning av en tvist kan utfalla olika. En viss rättsosäkerhet finns alltså med i bilden. Detta förhållande kan möjligen sägas vara i viss mån illustrerat av att de *oberoende uppdragstagare* som Arbetsmarknadsstyrelsen talar om enligt anmälarens beskrivning känner sig i högsta grad beroende.

Vidare framgår det att Arbetsmarknadsverket i sin förmedlingsverksamhet inte alltid hållit strikt på gränserna mellan anställningar och uppdrag. Sedan gammalt har den offentliga arbetsförmedlingen förmedlat uppdrag inom t.ex. kulturområdet (musiker och andra artister, "frilansande" kulturarbetare) fastän det inte sällan handlar om oberoende uppdragstagare eller t.o.m. juridiska personer (som exempelvis en del musikorkestrar). Inom den traditionella industrin och tjänstemannayrkena sägs det däremot att den offentliga arbetsförmedlingen inte bedriver någon förmedling av oberoende uppdragstagare eller entreprenörer.

Emellertid lämnas också den upplysningen att Länsarbetsnämnden i Älvsborgs län i ett yttrande till Arbetsmarknadsstyrelsen uttalat att det förekommer att arbetsförmedlingen förmedlar tolkar på en arbetsgivares eller uppdragsgivares begäran, att arbetsförmedlingen inte på något sätt håller tolkar utanför den offentliga förmedlingen samt att förmedlingen är beredd att förmedla tolkar inte bara till "vanliga" anställningar utan också för kortare uppdrag, vikariat eller liknande.

Som en kommentar till dessa sakupplysningar vill jag säga att den offentliga arbetsförmedlingens roll i förevarande sammanhang knappast framstår som lättöverskådlig. Till en del synes detta, som framgått av redogörelsen, ha sina historiska förklaringar.

Sammanfattningsvis har jag inte funnit anledning till annan tolkning och bedömning av fakta och gällande rättsregler än vad Arbetsmarknadsstyrelsen redovisat utan nöjer mig med gjorda konstateranden rörande sakernas tillstånd.

3.2 Den kommunala kompetensen

Arbetsmarknadsstyrelsen kommer, mot bakgrund av att *avgiftsfri* privat arbetsförmedling även tidigare varit tillåten och med hänsyn till syftet med lagen om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft, till slutsatsen att den lagen inte bör hindra en kommun från att fortsätta bedriva sådan arbetsförmedlingsverksamhet som även förut kunde ha varit tillåten. I konsekvens härmed borde denna lag då inte heller få någon inverkan på bedömningen av frågan om avgiftsbelagd kommunal förmedlingsverksamhet är tillåten enligt kommunallagens kompetensregler.

Den springande punkten i resonemanget är om kommunal arbetsförmedling var tillåten enligt äldre ordning då offentligt (statligt) monopol rådde. Tydligt är att *avgiftsbelagd* kommunal förmedlingsverksamhet var oförenlig med den äldre lagstiftningen. Även om utredningen i detta ärende inte tagit sikte på äldre förhållanden och Arbetsmarknadsstyrelsen inte uttalat sig direkt i frågan är det för sammanhangets skull viktigt att få detta fastslaget.

Huruvida sådan kommunal förmedlingsverksamhet som inte kom i konflikt med den särskilda lagstiftningen på området var kompetensenlig är en öppen fråga.

Faktum är dock att förmedling av tolktjänster blivit en etablerad företeelse i kommunerna. Arbetsmarknadsstyrelsen säger för sin del avslutningsvis att styrelsen i vart fall inte har något emot att kommunerna bedriver tolkförmedlingar även om de skulle anses innebära arbetsförmedling i kommunens regi. Därmed kan man utgå från att de kommunala tolkförmedlingarna fyller ett behov och inte ses som ovälkomna av den centrala myndigheten för arbetsförmedlingsfrågor.

Vad gäller frågan om kommunal tolkförmedlingsverksamhet av den typ som i dag bedrivs av Trollhättans kommun är förenlig med kommunallagens regler om den kommunala kompetensen har Kommunstyrelsen i Trollhättan hävdat att 2 kap. 1 § kommunallagen "torde lämna utrymme för den tillämpade ordningen". Kommunstyrelsen säger detta mot bakgrund av den

tecknade beskrivningen av verksamhetens framväxt och utformning men ger sig inte in på någon närmare rättslig argumentation. Inte heller någon av de senare remissinstanserna utvecklar de rent rättsliga aspekterna.

För egen del vill jag, med hänvisning till vad som anförts i remisspromemorian, stanna vid att jag finner frågan oklar.

3.3 Sekretessfrågan

Kommunstyrelsen i Trollhättan påstår att anmälarens klagomål vilar på en missuppfattning och hävdar att de krävda uppgifterna "är i princip av banal natur och anger ingenting om patientens sjukdomstillstånd eller annat av personlig eller ekonomisk art".

Landstingets remissvar går i samma riktning.

Socialstyrelsen ser däremot åtskilliga frågetecken i sammanhanget och lämnar en utförlig beskrivning av sekretesslagstiftningens innebörd på området. Socialstyrelsens redogörelse för rättsläget går stick i stäv med den uppfattning som Trollhättans kommun och landstinget i Älvsborg gett uttryck åt och betonar den stränghet som råder inom sjukvårdsområdet när det gäller att lämna ut uppgifter om patienters identitet och deras medicinska status. Socialstyrelsen ifrågasätter också nödvändigheten av att namnge patienten i tolkrekvisitionen. Som framgått av redogörelsen tidigare (avsnitt 2.2.6) har man tydligen inom Invandrarverket kunnat lösa integritetsfrågan utan problem. Beställande enheter lämnar inte ut identitetsuppgifter till vare sig kommunala tolkförmedlingar eller Invandrarverkets språksektion.

Min bedömning är att jag ser allvarligt på detta, och jag hänvisar då till Socialstyrelsens yttrande, som jag helt ställer mig bakom. Det är minst sagt betänkligt att de ansvariga myndigheterna inom kommun och landsting svävar i sådan okunskap om innebörden av en i sammanhanget så central lagstiftning som sekretesslagen utgör. Jag måste därför uttrycka stark kritik mot berörda myndigheter och anmana dem att grundligt ompröva sina administrativa rutiner.

3.4 Näringsrättsliga aspekter

Av utredningen framgår att någon upphandling enligt 1992 års upphandlingslag inte ägt rum. Socialstyrelsen har i sitt yttrande lämnat en redogörelse för reglerna på området och jag nöjer mig med att härvidlag hänvisa till den redogörelsen.

Landstinget åberopar ett avtal med Trollhättans kommun från 1978 jämte ett tillägg från 1982 men lämnar över huvud taget inte någon förklaring till varför ny upphandling inte skett eller några synpunkter på hur man anser att systemet förhåller sig till gällande lagstiftning.

Det kan inskjutas att anmälaren dessutom invänt att förändringar av organisatorisk art m.m. skett som inte täcks av det en gång träffade avtalet med tillägg.

En annan anmärkningsvärd detalj är att landstinget påstår att avtalet ger utrymme för sjukvårdsinrättningarna att själva få välja tolk. I belysning av

den dokumentation som redovisats i detta ärende framstår denna uppgift om den praktiska tillämpningen som osannfärdig.

Ett olustigt inslag i ärendet är att de administrativa befattningshavarna inom kommun och landsting uttrycker ett enstämmigt missnöje med anmälaren som yrkesutövande (och fackligt verksam) tolk medan de som anlitat hennes tjänster på vårdinrättningarna och haft det verkliga ansvaret har haft genomgående positiva omdömen. Bara detta antyder ett problem. När man sedan tittar närmare på omständigheterna finner man att tvisten handlar om ett ifrågasättande av tolkförmedlingens befogenhet att lägga sig till med administration av uppdrag och ekonomisk ersättning för tolkarna utan att erbjuda någon form av anställning. Den kritik som ligger i anmälarens klagomål och som går ut på att tolkarna "hamnar mellan två stolar" – nämligen att i praktiken vara reglerade på ett sätt som inte är normalt för fria företagare, varvid tolkförmedlingens verksamhet går utöver ren förmedlingsverksamhet utan att följa lagstiftningen om uthyrning av arbetskraft – kan inte utan vidare avvisas som oberättigad.

Vad som kommit fram av utredningen finner jag betänkligt. Det är i förevarande sammanhang dock fråga om angelägenheter i periferin av JO:s tillsynsverksamhet, och hithörande frågor bör i första rummet bli i tillfälle att behandlas av de ordinarie organen på området, nämligen Konkurrensverket respektive Nämnden för offentlig upphandling.

Det står berörda intressenter fritt att vända sig till nämnda instanser. I denna del företar jag inte annan åtgärd utöver gjorda uttalanden än att jag översänder ett exemplar av mitt beslut till Konkurrensverket och Nämnden för offentlig upphandling för kännedom.

3.5 Avslutning

Förevarande anmälan har lett till en förhållandevis bred och principiellt inriktad utredning. En anledning härtill är att behovet och skyldigheten att anlita tolk rymmer en viktig rättssäkerhetsfråga. Ur JO:s synvinkel finns det därför skäl att se med särskilt allvar på ärendet. Mot denna bakgrund har jag funnit det angeläget lyfta fram de olika aspekter som kommit fram beträffande tolkverksamhetens funktion och uppbyggnad.

Det är uppenbart att systemet med kommunala tolkförmedlingar har vuxit fram på ett spontant sätt mycket till följd av kommunernas roll under senare år som mottagare av asylsökande. Detta har skett på ett ibland kanske litet överrumplande sätt; människor med skiftande nationaliteter har vid olika tider dominerat flyktingmottagningen utan att det funnits praktiska möjligheter att i tid förbereda omhändertagandet. Sådana omständigheter måste givetvis tas i beaktande när man bedömer sådana i flera avseenden komplicerade frågor som det här handlar om. Samtidigt kan inte vad som framstår som nödlösningar i hastigt uppkomna situationer användas som norm för hur frågorna bör hanteras när det kan ske i god ordning.

Centrala frågor som jag här har pekat på och delvis har kritiserat behandlingen av m.m. har gällt den kommunala kompetensen, sekretessfrågorna och de näringsrättsliga aspekterna.

Ett tecken på det osunda i situationen är när tolkförmedlingen i Trollhättan ger uttryck för sin omsorg om de outbildade tolkarna som de vill främja till förkovran och eventuell auktorisation. Eftersom tolkförmedlingen är en självbärande verksamhet måste man – utgående från dess egna uppgifter – dra slutsatsen att högt utbildade och auktoriserade tolkar via de administrativa påslagen för sina uppdrag bidrar ekonomiskt till denna "kommunala verksamhet". Samtidigt står det klart att det samhälleliga ansvaret – såväl innehållsmässigt som ekonomiskt – för utbildning och auktorisation i princip är en statlig angelägenhet.

Om en klarare lösning av de i förevarande ärende blottlagda frågorna anses önskvärd synes detta inte kunna ske utan medverkan av lagstiftaren. Jag har i vart fall för egen del kommit till slutsatsen, att den skedda utvecklingen har visat att det inte är tillräckligt att förlita sig på lösningar via praxis.

Vidare har ett par centrala remissinstanser uttalat sig för att det mera allmänt finns behov av en sammanhållen lagstiftning på tolkområdet.

Med stöd av den befogenhet som tillkommer mig enligt 4 § JO-instruktionen hemställer jag därför att regeringen tar under övervägande att företa en författningsöversyn i ämnet.

I detta ärende har samråd ägt rum med övriga justitieombudsmän.

Vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till sekretess och andra intressen i allmänhet – om inte berörd enskild klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier

(Dnr 4461-1995)

Anmälan

Gunnar Sjöström ifrågasatte det sätt varpå Länsstyrelsen i Stockholms län m.fl. myndigheter genomförde en inspektion på en restaurang den 28 april 1995 för utövande av tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen. Han uppgav bl.a. följande.

Hövdingen har initierat vad han kallar Operation krogsanering. I detta speciella fall innebar det att ett 10-tal myndighetspersoner kommer instormande på en mindre kvarterskrog (årsomsättning <2 mkr, ca 3 heltidssysselsatta) sent en fredagkväll (= restaurangens kommersiella bästa dag i veckan) och avkräver kassaredovisning inför offentligheten, i form av TV 4, som myndigheterna medfört i släptåg.

Jag ifrågasätter om det rent generellt är förenligt med god myndighetsutövning att genomföra razzia av det slag, som här beskrivits. Misstanke om brott har ej ens påståtts.

Vidare finner jag det synnerligen omdömeslöst av myndighet att inbjuda TV-medium att bevaka kontroll av detta slag, som bl a innefattar att restauratören inför offentligheten ska redogöra för sina ekonomiska förhållanden. Är det lagligt?

– – –

Restaurangansvarig [E.B.] hade, av skäl som jag återkommer till, inte sinnesnärvaro nog att avkräva alla dessa legitimation och kan inte i dag redogöra för varken det exakta antalet, vilka myndigheter de representerade eller vilka personerna var. Samtidigt hade någon av dessa myndigheter inbjudit TV 4 att dokumentera kontrollen. Av samma skäl som ovan, jämte det att TV-bolaget inte omedelbart knäppte på sina strålkastare, beredde det sig tillträde utan att [E.B.] särskilt efterfrågade deras ärende. I brist på bättre kännedom får presumeras att länsstyrelsen bestod denna inbjudan, eller i vart fall information om planerad kontroll.

Utredning

Anmälan remitterades till länsstyrelsen för yttrande utom i vad den avsåg meddelande av upplysningar till aktuell redaktion. Länsstyrelsen svarade följande.

Inspektionen den 28 april 1995 av restaurang [R.P.], Södertälje

Gunnar Sjöström har hos JO ifrågasatt om det är förenligt med god myndighetsutövning att genomföra en sådan razzia som inspektionen innebar. Han har därvid åberopat

- att misstanke om brott inte ens påståtts

- att ett tiotal myndighetspersoner kommit instormande sent en fredagskväll vilken är restaurangens bästa kommersiella dag
- att man inte legitimerade sig och inte heller talade om vilka myndigheter som var representerade.

Sjöström har även funnit det synnerligen omdömeslöst att inbjuda ett TV-medium att bevaka inspektionen.

Beträffande de närmare omständigheterna kring och vid inspektionen får Länsstyrelsen åberopa redogörelsen i bifogade PM.

Som yttrande i ärendet får Länsstyrelsen anföra följande.

Tillsyn under samverkan

För att effektivisera tillsynen av restaurangerna i Stockholms län initierades "Operation krogsanering". Denna innebär att ett personellt och funktionellt kontaktnät byggts upp mellan regionala och kommunala myndigheter för att ett tidsbesparande och effektivt samarbete ska uppnås. Målet är att tillsynsinsatserna snabbt ska leda till adekvata reaktioner från samhällets sida. Medverkande myndigheter behåller sina olika lagreglerade roller och uppgifter. "Operation krogsanering" har pågått sedan den 31 mars 1993.

På grundval av erfarenheterna från denna form av tillsyn har Regeringen den 3 mars 1994 – – – uppdragit åt samtliga länsstyrelser att på det regionala planet samordna insatser mellan berörda myndigheter vad gäller tillsynen av restaurangbranschen.

Regeringen har härefter i skrivelse den 20 april 1995 till Riksdagen (Skr 1994/95:217, sid 23 och 36) ansett att regional myndighetssamverkan av detta slag måste utvecklas och bli ett normalt inslag i myndigheternas arbete och att ökad vikt ska läggas vid den tillsyn som både statliga och kommunala myndigheter utövar över t.ex. viss bransch.

Med hänvisning till vad som anförts anser Länsstyrelsen att tillsyn under samverkan numera är en etablerad form av tillsyn.

Planering av inspektioner

För inspektion väljs i första hand ut restauranger beträffande vilka det finns signaler som medför att verksamheten kan ifrågasättas på något sätt. Det kan t.ex. gälla att kassaapparat inte används, restaurangen är restförd för skatt, moms- och uppbördsredovisning sköts inte, svart arbetskraft används, bråk och fylleri har rapporterats, underåriga serveras alkoholdrycker, smuggelsprit serveras. Signalerna behöver inte vara särskilt konkreta.

I mån av tid sker även inspektioner på restauranger för vilka det inte finns några signaler som bör utredas. I detta sammanhang bör även påpekas att Länsstyrelsen före årsskiftet 1995/96 gjorde inspektioner vid vilka samverkansmyndigheter inte deltog.

Att en förutsättning för inspektion är att det ska föreligga en misstanke om brott är sålunda inte riktigt. All restaurangverksamhet, som har serveringstillstånd, kan och ska inspekteras.

När det gäller vilka veckodagar som är lämpliga för inspektioner måste konstateras att det är under fredags- och lördagskvällar som de flesta går ut för att roa sig. Det är då som flest ungdomar går på restaurang, det är då som bråk och fylleri oftast uppstår, det är då som extra arbetskraft behövs på restauranger. Det är därför naturligt att inspektioner sker främst dessa kvällar.

Inspektioner

En inspektion inleds alltid med att Länsstyrelsens representant visar sin tjänstelegitimation och presenterar ärendet och vilka myndigheter som deltar. Så har även skett vid inspektionen av [R.P.].

Härefter delar tjänstemännen upp sig och kontrollerar förhållanden som ligger inom respektive myndighetsområde. I den delen av restaurangen som är avsedd för gäster sker endast en mycket ytlig bedömning av ordning och gästernas ålder. Den som sköter kassaapparaten anmodas på ett diskret sätt att trycka fram en s.k. X-bong som sedan kan läggas till grund för kontroll av kassan.

I övrigt sker inspektionen i utrymmen som inte är avsedda för gäster, främst kök och förråd.

I och för sig har Länsstyrelsen förståelse för att det är obehagligt att bli utsatt för inspektion. Restauranggästerna ska dock märka så litet som möjligt av att inspektion sker och den tar också relativt kort tid i anspråk. Länsstyrelsen kan inte finna annat än att dessa rutiner iakttagits på ett korrekt sätt vid den aktuella inspektionen.

Närvaron av ett TV-team

Den enskildes rätt att bestämma över vem som ska få tillträde till arbetsställe skyddas på olika sätt i svensk lagstiftning.

I relationen mellan den enskilde och det allmänna skyddas den enskilde mot bl.a. husrannsakan eller liknande intrång genom reglerna i 2 kap 6 § regeringsformen. Den enskildes rätt får enligt 12 § samma kapitel begränsas genom lag.

Enligt 8 kap 1 och 4 §§ alkohollagen har bl.a. länsstyrelse, kommun och polismyndighet som tillsynsmyndigheter tillträde till driftsställe med tillhörande lokaler som tillhör den som har tillstånd till servering enligt alkohollagen.

Sekretess gäller enligt 9 kap 24 § sekretesslagen hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt alkohollagen för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. För beslut i ärende om tillstånd gäller dock inte sekretess. I förarbetena (prop 1994/95:89, sid 123) nämns att konkreta uppgifter om en sökandes ekonomi eller en tillståndshavares personliga vandel är exempel på sådana uppgifter som bör omfattas av sekretess.

När det gäller TV-teamets närvaro vid inspektionen kan allmänt sägas att Länsstyrelsen intar en så öppen attityd till massmedia som möjligt. Genom att massmedia informeras om myndigheternas agerande mot olika branscher kan en verksam allmänpreventiv effekt och en förståelse för myndigheternas arbetssätt uppnås.

En öppenhet mot massmedia kan dock inte tillåtas gå ut över en enskilds berättigade krav på skydd för sin integritet. Utan medgivande från en restaurangägare som utsätts för inspektion saknas grund att låta någon utomstående närvara.

I det aktuella ärendet är det väsentligt att fastslå att ägaren till [R.P.] inte hade något att invända mot TV-teamets närvaro. Med hänsyn till svårigheten att bedöma hur han uppfattade situationen, då inspektionen av verksamheten måste ha framstått som det viktigaste, kan emellertid i efterhand ifrågasättas om han fått tillräckligt rådrum att ta ställning till TV-teamets närvaro.

Väsentligt i sammanhanget är dessutom att ett korrekt medgivande att utomstående tillåts närvara inte normalt bör tolkas som ett eftergivande av sekretess enligt 14 kap 4 § sekretesslagen. Det blir då tillsynsmyndigheternas ansvar att se till att kunskap om sådana uppgifter som omfattas av sekretess inte förmedlas till TV-teamet under inspektionen. Uppgifter måste anses förmedlade eller utlämnade redan vid inspelningen. Det torde inte vara praktiskt genomförbart för en tillsynsmyndighet att ha sådan kontroll över en TV-inspelning att sekretessbelagda uppgifter kan garanteras inte bli förmedlade.

Av det i TV visade reportaget om inspektionerna av olika restauranger i Södertälje framgår inte vilka dessa är. Den omständigheten att några av

restaurangägarna lät sig intervjuas kan dock ge viss möjlighet till identifiering.

Med hänvisning till vad som ovan anförts om medgivande och sekretess samt de praktiska svårigheterna för myndigheterna att tillse att sekretessbelagd information inte sprids kan konstateras att det finns en uppenbar risk för integritetskränkningar om utomstående tillåts vara närvarande vid inspektioner enligt alkohollagen. Länsstyrelsen har därför beslutat att representanter för massmedia eller andra utomstående fortsättningsvis inte ska beredas tillfälle närvara vid likartade inspektioner.

Den av länsstyrelsen angivna, inom socialenheten upprättade, promemorian om inspektionen hade följande lydelse.

Den 28 april 1995 inspekterades restaurang [R.P.] av representanter för Länsstyrelsen i Stockholms län, Polismyndigheten, Brandförsvaret och Socialförvaltningen i Södertälje samt tullen.

Inspektionen ingick som ett led i den av landshövding Ulf Adelsohn och länspolismästare Sven-Åke Hjälmroth initierade Operation Krogsanering.

Arbetet bygger på samverkan mellan ett flertal såväl statliga som kommunala myndigheter med insyn i restaurangbranschen.

Projektets målsättning är att förbättra laglydnaden inom restaurangbranschen i Stockholms län. För att nå detta mål har de myndigheter som ingår i Operation Krogsanering beslutat om samarbete i frågor som rör utskänkningstillstånd och tillsyn av restauranger.

Samarbetet mellan berörda myndigheter har fungerat bra och lett till att Länsstyrelsens behandling av ansökningar om utskänkningstillstånd och tillsyn av restauranger blivit effektivare.

Inspektionerna företas regelmässigt på fredag- eller lördagkvällar eftersom det är störst aktivitet på restaurangerna dessa kvällar.

Den aktuella kvällen inspekterades 29 restauranger i Södertälje med omnejd. Inspektionerna genomfördes av tre olika grupper. Restaurangerna väljs inte ut på måfå utan främst de mot vilka det riktats någon form av anmärkning blir föremål för inspektion.

Alkohollagen (1994:1738, AL) föreskriver i 8 kap 4 § att "om en tillsynsmyndighet begär det skall en tillståndshavare lämna tillträde till driftsställe med tillhörande lokaler och tillhandahålla handlingar som rör verksamheten samt utan ersättning hjälpa till vid tillsynen, lämna varuprover som behövs och redovisa uppgifter om verksamhetens omfattning och utveckling".

För att kontroll enligt 8 kap 4 § AL ska kunna företas krävs ingen misstanke om brottslig handling.

Tillsynsmyndigheter är enligt 8 kap 1 § AL Länsstyrelsen, Polismyndigheten och den kommunen i vilken restaurangen är belägen.

Representanter för brandförsvaret och tullen deltog i egenskap av sakkunniga.

Vid den aktuella inspektionen deltog åtta myndighetspersoner, var och en med olika arbetsuppgifter.

Operation Krogsanering har rönt stort massmedialt intresse. Länsstyrelsens principiella ställningstagande är att ha god kontakt med massmedia bl a för att därigenom kunna visa för allmänheten hur arbetet bedrivs. På förfrågan från ABC-redaktionen beslöt Länsstyrelsen därför efter samråd med Polismyndigheten i Södertälje att låta en reporter och en fotograf från ABC-redaktionen delta vid inspektionen den 28 april 1995.

En av förutsättningarna för att få delta var att man filmade på ett sådant sätt att det inte av bilderna gick att utläsa vilka restauranger som besökts samt att man omedelbart lämnade lokalen om vederbörande restaurangägare inte tillät filmning.

Vid inspektionen av [R.P.] tog undertecknad kontakt med den på plats ansvarige, i detta fall ägaren. Undertecknad legitimerade sig genom att uppvisa tjänstelegitimation. Ägaren upplystes om vårt ärende och informerades om

vilka andra myndigheter som deltog. Han informerades även om att ett team från ABC fanns med för att göra ett reportage. Ägaren hade vid inspektionstillfället inga invändningar mot journalisternas närvaro.

Vid inspektionen kontrollerades anställningsförhållanden, kassarutiner, sortiment av alkoholdrycker, brandsäkerhet samt ordning och nykterhet. De brister i restaurangens kassarutiner som uppdagades var så allvarliga att Länsstyrelsen senare återkallade serveringstillståndet. I ABC-sändningen kom senare att visas en kort sekvens där en person håller en sedelbunt i handen samtidigt som det diskuteras varifrån pengarna kommer. Av bilderna går det inte att se vilken restaurang som inspekteras eller vilken restaurangägare som talar.

Varje myndighetsperson hade fått sig en uppgift tilldelad. Eftersom var och en visste vad han eller hon skulle göra och inga komplikationer tillstötte var inspektionen över på 15-20 minuter. Inspektionen genomfördes på ett sådant sätt att det hela tiden fanns restaurangpersonal tillgänglig för att tillmötesgå gästernas önskemål.

– – –

JO Lavin anförde i ett beslut den 11 februari 1997 följande.

Rättslig reglering

Tillsyn och inspektion allmänt

Alkohollagen trädde, med här inte aktuellt undantag, i kraft den 1 januari 1995. Lagen innebär bl.a. att den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av spritdrycker m.m. skall utövas av kommunen och av polismyndigheten, medan länsstyrelsen har att utöva **tillsyn** inom länet (8 kap. 1 §). Enligt övergångsbestämmelserna skulle länsstyrelsen under år 1995 fullgöra de uppgifter som i övrigt åligger kommunen enligt lagen. Till följd härav ankom handläggning av ärenden om meddelande och återkallelse av serveringstillstånd, i överensstämmelse med tidigare ordning, fortfarande på länsstyrelsen under det året, för att sedan vara en kommunal uppgift.

Om tillsynens innebörd har i förarbetena till lagen uttalats bl.a. följande (prop. 1994/95:89 s. 75 f.). Kommunerna har huvudansvaret för den direkta restaurangkontrollen, medan länsstyrelsens uppgift mer bör vara att övervaka och stödja kommunernas verksamhet, dock med möjlighet att vid anledning inspektera serveringsställen som kommunen lämnat tillstånd till. Vidare skall länsstyrelsen i rollen som regional samordnare av olika statliga och kommunala tillsynsmyndigheter gentemot restaurangbranschen också bedriva direkttillsyn av restaurangverksamheten.

Mera i detalj anförs i propositionen följande (s. 76).

Länsstyrelsen i Stockholms län har som en följd av olika uppgifter om ekonomisk brottslighet, svart arbetskraft, olaga diskriminering och annan kriminell verksamhet inom restaurangbranschen tillsammans med polisen i länet tagit initiativ till vad man kallar Operation Krogsanering. Grundidén är att inom ramen för befintliga resurser samordna flera såväl statliga som kommunala myndigheters tillsynsarbete gentemot restaurangbranschen, som t.ex. länsstyrelsen, polisen, skattemyndigheten, kronofogdemyndigheten, yrkesinspektionen, brandförsvaret, miljöförvaltningen, socialförvaltningen, tullen, länsarbetsnämnden etc. Denna typ av samordnad tillsynsverksamhet har visat

sig vara mycket effektiv. Regeringen har därför uppdragit åt samtliga länsstyrelser att på det regionala planet samordna sådana insatser. Länsstyrelserna bör enligt regeringens uppfattning även fortsättningsvis prioritera denna typ av samordnad regional tillsynsverksamhet.

Vid tillsyn kan åtgärder företas bl.a. på det direkta sätt som följande bestämmelse i 8 kap. 4 § alkohollagen ger stöd för: Om en tillsynsmyndighet begär det skall en tillståndshavare lämna **tillträde** till driftsställe med tillhörande lokaler och tillhandahålla handlingar som rör verksamheten samt utan ersättning hjälpa till vid tillsynen, lämna varuprover som behövs och redovisa uppgifter om verksamhetens omfattning och utveckling.

Utomståendes närvaro. Sekretess.

Den som olovligen intränger eller kvarstannar i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe gör sig skyldig till **brottet olaga intrång** (4 kap. 6 § brottsbalken). I förevarande fall har detta betydelse i fråga om den del av restaurangens lokaler dit allmänheten inte hade fritt tillträde (jämför NJA 1995 s. 84) och, såvida innehavarens lov saknades, med hänsyn till tjänstemäns agerande till förmån för att enskilda – journalister etc. – skulle vinna tillträde till sådana utrymmen (jämför bestämmelserna om medverkan till brott, 23 kap. 4 § brottsbalken).

Som länsstyrelsen i sitt yttrande angett gäller enligt 9 kap. 24 § sekretesslagen (1980:100) **sekretess** hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt alkohollagen för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs; beslut i ärenden om tillstånd är undantagna. I förarbetena till bestämmelsen konstateras att presumtionen är för offentlighet; som exempel på uppgifter som normalt torde kunna lämnas ut nämns uppgifter om vem som är tillståndshavare, vad tillståndet avser och vilka eventuella villkor som föreskrivits för tillståndet. Å andra sidan är konkreta uppgifter om en sökandes ekonomi eller en tillståndshavares personliga vandel exempel på sådana uppgifter som bör omfattas av sekretess. (Anförda prop. s. 122 f.)

Sekretess till skydd för enskild kan helt eller delvis efterges av honom (14 kap. 4 § första meningen sekretesslagen). Ett samtycke behöver inte vara uttryckligt. "Också ett tyst, s.k. presumerat samtycke, får godtas. Ibland framgår av den enskildes beteende och förväntningar att han i viss utsträckning accepterar att en hemlig uppgift vidarebefordras." (Corell m.fl., Sekretesslagen, 3 u. 1991, s. 400) På vissa förvaltningsområden kan emellertid högre krav på samtyckets form vara motiverade med hänsyn till uppgifternas känsliga natur (jämför JO 1990/91 s. 366).

Vissa slag av uppgiftsöverföring åtnjuter bl.a. sekretessmässigt en särställning, enligt reglerna om s.k. **meddelarfrihet** i förhållande till bl.a. massmedier, såsom framgår av det följande.

Av yttrandefrihetsgrundlagen följer att det står var och en fritt att bl.a. lämna uppgifter i vilket ämne som helst till en författare eller annan upphovsman eller till en utgivare, redaktion eller nyhetsbyrå om syftet är att uppgifterna skall offentliggöras i **radioprogram** – vartill program i television är

att hänföra – filmer och ljudupptagningar (1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen). Detta gäller också offentligt anställda. Undantag från denna grundlagsskyddade meddelarfrihet råder, sammanfattningsvis uttryckt, om en sådan åtgärd innebär brott av visst allvarligt slag, innebär oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för envar eller innebär åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen (5 kap. 3 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen). Den i förevarande ärende aktualiserade bestämmelsen i 9 kap. 24 § sekretesslagen, tillämplig hos myndighet med uppgifter enligt alkohollagen, ingår inte i beskrivningen av de undantagsfall som sålunda anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

Ingen myndighet eller annat allmänt organ får efterforska bl.a. den som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen utom i fall då denna medger åtal eller annat ingripande (2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Av yttrandefrihetsgrundlagen framgår också följande. För innehållet i t.ex. ett TV-program svarar i de flesta fall utgivaren. Det är då endast denne som kan åtalas, om uppgifter eller uttalanden i programmet utgör yttrandefrihetsbrott. (6 kap. 1 §) Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott (7 kap. 1 §).

Motsvarande regler om meddelarfrihet, efterforskningsförbud och åtal gäller för övrigt med avseende på bl.a. **tidningar**, enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, 7 kap. 3 § första stycket, 3 kap. 4 §, 8 kap. 1 § respektive 9 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

När en befattningshavare hanterar sekretessbelagda uppgifter i andra fall än de ovan berörda, har han ett oinskränkt och direkt ansvar för följderna av att sekretess inte iakttas, i enlighet med följande bestämmelser.

Sekretess i det allmännas verksamhet innebär "förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt" (1 kap. 1 § sekretesslagen). Röjer någon uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning, föreligger brott mot tystnadsplikt; straffansvar föreligger även vid gärningar av oaktsamhet men inte i ringa fall (20 kap. 3 § brottsbalken).

Bedömning

Den inspektion som avses i anmälan har, som framgått av ovanstående redogörelse för den rättsliga regleringen, kunnat genomföras med stöd av alkohollagen. Huruvida förhållandena i fallet motiverat en inspektion utgör en sådan bedömningsfråga som jag inte anser mig böra uttala någon åsikt om.

Min fortsatta bedömning kommer att inriktas på det faktum att ett s.k. TV-team var närvarande under inspektionens genomförande.

En första fråga är huruvida lokalens rättsinnehavare vid tillfället medgav att TV-teamet över huvud taget kom in i de för allmänheten i princip inte tillgängliga utrymmena. Härvidlag anser jag att det, med hänsyn till vad som i anmälan framhålls på denna punkt, inte räcker med att konstatera att innehavaren "inte hade något att invända" mot teamets närvaro. Det hade enligt min mening bort krävas en klar information respektive ett klart samtycke, dvs. att innehavaren eller hans företrädare, innan han tydligt

klargjort sin inställning, hade blivit upplyst om sin rätt att motsätta sig att andra än tillträdesberättigade tjänstemän kom in. Sådan information hade den för inspektionen huvudsakligen svarande myndigheten, här länsstyrelsen, bort svara för.

När det sedan gäller den förmedling av sekretessbelagda uppgifter som ägde rum eller kunnat äga rum vid tillfället anser jag, i likhet med länsstyrelsen, att redan TV-teamets närvaro, även om denna i och för sig hade lokalinnehavarens samtycke, med hänsyn till de inspekterandes brist på fullständig kontroll över skeendet innebar en sådan risk för att sekretessbelagda uppgifter röjdes, att länsstyrelsen inte hade bort tillåta den. Bedömningen skulle kunna bli en annan, om ett samtycke – i så fall klart och otvetydigt – hade förelegat även till att de utomstående skulle få del av sådana uppgifter.

Mot bakgrund av det anförda finner jag att länsstyrelsen har dragit den rätta slutsatsen av sin utredning. Massmedier eller andra utomstående bör med hänsyn till de i fallet tillämpliga sekretessreglerna inte på det långtgående sätt som här skett tillåtas närvara vid tillsynsförrättningar. Sekretess har således gällt av hänsyn till skyddet för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur. Dessa intressen begränsar alltså myndigheternas kontakter med massmedier (jämför 7 § andra stycket 5 verksförordningen, 1995:1322, och 5 § förordningen, 1990:1510, med länsstyrelseinstruktion) i sammanhang av förevarande slag, bortsett från de situationer där meddelarfriheten har tillämpning.

Vad som inträffat i fallet aktualiserar även tillämpningen av vissa grundläggande förvaltningsrättsliga principer. En myndighet skall naturligtvis tillse att en inspektion inte kommer att medföra ett större ingripande mot enskild än vad som är absolut nödvändigt för inspektionens genomförande. (Jfr den s.k. behovsprincipen; om denna princip, se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 17 u. 1995, s. 149, och Lavin, Offentligrättsligt vite I, 1978, s. 73 f.) I det aktuella fallet kan inte uteslutas att länsstyrelsen genom det medföljande TV-teamet kommit att vålla enskilda – restauranginnehavare, anställda och gäster – onödiga olägenheter och obehag. Jag vill i sammanhanget också poängtera vikten av att myndigheter använder regelsystem i de syften dessa är avsedda för. (Jfr principen om förbud mot illojal maktanvändning; om denna princip, se Strömberg, a.a. s. 67, samt JO 1996/97 s. 184.) Vad beträffar det aktuella fallet gäller i detta avseende att rätten till tillträde av lokaler enbart får användas i tillsynssyfte och således inte för att bereda nyhetsmedier tillgång till lokalerna i fråga. Enligt min mening kan inspektioner i närvaro av TV-team lätt komma att få en utformning som inte är förenlig med nu berörda förvaltningsrättsliga principer.

Jag förutsätter att länsstyrelsen verkar för att kännedom om mitt beslut når den nämnd som fullgör Södertälje kommuns uppgifter enligt alkohollagen (jämför 7 kap. 15 §) och polismyndigheten i länet.

Kritik mot en polisintendent för att en utlänning varit tagen i förvar utan stöd av lag. Tillika kritik mot polismyndigheten för brist på instruktioner om vem som ansvarade för utlänningsärenden

(Dnr 3114-1995)

I ett beslut den 31 januari 1997 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

Artur Makuch har klagat på att hans klient, A.N. även kallad J.L., utan lagligt stöd varit tagen i förvar mellan den 23 juli 1995 och den 27 juli 1995, dvs. i fem dagar.

Utredning

Polismyndighetens akt i ärendet har tagits in och granskats. Av akten framkom följande. A.N., som tidigare vistats i Sverige, återkom till Sverige den 2 mars 1995. Polismyndigheten fattade samma dag ett beslut att ta honom i förvar. Den 10 april 1995 avslog Statens invandrarverk A.N:s ansökan om uppehållstillstånd. Vidare fattades beslut om avvisning och fortsatt förvar. Utlänningsnämnden avslog i ett beslut den 18 maj 1995 A.N:s överklagan. I nämndens beslut angavs att senaste förvarsförhandling hållits den 27 mars 1995 och att frågan om förvar skulle prövas på nytt senast den 27 maj 1995. Polismyndigheten fattade den 26 maj 1995 ett beslut om fortsatt förvar. Beslutsfattare var polisintendenten Håkan Ejdervik och handläggare kriminalinspektören Bengt Hällgren. Den 27 juli 1995 fattade polismyndigheten genom Håkan Ejdervik beslut om fortsatt förvar. Handläggare var kriminalinspektören Bengt Andersson.

Det sistnämnda beslutet har inte meddelats inom den i 6 kap. 6 § utlänningslagen (1989:529) för ny prövning av förvarsfrågan stadgade tiden. Det tidigare beslutet hade därför upphört att gälla.

På grund av vad som framkommit fanns anledning anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts. Jag beslutade därför den 18 september 1995 att inleda förundersökning angående sådant brott.

Förundersökning

Under förundersökningen har förhör hållits med polisintendenten Håkan Ejdervik och kriminalinspektören Bengt Andersson. Före förhöret med Håkan Ejdervik delgavs han misstanke om tjänstefel bestående i att han som ansvarig för besluten om förvar vid Norrortspolisen i Arlanda inte iakttagit bestämmelsen i utlänningslagen, att inom två månader hålla förhandling angående kvarhållande i förvar av en person som uppgav sig heta J.L.

– – –

Med hänsyn till de uppgifter som lämnades vid förhören gjorde jag bedömningen att brott inte kunde styrkas beträffande Håkan Ejdervik och att anledning att fullfölja förundersökningen således inte fanns. Jag beslutade därför den 15 januari 1996 att lägga ner förundersökningen. Ärendet remitterades i stället till Polismyndigheten i Stockholm för utredning och yttrande över anmälan och vad som framkommit i förhören med Håkan Ejdervik och Bengt Andersson om rutinerna i förvarsfrågan.

Remissvaret

Polismyndigheten har i remissvaret genom biträdande länspolismästaren Gösta Welander anfört följande.

– – –

Bakgrund

Den 2 mars 1995 klockan 13.40 kom en person, som uppgav sig heta J.L., till Arlanda flygplats från Prag. L. uppgav att han kom till Sverige den 2 december 1994 från Swasiland. Den 28 februari 1995 hade han lämnat Sverige via Arlanda.

Den 2 mars 1995 beslutade beredskapshavande polischefen Ingemar Järpsten att ta L. i förvar samt avvisa honom till Swasiland.

Den 3 mars 1995 klockan 13.55 hävde polisintendenten Jan Hagerman avvisningsbeslutet sedan L. ansökt om asyl.

Den 3 mars 1995 beslutade Statens invandrarverk att L. skulle tas i förvar. När L. delgavs detta beslut skrev han namnet A.N. på delgivningsbeviset.

Den 16 mars 1995 beslutade Statens invandrarverk om förlängt förvar. Beslutet om förvar skulle omprövas senast inom två veckor.

Den 27 mars 1995 hölls förhandling enligt 6 kap 4 § utlänningslagen.

Den 28 mars 1995 beslutade Statens invandrarverk att L. alias N. skulle hållas i fortsatt förvar.

Den 10 april 1995 meddelade Statens invandrarverk följande.

Beslut

L.-N.s ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd avslås. L.-N.s ansökan om flyktingförklaring och resedokument avslås likaså.

L.-N. avvisas enligt 1 § 1 st och 2 utlänningslagen.

L.-N. förbjuds enligt 4 kap 14 § samma lag att under en tid av två år från Invandrarverkets beslut återvända till Sverige utan tillstånd av verket.

Verkställigheten skall ske till Nigeria eller Ghana om L.-N. inte visar att mottagande kan ske i ett annat land.

L.-N. skall hållas i förvar enligt 6 kap 2 § 1 st 1 och 3 utlänningslagen. Frågan om förvar skall prövas senast två månader från den dag då L.-N. togs i förvar. Om ny prövning inte sker inom denna tid, upphör beslutet om förvar att gälla.

Den 18 maj 1995 meddelade Utlänningsnämnden följande beslut sedan nämnden konstaterat att J.L. alias A.N. varit tagen i förvar sedan den 2 mars 1995 och att senaste förvarsförhandling ägt rum den 27 mars 1995.

"Nämnden avslår överklagandet.

L. alias N. skall alltjämt hållas i förvar. Om inte annat bestäms skall frågan om förvar enligt 6 kap 6 § och 7 § utlänningslagen (1989:529) prövas på nytt senast den 27 maj 1995. Om ny prövning inte sker inom denna tid upphör beslutet om förvar att gälla. Nämnden förordnar med stöd av 8 kap 12 § andra stycket utlänningslagen att avvisningen skall verkställas snarast möjligt.

Nämnden förbjuder klaganden att under en tid av två år från nämndens beslut återvända till Sverige utan tillstånd av Invandrarverket.

Nämnden erinrar om att det i beslutet finns uppgifter som kan vara föremål för sekretess enligt 7 kap 14 § sekretesslagen (1980:100).

Detta beslut får inte överklagas utom i den del det avser förordnandet om förvar. Beslutet i den delen överklagas till Länsrätten i Stockholms län. Överklagandet får ske utan begränsning till viss tid. Skrivelsen med överklagandet skall ges in till Utlänningsnämnden. I skrivelsen skall anges det beslut som överklagas och den ändring som begärs."

Den 26 maj 1995 höll Polismyndigheten i Stockholms län genom polisintendenten Håkan Ejdervik förhandling jämlikt 6 kap. 12 § utlänningslagen då fråga uppkommit om kvarhållande i förvar av J.L. alias A.N. Ejdervik beslutade att L.-N. skulle kvarhållas i förvar.

Den 6 juni 1995 beslutade Länsrätten i Stockholms län att avslå A.N:s överklagande av polismyndighetens förvarsbeslut den 26 maj 1995.

Den 13 juni 1995 meddelade Kammarrätten i Stockholm inte prövningstillstånd i mål om förvar enligt utlänningslagen. Länsrättens avgörande stod därför fast.

Den 6 juli 1995 beslutade Regeringsrätten att inte meddela A.N. prövningstillstånd i mål om förvar enligt utlänningslagen. Kammarrättens beslut att inte meddela prövningstillstånd stod därför fast.

Den 24 juli 1995 skickade kriminalinspektören Bengt Andersson ett fax till Advokatfirman Torgny Hagen, att: jur kand Artur Makuch med bl a följande lydelse:

"Torsdag 1995-07-27 kl. 10.15 kommer förhandling att ske i förvarsfrågan gällande L., J., f. 640327, alias N., A. f. 700320. Vårt ärendenummer Au-109238.

Om ingen från kontoret kan närvara måste förhandlingen ske utan närvaro av biträde.

Tacksam för besked om någon kommer att närvara."

Vid förhandlingen den 27 juli 1995 beslutade polismyndigheten genom Håkan Ejdervik att J.L. alias A.N. skulle kvarstanna i förvar.

Den 8 augusti 1995 beslutade Länsrätten i Stockholms län, sedan polismyndighetens förvarsbeslut den 27 juli 1995 överklagats av A.N., att lämna överklagandet utan bifall.

Utredningsåtgärder med anledning av JO:s remiss

Med anledning av de allvarliga brister som framkommit i den av JO bedrivna förundersökningen och vad som framkommit i olika utredningar vid polis-

myndighetens enhet för interna utredningar (CU) har polismästare Carin Ewald uppmanats se till att rutinerna om olika förvarsfrågor regleras skriftligt.

Den 15 februari 1996 har Carin Ewald utfärdat en Distriktsorder om rutiner avseende ansvarsfördelningen beträffande förvarstagen utlänning DO 5 1996:2, 637-A. I denna distriktsorder hänvisas till en "Tillfällig order angående arbetsrutiner och ordningsföreskrifter vid förvarslokalen Carlslund".

Polisintendenterna Thord Pettersson och Olle Hedenblad vid CU har den 10 april 1996 besökt både förvarslokalen Carlslund och gränskontrollen vid Arlanda för att kontrollera hur de nuvarande rutinerna fungerar i praktiken angående förvarstagna personer.

Polismyndighetens bedömning

Fatalietider för förhandling enligt utlänningslagen

Under de senaste femton åren har endast ett ärende, det nu aktuella, blivit känt för polisledningen där förhandling enligt bestämmelserna i utlänningslagen inte skett i rätt tid. Att bestämmelserna i utlänningslagen följts i detta avseende, oaktat att några skriftliga order inte under den senaste tiden funnits, beror på mycket lojal personal vid Arlandapolisen.

Det måste av skriftliga order klart framgå vem som har ansvaret för att stipulerade fatalietider för förhandling följs.

Av distriktsorder DO 5 framgår bland annat att det är tjänstgörande rotelchef som ansvarar för att det kontinuerligt förs en förteckning över förvarstagna utlänningar med angivande av samtliga kända personalia samt stipulerade fatalietider för förhandling. Förteckningen skall förvaras vid gränskontrollen, Arlanda (tel 08/797 90 76).

Jag anser att det numera är reglerat vem som har ansvaret för att förhandling sker i rätt tid.

Artur Makuchs påstående om att "polismyndigheten kvarhöll A.N. utan laga stöd mellan den 23 juli och den 27 juli, dvs i fem dagar" är felaktigt eftersom förhandlingen dessförinnan hölls den 26 maj 1995. Vid sistnämnda förhandling var Makuch närvarande som offentligt biträde för A.N.

Förhandlingen den 27 juli 1995 skulle enligt kallelsen äga rum klockan 10.15. Om så skett har förhandlingen ägt rum drygt 10 timmar efter stipulerad fatalietid.

Det är allvarligt att fatalietider inte hålls när det gäller frihetsberövade personer.

Utredningen visar att felet berodde på att förhandlingen i maj månad 1995 hölls en dag för tidigt enligt de rutiner som tillämpades vid Arlandapolisen. De tidigare förhandlingarna angående Makuchs klient hade alltid skett den 27 i respektive månad.

Genom den uppståndelse som detta ärende fått vid Arlandapolisen och genom åligganden som fastställts i distriktsorder DO 5 anser jag att tillfredsställande rutiner numera gäller angående bevakningen av förhandlingstiderna enligt utlänningslagen.

Vem har ansvaret för att icke förvarstagna personer låses in i förvarslokalen Carlslund ?

Under de år som förvarslokalen Carlslund varit i drift har ett antal personer av misstag blivit inlåsta där.

Inga för polisledningen kända misstag har skett under kontorstid. Detta beror sannolikt på att under kontorstid arbetar en polisman på förvaret.

Under icke kontorstid arbetar endast väktare, som inte är anställda vid polismyndigheten, på förvaret. I de utredningar som gjorts med anledning av

felaktiga inlåsningar har aldrig någon polisman kunnat göras ansvarig i avsaknad på skriftliga order vem som får/skall besluta om att en utlänning får låsas in på förvaret Carlslund.

Nuvarande distriktsorder är inte tillfredsställande i här aktuellt avseende.

Det var min mening att till Riksdagens ombudsmän redovisa en skriftlig order där det klart framgår att ingen förvarstagen person får låsas in på förvaret Carlslund utan att en polisman beslutat om placering där.

Genom den nyligen planerade sammanslagningen av Norrorts, Västerorts och Roslagens polismästardistrikt kan inte någon ny distriktsorder redovisas inom rimlig tid till Riksdagens ombudsmän.

Jag kommer dock att se till att det blir skriftligen reglerat i den nya organisationen att ingen förvarstagen person får låsas in på förvaret Carlslund utan att en polisman beslutat om detta.

Artur Makuch har beretts tillfälle att yttra sig och förklarat att han inte har några ytterligare kommentarer i ärendet.

Bedömning

Av 6 kap. 2 § första punkten utlänningslagen (1989:529) framgår att en utlänning som fyllt sexton år får tas i förvar bl.a. om hans identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd och han inte kan göra sannolikt att den identitet han uppger är riktig samt att hans rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

Enligt 6 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen får en utlänning, om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Av 6 kap. 9 § utlänningslagen framgår att beslut om förvar fattas av den myndighet som handlägger ärendet. Enligt paragrafen är polismyndighet handläggande myndighet i och med att den tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet.

6 kap. 6 § utlänningslagen anger inom vilken tid ny prövning av förvarsfrågan skall ske. Enligt paragrafen skall ett beslut om förvar som avses i 4 § andra stycket prövas på nytt senast två veckor eller, om beslut har meddelats om avvisning eller utvisning, två månader efter den dag då förvarsbeslutet verkställdes. I tredje stycket anges att om utlänningen hålls kvar i förvar eller fortfarande skall stå under uppsikt, skall ny prövning fortlöpande ske inom samma tider. Vidare anges i fjärde stycket att om ny prövning inte sker inom föreskriven tid upphör beslutet om förvar att gälla.

I specialmotiveringen till 6 kap. 6 § utlänningslagen anförde departementschefen bl.a. följande (prop. 1988/89:86 s. 179–180).

I tredje stycket anges att ny prövning fortlöpande skall ske inom samma tider. Det innebär att en förnyad prövning skall ske inom två resp. sex månader från det föregående beslutet. – – –

Som framhållits av lagrådet skall bestämmelsen iakttas av alla de myndigheter som handlägger ärenden om förvar, dvs. inte bara de myndigheter som handlägger själva avlägsnandeärendet utan också de myndigheter som i samband med verkställighet av ett avlägsnandebeslut har att ta ställning till en förvars- eller uppsiktsfråga.

Lagrådet har vidare framhållit att den förnyade prövningen av beslut om förvar eller uppsikt som skall ske enligt 6 § skiljer sig helt från omprövningar enligt förvaltningslagen och 7 kap. 10 §. I 6 § är det fråga om en

prövning inom vissa tidsfrister utan att det finns anledning anta att beslutet är oriktigt. De nya prövningarna måste företas för att beslutet skall bevara sin giltighet. För att markera denna skillnad har på lagrådets inrådan paragrafens rubrik givits lydelsen "Ny prövning". Lagrådets genomgång har även föranlett vissa justeringar av lagtexten.

Om förnyad prövning inte sker inom den föreskrivna tiden förfaller beslutet om förvar eller uppsikt *(fjärde stycket).*

Polismyndigheten fattade den 26 maj 1995 ett beslut att A.N. skulle hållas i fortsatt förvar. Därefter fattades ett nytt beslut om fortsatt förvar först den 27 juli 1995. Det sistnämnda beslutet har således inte meddelats inom den för ny prövning av förvarsfrågan stadgade tiden, dvs. senast den 26 juli 1995. Detta har inneburit att A.N. varit tagen i förvar utan stöd i lag, eftersom det tidigare förvarsbeslutet hade upphört att gälla.

Av utredningen framgår att det vid den aktuella tidpunkten saknades klara tjänsteinstruktioner om verksamheten vid utlänningsroteln vid Arlanda närpolisområde. Det förelåg inga ordentliga föreskrifter om vem som ansvarade för de enskilda ärendena och bevakade att de lagstadgade tiderna för förvarsförhandling iakttogs. Av vad som framkommit i förhören med Håkan Ejdervik och Bengt Andersson framgår att det inträffade uppenbarligen är en kombination av bristande rutiner och bristande noggrannhet. I egenskap av beslutsfattare borde Håkan Ejdervik, innan han fattade beslut om fortsatt förvar av A.N., noga ha satt sig in i ärendet. Före förvarsförhandlingen läste han igenom akten. Han borde därvid ha uppmärksammat att det senaste beslutet i förvarsfrågan var fattat den 26 maj 1995 och att beslutet således hade upphört att gälla. Han skulle därför ha försatt A.N. på fri fot, eftersom något gällande beslut om förvar inte längre förelåg. I stället beslutade han att A.N. skulle hållas i fortsatt förvar. Med hänsyn till att en person, låt vara under en kortare tid, varit berövad sin frihet utan att det funnits lagligt stöd för detta ser jag mycket allvarligt på det inträffade. Det var också med betydande tvekan som jag inte gick vidare i ärendet i disciplinär ordning. Jag stannar emellertid vid att utdela allvarlig kritik mot Håkan Ejdervik.

Inte heller Polismyndigheten i Stockholms län kan undgå kritik för bristen på instruktioner om vem som ansvarade för utlänningsärendena. Av polismyndighetens remissvar framgår dock att den numera har utfärdat en distriktsorder om rutiner avseende ansvarsfördelningen beträffande förvarstagen utlänning. Jag ser med tillfredsställelse på detta.

Kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med förordnande av offentligt biträde för förvarstagen utlänning m.m.

(Dnr 2785-1995)

I en anmälan begärde Cecilia Westberg att JO skulle utreda polisintendenten Lars Albemarks handläggning av ett utlänningsärende och anförde bl.a. följande.

E.A.B., som är iransk medborgare, hade ett besöksvisum för att besöka sin f.d. hustru och barn som bor i Sverige. Då han återförenats med sin hustru och då en av sönerna befann sig i ett mycket dåligt psykiskt skick, vände han sig till Polismyndigheten i Göteborg för att ansöka om uppehållstillstånd. På

grund härav återkallade Statens invandrarverk (SIV) hans visum och polismyndigheten beslöt att avvisa honom och ta honom i förvar. Cecilia Westberg kontaktades på grund härav av E.A.B:s f.d. hustru och fick den 13 juni 1995 en fullmakt att företräda E.A.B. Samma dag sände Cecilia Westberg ett faxmeddelande till polismyndigheten med en begäran om att få bli förordnad som offentligt biträde. Avvisningen var planerad att verkställas under förmiddagen den 15 juni 1995. Vid samtal med Gunilla Olofsson vid polismyndigheten den 14 juni 1995 erhöll Cecilia Westberg den upplysningen att hon inte skulle få något förordnande. Hon begärde därför att få ett skriftligt avslagsbeslut. Ett par minuter senare ringde Lars Albemark och upplyste henne om att offentligt biträde aldrig förordnas i ärenden som handläggs av polismyndigheten och att 41 § första stycket punkten nio i rättshjälpslagen (1972:429) inte gäller vid polismyndigheten. Cecilia Westberg, som inte kunde utläsa att lagrummet ej var tillämpligt på polismyndigheten, begärde då ånyo ett skriftligt avslagsbeslut. Lars Albemark vägrade dock och hänvisade till arbetssituationen. Det fanns enligt hans mening inte någon möjlighet att utfärda skriftliga beslut till alla advokater som ringer. Han tillade också att om offentligt biträde skulle förordnas så var det endast aktuellt med en jurist från Göteborg. Cecilia Westberg överklagade såväl förvars- som avvisningsbeslutet till SIV den 14 juni 1995. Förvarsbeslutet hade också överklagats till Länsrätten i Göteborgs och Bohus län den 13 juni 1995. Överklagandeskriften gavs in såväl till länsrätten som till polismyndigheten. Enligt registratorn vid länsrätten hade polismyndigheten ännu den 18 juli 1995 inte överlämnat skriften med överklagandet till länsrätten. Eftersom Cecilia Westberg inte fick ett skriftligt beslut angående sin begäran om att förordnas till offentligt biträde överklagade hon det muntliga beslutet till Rättshjälpsnämnden, varvid hon sände överklagandeskrivelser till både Rättshjälpsnämnden och polismyndigheten. Polismyndigheten överlämnade inte hennes skrivelse till Rättshjälpsnämnden. Cecilia Westberg ifrågasätter, mot bakgrund av ovannämnda redogörelse, om polismyndigheten ägt underlåta dels att lämna ett skriftligt avslagsbeslut i biträdesfrågan trots hennes upprepade begäran därom, dels att överlämna överklagandeskriften till den högre instansen. Hon har bifogat kopior av vissa handlingar.

Anmälan remitterades till Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län för utredning och yttrande. I sitt svar anförde polismyndigheten – genom länspolismästaren Ann-Charlotte Norrås – följande.

Åtgärder

950531 Iranske medborgaren E.A.B. ansöker hos Polismyndigheten i Göteborg och Bohus län om tillstånd till bosättning i Sverige.

Polismyndigheten begär hos Statens invandrarverk (SIV) att E.A.B:s visum skall återkallas, då det meddelats på felaktiga grunder.

950606 SIV återkallar viseringen.

950608 Polismyndigheten beslutar om avvisning ur riket, då E.A.B. genom återkallelsen saknar tillstånd att vistas här.

Samtidigt beslutas att E.A.B. ska tas i förvar, då han vägrar att självmant lämna landet och då verkställigheten till Iran med hänsyn till tidigare

erfarenheter bedömes kunna ske inom kort (omedelbart förestående verkställighet).

950613 Cecilia Westberg begär per telefax till Polismyndigheten att E.A.B. skall beviljas rättshjälp och att hon skall förordnas till offentligt biträde.

950614 Under dagen förekommer ett stort antal kontakter i form av besök, telefonsamtal, telefaxmeddelanden m.m.

Förmiddagen

Handlingarna i ärendet översändes per telefax till Cecilia Westberg. Cecilia Westberg överklagar till SIV polismyndighetens beslut om avvisning och förvarstagande. Telefonsamtal med handläggaren, inspektör Gunilla Olofsson ang förordnandet som offentligt biträde.

Telefonsamtal mellan Cecilia Westberg och Lars Albemark i samma fråga. SIV begär in handlingarna i ärendet. De översändes per telefax. Bland handlingarna som översändes återfinns Cecilia Westbergs överklagande och begäran om inhibition.

E.A.B. ansöker om asyl i Sverige. Grundutredning utföres av inspektör Gunilla Olofsson. Av utredningen framgår bl.a. att E.A.B. underrättats om möjligheten att få offentligt biträde och att han själv föreslagit Cecilia Westberg.

Eftermiddagen

Telefax från SIV med bekräftelse om att Polismyndighetens beslut överklagats. SIV beslutar att verkställigheten skall inställas tillsvidare samt att förvaret skall upphöra.

E.A.B. friges.

Grundutredningen (asylansökan) översändes till SIV, men genom störningar på nätet kom inte samtliga handlingar fram.

950615 Kl 10.22 översändes en komplett grundutredning till SIV.

950616 SIV avslår E.A.B:s begäran om att få Cecilia Westberg till offentligt biträde.

950619 Yttrande från Polismyndigheten/Lars Albemark/ till Rättshjälpsnämnden ang Cecilia Westbergs begäran om att få bli offentligt biträde.

950628 SIV förordnar advokat Claes Hjelm, Göteborg till offentligt biträde.

INHÄMTADE UPPLYSNINGAR

Upplysningar har inhämtats från polisintendent Lars Albemark som vid tillfället i ordinarie rotelchefs frånvaro var beslutande i utlänningsärenden och handläggaren vid utlänningsroteln, polisinspektören Gunilla Olofsson.

Albemark har ett klart minne av telefonsamtalet med Cecilia Westberg. Han satt vid tillfället på sitt tjänsterum i polishusannexet på Stampgatan 34. Utlänningsroteln finns i polishuset vid Ernst Fontells plats. Cecilia Westberg var påstridig och allmänt forcerad och samtalet kom därför att något präglas av detta förhållande. Albemark förklarade att han ej var uppdaterad på det aktuella ärendet men att han kunde säga att praxis i Göteborg var att vi i de flesta fall försökte förordna en jurist från Göteborgs-regionen. Anledning till detta är såväl praktiska som ekonomiska skäl. Erfarenhet finns från fall där biträden från avlägsna orter som Stockholm förordnats och där insatsen blivit lidande av avståndet i rum. Kostnaderna tenderar också att bli påtagligt större i dessa fall. Albemark gick ej in i diskussionen ang ärendet E.A.B. men omtalade för Cecilia Westberg att han skulle kontakta inspektör Gunilla Olofsson för att få en redovisning av dagsläget i ärendet och då frågan om

bl a offentligt biträde kunde aktualiseras. Albemark hävdar bestämt att något beslut om att förvägra Cecilia Westberg uppdrag som offentligt biträde ej togs. Han informerade endast om rådande praxis och sin syn på förhållandet. Han ställer sig mycket frågande till Cecilia Westbergs påstående om att han sagt att polismyndigheterna ej kan förordna offentligt biträde. Albemark har beslutat i utlänningsärenden under många år och därvid i ett stort antal fall beslutat om rättshjälp och offentligt biträde. Vid samtalet kort därefter med inspektör Gunilla Olofsson fick han veta om E.A.B. ansökt om asyl att hon höll på med grundutredningen. I denna skulle anges att E.A.B. sökte rättshjälp med Cecilia Westberg som offentligt biträde. Härigenom låg det på SIV att besluta också i den delen. Vad avser påståendet om att Cecilia Westbergs överklagande och begäran om inhibition i ärendet ej sänts vidare uppger Albemark att han förstått att det varit en del skriftlig och korrespondens i ärendet, av vilket huvuddelen skedde under en hektisk dag. Han har bara – vad han kan erinra sig – varit i kontakt med överklaganden på så sätt att han yttrade sig till Rättshjälpsnämnden några dagar senare. Genom att E.A.B. sökte asyl överfördes frågeställningen om offentligt biträde till annan myndighet.

Gunilla Olofsson uppger att hon vid handläggningen av ärendet med E.A.B. kontaktades av många personer. Bland dessa var flera släktingar till honom. Senare kom också Cecilia Westberg in i bilden. När beslutet om avvisning togs gjordes den bedömningen att verkställigheten av beslutet skulle ske inom någon eller några dagar. Den erfarenheten finns från tidigare verkställigheter till Iran. Med hänsyn till denna bedömning fanns det därför ej något skäl att i detta läge ta upp frågan om förordnande av offentligt biträde. Mot förmodan lyckades det ej för Kriminalvårdens transporttjänst att få någon plats på flighterna till Iran. Det var mitt i sommaren och resandefrekvensen var stor. Först den 15 juni fanns plats men då hade verkställigheten avbrutits genom att E.A.B. sökt asyl. På fråga varför offentligt biträde ej förordnades efter 3:e dagen för förvarstagandet säger Gunilla Olofsson att det fanns flighter till Iran varje dag och det förväntades att E.A.B. skulle resa när som helst. Hon har ett minne av att hon tog upp frågan med Albemark vid några tillfällen men att denne gjorde den bedömningen att det bara kunde handla om någon dag innan verkställighet skett och att det för övrigt ej fanns några andra skäl för ett förordnande. I ärendet med E.A.B. var det många olika turer med besök av bl a anhöriga, telefonsamtal, telefax m.m. Cecilia Westberg var en av de flitigare. När det gäller hennes inlaga om inhibition översändes den till SIV. För övrigt kan Gunilla Olofsson ej komma ihåg hur alla handlingarna i ärendet hanterades utan hänvisar till akten. Vad avser Cecilia Westbergs önskemål om att bli offentligt biträde så redovisades detta i grundutredningen till SIV. Härigenom kom önskemålet till uttryck.

FÖRORDNANDE OM RÄTTSHJÄLP OCH OFFENTLIGT BITRÄDE

Med hänsyn till de upplysningar som Albemark lämnat avseende telefonsamtalet den 14 juni mellan Albemark och Cecilia Westberg kan konstateras att de har olika uppfattningar om innehållet i samtalet dem emellan och att missförstånd kan föreligga.

Oaktat hur många inlagor Cecilia Westberg efter samtalet med Albemark sände iväg och hur de hanterades återstår det faktum att hon i grundutredningen efter önskemål av E.A.B. föreslogs till offentligt biträde. Att SIV sedan förordnade advokaten Claes Hjelm, Göteborg, är en annan fråga.

Polismyndigheten har skyldighet att tillse att juridiskt biträde förordnas enligt gällande lagstiftning och också en ambition att tillse att kostnaderna för juridiska biträden ej blir större än nödvändigt. Albemark har delgivit Cecilia Westberg polismyndighetens rådande praxis och kan således ej

klandras härför. Genom sitt beslut att förvägra Cecilia Westberg att bli offentligt biträde för E.A.B. synes SIV dela denna uppfattning.

En viktig fråga i sammanhanget är varför E.A.B. ej beviljats rättshjälp av Polismyndigheten efter mer än 3 dagar i förvar.

Enligt 41 § p. 9 rättshjälpslagen beviljas rättshjälp genom offentligt biträde i ärende angående verkställighet enligt utlänningslagen om utlänningen hållits i förvar mer än tre dagar.

Eftersom E.A.B. hölls i förvar 6 dagar uppkommer fråga varför något sådant förordnande ej skedde för honom.

Albemark och Gunilla Olofsson berör frågeställningen i sina utsagor. Som framgår av dessa kunde avresa komma att ske under perioden med kort varsel.

Frågan om offentligt biträde behandlas i Rikspolisstyrelsens Cirkulär meddelande, CM 3/90, av den 13 mars 1990. Punkten 1.1 berör fall då offentligt biträde förordnas. Här anges bl.a. att rättshjälpslagen i detta hänseende skall tolkas så, att det föreligger en presumtion för att rättshjälp skall initieras av polismyndighet med undantag för de direktavvisningar som beslutats av polismyndigheten och där det ej är fråga om längre frihetsberövande. – – –

I det aktuella fallet rör det sig om en avvisning beslutad av polismyndigheten och där verkställigheten på goda grunder kunde antas ske inom någon eller några dagar.

Även om Polismyndigheten ej bedömer 3-dagarsfristen som absolut tvingande förordnas rutinmässigt offentligt biträde i de fall då fristen överskrids.

För det fall E.A.B. inte sökt asyl och att offentligt biträde förordnats efter tre dagar i förvar, är det sannolikt att han kommit i en bättre situation genom att få stöd av ett offentligt biträde.

Polismyndighetens uppfattning är att rättshjälp genom offentligt biträde borde ha meddelats E.A.B. efter tredje dagen i förvar. Att så ej skedde kan kanske förklaras genom att verkställigheten oväntat kom att skjutas upp av anledningar som Polismyndigheten ej kunde råda över. Viss kritik kan därför riktas mot berörda tjänstemän och då närmast mot Lars Albemark i dennes egenskap av ansvarig beslutsfattare.

Polismyndigheten avser att vid internutbildning inom utlänningsroteln klargöra hur rättshjälpslagen skall tillämpas.

ÖVERLÄMNANDE TILL PRÖVNINGSINSTANS

Cecilia Westberg anmärker på att följande överklaganden inte vidaresändes till resp prövningsinstans, nämligen

- avslagsbeslutet om rättshjälp till Rättshjälpsnämnden
- förvarsbeslutet till Länsrätten.

Vid utredningen av vad som förevarit har bl a gåtts igenom den "logg" som finns vid telefaxapparaten på utlänningsroteln och där alla utgående och inkommande meddelanden förs in.

Vad avser avslagsbeslutet om rättshjälp måste det anses klarlagt i ärendet att det föreligger ett missförstånd parterna emellan om vad som sagts. Den åtgärd som vidtagits är att Albemark den 16 juni avfattat ett yttrande till Rättshjälpsnämnden. I detta påpekar han bl a att det ej fattats något beslut och att det således ej finns något att överklaga. Han berör i yttrandet den rådande praxisen att i första hand förordna jurister från regionen.

När det gäller överklagandet av förvarsbeslutet är det uppenbarligen så att handlingarna ej vidaresänts till Länsrätten. Detta måste ha sin förklaring i att E.A.B. frigavs påföljande dag och att frågan därför bedömdes vara inaktuell. Strikt juridiskt sett skulle ett överlämnande med eget yttrande ha skett. Efter skäligt rådrum för detta yttrande torde dock handlingarna ej varit Länsrätten tillhanda förrän E.A.B. var frisläppt genom Invandrarverkets beslut. Genom

den utveckling ärendet fick kan E.A.B. därför inte anses ha lidit någon rättsförlust.

I beslut den 8 oktober 1996 anförde *JO Lavin* följande.

Bedömning

När det gäller frågan om Lars Albemark kan anses ha meddelat ett muntligt beslut med innebörden att begäran om rättshjälp genom offentligt biträde har avslagits står uppgift mot uppgift. Då jag inte finner det meningsfullt att utreda den saken vidare lämnar jag frågan.

Enligt 41 § 5 rättshjälpslagen (1972:429), RhjL, beviljas rättshjälp genom offentligt biträde i ärenden angående avvisning enligt utlänningslagen (1989:529), UtlL, dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningen enligt 6 kap. 2 eller 3 § UtlL hållits i förvar längre tid än tre dagar. Av 43 § RhjL framgår bl.a. att rättshjälp beviljas och biträde förordnas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet, dock att prövningen i ärendet hos polismyndighet enligt 41 § 5 ankommer på Rättshjälpsmyndigheten, om ansökan om rättshjälp skall avslås. Ansökan om rättshjälp skall ges in till den handläggande myndigheten.

Polismyndigheten har i sitt remissyttrande förutsatt att det varit fråga om beviljande av allmän rättshjälp enligt 41 § 9 RhjL. I denna punkt föreskrivs att rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i ärende angående verkställighet enligt utlänningslagen, om utlänningen hålls i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § UtlL sedan mer än tre dagar. Punkten 9 infördes genom ett tillägg av Socialförsäkringsutskottet i samband med riksdagsbehandlingen av propositionen 1993/94:94 Mottagande av asylsökande m.m. (1993/94 SfU 11). Utskottet motiverade tillägget enligt följande.

Om rättshjälpen upphör i och med att ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut föreligger, kommer en utlänning som i samband med verkställighet av beslutet tas i förvar inte ha möjlighet att få offentligt biträde. Utskottet anser att 41 § rättshjälpslagen bör kompletteras med en bestämmelse om att rättshjälp kan beviljas även i samband med verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, om utlänningen hålls i förvar sedan mer än tre dagar. En sådan möjlighet fanns vid förvar enligt den tidigare utlänningslagen. Den av utskottet föreslagna bestämmelsen kommer att även omfatta förvar i samband med utvisning på grund av brott.

Såsom jag uppfattar rättsläget menade utskottet att lagstadgandet skulle tillämpas i sådana fall där lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut föreligger. Stadgandet skulle således främst utgöra ett komplement till femte punkten i 41 §. Denna begränsning av tillämpningsområdet för punkten 9 framgår emellertid inte av lagtextens lydelse. Saken kompliceras vidare av att ett verkställighetsärende enligt utlänningslagen kan föreligga oavsett om det underliggande beslutet vunnit laga kraft eller ej. Jag har förståelse för att frågan om tillämpbarheten av punkten 9 vållat vissa bekymmer i fallet. Rättshjälpsnämnden har dock sedermera prövat E.A.B:s ansökan enligt femte punkten.

Polismyndigheten har i sitt remissvar framfört den uppfattningen att rättshjälp genom offentligt biträde borde ha meddelats E.A.B. efter tredje

dagen i förvar. Att så inte skedde har polisinspektören Gunilla Olofsson förklarat med att verkställigheten av avvisningsbeslutet var nära förestående. Detta är, enligt min mening, inte ett godtagbart skäl för att underlåta att fatta beslut i rättshjälpsfrågan. Ett visst tidsöverdrag kan möjligen godtas om verkställigheten med säkerhet kan påbörjas en mycket kort tid efter det att 72-timmarsfristen löpt ut. Härtill kommer att Cecilia Westberg gav in en begäran om förordnande som offentligt biträde till polismyndigheten den 13 juni 1995. För det fall att en polismyndighet erhållit en ansökan om förordnande av rättshjälp genom offentligt biträde enligt 41 § 5 RhjL och polismyndigheten finner att ansökan om rättshjälp skall avslås, ankommer prövningen enligt 43 § andra stycket på Rättshjälpsmyndigheten. Polismyndigheten kan således inte själv fatta beslut om avslag på en ansökan om rättshjälp enligt 41 § 5 RhjL utan skall översända ansökan till Rättshjälpsmyndigheten. I det av polismyndigheten åberopade cirkulärmeddelandet CM 3/90 anges att detta kan vara fallet t.ex. när polismyndigheten inte anser sig kunna förordna visst önskat biträde. I meddelandet understryks också att "begreppet" tre dagar bör vara liktydigt med 72 timmar. Polismyndigheten kan inte undgå allvarlig kritik för sin underlåtenhet att vidtaga erforderliga åtgärder med anledning av den uppkomna rättshjälpsfrågan. Mot bakgrund av att polismyndigheten uppgivit att den skall klargöra tillämpningen av rättshjälpslagen genom internutbildning inom utlänningsroteln finner jag inte skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i den delen.

En polismyndighets beslut om avvisning får enligt 7 kap. 2 § UtlL överklagas till SIV. Överklagandeskriften skall enligt 7 kap. 10 § utlänningsförordningen (1989:547) ges in till SIV som har att pröva om överklagandet kommit in i rätt tid.

En polismyndighets avvisningsbeslut skall enligt 8 kap. 12 § första stycket UtlL verkställas snarast möjligt. När en utlänning överklagat ett beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet, skall SIV i enlighet med 8 kap. 9 § UtlL pröva om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas. Ett överklagande av en polismyndighets beslut om avvisning skall med hänsyn härtill behandlas med särskild skyndsamhet.

En polismyndighets beslut om förvar kan också överklagas. I sådant fall skall överprövning ske hos allmän förvaltningsdomstol, se 7 kap. 7 § UtlL. Även ett överklagande av ett förvarsbeslut skall behandlas med skyndsamhet.

Cecilia Westbergs överklagandeskrivelser avseende avvisningsbeslutet och förvarsbeslutet kom in till polismyndigheten den 14 respektive den 13 juni 1996. Polismyndigheten översände handlingarna i avvisningsärendet till SIV den 14 juni 1996. SIV beslöt samma dag att tills vidare inställa verkställigheten samt att häva förvaret. Huruvida polismyndigheten därefter varit skyldig att till länsrätt översända överklagandeskriften avseende förvarsbeslutet kan diskuteras. Om myndigheten själv ändrat beslutet så som klaganden begärt hade överklagandet förfallit (jfr 28 § förvaltningslagen 1986:223). I detta fall har en annan myndighet ändrat beslutet så att överklagandet numera framstår som överflödigt. I och för sig har det inte varit polismyndighetens sak att konstatera att överklagandet blivit onödigt sedan det förlorat sitt objekt. Detta har ankommit på den domstol som haft att pröva överklagandet. Jag har dock viss förståelse för att polismyndigheten

ansåg sig inte ha anledning att översända överklagandeskriften till länsrätten. Polismyndighetens befattning med ifrågavarande överklaganden föranleder inte någon kritik från min sida.

Med denna delvis allvarliga kritik avslutar jag ärendet.

Uttalande om lämpligheten av Statens invandrarverks åtgärd att låta utlänningsärendes handläggning vila i avvaktan på regeringens prejudicerande avgörande i ett liknande ärende

(Dnr 3931-1995)

Anmälan

Ann-Marie Nelson m.fl. klagade på Statens invandrarverks (SIV:s) handläggning av ett ärende rörande ansökan om uppehållstillstånd för familjen S. från Makedonien. De gjorde gällande att SIV lade ärendet åt sidan till förmån för andra ärenden, vilket fick till följd att ansökan sedermera avslogs av SIV eftersom nya direktiv då gällde.

Utredning

Efter genomgång av SIV:s och Utlänningsnämndens beslut remitterades ärendet till SIV för utredning och yttrande. I sitt remissvar anförde SIV – genom generaldirektören Björn Weibo – följande.

Anmälan

Familjen lämnade den 18 mars 1994 till Statens invandrarverk (SIV) en s k ny ansökan om uppehållstillstånd. Ansökan avslogs den 7 december 1994. Anmälarna anmärker på att SIV avvaktade med att besluta i ärendet så länge som skedde. Om beslut hade fattats tidigare hade enligt anmälan familjens ansökan i stället bifallits.

Bakgrund

Familjen S. reste in och sökte asyl i Sverige den 2 augusti 1991. Familjen hade även tidigare sökt asyl i Sverige. SIV beslutade den 8 maj 1992 att avslå ansökan och förordnade att familjen skulle avvisas. Familjens överklagande avslogs av Utlänningsnämnden (UN) den 9 november 1992. SIV avslog en s k ny ansökan den 17 november 1992. Familjen ingav den 18 mars 1994 till SIV en s k ny ansökan.

SIV beslutade den 13 april 1994 att inställa verkställigheten av det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet med hänsyn till det oklara rättsläget beträffande barnfamiljer i avvaktan på ett eventuellt beslut av regeringen. Förordningen (1994:189) om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden utfärdades den 14 april 1994. Regeringen fattade samma dag ett vägledande beslut för tillämpningen i barnfamiljsärenden där ett lagakraftägande beslut föreligger.

För att undgå verkställighet gömde sig familjen i november 1992 men gav sig till känna i april 1994, då SIV som nämnts ovan beslutade om inhibition.

UN överlämnade i juli 1994 till Regeringen enligt 7 kap 11 § Utlänningslagen ett ärende om uppehållstillstånd för en barnfamilj som hade

hållit sig undan en längre tid. Regeringen beslutade den 3 november 1994 (Ku94/2418/Mp) att avslå ansökan.

SIV beslutade den 7 december 1994 att avslå familjen S:s ansökan, ingiven den 18 mars, bl a med hänvisning till Regeringens nämnda beslut den 3 november 1994.

Regeringsrätten beslutade den 10 mars 1995 att avslå en ansökan av familjen om resning. UN beslutade den 16 augusti 1995 att avslå en s k ny ansökan om uppehållstillstånd.

Bedömning

Den långa handläggningstiden av familjens ärende kan främst tillskrivas det förhållandet att en rad frågor om den närmare tillämpningen av förordningen och regeringens beslut i enskilda ärenden i anslutning till att förordningen antogs har fått lösas genom praxisbildningen. Till dessa frågor hörde om barnfamiljer som själva förlängt sin vistelse i Sverige genom att hålla sig undan verkställighet skulle undantas från tillståndsgivningen (jfr förordningsmotiven 1994:1). Avgörandet i ärenden där denna fråga har varit aktuell har därför fått avvakta Regeringens ställningstagande i det ärende som överlämnades dit av UN.

Det kan även nämnas att Regeringens beslut om barn och barnfamiljer ledde till ett mycket stort antal ansökningar till SIV - det rör sig om flera tusen ärenden under kort tid. Detta jämte den övriga ärendetillströmningen medförde övergångsvis en stor balans av oavgjorda ärenden hos SIV.

I den ansökan om resning, som Regeringsrätten avslog den 10 mars 1995, åberopade sökandena i allt väsentligt samma omständigheter som nu åberopas i den aktuella anmälan.

SIV anser att anmälarna inte har visat skäl för anmärkning mot SIV:s handläggning av familjens ärende.

I beslut den 23 juli 1996 anförde *JO Lavin* följande.

Bedömning

I den aktuella förordningen (1994:189) om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden stadgas följande.

Utlänningar som före den 1 januari 1993 här i landet gjort ansökan om asyl som inte slutligt prövats och som fortfarande befinner sig i landet får beviljas uppehållstillstånd, om särskilda skäl inte talar mot det, och om ansökan avser barn som den 1 januari 1993 var under 18 år eller gäller en familj med barn som vid denna tid var under 18 år.

I regeringens förordningsmotiv (1994:1) uttalas bl.a. följande: "Det förhållandet att vistelsetiden till följd av utlänningens egna åtgärder blivit längre än den annars skulle ha blivit kan givetvis också få betydelse för bedömningen av om uppehållstillstånd skall beviljas eller inte."

Vad frågan i ärendet rör är om SIV – på grund av att Utlänningsnämnden till regeringen överlämnat frågan om tolkningen av dess förordningsmotiv (1994:1) – ägt avvakta regeringens beslut i denna fråga innan utlänningsärendet angående familjen S. togs upp till prövning. Förfarandet kan sägas vara jämförbart med en s.k. vilandeförklaring av ett mål i en allmän domstol.

I förvaltningslagen – till skillnad mot rättegångsbalken – finns inte särskilt reglerat hur myndigheten bör förfara i fråga om vilandeförklaring av ärenden. I 7 § förvaltningslagen (1986:223) stadgas att varje ärende där

någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

I Asylprocessutredningens betänkande SOU 1995:46 behandlas frågan om vilandeförklaring av vissa utlänningsärenden. I utredningen, s. 199 f, konstateras att en anledning till att myndigheterna låter utlänningsärenden vila är att SIV eller Utlänningsnämnden har överlämnat ett ärende till regeringen för avgörande. Myndigheterna låter då regelmässigt ärenden som inrymmer samma problematik som det överlämnade ärendet vila i avvaktan på regeringens vägledande avgörande. Utredningen konstaterar också, s. 200, att anledningen till att regeringen fått en prejudikatbildande roll är att det finns utlänningsärenden som är av sådan natur att de bör bli föremål för politiska ställningstaganden och att det för att den ordningen skall fungera är oundvikligt att SIV och Utlänningsnämnden skjuter upp ärendens avgörande tills regeringens vägledande beslut har meddelats.

JO Pennlöv har i ett beslut den 1 mars 1994, dnr 1980-1993, uttalat sig om handläggningen av ärenden avseende asylsökande från länder med instabila förhållanden. Frågan i ärendet rörde SIV:s och Utlänningsnämndens förfarande att låta vissa ärenden "vila" i avvaktan på att situationen i dessa länder skulle stabilisera sig. JO Pennlöv uttalade i ärendet att det är nödvändigt att asylärenden handläggs så snabbt och effektivt som möjligt och att det i varje ärende görs en individuell prövning av förutsättningarna för beslut i asylfrågan. JO Pennlöv fann emellertid att SIV:s och Utlänningsnämndens bedömningar av när beslutsunderlaget i ett enskilt asylärende är tillräckligt för att ett materiellt riktigt beslut skall kunna fattas är en fråga som inte lämpar sig för JO:s bedömning.

Jag kan inte resa några invändningar mot att myndigheterna i vissa fall avvaktar ett prejudicerande avgörande av regeringen. Jag vill däremot understryka vikten av att myndigheterna är omsorgsfulla i sin bedömning av om ett utlänningsärende skall "vilandeförklaras" av denna anledning.

Såsom uppgetts av SIV överlämnade Utlänningsnämnden enligt 7 kap. 11 § andra stycket 3 utlänningslagen (1989:529), UtlL, i juli 1994 ett ärende till regeringen. Utlänningsnämnden anförde i sin överlämnandeskrivelse att ett beslut som regeringen fattat den 14 april 1994, sammanvägt med regeringens förordning den 18 april 1994 (1994:1), inte gav tillräcklig vägledning för tolkningen av begreppet undanhållande.

Regeringen uttalade i sitt beslut i ärendet den 3 november 1994 bl.a. följande.

I förordningsmotiv (1994:1) framhålls att det förhållandet att vistelsetiden till följd av utlänningens egna åtgärder blivit längre än den annars skulle ha blivit givetvis också kan få betydelse för bedömningen av om uppehållstillstånd skall beviljas eller inte. Detta uttalande tar primärt sikte på situationen innan lagakraftvunnet beslut föreligger i ett ärende. Principen skall naturligtvis också tillämpas i fall där sökanden under lång tid hållit sig undan verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut (jfr prop. 1988/89:86 s. 119 f).

Som jag ovan uttalat kan jag inte resa några invändningar mot att SIV i det aktuella fallet kom att avvakta regeringens prejudicerande avgörande. Emellertid vill jag mot bakgrund av utformningen av den aktuella förordningen framhålla att jag ifrågasätter styrkan hos de av Utlänningsnämnden åberopa-

de skälen för ett överlämnande av ärendet till regeringen. En liknande åsikt tycks implicit också ha kommit till uttryck i regeringens beslutsmotivering. Då det emellertid inte ankommer på JO att gå in på myndigheternas ställningstaganden i sådana sakfrågor, lämnar jag detta spörsmål.

Jag vill också mot bakgrund av det sistnämnda framhålla att Regeringsrätten prövat en ansökan om resning från familjen S. och därvid i ett beslut den 10 mars 1995 funnit att SIV:s tillämpning av reglerna om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtlL inte har innefattat någon sådan uppenbart oriktig rättstillämpning som kan föranleda resning och att det inte heller i övrigt visats föreligga någon grund för resning. Kammarrätten i Göteborg har vidare i ett beslut den 9 januari 1996 avslagit en ny ansökan om resning från familjen S.

Kritik mot en polismyndighet som har tagit fingeravtryck på en asylsökande som styrkt sin identitet med en äkta passhandling. Även fråga om Statens invandrarverks rätt att med stöd av fullmakter inhämta upplysningar rörande asylsökande

(Dnr 4381-1995)

Advokaten Hans Bredberg anförde i en anmälan till JO bl.a. följande. K. reste in i Sverige den 24 maj 1995 och ansökte om asyl den 14 september samma år. K. styrkte sin identitet genom uppvisande av en äkta passhandling. Trots detta genomförde polismyndigheten en s.k. daktyloskopering och tog fingeravtryck. Hans Bredberg ifrågasatte lagligheten av förfarandet. – Vidare hade Invandrarverket i samband med en s.k. ekonomisk utredning den 19 september 1995 förmått K. att underteckna en fullmakt som gav Invandrarverket rätt att inhämta upplysningar om den sökande. Hans Bredberg ifrågasatte lämpligheten av att Invandrarverket slentrianmässigt använde sig av detta förfarande. Åtgärden vidtas innan offentligt biträde förordnats för sökanden och utlänningen känner sig tvingad att underteckna fullmakten för att inte "stöta sig" med Invandrarverket. Han ifrågasatte också fullmaktens utformning.

Ärendet remitterades till Invandrarverket och Polismyndigheten för yttrande med avseende på vad som anförts beträffande vardera myndigheten.

I remissvar har Invandrarverket genom generaldirektör Björn Weibo anfört följande.

Invandrarverket har i samband med utredning av vad som förevarit i det aktuella ärendet även undersökt på vad sätt och i vilka fall fullmakter utfärdade av myndigheten används i verksamheten.

Verket kan konstatera att det varierar avsevärt inom verkets olika enheter samt att verksövergripande föreskrifter på området saknas. Verket kommer omedelbart att utreda frågan och utfärda instruktioner inom ramen för SIV:s regelverk. (JO kommer att tillställas ett exemplar när detta arbete avslutats.)

Avseende det enskilda ärendet kan konstateras att en fullmakt med nu aktuell utformning är alldeles för allmänt hållen och för vidsträckt i sin utformning.

Polismyndigheten i Stockholms län – tf. biträdande polismästare Sune Sandström – har hänvisat till yttrande av polisintendenten Arne Larsson. I

detta yttrande har redogjorts för innehållet i 5 kap. 5 § utlänningslagen (1989:529), UtlL, och härutöver anförts bl.a. följande.

Syftet med denna "daktning" får närmaste ses som ett sätt att "binda utlänningen till en viss uppgiven identitet" och sker när utlänningen saknar ID-handling eller då någon innehar en falsk sådan.

En sådan fullständig "daktning" skall enligt 7 § förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. skyndsamt sändas till Rikspolisstyrelsen.

I ett av Rikspolisstyrelsen den 14 april 1988 utfärdat cirkulärmeddelande nr CM 4/88 framgår på sidan 3 att fotografi anbringas på vissa exemplar av föredragningspromemorian (nuv. grundutredning/ansökan om asyl) om utlänningens passhandling omhändertagits.

Vad emellertid avser fingeravtryck framhålles i samma cirkulärmeddelande att grundutredningen *bör* kompletteras med avtryck av höger tumme om identiteten är oklar.

Således saknas stöd för att ta fingeravtryck i det nu aktuella fallet.

Med hänsyn till blankettens utformning där man tagit in utrymme för både fotografi och fingeravtryck intill varandra, utan någon villkorad text under fingeravtryck, är risken dock uppenbar att handläggare av dessa ärenden av ren slentrian kommer att ta ett felaktigt tumavtryck.

Det fingeravtryck (ett finger) som tagits i det aktuella fallet registreras dock ingenstans, utan skall ses mot bakgrund av att utlänningens pass samtidigt omhändertagits enligt 5 kap. 3 § UtlL.

I samband med att utlänningens pass omhändertas förses grundutredningen i en asylansökan med ett mindre polaroidfotografi samt ett avtryck av höger tumme. Syftet därmed är att utlänningen som då inte innehar någon annan ID-handling därigenom skall kunna legitimera sig för t.ex. polisman på gatan.

Fel har dock begåtts vad avser tagandet av ett fingeravtryck, eftersom identiteten hos den asylsökande aldrig ifrågasatts.

Med anledning härav får vi åter ta upp detta med all berörd personal för att detta inte skall behöva upprepas.

Sune Sandström har lagt till bl.a. följande.

Verkställd utredning visar att kriminalinspektören Christer Larsson utan laga stöd fotograferat och tagit ett tumavtryck av K. i samband med att hon ansökte om asyl. Någon kritik bör inte riktas mot Larsson eftersom han endast följt de rutiner som beklagligtvis tycks ha pågått vid polismyndigheten den här aktuella tiden.

Jag kommer att informera polismästarna vid myndigheten om detta fel så att rutinerna omgående ändras i enlighet med gällande lag.

Hans Bredberg har kommenterat remissvaren, varvid han anfört bl.a. att det inte torde finnas någon särskild förvaltningsrättslig definition av begreppet fullmakt och att syftet med Invandrarverkets användning av fullmakt synes vara ett annat – inhämtande av information om utlänningen – än vad som är brukligt i civilrättsliga sammanhang.

I den av Invandrarverket använda fullmakten anges den asylsökandes namn m.m. Härefter följer en förtryckt text som lyder:

– – – samtycker härmed till att Statens Invandrarverk inhämtar upplysningar om mig från immigrationsmyndigheterna i andra länder, förutom mitt hemland, och från humanitära organisationer såsom Amnesty International, UNHCR etc. Upplysningarna kommer att behandlas i enlighet med gällande sekretesslagstiftning.

Jag samtycker även till att Statens Invandrarverk lämnar upplysningar angående min asylansökan till immigrationsmyndigheter i andra länder.

Vidare finns ett utrymme för ort och datum samt för den sökandes underskrift. Härunder återfinns följande förtryckta formulering:

Statens Invandrarverk garanterar att upplysningarna om den asylsökande inte lämnas till hemlands-myndighet.

Slutligen finns ett utrymme för handläggares namn och titel samt för namn på tolk.

I beslut den 24 juli 1996 anförde *JO Lavin* följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen, RF, är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Skyddet får enligt 2 kap. 12 § begränsas genom lag. I 2 kap. 22 § andra stycket 3. stadgas att utlänning i bl.a. nyss nämnt hänseende är likställd med svensk medborgare om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

I utlänningslagen finns uttryckliga bestämmelser om tagande av fingeravtryck och fotografering i utlänningsärenden. I 5 kap. 5 § UtlL stadgas sålunda följande.

Statens invandrarverk eller polismyndigheten får fotografera en utlänning och ta hans fingeravtryck om

1. utlänningen inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till Sverige eller när han därefter ansöker om uppehållstillstånd, eller
2. det finns förutsättningar att ta utlänningen i förvar.

I förordningen (1992:824) om fingeravtryck m. m. finns bestämmelser om fingeravtryck och fotografi som tas med stöd av rättegångsbalken, utlänningslagen eller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Enligt 8 § i förordningen får Rikspolisstyrelsen meddela de ytterligare föreskrifter för polisen som behövs när det gäller att ta fingeravtryck eller fotografi enligt förordningen samt meddela föreskrifter för Statens invandrarverk bl.a. i de fall verket tar fotografi eller fingeravtryck med stöd av 5 kap. 5 § UtlL.

Bedömning

Invandrarverkets fullmakt

Inledningsvis bör betonas att Invandrarverket, i likhet med andra förvaltningsmyndigheter, har en utredningsskyldighet som såvitt avser asylärenden bl.a. innebär att verket kan behöva vidta olika åtgärder för att fastställa en asylsökandes identitet. Myndigheten avgör inom ramen för detta åliggande vilka utredningsåtgärder som skall vidtas och vad för slags information som skall ingå i beslutsunderlaget.

Invandrarverket har som ett led i sina utredningar i asylärenden kommit att använda fullmakter av det slag varom här är fråga. Dessa fullmakter innebär i huvudsak att asylsökanden samtycker till att information om honom inhämtas från vissa utländska myndigheter och från humanitära organisationer. Det är alltså inte här fråga om en fullmakt i den betydelse som termen har inom förmögenhetsrätten (se Axel Adlercreutz, Avtalsrätt I,

10 u. 1995, s. 147 f.) Jag förutsätter att fullmaktens innebörd på lämpligt sätt alltid klargörs för asylsökanden.

Det ligger i sakens natur att en asylsökande oftast befinner sig i en mycket utsatt situation och att han, såsom anförts i anmälan, kan känna sig pressad att underteckna fullmakten. Jag utgår från att detta förhållande ägnas erforderlig uppmärksamhet när ett fullmaktsformulär föreläggs en asylsökande.

Såsom Invandrarverket anfört framstår det också som befogat att se över utformningen av ifrågavarande fullmakter så att det samtycke som genom fullmakten ges till verkets åtgärder anpassas utifrån förhållandena i varje enskilt fall. Invandrarverket har åtagit sig att inkomma med kopia av de instruktioner som verket kommer att utarbeta. Jag finner därför inte skäl att här göra några ytterligare uttalanden i denna fråga.

Med anledning av att Hans Bredberg också berört frågan om tidpunkten för förordnande av offentligt biträde i asylärenden, får jag hänvisa till de uttalanden jag gjort härom i bl.a. protokoll den 2 maj 1996 med anledning av en inspektion av Invandrarverket, Södra regionen, den 15–16 april 1996.

Polismyndighetens åtgärder

Utredningen ger vid handen att det i K:s fall inte förelegat någon sådan situation som anges i 5 kap. 5 § UtlL. I likhet med Sune Sandström konstaterar jag således att polismyndigheten inte haft något lagstöd vare sig för fotografering eller tagande av fingeravtryck. Polismyndigheten har tydligen på grund av en feltolkning av gällande bestämmelser kommit att vidta de ifrågavarande åtgärderna.

En bidragande orsak till missförståndet kan ha varit att den blankett som använts varit olämpligt utformad och gett felaktiga signaler. Blanketten bör därför ändras. Möjligen bör även det i remissvaret åberopade cirkulärmeddelandet från Rikspolisstyrelsen ses över såvitt avser anvisningarna om hanteringen av fotografi. Det sägs visserligen inte att fotografering av utlänningen skall ske, utan att fotografi skall anbringas på vissa exemplar av föredragningspromemorian. I det sammanhanget borde det nog också anges under vilka förutsättningar fotografering enligt UtlL får ske. Vad beträffar tagande av fingeravtryck konstaterar jag att det i cirkuläret klart anges att sådan åtgärd får vidtas om "identiteten är oklar".

Tagande av fingeravtryck innebär ett icke oväsentligt ingrepp i den personliga integriteten. Detsamma måste anses gälla fotografering av det slag som skett i fallet, en åtgärd som ju även den gjorts till föremål för särskild reglering i 5 kap. 5 § UtlL. Jag ser därför allvarligt på att polismyndigheten utan stöd i lag vidtagit nämnda åtgärder med avseende på K. Detta gäller i synnerhet tagandet av fingeravtryck, eftersom denna åtgärd torde falla in under bestämmelserna i 2 kap. 6 § RF om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp (se Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, s. 87 f.).

Det direkta ansvaret för vidtagandet av ifrågavarande åtgärder har såvitt kommit fram vilat på kriminalinspektören Christer Larsson. Denne har emellertid av allt att döma endast följt myndighetens rutiner. Med hänsyn

härtill avstår jag från att driva frågan om hans ansvar i saken vidare. Huvudansvaret för det inträffade vilar på polismyndigheten. Denna kan självfallet inte undgå allvarlig kritik för att den inte uppmärksammat det felaktiga förfarande som sålunda tillämpats rutinmässigt. Mot bakgrund av vad som anförts i remissvaret finner jag mig dock kunna utgå från att polismyndigheten nu vidtagit åtgärder för att undvika ett upprepande av det inträffade. Med hänsyn härtill och till omständigheterna i övrigt går jag inte vidare i saken.

Avslutning

Med den allvarliga kritik som uttalats mot polismyndigheten avslutas ärendet här.

Jag sänder en kopia av detta beslut till Rikspolisstyrelsen för den åtgärd det kan föranleda.

Fråga om den rättsliga grunden för en undersökning som en vaktpatrull har företagit nattetid i yrkesofficerares olåsta arbetsrum, olåsta skrivbordslådor och i ett låst skåp

(Dnr 1202-1996)

I ett beslut den 14 april 1997 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Bakgrund

Enligt en rapport som vakten vid Svea Livgarde upprättade den 23 februari 1996 hade en vaktpatrull vid "kompaniinspektion" funnit att ett rum "tillhörande" sex befäl, bland dem löjtnanten N.E., var upplåst. I "översta byrålådan" påträffades två nycklar. Med en av nycklarna låste patrullen upp ett plåtskåp, vari förvarades två vapen, det ena hörande till N.E.

Anmälan

I en anmälan till JO har N.E. ifrågasatt om vaktpatrullen haft rätt att undersöka "privata skrivbordslådor och låsta skåp" hos yrkesofficerare. Till anmälan har han fogat en kopia av nämnda rapport.

Utredning

Efter remiss har Försvarsmakten (överbefälhavaren Owe Wiktorin) anfört i huvudsak följande:

Bakgrund

Vid tidpunkten för den aktuella händelsen hade utökad kontroll beordrats på grund av upprepade försumligheter av de värnpliktiga beträffande efterlevnaden av bestämmelserna för förvaring av vapen med mera. Eftersom ordnings- och säkerhetsföreskrifterna gäller för såväl värnpliktiga som befäl avsåg den utökade kontrollen även befälsrummen. Den vid tidpunkten gällande instruktionen för vaktpatrullen bifogas (bilaga 1).

Rättsläget

Försvarsmakten har inte meddelat några generella bestämmelser om privata utrymmen på arbetsplatsen. Om det med hänsyn till tjänstgöringens art eller andra omständigheter finns ett behov av sådana bestämmelser får förbandschef besluta därom i den lokala arbetsordningen.

Skåpvisitation får enligt utlåtanden från MO (Militieombudsmannens ämbetsberättelse, här anmärkt) 1947 s. 175, MO 1953 s. 80 och MO 1966 s. 158 ske som ett led i tillsynen av att givna föreskrifter om persedlars användning, förvaring och vård efterlevs. Skulle vid visitation av skåp detta vara låst och ägaren inte vara anträffbar på grund av sjukdom eller dylikt åligger det kompanichefen att i första hand anskaffa nyckel till skåpet. Måste skåpet brytas upp på grund av att nyckel inte kunnat anskaffas, skall

kompanichefen ånyo tillse att skåpet blir tillslutet med lås eller att innehållet i skåpet tillvaratas på ett betryggande sätt.

De nu nämnda fallen rör händelser som inträffade före den 1 januari 1975, dvs. innan den nuvarande regeringsformen (RF) trädde i tillämpning. I 1809 års regeringsform fanns det inte någon direkt motsvarighet till reglerna i 2 kap. 6 och 12 §§ RF. Av reglerna i fråga framgår bland annat att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt att denna rättighet endast får begränsas genom lag. Äldre praxis ger därför inte någon vägledning när det gäller att avgöra om sådan skåpvisitation, varom här är fråga, är tillåten i dag.

Inom Försvarsmakten var t.o.m. den 31 maj 1987 förfarandet med skåpvisitation tillämpligt på alla krigsmän, dvs. såväl pliktpersonal som officerare, som då var underkastade en och samma militära strafflagstiftning. Sedan den 1 juni 1987 lyder officerare och pliktpersonal under olika disciplinansvarslagstiftning. Officerare anses inte längre såsom krigsmän i fred utan lyder under det disciplinansvar som gäller för alla offentliganställda.

Sedan den 1 juli 1995 har för pliktpersonalen begreppet krigsman också utmönstrats ur disciplinlagstiftningen och ersatts med begreppet disciplinansvarig. Pliktpersonalen är under tid som de är tjänstgöringsskyldiga underkastade det disciplinansvar som följer av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret. Den nya lagen är föranledd av att även de som fullgör civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt skall omfattas av det disciplinansvar, som gäller för värnpliktiga. I övrigt innebär lagen endast en teknisk anpassning av disciplinansvarsreglerna enligt lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. till bestämmelserna om en totalförsvarsplikt.

I disciplinansvarslagen finns föreskrifter om kroppsvisitation och annan undersökning av totalförsvarspliktig personal. Av propositionen 1985/86:9 till den tidigare disciplinlagstiftningen framgår i anslutning till specialmotiveringen av dessa bestämmelser att det "av grundläggande regler om förbandschefens ansvar för ordningen vid förbandet får anses följa en rätt för honom att företa eller beordra visitationer i kontrollsyfte av förbandets lokaler och utrymmen inbegripet de särskilda förvaringsutrymmen som de värnpliktiga disponerar för personliga tillhörigheter". Vidare framgår att bestämmelserna om kroppsvisitation m.m. inte omfattar sådana visitationer som utförs för att t.ex. kontrollera att de värnpliktiga har sin utrustning i föreskrivet skick. Enligt vad som tidigare framhållits anses denna rätt för förbandschefen omfatta jämväl den anställda personalens förvaringsutrymmen.

Yttrande

Som nämnts i inledningen ifrågasätter E. i sin anmälan med vilken rätt och på vilka juridiska grunder en patrull ur kasernvakten undersöker privata skrivbordslådor och låsta skåp hos anställda yrkesofficerare.

Det är Försvarsmaktens uppfattning att tjänsterum och övriga utrymmen som ställs till arbetstagares förfogande och disposition inte är att anse som privata utrymmen såvida inte lokal förbands- eller skolchef särskilt förordnat därom. Försvarsmakten anser vidare att det – inte minst med tanke på att det förekommer vapen, ammunition och sekretessbelagda handlingar på dessa arbetsplatser – är ytterst angeläget att visitation kan ske av förvaringsutrymmen av säkerhetsskäl. Dessa byggnader är regelmässigt s.k. skyddsobjekt med stöd av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Med hänsyn till syftet med kontrollerna anser Försvarsmakten inte att det föreligger någon anledning att göra skillnad mellan olika personalkategorier, dvs. värnpliktiga och befäl.

Den i yttrandet åberopade instruktionen för vaktpatrullen innehåller följande såvitt nu är av intresse: "Kontroll av befälskorr sker genom att olåsta skåp

och lådor i olåsta utrymmen kontrolleras. OBS endast visuell kontroll, inget rotande."

– – –

Bedömning

Enligt 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan i grundlagens mening förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe, oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246). Med liknande intrång avses intrång som inte sker i undersökningssyfte (prop. 1975/76:209 s. 147).

Det nämnda skyddet kan enligt 2 kap. 12 § regeringsformen begränsas genom bestämmelse i lag eller, efter bemyndigande i lag, genom annan författning i vissa särskilt angivna fall. Ett exempel på en sådan inskränkning som gjorts i lag är bestämmelsen i 28 kap. 1 § rättegångsbalken, enligt vilken husrannsakan får företas i brottsspanande och brottsutredande verksamhet.

Även på försvarsområdet finns en uttrycklig lagregel som inskränker skyddet mot husrannsakan, nämligen 47 § lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret (LDT). Bestämmelsen har i sakligt oförändrat skick förts över från den tidigare disciplinansvarslagen, vilken gällde intill utgången av juni månad 1995. I denna paragraf föreskrivs följande.

Om det finns anledning att anta att en disciplinansvarig som tjänstgör i Försvarsmakten olovligen bär på sig föremål som tillhör Försvarsmakten eller som den disciplinansvarige annars inte får inneha, kan han eller hon enligt förmans beslut underkastas kroppsvisitation för eftersökande av föremålen.

För eftersökande av sådana föremål får enligt förmans beslut skåp, väskor och annan egendom som tillhör eller disponeras av den disciplinansvarige undersökas, om det finns anledning att anta att föremålen finns där. En sådan undersökning får också göras stickprovsvis eller i anslutning till en större undersökning som företas av särskilda skäl.

Åtgärder enligt första och andra styckena får vidtas endast inom ett militärt område eller något annat område som disponeras av Försvarsmakten.

Av de grundläggande reglerna om förbandschefens ansvar för ordningen vid förbandet anses följa en rätt för honom att företa eller beordra visitationer i kontrollsyfte av förbandets lokaler och utrymmen inbegripet de särskilda utrymmen som de värnpliktiga disponerar för personliga tillhörigheter. Sådana inspektioner som utförs t.ex. för att kontrollera att de värnpliktiga har sin utrustning i föreskrivet skick omfattas inte av paragrafen. De anses tillåtna på grund av allmänna rättsgrundsatser (se prop. 1985/86:9 s. 120). Jag har inte någon avvikande uppfattning i denna fråga.

Den reglering som finns i LDT tar *inte* sikte på sådana visitationer som utförs för att t.ex. kontrollera att de värnpliktiga har sin utrustning i föreskrivet skick. Sådana visitationer måste av skäl som Försvarsmakten anfört kunna utföras även i den anställda personalens motsvarande utrymmen. Dessa visitationer utgör enligt min uppfattning inte husrannsakan i regeringsformens mening. Anledningen härtill är att de utrymmen som kan bli föremål för undersökning inte kan anses utgöra några i förhållande till förbands-

chefen/Försvarsmakten slutna förvaringsställen (jfr JO 1988/89 s. 352). Saken ställer sig självfallet annorlunda i den mån något utrymme som en anställd disponerar på sin arbetsplats skulle kunna sägas vara av privat karaktär. Jag delar i detta avseende Försvarsmaktens bedömning att tjänsterum och andra utrymmen som ställs till arbetstagares förfogande inte utan ett särskilt förordnande om detta är att anse som deras privata utrymmen. För att förebygga vad anställda kan komma att betrakta som integritetskränkningar, bör detta klargöras på ett sätt som inte lämnar utrymme för några missförstånd. Utöver detta påpekande föranleder inte det inträffade något ytterligare uttalande från min sida.

Taxering, uppbörd samt folkbokföring

Fråga om skyldighet att kommunicera en delrevisionspromemoria vid s.k. tredjemansrevision. Även fråga om överlämnandet av promemorian till Finansinspektionen skett i enlighet med sekretesslagens (1980:100) bestämmelser

(Dnr 4936-1995)

I ett beslut den 28 februari 1997 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

Skattemyndigheten har den 22 augusti 1992 fattat beslut om revision hos Nordiska Fondkommission AB (nedan kallat bolaget) för inhämtande av uppgifter för granskning av tredje mans taxering. De taxeringar som skulle granskas avsåg bolagets kunder.

En delrevisionspromemoria daterad den 22 juni 1995 har upprättats.

Anmälan

Bolaget har genom advokaten Lars Söderqvist anfört bl.a. följande. Bolaget har delgetts delrevisionspromemorian efter färdigställandet av densamma, men har inte beretts möjlighet att under pågående revision lämna synpunkter på innehållet eller avfattningen. Sedan bolaget erhållit promemorian har det kunnat konstatera att denna innehåller sakfel samt felaktiga påståenden och slutsatser som i vissa fall innefattar påståenden om brottslig gärning från bolagets sida. Under ett avsnitt i promemorian har skattemyndigheten framfört allvarlig kritik mot bolagets agerande avseende såväl de i promemorian behandlade transaktionerna som bolagets åtgärder inom ramen för revisionen. Skattemyndighetens agerande att inte ge bolaget tillfälle att lämna synpunkter på promemorian före dess slutliga färdigställande samt att härutöver bortse från förtydliganden och klarlägganden som bolaget gjort under förfarandets gång tycks vara förestavat av en åstundan att förstärka de egna övervägandena och bedömningarna i skattefrågorna till nackdel för de skattskyldiga, genom att misstänkliggöra utanförstående part, nämligen bolaget. – Under åberopande av 14 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100) – SekrL – har skattemyndigheten överlämnat den ifrågavarande delrevisionspromemorian till Finansinspektionen. I nämnda lagrum anges att sekretessbelagd uppgift får lämnas till annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Skattemyndigheten har således valt att självständigt företa en prövning av huruvida intresset av att uppgift lämnas uppenbarligen har företräde framför det intresse sekretessen skall skydda. Detta intresse var uppenbarligen så tungt vägande att en rättslig prövning av de frågor som delrevisionspromemorian behandlar inte kunde avvaktas. – Sammanfattningsvis anser bolaget att skattemyndighetens handläggare genom i detta ärende vidtagna åtgärder har åsidosatt det krav på saklighet och opartiskhet som bör ställas på verk-

samhet inom ramen för den offentliga förvaltningen. Bolaget har hemställt att JO skall uttala sig om lämpligheten i revisorernas, Lars Jonsson och Pontus Thulin, handlande samt huruvida deras åtgärder varit förenliga med lagar och andra författningar.

Utredning

Muntliga upplysningar i ärendet har inhämtats från Pontus Thulin, som uppgett följande. Delrevisionspromemorian den 22 juni 1995 har inte kommunicerats med Nordiska Fondkommission AB innan promemorian färdigställdes. Anledningen till detta var att man inte ansåg att det behövdes, eftersom revision hos bolaget företogs för att kontrollera bolagets kunder. – Finansinspektionen är tillsynsmyndighet över bolaget. Inget material är därför sekretessbelagt för denna myndighet. Överlämnandet av promemorian har skett med stöd av 14 kap. 3 § SekrL.

Ärendet har remitterats till Skattemyndigheten i Stockholms län för yttrande dels om skattemyndighetens inställning till att revisionspromemorian färdigställts utan att bolaget dessförinnan beretts tillfälle att yttra sig över innehållet, dels om förfarandet att överlämna revisionspromemorian till Finansinspektionen.

Skattemyndigheten (länsskattechefen Bert Lindberg) har i yttrande daterat den 19 mars 1996 anfört i huvudsak följande.

Revisionspromemorians färdigställande

Lagregleringen avseende hur resultatet av en revision skall redovisas för den reviderade är mycket knapphändig. Av 3 kap. 12 a § taxeringslagen (1990:324) – TL – framgår endast att skattemyndigheten snarast skall lämna meddelande om resultatet av revisionen till den reviderade i de delar som rör honom. Det sägs således i TL inget om hur detta skall ske.

I Riksskatteverkets (RSV:s) föreskrifter om revision (RSFS 1994:9, före den 1 juli 1994 RSFS 1992:2) anges i 4 § att resultatet av revisionen, i de delar som berör den reviderade, skall redovisas i en eller flera revisionspromemorior. Av revisionspromemorian skall framgå vilken tidsperiod revisionen har avsett, vilka skatter och avgifter som revisionen har omfattat samt vad som framkommit vid granskningen. Vidare anges att innan revisionspromemorian färdigställs skall den reviderade, om inte betydande hinder möter, underrättas om gjorda iakttagelser och härav föranledda beskattningskonsekvenser samt beredas tillfälle att yttra sig häröver.

Även om det inte direkt utsägs i föreskrifterna så är det uppenbart att det som sägs tar sikte på den situationen att revisionen avser att kontrollera den reviderades deklarations- och uppgiftsskyldighet.

Skatterevisionen avseende Nordiska Fondkommission AB har dock *inte* utgjort en revision som företagits i syfte att granska bolagets *egen* deklarations- och uppgiftsskyldighet utan syftet har i stället varit att inhämta uppgifter för kontroll av *annans* deklarations- och uppgiftsskyldighet (s.k. tredjemansrevision). Förfarandet vid tredjemansrevisioner kan i stor utsträckning jämföras med den form av tredjemanskontroll som numera gäller, nämligen möjligheten att förelägga tredje man att komma in med uppgifter. T.ex. förelägganden att inkomma med kontrolluppgifter om rättshandlingar enligt 3 kap. 50 a § lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter (1990:325).

Förfarandet med revisionspromemorior avseende tredjemansrevisioner har inte berörts vare sig i RSV:s föreskrifter eller i handledningen för skattere-

vision. Inom skatteförvaltningen har det sedan länge varit det normala att revisionspromemorior avseende tredjemansrevisioner varit mycket summariska och endast innehållit en kort upplysning om att revisionen företagits för att inhämta uppgifter för annans deklarations- eller uppgiftsskyldighet. De har också endast sänts ut för kännedom till den reviderade. Muntlig eller skriftlig genomgång med den reviderade före upprättandet av revisionspromemorian har skett endast i undantagsfall.

Under revisionen av Nordiska Fondkommission AB har två delrevisionspromemorior upprättats, dagtecknade den 1 december 1993 och den 22 juni 1995. Det är den senare delrevisionspromemorian som Nordiska Fondkommission AB nu klagat på. Någon slutlig revisionspromemoria har ännu inte upprättats men avsikten är att detta skall ske.

Som ovan nämnts är det ovanligt att revisionspromemorior avseende tredjemansrevisioner innehåller annat än en upplysning om syftet med revisionen. Det är också ovanligt att det upprättas delrevisionspromemorior vid tredjemansrevisioner. Delrevisionspromemorior upprättas annars normalt bara för att påskynda beslut i en skattefråga där fatalietiden håller på att gå ut innan en slutlig revisionspromemoria hinner upprättas. Det är således mycket ovanligt att som vid denna tredjemansrevision upprätta två utförliga delrevisionspromemorior.

Orsaken till detta står att finna i de mycket speciella omständigheter som gällt i detta fall. Som framgår av delrevisionspromemorian av den 22 juni 1995 har Nordiska Fondkommission AB haft en mycket central roll i de affärer som granskats och där beskattningsbeslut fattats avseende kunderna. Kundernas inställning i deras kontakter med skattemyndigheten har i mycket stor omfattning varit att de inte förstått de affärer de gjort med Nordiska Fondkommission AB och att Nordiska Fondkommission AB är de enda som kan svara på frågor om dessa. Avsikten med den detaljerade delrevisionspromemorian har därför varit att sammanfatta affärerna och den roll Nordiska Fondkommission AB spelat i dessa och att delge Nordiska Fondkommission AB skattemyndighetens sammanfattande synpunkter på de frågeställningar som uppkommit. Frågeställningar där skattemyndigheten i stor utsträckning i den löpande skriftväxlingen redovisat sin syn på den skatterättsliga innebörden av transaktionerna men där Nordiska Fondkommission AB valt att inte redovisa sin uppfattning (jfr. ex.vis bilaga 4:2–6:3).

Avsikten har också varit att sammanfatta hela revisionen i den slutpromemoria som kommer att upprättas. I denna slutpromemoria kommer också Nordiska Fondkommission AB:s svar på delrevisionspromemorian att beaktas.

Skattemyndigheten anser inte att revisorerna förfarit felaktigt när de sänt ut delrevisionspromemorian utan att dessförinnan utsända något utkast eller förslag till promemoria för synpunkter. Detta då:

1 revisionen utgjorde en s.k. tredjemansrevision där promemorian inte avsågs att läggas till grund för något beskattningsbeslut eller dyl. avseende Nordiska Fondkommission AB utan endast tjänade syftet att inhämta uppgifter för kontroll av annans deklarations- och uppgiftsskyldighet,

2 skattemyndigheten i stor utsträckning redovisat sin syn på bl.a. de rättsliga frågeställningar som uppkommit redan under skriftväxlingen med bolaget,

3 revisionspromemorian utgjorde en delrevisionspromemoria som senare skall inarbetas i en slutlig revisionspromemoria där Nordiska Fondkommission AB:s synpunkter beaktas.

Skattemyndigheten har sedan tidigare upparbetade kontakter med Finansinspektionen. Mot bakgrund av Finansinspektionens roll som tillsynsmyndighet avseende den finansiella sektorn, som ofta är av stort intresse också ur skattemyndighetens synpunkt (jämför exempelvis bankernas förfarande med de s.k. utdelningsfonderna som underkändes av Regeringsrätten med stöd av skatteflyktslagen) är det naturligt och ändamålsenligt med ett löpande samarbete mellan dessa myndigheter. Tvåvägs informationsutbyte har därvid skett även i andra ärenden än det nu aktuella. Finansinspektionen har vid dessa kontakter uttryckt önskemål om att få del av information avseende transaktioner av intresse för Finansinspektionen.

För uppgifterna i en revisionspromemoria gäller sekretess enligt 9 kap. 1 och 2 §§ SekrL. Uppgifterna i revisionspromemorian kan därför lämnas ut endast i de fall en sekretessbrytande regel är tillämplig. I förevarande fall har skattemyndigheten tillämpat den sekretessbrytande regeln i 14 kap. 3 § SekrL, den s.k. generalklausulen. Bestämmelsen medger att annars hemliga uppgifter får lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det sekretessintresse som skall skyddas.

Delrevisionspromemorian översändes till Finansinspektionen efter det att Finansinspektionen begärt att få ta del av vad som framkommit om Nordiska Fondkommission AB vid revisionen. Som framgår av bifogade följebrev till Finansinspektionen, som översändes tillsammans med delrevisionspromemorian, har överlämnandet skett med stöd av 14 kap. 3 § SekrL. Skattemyndigheten har därvid gjort den bedömningen att Finansinspektionens behov av uppgifterna för sin verksamhet klart vägde över intresset av sekretess. Skattemyndigheten har därvid särskilt noterat att Finansinspektionens verksamhet också omfattas av sekretess. Det kan här noteras att uppgifter om Nordiska Fondkommission AB:s kunder är avidentifierade i delrevisionspromemorian.

Enligt skattemyndighetens uppfattning har överlämnandet av delrevisionspromemorian till Finansinspektionen skett i enlighet med SekrLs bestämmelser.

Skattemyndigheten vill i sammanhanget påpeka att Pontus Thulin inte var delaktig i beslutet den 19 juli 1995 att överlämna delrevisionspromemorian till Finansinspektionen utan att detta var ett beslut som fattades av Lars Jonsson.

Till skattemyndighetens yttrande har fogats en kopia av den aktuella skrivelsen från Lars Jonsson till Finansinspektionen. Skrivelsen, benämnd "INFORMATION", är ställd till Finansinspektionen, U. Jacobsson, och har i huvudsak följande lydelse.

Överlämnande av sekretessbelagda uppgifter

Med stöd av 14 kap. 3 § SekrL överlämnas bifogad delrevisionspromemoria för kännedom till Finansinspektionen.

Skattemyndigheten finner att Finansinspektionens behov av uppgiften för sin verksamhet väger tyngre än intresset av sekretess. Deras begäran skall därför bifallas.

Skattemyndigheten noterar att Finansinspektionens verksamhet omfattas av sekretess.

Bolaget har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på skattemyndighetens yttrande. Bolaget, som inledningsvis anfört att det vidhåller sina klagomål, har framhållit bl.a. följande. Det kan konstateras att skattemyndigheten riktat allvarlig kritik mot bolaget i den aktuella delrevisionspromemorian.

Det framstår med beaktande av både kommunikations- och objektivitetsprincipen som självklart att bolaget borde ha beretts tillfälle att avge synpunkter på innehållet, att vad som framkommit beaktats vid utformningen av promemorian och att detta skett innan innehållet i promemorian lagts till grund för myndighets beslut eller spridits till annan. Undantag bör härvid endast göras i de fall då frister i lag eller annan författning gör att åtgärden inte kan anstå. Vid sådant förhållande bör kommunikation och förnyat ställningstagande på basis av vad som framkommit ske snarast därefter.

Vidare har bolaget anfört bl.a. följande. Skattemyndigheten har i detta fall fattat omprövningsbeslut avseende vissa personers taxeringar på basis av delrevisionspromemorian. Bolaget ifrågasätter inte detta förfarande, eftersom tidsfrister för sådana beslut uppställs i TL. Däremot har skattemyndigheten inte före det att besluten fattats beaktat vad bolaget anfört, trots att tid härför funnits. Inte heller har skattemyndigheten i tiden efter det att omprövningsbesluten fattats vidtagit någon åtgärd för att beakta av bolaget lämnade synpunkter på innehållet i promemorian. Skattemyndigheten har givetvis möjlighet att vidhålla den bedömning den tidigare gjort, oavsett vad bolaget anfört till bemötande härav. Det är däremot ett rimligt krav att skattemyndigheten redovisar vad som anförts och sina egna bevekelsegrunder för att oavsett detta vidhålla sin inställning. Skattemyndigheten har emellertid underlåtit detta. – Skattemyndigheten har som skäl för underlåtenheten att kommunicera delrevisionspromemorian med bolaget anfört att fråga varit om en s.k. tredjemansrevision. Att det varit fråga om en tredjemansrevision kan inte medföra annan bedömning än den ovan redovisade, eftersom – som skattemyndigheten också påpekat – innehållet i den ifrågavarande handlingen i hög grad avvek från gängse redovisning av tredjemansrevisioner. Bolagets intresse av att dess synpunkter beaktades innan delrevisionspromemorian utsändes till annan torde framstå som uppenbart för var och en som tagit del av promemorian. Vidare har de skattskyldiga haft intresse av att ta del av bolagets synpunkter. Även skattemyndigheten borde ha ett intresse av att handlingar som skall ligga till grund för myndighetens beslut så långt som möjligt återspeglar samtliga relevanta omständigheter i ärendet på ett objektivt sätt. – Skattemyndigheten borde ha gjort klart för Finansinspektionen att delrevisionspromemorian var preliminär och att bolagets synpunkter inte beaktats däri. Ett utlämnande av promemorian borde ha vägrats med hänvisning till att slutrevisionspromemoria var under upprättande, eftersom Finansinspektionens intresse av att ta del av en preliminär rapport knappast kunde anses uppenbarligen väga tyngre än det motstående intresset av sekretess.

Rättslig reglering

3 kap. TL avser utredning i taxeringsärenden. Beträffande skattemyndighetens utredningsskyldighet stadgas i 1 § nämnda kapitel att skattemyndigheten skall se till att ärendena blir tillräckligt utredda. Enligt 2 § första stycket samma kapitel skall den skattskyldige ges tillfälle att yttra sig innan hans ärende avgörs, om det inte är onödigt. I fråga om den skattskyldiges rätt att få del av uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv

och få tillfälle att yttra sig över dem gäller, enligt andra stycket i samma lagrum, bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223) – FL. I 17 § FL stadgas att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så skett om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga. Ytterligare undantag finns. Dessa är dock inte av intresse här.

TL:s bestämmelser om taxeringsrevision återfinns i 3 kap. 8–12 a §§. I detta sammanhang torde dock endast bestämmelsen i 3 kap. 12 a § andra stycket TL vara av något intresse. Där stadgas att skattemyndigheten snarast skall lämna meddelande om resultatet av revisionen till den reviderade, i de delar som rör honom.

RSV har meddelat föreskrifter om revision genom RSFS 1994:9 som trädde i kraft den 1 juli 1994, då RSV:s föreskrifter om skatterevision (RSFS 1991:10, ändrade genom RSFS 1992:2) upphörde att gälla. Enligt övergångsbestämmelserna till RSFS 1994:9 gäller dock äldre föreskrifter fortfarande i fråga om revisioner som har beslutats före den 1 juli 1994.

Mot bakgrund av att skattemyndigheten fattat beslut om s.k. tredjemansrevision av det i detta ärende aktuella bolaget den 22 augusti 1992 är RSV:s föreskrifter RSFS 1991:10 av intresse för bedömningen av ärendet. Av dessa föreskrifter framgår bl.a. följande. Resultatet av en revision skall, i de delar som berör den reviderade, redovisas i en eller flera revisionspromemorior. Av en revisionspromemoria skall framgå vilken tidsperiod revisionen har avsett, vilka skatter och avgifter revisionen har omfattat samt vad som framkommit vid granskningen. Innan revisionspromemoria färdigställs skall den reviderade, om inte betydande hinder möter, underrättas om gjorda iakttagelser och härav föranledda beskattningskonsekvenser samt beredas tillfälle att yttra sig häröver (5 § första stycket föreskrifterna i dess lydelse fr.o.m. den 1 maj 1992; se RSFS 1992:2). Vidare framgår följande. Om revisionsresultatet föranleder att fråga uppkommer om ändringar i beskattningen bör promemorian beträffande varje enskild beskattningsfråga innehålla

1. beskrivning av de faktiska omständigheterna,
2. redogörelse för gällande rätt,
3. eventuella synpunkter från den reviderade,
4. skattemässig bedömning,
5. beloppsmässiga konsekvenser (5 § andra stycket nyss nämnda föreskrifter).

RSV:s nu gällande föreskrifter om revision (RSFS 1994:9) innehåller i 4 § bestämmelser motsvarande dem jag nyss redogjort för.

I 9 kap. 1 § SekrL föreskrivs bl.a. att sekretess gäller i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Vidare föreskriver 2 § i

samma kapitel att sekretess bl.a. gäller i särskilt ärende om revision eller annan kontroll i fråga om skatt m.m.

Enligt 14 kap. 3 § första stycket SekrL gäller att – utöver vad som följer av 1 och 2 §§ – sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Denna bestämmelse utgör den s.k. generalklausulen.

Generalklausulen är inte tillämplig i fråga om all sekretess. Undantagen regleras i 14 kap. 3 § andra stycket SekrL. Dessa är emellertid inte av intresse i förevarande ärende.

Bedömning

Kommunicering av delrevisionspromemorian med bolaget?

Som jag nämnt ovan skall skattemyndigheten vid utredning av taxeringsärenden se till att ärendena blir tillräckligt utredda (3 kap. 1 § TL). Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. officialprincipen. Denna princip och den därmed sammanhängande kommunikationsprincipen, som framgår av 3 kap. 2 § TL, är av grundläggande betydelse i taxeringsförfarandet. Kommunikationsskyldigheten utgör även en del av utredningsskyldigheten.

Kommunikationsprincipens tillämpning förutsätter enligt sin lydelse att den som skall få tillfälle att yttra sig är en *skattskyldig* (min kursivering). Bestämmelserna om kommunicering i 3 kap. 2 § TL kan därmed inte anses *direkt* tillämpliga i detta ärende.

Enligt RSV:s i detta ärende aktuella föreskrifter om skatterevision skall den reviderade – innan en revisionspromemoria färdigställs – underrättas om gjorda iakttagelser och härav föranledda beskattningskonsekvenser samt beredas tillfälle att yttra sig häröver, om inte betydande hinder möter. Enligt skattemyndigheten är det uppenbart att – även om det inte direkt utsägs i RSV:s föreskrifter – bestämmelserna tar sikte på den situationen att revisionen avser att kontrollera den *reviderades* (min kursivering) deklarations- och uppgiftsskyldighet.

För egen del delar jag inte skattemyndighetens uppfattning att det är *uppenbart* att ovan nämnda föreskrifter inte skulle ha varit tillämpliga, när revisionen företogs hos bolaget. Skälen härtill är flera. För det första framgår det inte av den aktuella lydelsen att bestämmelserna *inte* skulle vara tillämpliga vid alla typer av revisioner. För det andra kunde det även vid tredjemansrevisioner finnas skäl att bereda den reviderade tillfälle att inkomma med synpunkter på revisionspromemorian, innan den färdigställdes. Detta ärende kan enligt min mening tjäna som exempel på detta. Genom att tillämpa ett kommuniceringsförfarande kan bl.a. eventuellt förbisedda, undervärderade eller felaktiga faktauppgifter bemötas av den reviderade. Förfarandet kan även bidra till att förhindra felbedömningar eller förhastade slutsatser från myndighetens sida. De frågor som är aktuella kan dessutom bli mer allsidigt belysta, om den reviderade bereds tillfälle att yttra sig innan revisionspromemorian färdigställs.

Skattemyndigheten har i yttrandet vidgått att det förelegat mycket speciella omständigheter i detta fall. Myndigheten har bl.a. pekat på att det är ovanligt att det upprättas två utförliga delrevisionspromemorior vid tredjemansrevisioner. (Den i ärendet aktuella delrevisionspromemorian omfattar 45 sidor och ett stort antal bilagor.) Myndigheten har vidare i yttrandet anfört att bolaget haft en mycket central roll i de affärer som granskats och har påpekat att kundernas inställning vid deras kontakter med myndigheten i stor utsträckning varit att de inte förstått de affärer de gjort med bolaget. Enligt skattemyndigheten var avsikten med den detaljerade delrevisionspromemorian att sammanfatta affärerna och den roll bolaget spelat i dessa samt att delge bolaget skattemyndighetens sammanfattande synpunkter på de frågeställningar som uppkommit.

Enligt min uppfattning är det förvånande att skattemyndigheten – efter att ha pekat på de speciella omständigheter jag redogjort för ovan – dragit slutsatsen att revisorerna inte handlat felaktigt, när de sände ut den aktuella delrevisionspromemorian utan att dessförinnan ha sänt ut något utkast eller förslag till promemoria för synpunkter. Myndigheten tycks därvid, åtminstone i viss mån, ha bortsett från rättssäkerhetsaspekterna i ärendet. Kommunikationsprincipen utgör ju nämligen en av de viktigaste garantierna för den enskildes rättsskydd gentemot myndigheterna. Utan att ta närmare ställning till huruvida RSV:s ovan redovisade föreskrifter kan ha varit tillämpliga vid tredjemansrevisioner vill jag med kraft betona att de särskilda omständigheterna i detta fall borde ha föranlett skattemyndigheten att – i vart fall med analog tillämpning av RSV:s föreskrifter – kommunicera ett förslag till promemoria med bolaget. Även bestämmelsen att skattemyndigheten skall se till att ärendena blir tillräckligt utredda talar enligt min mening för att kommunicering borde ha skett. Skattemyndigheten kan således inte undgå kritik för sin underlåtenhet att kommunicera delrevisionspromemorian med bolaget innan den färdigställdes.

Avslutningsvis vill jag framhålla att jag noterat att skattemyndigheten i delrevisionspromemorian under rubriken 1. Inledning (s. 4) anfört att den – mot bakgrund av den roll som bolaget haft vid upprättandet av handlingar samt den rådgivning som lämnats i samband därmed – funnit det lämpligt att delge bolaget myndighetens ställningstagande, trots att detta inte leder till några beskattningsmässiga konsekvenser för bolaget. Jag finner det synnerligen anmärkningsvärt att revisorerna trots detta övervägande från deras sida inte funnit skäl att kommunicera med bolaget innan delrevisionspromemorian färdigställdes.

Överlämnandet av delrevisionspromemorian till Finansinspektionen

Vid min granskning av detta ärende har jag inte funnit anledning till kritik mot skattemyndigheten för att den överlämnat delrevisionspromemorian till Finansinspektionen. Att promemorian endast redovisar skattemyndighetens synpunkter i ärendet är självfallet otillfredsställande. Detta förhållande föranleder emellertid ingen annan bedömning av saken.

Vad bolaget i övrigt anfört föranleder inga kommentarer från min sida.

Kritik mot en skattemyndighet för en beslutsmotivering. Även fråga om långsam handläggning och kommunikation

(Dnr 92-1996)

I ett beslut den 3 februari 1997 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

Den 18 september 1995 inkom H.J., som firmatecknare för Svarthamns Trailertransport AB – nedan kallat bolaget – , med en skatte- och avgiftsanmälan till Skattemyndigheten i Uppsala län, lokala skattekontoret i Tierp, vari ansöktes om F-skatt för år 1995. Eftersom ärendet rätteligen skulle handläggas hos Skattemyndigheten i Stockholms län, lokala skattekontoret Södermalm, översändes handlingarna dit och inkom där den 22 september 1995. Efter att ha tillfört ärendet uppgifter om restförda skatteskulder för en styrelsesuppleant i bolaget fattade skattemyndigheten beslut om avslag den 7 december 1995. Som skäl för avslagsbeslutet anfördes följande:

Företagsledare i bolaget är försatt i konkurs eller har inte fullgjort sina skyldigheter i fråga om att lämna deklaration eller att redovisa/betala skatter/avgifter. Bolaget har därmed inte rätt att inneha F-skatt.

Anmälan

I en anmälan till JO har H.J. gjort gällande att bolagets ansökan har handlagts långsamt och att beslut har fattats först efter ett flertal telefonsamtal och påminnelser.

Utredning

Handlingarna i ärendet har lånats in från skattemyndigheten för granskning. Med anledning av vad som därvid framkom har klagomålen remitterats till skattemyndigheten för yttrande såvitt avser dels den i anmälan aktualiserade handläggningstiden, dels utformningen av skattemyndighetens beslut.

I sitt remissvar har skattemyndigheten (tf. länsskattechefen Gun-Britt Björnqvist) inledningsvis hänvisat till den redogörelse för handläggningen som avgetts av skattekontorets chef Bengt Johnsson. Den sistnämnde har därvid anfört bl.a. följande:

Skatte- och avgiftsanmälan inkom till lokalkontor Södermalm - dåvarande handläggande skattekontor - den 22 september 1995 och beslut fattades den 7 december. Någon uttryckligen fastställd handläggningstid för denna typ av ärenden finns inte utan de får handläggas i den takt som resurser och övriga arbetsuppgifter tillåter. Ambitionen på kontoret har varit att en anmälan skall behandlas inom två månader. I detta fall blev handläggningstiden något längre. Någon direkt förklaring till varför detta ärende tog längre tid kan i efterhand inte utredas. Det bör i sammanhanget påpekas att en ansökan inte

innebär ett rent registreringsförfarande utan att en faktisk prövning sker för att tilldela F-skatt.

Villkoren för F-skatt reglas i 33 b § - 38 b § uppbördslagen (SFS 1953:272). Enligt 38 a § pkt 5 skall F-skattesedeln återkallas om brister föreligger i redovisning och betalning av skatt eller socialavgifter. Ett fåmansföretags eller ett fåmansägt handelsbolags F-skattesedel skall vidare återkallas också om en F-skattesedel inte får utfärdas för en företagsledare i företaget eller bolaget på grund av bl.a. skatteskulder (38 a § pkt 8). Enligt 33 c § 3 st får F-skattesedel inte utfärdas för den som inte haft F-skattesedel men för vilken det skulle finnas grund för återkallelse enligt 38 a §.

L.C. är delägare i Svarthamns Trailertransport AB och är suppleant i styrelsen och kan ensam teckna bolagets firma. L.C. får därmed betraktas som en av företagsledarna i bolaget. C:s restförda skulder för allmänna mål hos kronofogden uppgick i november 1995 till drygt 500 000 kr avseende bl.a. mervärdesskatt och F-skatt.

Några särskilda skäl att tilldela bolaget F-skatt – trots C:s skatteskulder – har myndigheten inte ansett föreligga.

För egen del har Gun-Britt Björnqvist anfört bl.a. följande:

Handläggningstiden

Myndigheten delar skattekontorets uppfattning att handläggningen av ärendet kommit att dra ut något längre på tiden än som varit önskvärt. Tidsutdräkten beror huvudsakligen på arbetsanhopning i samband med den omorganisation som genomfördes vid årsskiftet 1995/96.

Utformning av myndighetens beslut

I det av Riksskatteverket (RSV) administrerade centrala ADB-systemet finns bl.a. ett antal beslutsmallar inlagda för olika sakområden. Syftet är att underlätta handläggningen av ärenden och öka likformigheten i besluten.

Mallarna kan användas endera i den form de finns i systemet utan ändring, eller med viss redigering beroende på omständigheterna i varje enskilt fall.

Det här aktuella beslutet har utformats med användning av en av texterna utan någon ändring. Enligt myndighetens mening borde viss "redigering" ha skett av malltexten för att beslutet skulle få lämpligast möjliga utformning.

Det kan i sammanhanget nämnas att RSV-mallarna löpande omarbetats till följd av önskemål från handläggande personal inom förvaltningen.

Besluthanteringen i övrigt

Skattekontorets beslut att avslå ansökan om F-skatt grundades på uppgifter som inhämtats av myndigheten under handläggningens gång.

Enligt stadgandet i 17 § förvaltningslagen får ett ärende inte avgöras utan att den som är part i ärendet underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv. Han skall därutöver beredas tillfälle att yttra sig över uppgiften.

I förevarande fall borde skattekontoret – innan slutligt beslut fattades – ha tillställt J. ett övervägande att man avsåg att avslå ansökan.

Myndighetens juridiska avdelning (tidigare rättsenhet) har vid sina återkommande kvalitetsuppföljningar framhållit att kommunikation inte får underlåtas. Frågan har behandlats vid de möten som hållits med de olika organisationsenheternas kontaktpersoner i arbetsgivarfrågor och dokumenterats i form av minnesanteckningar.

Vid nästkommande möte med dessa kontaktpersoner kommer juridiska avdelningen att återigen understryka kommunikationskravet. Även frågan om

hanteringen av de tidigare nämnda beslutsmallarna kommer att behandlas vid detta möte.

H.J. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Utredningen har aktualiserat främst följande frågor för JO att ta ställning till.

Påstått dröjsmål i handläggningen

I samband med lagstiftningsarbetet rörande införandet av F-skattesedeln uttalade det föredragande statsrådet att det inte fanns något behov av att i lagen ange att ärenden om skattsedlar på preliminär skatt skall handläggas *skyndsamt*, eftersom det låg i sakens natur. Statsrådet utgick ifrån att skattemyndigheterna kommer att behandla nu aktuella ärenden så snart de har fått in tillräckliga uppgifter från sökandena (prop. 1991/92:112, s. 112).

Mot bakgrund av det anförda kan det således vara påkallat med viss modifiering av det som chefen för skattekontoret har anfört om att dessa ärenden får handläggas i den takt som resurser och övriga arbetsuppgifter tillåter. Enligt min uppfattning har det aktuella ärendeslaget förturskaraktär. Jag delar den i remissvaret framförda uppfattningen att handläggningstiden för det aktuella ärendet var något för lång.

Användande av beslutsmall vid utformning av beslutsskäl

Huvudregeln om myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut finns i 20 § första stycket första meningen förvaltningslagen (1986:223). Där föreskrivs att ett beslut, varigenom en myndighet avgör ett ärende, skall innehålla *de skäl som har bestämt utgången*, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna regel innefattar inte något krav på detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendet eller vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligt. Det är tillräckligt om den så att säga springande punkten anges. I paragrafen görs vissa närmare angivna undantag från motiveringsskyldigheten, vilka här saknar intresse.

Inledningsvis vill jag rent allmänt framhålla att jag har full förståelse för att man inom skatteförvaltningen använder sig av mallar för utformningen av beslut för att åstadkomma en rationell hantering av de ärenden som förekommer i stor omfattning. Användandet av beslutsmallar måste emellertid göras med viss urskillning, och i de fall förhållandena avviker från det normala kan en standardmotivering behöva helt frångås eller åtminstone kompletteras eller justeras i något avseende.

Såvitt framgår av utredningen grundades det aktuella avslagsbeslutet på det förhållandet att en *styrelsesuppleant* i bolaget hade restförda skatteskulder. Det som i övrigt har anförts i beslutsskälen saknar således helt relevans. Som skattemyndigheten har anfört har det varit möjligt att redigera i den stödtext som fanns i beslutsmallen. Varför så inte har skett har inte kommenterats närmare. Enligt min mening har en viss redigering varit

absolut nödvändig, eftersom den irrelevanta texten i förevarande fall inte var av harmlöst slag. I beslutsskälen görs nämligen, som tidigare nämnts, bl.a. gällande att en "företagsledare" är försatt i konkurs. Att skälen har gjorts alternativa genom att i texten avskiljas med ordet "eller" förändrar inte min uppfattning.

Kommunicering av inhämtade uppgifter

Enligt 17 § första stycket förvaltningslagen får ett ärende som avser myndighetsutövning i princip inte avgöras utan att den som är part har fått tillfälle att yttra sig över material som tillförts ärendet av annan person. Parten skall således underrättas om vad som tillförts ärendet av någon annan och dessutom ges tillfälle att yttra sig över detta. Denna s.k. kommunikationsskyldighet omfattar allt material som tillförts ärendet av någon annan än parten själv. I nämnda stycke i paragrafen anges vissa undantag från kommunikationsskyldigheten, vilka saknar intresse i förevarande ärende. Av paragrafens andra stycke framgår att det ankommer på myndigheten att bestämma om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Reglerna om myndigheters kommunikationsplikt utgör tillsammans med bestämmelsen om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet några av de viktigaste garantierna för den enskildes rättssäkerhet. Det är grundläggande att myndighetens avgörande i ett ärende grundas endast på material som parten beretts tillfälle att ta del av och yttra sig över.

I förevarande fall har skattemyndighetens beslut grundats på uppgifter som tillförts ärendet genom myndighetens egen försorg, nämligen uppgifterna om styrelsesuppleantens restförda skatteskulder. I akten finns ingen dokumentation som utvisar att dessa uppgifter har kommunicerats med den sökande. Såvitt kan bedömas föreligger således en brist i handläggningen i detta avseende, vilket skattemyndigheten inte kan undgå kritik för.

Fråga om avräkningsordning vid betalning av F-skatt. Även frågor om dröjsmålsavgift

(Dnr 4661-1995)

I ett beslut den 26 februari 1997 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO daterad den 27 november 1995 har B.L., som uppgiven företrädare för redovisningsbyrån INTRA, klagat på skattemyndighetens debitering av dröjsmålsavgift i samband med uppbörden av F-skatt under år 1995. Han har hänvisat till en bilaga till anmälan, som innehåller en kopia av en skrivelse till skattemyndigheten i frågan. I skrivelsen har han anfört bl.a. följande. Redovisningsbyrån har regelbundet betalat F-skatt enligt förtryckta inbetalningskort. Den betalningspåminnelse som erhållits avser därför enbart "förseningsavgifter" om 206 kr. Det går dock inte att utläsa hur detta belopp

har beräknats. Vid förfrågningar hos skattemyndigheten har ett förtydligande utlovats. Något svar har inte erhållits, utan betalningskravet har i stället överlämnats till kronofogdemyndigheten.

Utredning

Klagomålen har remitterats till skattemyndigheten för yttrande.

I sitt remissvar har skattemyndigheten (länsskattechefen Bert Lindberg) inledningsvis hänvisat till ett yttrande som avgetts av lokala skattekontorets chef, skattedirektören Bengt Johnsson, av i huvudsak följande innehåll:

Vad först gäller den åberopade skrivelsen och det uteblivna svaret på denna har skattekontoret inte kunnat finna att skrivelsen kommit kontoret till del vilket naturligtvis är beklagligt. Även vad gäller uteblivet telefonsvar är det bara att beklaga att något svar inte lämnats. Med hänsyn till det stora antal samtal som kontoret besvarar varje dag är det inte möjligt att i efterhand närmare utreda varför något svar inte erhållits.

Påföring av dröjsmålsavgift regleras i 58 § uppbördslagen (SFS 1953:272) och i korthet gäller följande.

Fastställd F-skatt skall betalas senast den 10:e i uppbördsmånaden. Inkommer betalning för sent påförs dröjsmålsavgift. Dröjsmålsavgift påförs med 2 procent om betalning sker inom ordinarie uppbördsmånad och med 4 procent om betalning sker månaden efter. Lägsta dröjsmålsavgift är 100 kr. Är det obetalda beloppet lägre än 100 kr blir dröjsmålsavgiften lika med det obetalda beloppet.

Betalningspåminnelse sänds ut automatiskt i månadsskiftet närmast efter betalningsmånaden och betalningspåminnelsen upptar då fastställd obetald F-skatt och dröjsmålsavgift beräknad efter 4 procent.

Sker inte betalning av obetald skatt och dröjsmålsavgift enligt betalningspåminnelsen avräknas det obetalda beloppet vid nästa ordinarie inbetalning och det uppstår en brist i denna som i sin tur genererar betalningspåminnelse och dröjsmålsavgift.

Om den ordinarie inbetalningen inte täcker vad som är obetalt från tidigare period blir obetalt belopp restfört hos kronofogdemyndigheten ca den 20:e i månaden efter ordinarie betalningsmånad utan ytterligare kommunikation med den skattskyldige. Likaså sker restföring om denna ordinarie betalning sker senare än den 20:e.

Beloppet 206 kr som redovisas i skrivelsen har uppkommit enligt följande.

Betalning av skattebeloppet 3 680 kr för april 1995 skedde för sent varför en betalningspåminnelse med en beräknad dröjsmålsavgift om 4 procent, 147 kr, sändes ut. Betalningen av skatten och dröjsmålsavgiften skedde dock före utgången av månaden varför dröjsmålsavgiften blev 100 kr. Intra hade således 47 kr "till godo." Följande månader betalades i rätt tid och med fastställt belopp 3 680 kr.

För uppbördsmånad augusti skedde betalningen den 25:e i stället för den 10:e och dröjsmålsavgift påfördes med 100 kr. Då Intra hade 47 kr "till godo" från tidigare blev belopp att betala endast 53 kr. Från september månads ordinarie inbetalning på 3 680 kr avräknades de obetalda 53 kr från augustiperioden och septembers inbetalning blev därmed 53 kr för låg som i sin tur genererade en dröjsmålsavgift på 53 kr (= det obetalda beloppet).

Vid oktobers ordinarie betalning upprepades förfarandet. De 106 kr (53 + 53) som var obetalda från september avräknades först varför 106 kr var obetalt vilket genererade dröjsmålsavgiften 100 kr, summa obetalt således 106 kr + 100 kr. I och med att betalningen av beloppet inte skedde i tid och då novembers ordinarie inbetalning skedde först den 21 november restfördes beloppet hos kronofogdemyndigheten. Restföringen har senare återkallats.

För egen del anförde Bert Lindberg i huvudsak följande:

Av förenämnda yttrande framgår att den skriftliga förfrågan som Intra uppger sig ha insänt, inte kunnat återfinnas hos kontoret. Det är inte möjligt att utreda om den förkommit i samband med postbefordran eller på grund av felsortering inom myndigheten.

Myndigheten instämmer i skattekontorets beklagande av att svar inte lämnats på telefonförfrågan. Enligt gällande rutiner skall de telefonförfrågningar, som inte kan besvaras direkt vid uppringningen, besvaras så snart erforderligt underlag tagits fram. Varför så inte skett i förevarande fall är inte möjligt att utreda i efterhand.

Avslutningsvis vill myndigheten framhålla att skattekontoret i brev till Intra 1995-12-21 utförligt besvarat ställda frågor.

B.L., som från skattekontoret erhållit motsvarande redovisning, har till JO inkommit med en kommentar till svaret. Han har däri anfört att såsom han förstår svaret kan följande situation inträffa: "Första inbetalningen av F-skatt för året betalas för sent, men inte så sent att någon påminnelse hinner skickas ut. Förseningsavgift debiteras, men något krav sänds inte heller ut på denna, eftersom den hinner avräknas mot följande betalning, som sker i rätt tid. – I stället debiteras förseningsavgift på den senare betalningen, eftersom den då inte kommer att uppta fullt belopp. Sedan kan detta upprepas varenda uppbörd, utan att den skattskyldige har en aning om saken. – Fastän bara en inbetalning skett för sent, kan på så sätt en hel rad förseningsavgifter påföras och förmodligen samlas i ett krav i slutet på året". B.L. har vidare ansett att "förseningsavgiften" borde debiteras separat i stället för att avräknas på nämnda sätt.

Med anledning av vad som framkommit har frågan även remitterats till Riksskatteverket för yttrande. I remissen har framhållits att det av yttrandet särskilt bör framgå när betalningspåminnelse sänds ut i dessa fall, vad som avses med avräkning i detta sammanhang, med vilket författningsstöd sådan avräkning görs på nästföljande post debiterad preliminär F-skatt samt huruvida verket anser att den av skattemyndigheten givna förklaringen till hur den aktuella dröjsmålsavgiften om 206 kr har uppstått är riktig och kan utläsas av den specifikation som den skattskyldige fått.

Riksskatteverket (skattechefen Mats Sjöstrand) har i sitt remissvar anfört i huvudsak följande:

Sammanfattningsvis kan sägas att upphovet till de frågor som INTRA framfört har sin förklaring i det maskinella avräkningsförfarande som tillämpas i hanteringen av de betalningar som inkommer avseende den preliminära skatten. Den använda avräkningsprincipen är enligt RSV:s mening den som, från den skattskyldiges synpunkt, generellt sett blir den mest fördelaktiga hanteringen av hans betalningar. Skälen för detta synsätt redovisas närmare nedan. Att avräkning maskinellt utförts på visst sätt innebär dock inte att man är förhindrad att frångå denna i syfte att tillgodose eventuella krav från inbetalaren på annan ordning. RSV anser emellertid att det är väsentligt att inbetalaren i sådant fall först blir uppmärksammad på de konsekvenser som en annan avräkning skulle få innan sådan åtgärd vidtas. Beklagligtvis kom, av skäl som framgår i ärendet, kontakter aldrig till stånd mellan INTRA och skattemyndigheten i det skede där de frågor och problem som uppstått förmodligen kunde ha lösts på ett för INTRA tillfredsställande sätt.

Fastställd preliminär F-skatt för visst inkomstår skall normalt erläggas med uppdelning på tolv betalningsmånader (fr.o.m. februari inkomståret t.o.m. januari året efter inkomståret). Senaste betalningsdag för att fullgöra betalning i tid är den 10 i respektive månad (undantag januari då det är den 15). Inkommer betalning för sent skall dröjsmålsavgift påföras med viss procent av det inbetalade beloppet, dock lägst 100 kr. De närmare reglerna för uttag av denna avgift återfinns i 58 § uppbördslagen (UBL).

Vid varje månadsskifte genomgås skatteregistret för kontroll av skattskyldigs betalningar avseende den preliminära skatten. Om de betalningar, som vid denna tidpunkt inkommit till myndigheten, inte räcker för att täcka den skatt (inkl. eventuell avgift som skall uttas på grund av för sent inkommen betalning) som förfallit till betalning, framställs underlag för betalningspåminnelse. Underlagen linjeöverförs till särskild utdatacentral för omgående utskrift och distribution. Påminnelseblankett är den skattskyldige tillhanda någon av de första dagarna i månaden efter. Senaste betalningsdag enligt påminnelsen är den 10 i samma månad, dvs. skattskyldig har normalt ca 8 dagar på sig att fullgöra betalningen av det belopp som anges i påminnelsen. Därefter kan obetalt belopp komma att restföras.

För betalningen av samtliga skatter/avgifter inom inkomstskatte- och arbetsgivarområdet tillämpas i dag en gemensam betalningsdag i månaden (den 10). Vad gäller den preliminära skatten kommer således senaste betalningsdag enligt betalningspåminnelse för viss månad alltid att sammanfalla med ordinarie betalningsdag för nästkommande månads skatt.

Avräkningsförfarande

Enligt 26 § första stycket UBL skall preliminär F-skatt debiteras i en post för året, dvs. ett debiteringsbelopp skall åsättas för skatten i fråga. Av 26 § andra stycket UBL följer att den preliminära F-skatten skall betalas med lika stora belopp senast den 10 i varje uppbördsmånad under uppbördsåret eller, vid debitering under inkomståret, i var och en av de uppbördsmånader som återstår efter utgången av den månad då skatten debiteras.

Att F-skatten skall erläggas (avbetalas) med visst lägsta belopp per månad innebär emellertid inte att särskild debitering åsätts för varje sådan uppbördsmånad. Eftersom den debiterade skatten avser hela den för året beräknade preliminära skatten torde inte heller skattskyldig kunna styra viss del av betalningen att avse någon specifik del av denna skatt. De betalningshandlingar som skattemyndigheten tillställer den skattskyldige är inte heller "öronmärkta" att avse viss månads betalning.

INTRA har i sin anmälan till JO ifrågasatt myndighetens rätt att ta betalning i anspråk för obetald dröjsmålsavgift om det av betalningen uttryckligen framgår att det är skatt som avses med betalningen (dvs. t.ex. att ett ordinarie förtryckt inbetalningskort har använts). I dessa fall menar INTRA att ett specifikt krav på dröjsmålsavgiften bör sändas till den skattskyldige.

Någon avräkningsordning har inte reglerats i UBL vad gäller betalningar hänförliga till en och samma debiterade skatt, vare sig beträffande avräkningen mot olika delar av skatten eller mot eventuell ränta eller avgift som belöper på sådan skatt. Även om denna inte reglerats i lag så förutsätts dock att en avräkningsordning finns. För skattemyndighetens hantering är det således nödvändigt att kunna tillämpa ett reglerat administrativt förfarande vid tillgodoräkningen av inkommande betalningar. Som redan tidigare nämnts skall emellertid skattemyndighetens behov av en reglerad och maskinell avräkningsordning för betalningshanteringen inte ses som ett uttryck för att myndigheten därmed föreskrivit denna ordning som en ovillkorlig rätt vad gäller sättet att ta betalt för sina fordringar.

Vad gäller betalningsbelopp, hänförliga till F-skatten, som inkommer till myndigheten så kan de ofta inte utan vidare särskiljas med avseende på vad som är betalning för vilken månad eller i vad mån de "uttryckligen" avser betalning för skatt och/eller avgift. Att försöka styra varje inkommen betalning mot viss förutbestämd del av skatten eller avgiften är inte praktiskt möjligt och med hänsyn till de konsekvenser som uppkommer knappast heller önskvärt från inbetalarens synpunkt. Betalningshandlingar som skickas ut inför inkomståret (där alla avser samma belopp) kan av praktiska skäl inte månadsmärkas med hänsyn till den uppenbara risk som föreligger för sammanblandning i samband med inbetalning. RSV ser, som tidigare nämnts, inte heller något skäl att kunna styra betalning till senare månad så länge tidigare månads skatt är obetald. Den kategori skattskyldiga som det här är fråga om, dvs. i första hand företag, ombesörjer i stor utsträckning sina betalningar på annat sätt än via de betalningshandlingar som myndigheten skickat ut. Elektroniska betalningar som redovisas till myndigheten kan i dessa fall mycket väl ha en kundreferens som anger att det är preliminär skatt men där beloppet avviker från aktuella månadsskatten beroende på att t.ex. avgiftsbelopp lagts till vid betalningen. Ca 30 % av betalningarna redovisas via banksystemen där betalningsunderlaget inte utgörs av den handling som myndigheten skickat ut. I många fall förekommer dessutom betalningar som, vad gäller det inbetalade beloppet respektive tidpunkten för betalningen, helt avviker från ordinarie betalningsbelopp eller betalningstillfällen och där av informationen endast framgår att det är betalning för preliminär skatt trots att det kan avse både skatt och avgift för t.ex. en betalningspåminnelse. Betalningar som görs på betalningspåminnelse kan ske långt efter det att motsvarande belopp redan restförts, osv. Mot bakgrund dessutom av att ca 500 000 betalningar inkommer till skattemyndigheten varje månad så är det inte möjligt att tillämpa ett förfarande där myndigheten i alla olika fall behöver efterfråga hos inbetalaren vad som avses med betalningen för att kunna tillgodoräkna det inbetalade beloppet.

Den avräkningsordning som tillämpas infördes 1993 och blev en nödvändighet också med hänsyn till konstruktionen av den dröjsmålsavgift som då ersatte restavgiften. Restavgiften debiterades efter en fast procentsats (6 %) på det belopp som var obetalt på uppbördsdagen. Dröjsmålsavgiften debiteras överhuvudtaget inte utifrån vad som är obetalt av skatten utan påförs endast när betalning kommer in med en viss procent på det för sent betalade beloppet där procentsatsen varierar med dröjsmålets längd. Avgiften kan med denna konstruktion aldrig bestämmas i förväg. Den avräkningsordning som nu tillämpas innebär i korthet följande.

Alla betalningar som görs avseende viss preliminär skatt tillgodoräknas i den ordning de inbetalats, varvid inkommet betalningsbelopp i första hand avräknas mot skattemyndighetens äldsta fordran vad avser obetalt skatte- eller avgiftsbelopp hänförligt till den aktuella preliminärskatten. Avser sådan fordran såväl obetald skatt som avgift för samma månad avräknas betalningen först mot skatten och därefter mot avgiften. Återstår härefter någon del av betalningen avräknas denna mot den näst äldsta fordran i den mån sådan finns osv. Om betalningen är större än summan av de belopp som har förfallit till betalning kvarligger den överskjutande delen och kommer att tillgodoräknas som betalning för eventuell skatt som närmast kommer att förfalla till betalning. (Med obetalt skatte- eller avgiftsbelopp ovan avses här inte sådant belopp som eventuellt redan lämnats till kronofogdemyndigheten för indrivning).

Initialt behandlas således betalningarna inte specifikt med avseende på tillgodoräkning mot viss förutbestämd skatt eller avgift utan avräknas i den ordning som redovisats ovan mot de skatter och avgifter som är obetalda vid den tidpunkt då betalningen inkommer. Avgörande för valet av den avräkningsprincip som tillämpas har inte minst varit behovet av att säkerställa att skattskyldig inte överförs och registreras i kronofogdemyndighetens utsökningsregister för en skuld så länge betalning för denna finns att tillgå hos

skattemyndigheten. Självklart skall, om den skattskyldige trots detta särskilt begär att gjord betalning som avräknats mot en avgift i stället skall användas för tillgodoräkning mot en senare uppkommen skatteskuld, en sådan begäran efterkommas. Vad som emellertid inte alltid uppmärksammas av den skattskyldige är att i dessa fall blir konsekvenserna med ytterst få undantag att den äldre avgiftsskulden, som redan är betalningspåmind, i stället blir obetald och att skattemyndigheten i sådant läge är skyldig att lämna beloppet för indrivning utan avvaktan på ytterligare betalning.

För att belysa de skilda konsekvenserna beroende på avräkningssätt redovisas nedanstående exempel som i huvudsak är de två varianter som blir aktuella.

Exempel 1.

Skatt 1000 kr för mars månad är obetald. Betalningspåminnelse på skatt (1000) + avgift (100) framställs med senaste betalningsdag den 10 april samt med upplysning om att det påminda beloppet 1100 kr kommer att restföras till den del det inte är betalt senast den angivna dagen. Vid kontroll efter den 10 april (för eventuell restföring) har det hunnit tillkomma två "skatteinbetalningar" vardera på 1000 kr som inbetalts 8 resp 10 april. Enligt den avräkningsprincip som nu tillämpas kommer hela betalningen som gjordes den 8 samt 100 kr av betalningen den 10 att tas i anspråk för den skuld som avses med påminnelsen. Därvid kommer 900 kr att återstå av den senare betalningen och förmodligen ny betalningspåminnelse på skatt (100) + avgift (100) kommer att gå ut i månadsskiftet april/maj om inte ytterligare betalning inkommer dessförinnan. Enligt det förfarande som INTRA anser borde tillämpas i detta fall skulle hela betalningen som gjordes den 8 tas i anspråk för påminnelsebeloppet medan däremot avgiften på 100 kr förblir obetald (eftersom betalningen den 10 skall anses vara skatt). Skattemyndigheten kan naturligtvis i detta läge inte förväntas gå ut med ytterligare ett betalningskrav på en avgift som redan påmints om men trots detta inte betalts. Resultatet skulle bli att dessa 100 kr helt följdriktigt skulle restföras varvid ytterligare avgift i form av grundavgift skulle påföras med 500 kr.

Exempel 2.

Motsvarande skulle bli fallet om betalning hade gjorts för mars men för sent så att den betalningspåminnelse som skickats ut enbart omfattar dröjsmålsavgiftsbeloppet och därefter under april endast inkommer en "skattebetalning" på 1000 kr.

Det finns i sammanhanget anledning att påpeka att det förstnämnda av ovanstående fall inträffade just vad gäller INTRAS preliminärskatt för augusti 1995. Vid månadsskiftet augusti/september konstaterades att obetald skatt för augusti utgjorde 3633 kr. Betalningspåminnelse framställdes med uppmaning att senast den 11 september inbetala 3778 kr (avseende skatt 3633 kr + avgift 145 kr) då i annat fall obetalt belopp skulle komma att restföras. Två inbetalningar tillkom i skatteregistret under september månad bägge på 3680 kr (motsvarade ordinarie månadsskatt och som då enligt INTRA uttryckligen skulle anses vara betalning av skatt). En av betalningarna var bokförd hos postgirot den 30 augusti, den andra var bokförd den 14 september. Den första betalningen hade inte hunnit redovisas (inkom 3 september) från postgirot vid tidpunkten för påminnelseuttaget och kunde således inte beaktas i påminnelsen. Av betalningspåminnelsen framgår dock särskilt att om skatten betalats efter förfallodagen men innan påminnelse erhållits så skall dröjsmålsavgift betalas och om detta inte redan gjorts eller inte görs med anledning av påminnelsen så kommer ny påminnelse inte att utskickas för sådan avgift. Någon sådan avgift blev aldrig inbetalad till den

11 september eller överhuvudtaget under denna månad. Hade en avräkningsordning i detta fall tillämpats på det sätt som enligt INTRA uttryckligen avsetts med betalningarna, så hade detta också medfört att INTRA helt korrekt hade registrerats hos kronofogdemyndigheten för en avgiftsskuld på 100 kr + den grundavgift om 500 kr som skulle påföras målet. Så skedde nu inte utan INTRA fick i stället via ny betalningspåminnelse uppmaning att hos skattemyndigheten täcka den nya skuld som uppstod för september.

Med hänsyn till den allvarliga åtgärd som en restföring innebär anser RSV att det inte kan anses vara skäligt att myndigheten, vid en tidpunkt då betalning har inkommit med belopp som täcker den skatt och/eller avgift som man krävt betalning för, trots detta överför beloppet till kronofogdemyndigheten för indrivning. Registrering i utsökningsregistret medför ju inte enbart kostnader i form av grundavgift (500 kr) och indrivningsåtgärder från kronofogdemyndighetens sida utan kan med hänsyn till de uppgifter som lämnas till kreditupplysningsföretag innebära betydande skadeverkningar, i synnerhet för den kategori skattskyldiga det här är frågan om.

Betalningspåminnelsens innehåll

Till ärendet har bifogats en betalningspåminnelse som INTRA erhöll avseende ett obetalt belopp på 206 kr, som enligt påminnelsen skulle inbetalas senast 10 november 1995.

Skattemyndigheten har i skrivelse till INTRA förklarat uppkomsten av det obetalda beloppet. RSV har inget att erinra mot denna förklaring. Vad skattemyndigheten redovisat och som kanske bör framhållas igen är att beloppet 206 kr inte kan förklaras med utgångspunkten att det skulle utgöra enbart avgift. Beloppet avser den skuld som återstår sedan inkomna betalningar avräknats mot skatter/avgifter på sätt som redovisats ovan. Utifrån den avräkningsordning som tillämpats avser således beloppet 206 kr skuld för den senast utgångna månaden (oktober), varav skatt 106 kr och avgift 100 kr.

Av betalningspåminnelsens specifikation framgår enligt RSV:s mening klart att de skatter som vid tidpunkten hade förfallit till betalning utgjorde 33 120 kr och att dröjsmålsavgifter påförts med 353 kr, dvs. totalt 33 473 kr. Därav hade 33 267 kr betalats och återstående skuld att betala utgjorde således 206 kr. Även om INTRA har synpunkter på avräkningen i sig eller på de avgifter som påförts anser RSV att det, utifrån de uppgifter som anges i påminnelsen, knappast kan föreligga någon tveksamhet om hur betalningarna skall bokföras med avseende på skatt eller avgift.

Avslutningsvis skall kommenteras det fall som INTRA tar upp där betalning för en månad görs för sent och betalning för nästa månad görs i förskott och dessutom så tidigt att den kommer in i månaden före den ordinarie betalningsmånaden. Betalningspåminnelse skulle då inte tas ut eftersom betalningsbelopp vid månadsskiftet då finns som täcker avgiften på den för sent gjorda betalningen. Den skattskyldige blir i detta fall inte medveten om att avgift påförts förrän vid nästa eller en senare månad. Det är riktigt som INTRA påpekar och RSV är medvetet om att några fall kan inträffa som får denna effekt. För skattemyndighetens hantering gäller dock att om dröjsmålsavgift i efterhand påförs för månad där den skattskyldige inte rimligen kan ha varit medveten om att så skett, så skall denna eller dessa avgifter undanröjas.

I avsaknad av en lagreglerad avräkningsordning, har RSV ansett det vara naturligt att tillämpa en ordning där inkommande betalningar tas i anspråk för skattemyndighetens fordringar i den takt de förfaller till betalning. Denna avräkningsordning är också en garanti för att belopp aldrig överförs till kronofogdemyndigheten för indrivning så länge inkomna betalningar täcker den skatt eller avgift som blivit föremål för betalningspåminnelse med mindre att den skattskyldige själv väljer en annan ordning. Rutiner finns för att i

särskilda fall befria den skattskyldige från påförd avgift. RSV anser att den tillämpade avräkningsordningen, utefter de förutsättningar som gäller för den preliminära skatten, väl tillgodoser såväl den skattskyldiges som skattemyndighetens krav på betalningshanteringen.

I en kommentar till RSV:s remissvar har B.L. framhållit bl.a. att det finns skäl att behandla dröjsmålsavgiften separat bl.a. för att den skattskyldige skall kunna kontrollera om den är berättigad och om han har skäl att "bestrida" den.

Bedömning

Inledningsvis kan konstateras att det inte kunnat utredas vad som hänt med den skrivelse som B.L. uppgivit sig ha sänt till skattekontoret och som inte återfunnits där. Eftersom skattekontoret numera har avgett ett brevsvar till B.L. samt återkallat restföringen avseende dröjsmålsavgiften, finner jag inte anledning att vidare uppehålla mig vid denna fråga.

Däremot har B.L. genom sina kommentarer aktualiserat några andra frågor som jag har funnit anledning att få belysta med den företagna utredningen. Jag avser här främst innebörden av påförande av dröjsmålsavgift, underrättelse till den skattskyldige angående påförande av dröjsmålsavgift, möjligheten att klaga på påförd dröjsmålsavgift samt den avräkningsordning som har tillämpats i förevarande fall. I det följande skall jag närmare behandla dessa och angränsande frågor.

Först skall dock nämnas att det ankommer på skattemyndigheten att besluta i fråga om debitering av preliminär F-skatt enligt 22 § uppbördslagen (1953:272), UBL. Enligt 26 § UBL skall preliminär F-skatt *debiteras* i en post. Enligt huvudregeln skall denna skatt *betalas* med lika stora belopp i varje uppbördsmånad under uppbördsåret. Vad som sålunda har betalats gottskrivs vid debiteringen av slutlig skatt.

Påförande av dröjsmålsavgift

Genom lagstiftning år 1992 infördes ett nytt system med dröjsmålsavgifter vid försenade skattebetalningar. Det ersatte den dittills gällande ordningen med restavgifter. Det nya avgiftssystemet fick sin huvudsakliga tillämpning första gången under det uppbördsår som började den 1 februari 1993. Bl.a. infördes fyra nya moment, 3–6 mom., i 58 § UBL med de beloppsmässiga bestämmelser om dröjsmålsavgiften som skattemyndigheten och Riksskatteverket närmare har redogjort för.

Avgiftssystemet innebär i korthet följande. När en skattskyldig inte har betalat in skatt i föreskriven tid och ordning skall en dröjsmålsavgift påföras enligt 58 § 1 mom. UBL. Dröjsmålsavgiften tas ut med viss procent under förfallomånaden enligt paragrafens 2 mom. Med stöd av paragrafen sker därefter en avgiftshöjning gradvis beroende på hur lång tid betalningen dröjer.

Betalningsskyldigheten framgår således direkt av lagtexten. Av det anförda framgår att det inte fattas något särskilt beslut av skattemyndigheten rörande skyldigheten att betala en dröjsmålsavgift (jfr härvid vad som har anförts

rörande den tidigare restavgiften i prop. 1990/91:46 s. 60). Dock bestäms dröjsmålsavgiftens storlek.

Detta system för att påföra dröjsmålsavgift förutsätter ett påminnelseförfarande.

Underrättelse till skattskyldig angående påförande av dröjsmålsavgift

Av förarbetena till det nya avgiftssystemet framgår bl.a. följande. En påminnelse bör skickas ut i god tid före det att fordringen överlämnas för indrivning. I påminnelsen bör sättas ut en bestämd dag som senaste tidpunkt för betalning. Påminnelsen bör också ange storleken på dröjsmålsavgiften och följderna av en fortsatt utebliven betalning. Enligt det föredragande statsrådet finns det skäl att låta avgiftshöjningen vara beroende av huruvida en uppmaning i en betalningspåminnelse har följts eller inte (prop. 1991/92:93 s. 76 f.).

Som redan har nämnts fattas inte något särskilt beslut vari betalningsskyldigheten för dröjsmålsavgiften fastställs. I stället har den skattskyldige erhållit information i betalningspåminnelsen om vad som blir följden om betalningen uteblir.

Enligt min mening leder det hittills anförda till att enbart åtgärden i sig att påföra en dröjsmålsavgift varken kan omprövas av skattemyndigheten enligt bestämmelserna om omprövning i 84 och anslutande paragrafer i UBL eller överklagas enligt 96 § UBL (dock annorlunda beträffande en prövad fråga om avgiftsbefrielse, se nedan). Enligt 84 § UBL skall nämligen skattemyndigheten under vissa förutsättningar ompröva *ett beslut* i en fråga som kan ha betydelse för debiteringen av skatt, ränta eller avgift. Enligt 96 § UBL får den skattskyldige överklaga skattemyndighetens *beslut* under vissa förutsättningar. I en kommentar till nämnda omprövningsbestämmelse har Tore Lundin/Susanne Nylund, Uppbörd av skatt s. 84:3 anfört följande:

> En felaktigt uträknad dröjsmålsavgift kan inte hänföras till 'fråga som kan ha betydelse för debiteringen av skatt' och rättas på ett enklare sätt än genom omprövningsbeslut. En annan sak är att omprövning skall ske om den skattskyldige eller arbetsgivaren överklagar *ett beslut* (min kurs.) enligt uppbördslagen.

Det kan här nämnas att det av lagtexten klart framgår att en påförd dröjsmålsavgift därefter kan komma under prövning i visst avseende hos skattemyndigheten. Skattemyndigheten får nämligen enligt 58 § 6 mom. UBL medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala dröjsmålsavgift, om det finns särskilda skäl. Någon senaste tid för sådan prövning har inte angetts. I förarbetena uttalas emellertid att graden av godtagbar betalningsförsummelse normalt avtar med tiden, varför det knappast bör bli aktuellt med avgiftsbefrielse sedan så lång tid förflutit att ärendet har överlämnats för indrivning (a. prop. s. 81). Riksskatteverket har meddelat rekommendationer i fråga om befrielse eller nedsättning av dröjsmålsavgift, senast i RSV Du 1993:1.

I samband med att frågan om indrivning berördes i förarbetena – det föredragande statsrådet ansåg att dröjsmålsavgiften omedelbart får drivas in

sedan den påförts – uttalades samtidigt att detta innebar bl.a. att den enskilde "får begära prövning av fråga om dröjsmålsavgift" (a. prop. s. 79). Detta, tillsammans med utformningen av lagtexten, tolkar jag som att det varit lagstiftarens mening att en påförd dröjsmålsavgift kan tas upp till självständig prövning enbart via skattemyndighetens ställningstagande till frågan om avgiftsbefrielse. Ett avslagsbeslut i en sådan fråga är överklagbart. Enligt den systematik som numera gäller även på uppbördsområdet skall skattemyndigheten företa en omprövning när ett överklagande har skett.

Det har således funnits en berättigad anledning för B.L. att i förevarande fall få underrättelse om påförda dröjsmålsavgifter bl.a. för att kunna ta ställning till om det fanns skäl för honom att begära avgiftsbefrielse. Mot bakgrund av vad som framgår av lagförarbetena om angelägenheten av att få en sådan fråga prövad innan ett indrivningsförfarande har påbörjats, är det otillfredsställande om det tillämpade förfarandet innebär att en dröjsmålsavgift kan påföras och den skattskyldige i vissa situationer inte får kännedom om detta förrän långt senare.

Avräkningsordningen

I samband med lagstiftningsarbetet rörande det nya avgiftssystemet togs även upp frågan om avräkningsordning. Det föredragande statsrådet anförde därvid bl.a. följande (a. prop. s. 80):

Med hänsyn till dröjsmålsavgiftens karaktär kan det sättas i fråga om det inte behövs en författningsreglering av hur influtna belopp skall avräknas *när betalning sker endast delvis* (min kurs.). För flertalet allmänna mål saknas för närvarande sådana bestämmelser om avräkningsordning. För enskilda mål däremot gäller enligt 13 kap. 13 § första stycket utsökningsbalken att influtna belopp skall avräknas på ränta och andra biförpliktelser före fordringens kapitalbelopp, om inte borgenären har yrkat annat. I balken regleras emellertid inte avräkningsordningen när en borgenär har åberopat två eller flera fristående fordringar. Även frågan om hur avräkning skall ske *vid frivillig betalning* (min kurs.) är delvis oreglerad. Vad gäller utmätning för skatter är praxis för närvarande den att betalda belopp i allmänhet i första hand avräknas på den äldsta skulden. Restavgiften krediteras vanligen sist i målet, vilket enligt uppgift är att föredra från tillämpningssynpunkt. För min del anser jag det inte nödvändigt att nu författningsreglera krediteringsordningen. Dröjsmålsavgiften bör få behandlas på samma sätt som restavgiften. Det kan emellertid finnas skäl att i ett senare sammanhang återkomma i frågan.

Den avräkningsordning som skattemyndigheten tillämpat i nu förevarande fall har stöd i praxis. Den tillämpning som avräkningsordningen har fått i det fall som B.L. har anmält inger emellertid vissa betänkligheter. Riksskatteverket synes ha vitsordat B.L:s påstående om att dröjsmålsavgifter under vissa betingelser kan komma att påföras så att säga ackumulerat trots att enbart en inbetalning har varit för sen och utan att betalningspåminnelser sänts ut. Såvitt jag kan bedöma kan det inte uteslutas att nämnda situation inträffar. Även om det förhåller sig så att skattemyndigheten skall undanröja dröjsmålsavgifter som har påförts i en sådan situation är det ju inte säkert att denna fråga väcks hos skattemyndigheten om inte den enskilde uppmärk-

sammats på saken. Jag anser att nämnda förhållande är otillfredsställande bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt.

Vad slutligen angår den specifikation över debiterad preliminärskatt som INTRA har erhållit från skattemyndigheten delar jag visserligen Riksskatteverkets uppfattning att det av de nedsummerade totalbeloppen går att härleda varför beloppet 206 kr kvarstår som obetalat. Som förklaring till hur dröjsmålsavgifterna har beräknats framstår specifikationen dock enligt min mening som svårtillgänglig.

Sammanfattningsvis anser jag att det saknas grund för att kritisera skattemyndigheten för dess handläggning. Det som jag har kommit fram till i vissa avseenden, beträffande förfarandet med underrättelser till den skattskyldige samt avräkningsordningen, berör det tillämpliga förfarandet från mera generella utgångspunkter.

Jag kommer därför att tillställa regeringen (Finansdepartementet) en kopia av mitt beslut.

Skattemyndighet borde ha kommunicerat uppgifter vilka tillförts ett folkbokföringsärende från andra ärenden

(Dnr 4866-1995)

Skattemyndigheten i Stockholms län beslutade den 6 december 1995 att folkbokföra I.K.T. på fastigheten Tallen 11 med adress Engelbrektsgatan i Stockholm. Hon var tidigare folkbokförd på en annan fastighet i Stockholm. I beslutet anfördes bl.a. att I.K.T. inte kommit in med flyttningsanmälan trots upprepade påminnelser samt att skattemyndigheten kan besluta att registrera en flyttning även om anmälan saknas.

Till saken hör att I.K.T. tidigare under år 1995 har inlämnat vissa handlingar till skattemyndigheten som bl.a. innehåller uppgift om hennes då aktuella postutdelningsadress. Bland dessa finns en anmälan från henne och hennes make om efternamn efter vigsel samt svar från henne på myndighetens förfrågan rörande hennes barns folkbokföring. Vidare finns en tjänsteanteckning om att hennes lägenhet på den tidigare gatuadressen hade hyrts ut i andra hand. Dessa uppgifter hade tillförts folkbokföringsärendet.

I en anmälan till JO uttryckte M.T. missnöje över att skattemyndigheten beslutade angående I.K.T:s folkbokföring utan att hon dessförinnan tillfrågades i ärendet. Till anmälan fogades kopior av vissa handlingar som bl.a. utvisade att folkbokföringsärendet hade överklagats hos länsrätten.

Sedan skattemyndighetens handlingar i ärendet lånats in och granskats remitterades klagomålen till skattemyndigheten för utredning och yttrande. I samband med remissen angavs att det av yttrandet borde framgå hur myndigheten bedömt behovet av att kommunicera de till ärendet förda uppgifterna med I.K.T., varvid erinrades om de krav i dessa avseenden som har uppställts i 17 § förvaltningslagen. Då det vidare av skattemyndighetens beslut den 6 december 1995 inte framgick vilka närmare omständigheter som har legat till

grund för beslutet att ändra den aktuella folkbokföringsorten, borde myndigheten även yttra sig över utformningen av beslutets motivering.

I sitt remissvar hänvisade skattemyndigheten till en utredning avseende det lokala skattekontorets handlande i ärendet. Av den utredningen framgick bl.a. följande. Myndigheten tog på eget initiativ upp frågan om var I.K.T. skulle vara folkbokförd. Hon tillsändes därför den 4 juli 1995 under adress Engelbrektsgatan en påminnelse om att anmäla flyttning. Brevet returnerades inte. Någon flyttningsanmälan inkom dock inte. Innan ett föreläggande att anmäla flyttning sändes till henne gjordes en kontroll per telefon med fastighetsägaren på den tidigare adressen, vilken uppgav att den lägenheten var uthyrd i andra hand. I.K.T. förelades den 6 oktober 1995 att anmäla flyttning. Då någon sådan anmälan inte inkom beslutade skattemyndigheten att utan anmälan folkbokföra henne på Engelbrektsgatan tillsammans med redan där folkbokfört barn och make. Skattemyndigheten gjorde den bedömningen att ytterligare kommunikation var uppenbart obehövlig med hänsyn till att makarna T. själva vid flera tillfällen uppgett Engelbrektsgatan som adress och att en kortare tid förevarit innan myndigheten fattade beslut. Även om uppgifterna från fastighetsägaren skulle ha kommunicerats skulle beslutet ha blivit detsamma.

För egen del har skattemyndigheten (tf. länsskattechefen Gun-Britt Björnqvist) anfört bl.a. följande:

Kommunikation

Avgörande för dåvarande lokala skattekontorets beslut att folkbokföra I.K.T. på fastigheten Tallen 11 med adress Engelbrektsgatan har varit följande faktorer:

* I flyttningsanmälan 1995-01-17 avseende I.K.T.s två minderåriga, hos henne hemmavarande, barn angavs flyttning till Engelbrektsgatan

* Genom uppgift som kom myndigheten tillhanda 1995-05-16 godkände I.K.T. barnens flyttning till förenämnda adress

* I "anmälan efternamn", vilken uppgift kom myndigheten tillhanda 1995-09-01, uppgav makarna M.T. och I.K.T. sin gemensamma adress vara Engelbrektsgatan.

Skattekontoret har – med hänvisning till att makarna T. själva vid flera tillfällen uppgivit Engelbrektsgatan som sin adress – gjort den bedömningen att kommunikation innan beslut fattades om I.K.T:s folkbokföring var uppenbart obehövlig. Kontoret har också framhållit att bara en kortare tid förflutit mellan makarnas olika uppgiftslämnanden enligt ovan och beslutstillfället i folkbokföringsärendet.

Myndigheten delar inte skattekontorets uppfattning. Enligt stadgandet i 17 § förvaltningslagen får ett ärende inte avgöras utan att den som är part i ärendet underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv. Han skall därutöver beredas tillfälle att yttra sig över uppgiften.

Skattekontorets beslut grundar sig visserligen på uppgifter som lämnats av I.K.T. Detta har dock skett i andra ärenden än det, som klagomålen avser. Skyldighet förelåg följaktligen för skattekontoret att kommunicera uppgifterna.

Myndigheten avser att vid kommande genomgångar ytterligare framhålla för berörd personal att kommunikation inte får underlåtas innan beslut fattas.

I sitt den 4 november 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Kommunicering

Vad först rent allmänt angår frågan om kommunicering i förvaltningsärenden vill jag inledningsvis nämna följande.

Enligt 34 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) beslutar skattemyndigheten i ärenden enligt den lagen efter anmälan eller ansökan eller annars när det finns skäl till det. I förarbetena till bestämmelsen sägs följande (prop. 1990/91:153 s. 139):

Av paragrafens *första stycke* följer att skattemyndigheten självmant kan ta upp en persons folkbokföring till prövning. Ofta torde detta ske sedan någon annan myndighet upplyst skattemyndigheten exempelvis om att en person använder en annan adress än den som förekommer inom folkbokföringen. Självfallet skall sedan prövningen ske med iakttagande av förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. parters rätt att få del av uppgifter.

En av de bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) som reglerar parts rätt att få del av uppgifter är 17 §. I paragrafens första resp. andra stycke föreskrivs följande såvitt nu är av intresse:

Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga, – – –.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Som framgår av remissvaret är det skattemyndigheten som har initierat ärendet om I.K.T:s folkbokföring och som har tillfört det ärendet vissa sakuppgifter. Visserligen härrör några av dessa uppgifter från det som I.K.T. själv skriftligen har lämnat till skattemyndigheten; detta gäller t.ex. den till skattemyndigheten insända anmälan om hennes efternamn efter vigsel samt svar från henne rörande hennes barns folkbokföring. De uppgifterna har emellertid formellt sett lämnats i andra ärenden, vilka uppgifter sedan av skattemyndigheten har sammanförts i det ärende som avsett I.K.T:s egen folkbokföring. Dessa uppgifter har således tillförts det aktuella folkbokföringsärendet genom någon annan än henne själv, varför hon enligt huvudregeln bort ha underrättats och fått tillfälle att yttra sig om det som skulle komma att ligga till grund för den avsedda myndighetsutövningen mot henne.

Skattekontoret har i remissvaret framhållit att en ytterligare kommunicering varit obehövlig emedan I.K.T. själv har lämnat uppgift om Engelbrektsgatan som adress en kortare tid före beslutet om hennes ändrade folkbokföring. Skattekontoret förefaller med andra ord anse att det varit fråga om uppgifter om sådana faktiska förhållanden som I.K.T. redan kunde förut-

sättas ha kännedom om. Även om I.K.T. naturligtvis hade kännedom om dessa förhållanden, saknade uppgifterna ändock inte betydelse för ärendets avgörande; uppgifterna har i själva verket varit de på vilka skattemyndigheten har grundat sitt beslut. Jag anser likaså att de av myndigheten i ärendet inhämtade uppgifterna från en fastighetsägare är av den karaktären att de typiskt sett måste anses få betydelse vid en bedömning av en persons folkbokföringsadress. Regeln om undantag från kommuniceringsskyldigheten kan därför inte ha varit tillämplig i förevarande fall.

Enligt min mening utvisar utredningen således att det förekommit en brist i handläggningen i detta avseende. För denna brist förtjänar skattemyndigheten kritik.

Jag har i detta sammanhang noterat att skattemyndigheten säger sig ha både påmint och förelagt I.K.T. att inkomma med en flyttningsanmälan, dock utan något resultat. Detta kan möjligtvis ha föranlett handläggaren vid myndigheten att tro att det skulle vara utsiktslöst att styrka att man nått parten med en underrättelse om de tillförda ärendeuppgifterna. Jag vill därför nämna följande.

Enligt motiven till bestämmelsen i 17 § andra stycket förvaltningslagen skall, vid bedömningen av vilken form för underrättelsen som är den lämpligaste, beaktas, förutom den allmänna principen om snabb och enkel handläggning, det intresse som kan föreligga i det särskilda fallet att få klarhet i om parten har nåtts av underrättelsen (jfr prop. 1985/86:80 s. 67). På denna punkt torde de uttalanden som gjordes under förarbetena till den tidigare förvaltningslagen fortfarande vara vägledande. Där framhölls att huvudregeln om myndighets kommunikationsplikt var att fatta så, att det i princip skall krävas att part nåtts av underrättelsen om utredningsmaterialet. Dock angavs denna regel emellertid inte innebära något krav på att full bevisning alltid måste föreligga om att underrättelsen verkligen kommit parten till handa för att ett ärende skall få avgöras. Vidare anfördes följande. Myndigheten måste i förhållandevis stor utsträckning vara berättigad att utgå från att parten nåtts av försändelse som tillställts honom med posten i vanligt brev. Det ankommer på myndigheten att bedöma i vad mån särskild undersökning skall företas för att med säkerhet kunna konstatera att part nåtts av försändelsen (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 703).

Av utredningen framgår att det påminnelsebrev som skattemyndigheten sände till I.K.T. adresserades till Engelbrektsgatan och att den försändelsen inte kom i retur. Som framgår av det tidigare anförda har myndigheten härigenom haft visst fog för att anta att hon hade nåtts av denna försändelse. Ingenting hindrar myndigheten från att tillämpa samma förfarande när part skall underrättas om uppgifter som tillförts ett ärende.

Fråga om den rättsliga grunden för en tullkontroll

(Dnr 2947-1996)

I ett beslut den 14 januari 1997 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

H.A. anförde i en anmälan, som kom in till JO den 31 juli 1996, bl.a. följande.

Tidigare denna månad genomförde tullen en mycket omfattande kontroll av cirka 200 resande, som ankom från Tyskland till Trelleborg. De resande tvingades bl.a. att klä av sig nakna inför tulltjänstemännen. Anledningen till undersökningen var att de resande hade tillbringat ett par dagar på den stora ravefestivalen i Berlin. Tullverket äger numera endast rätt att visitera resande om misstanke föreligger om smuggling. Dessutom bör alla resande bedömas individuellt. I detta fall genomförde man sin aktion mot ett helt kollektiv med enda grund att de aktuella personerna hade varit på nämnda festival. Tullen kan inte anses äga rätt att betrakta en grupp resande som potentiella smugglare på grund av att dessa uppskattar en viss kulturyttring – i detta fall ravemusik.

H.A. ställde följande frågor.

1. Var det rätt att betrakta de resande som potentiella smugglare utifrån deras kulturella preferenser?

2. Var det rätt att genomföra en kollektiv granskning av de resande utan att ta hänsyn till deras individuella disposition att smuggla, bruka droger eller uppvisa kriminellt beteende?

3. Kan tullens handlande i detta fall anses som kränkande för de utsatta?

H.A. anförde avslutningsvis att de beslag som tullen gjorde endast visade sig omfatta helt lagliga läkemedel av typen värktabletter.

Utredning

Efter remiss anförde Generaltullstyrelsen (generaldirektören Ulf Larsson) följande. Till remissvaret hade fogats en redogörelse för gällande rättsregler.

Saken

Den 15 juli 1996 ankom med färjan från Tyskland till Trelleborg sammanlagt 1 200 personer. Tullmyndigheten Ystad genomförde den aktuella morgonen i Trelleborg kontroll av 200 resande som färdades i fyra bussar. Totalt ankom 7 bussar till Trelleborg med morgonfärjan från Tyskland. Vid kontrollen företogs kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning. Medfört bagage visiterades. Kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning genomfördes i därför avsedda utrymmen och med stöd av 19 § varusmugglingslagen. Kontrollen påbörjades klockan 07.30 och avslutades klockan 12.10.

I skrivelse till Justitieombudsmannen begär H.A. att Tullmyndighetens agerande granskas i vissa avseenden.

Tullmyndighetens i Ystad utredning

Beslutet om kontroll grundade sig på underrättelser som Tullmyndigheten tagit emot. Innehållet i underrättelserna gjorde det möjligt att begränsa kontrollen till 200 personer av de 1 200 som ankom med färjan. Denna utpekade grupp av resenärer hade deltagit i ett festarrangemang av ravepartykaraktär som anordnats i Berlin helgen innan. Underrättelserna indikerade att dessa resande hade för avsikt att finansiera resan med inköp av preparat i Tyskland för försäljning i Sverige. På grund av underrättelsens innehåll och bakgrund gjordes bedömningen att det var en gemensam resa och att någon enskild person inte kunde uteslutas från misstanke om brott. Vid kontrollen var det uppenbart att en del av de resande var drogpåverkade. Några av de resande var kraftigt påverkade och berättade att "de gått på extacy i tre dagar så nu var det tid att åka hem för att vila".

– – –

Generaltullstyrelsens bedömning

Att facit i efterhand utvisar att kontrollen inte resulterade i beslag av narkotika innebär inte att det kan anses fel att ta ut den aktuella gruppen för kontroll utifrån de uppgifter som fanns tillgängliga i inledningsskedet.

Urvalet i förevarande fall omfattar personer vilka enligt underrättelserna brukade besöka Docklands när ravepartyn arrangerades. Denna avgränsade grupp personer företog resan gemensamt. Alla hade deltagit i samma festarrangemang under vilket handel med narkotika troligen förekommit. Det har inte varit möjligt att utifrån underrättelserna särskilja vissa personer som mer intressanta än andra. Enligt Generaltullstyrelsens mening ger redan lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land i Europeiska unionen tillräckliga befogenheter för att stoppa bussarna och inleda en kontroll.

Under kontrollen framkom att flera av de resande var drogpåverkade. Uttalanden om att narkotika använts gjordes. Sådana omständigheter utgör indikationer på att det finns anledning anta att den som tagits ut för kontroll har på sig varor som är underkastade beslag enligt varusmugglingslagen. Mot bakgrund av att denna avgränsade grupp personer företog resan gemensamt i syfte att delta i festarrangemangen och, vilket kunde befaras, även finansiera resan med inköp av preparat i Tyskland för försäljning i Sverige fanns grund att misstänka att narkotika kunde medföras även av annan än den som synes vara drogpåverkad. Med hänsyn till dessa omständigheter gör Generaltullstyrelsen bedömningen att det förelåg tillräcklig grund för att genomföra kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning av samtliga resande i gruppen.

Den tulltjänsteman som beslutar att företa ytlig kroppsbesiktning av en person måste i varje enskilt fall ta ställning till om det finns anledning anta att personen har på sig varor som kan tas i beslag. Generaltullstyrelsen anser att det är av största vikt att behovs- och proportionalitetsprinciperna upprätthålls vid tullkontrollerna. Med anledning härav avser Generaltullstyrelsen att för samtliga regionala tullmyndigheter betona vikten av att dessa principer iakttas.

– – –

Lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet för den som för med sig vissa varor till Sverige från ett annat EU-land och om tullens kontrollverksamhet med avseende på denna anmälningsskyldighet. I 2 § framhålls att kontroller enligt lagen inte får utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt.

Enligt 5 § är var och en skyldig att stanna på en tulltjänstemans anmaning. Sådan anmaning får ges bl.a. den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EU-land befinner sig i omedelbar närhet av gränspassage, om det behövs för att utföra kontroll av att anmälningsskyldigheten enligt lagen fullgjorts riktigt och fullständigt samt för kontroll av att gällande villkor för in- eller utförsel av bl.a. narkotika, injektionssprutor och kanyler uppfyllts. För kontrollen får enligt 7 § en tulltjänsteman undersöka bl.a.

1. transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land,
2. handresgods, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande som medförs av en resande vid inresa från eller utresa till ett annat EU-land.

I 7 § befogenhetslagen anges att ytterligare bestämmelser om befogenheter bl.a. avseende kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i lagen (1960:418)om straff för varusmuggling.

I 1 § varusmugglingslagen föreskrivs bl.a. att den som utan att ge det tillkänna hos vederbörlig myndighet för in eller för ut varor som enligt lag eller annan författning inte får införas eller utföras döms, om gärningen sker uppsåtligen, för varusmuggling. Av 9 och 15 §§ varusmugglingslagen följer att tulltjänsteman får ta varor i beslag, om de kan antas vara förverkade enligt varusmugglingslagen.

Enligt 19 § varusmugglingslagen får en tulltjänsteman företa kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning samt ta urinprov, bl.a. om det finns anledning att anta att någon som ankommer till plats med förbindelse till utlandet har på sig gods som enligt lagen är underkastat beslag. Om chefen för en tullmyndighet anser att det är oundgängligen nödvändigt att skärpa tullkontrollen av persontrafiken till eller från utlandet med viss lägenhet eller för viss tidsrymd på någon plats får han besluta att kroppsvisitation skall utföras på var och en som med lägenheten eller under tidsrymden ankommer till platsen från utlandet.

JO har tidigare i ett beslut den 19 mars 1986 (se JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 242 f.) behandlat frågan om vilken grad av misstanke som behövs för att kroppsvisitation skall få utföras. JO Per-Erik Nilsson uttalade därvid att en tulltjänstemans subjektiva bedömning att en resande i samband med tullkontroll "ser nervös ut" utgör tillräcklig grund för att verkställa kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning. Han framhöll vidare att behovs- och proportionalitetsprinciperna gäller vid tullkontroll, dvs. minsta möjliga tvångsingripande skall göras och ingripandet skall till art och varaktighet stå i rimlig proportion till det mål som myndigheterna avser att uppnå. Det bör

krävas en starkare misstanke om brott när ingripandet tar formen av en ytlig kroppsbesiktning än när det gäller en kroppsvisitation där man t.ex. ber personen i fråga att tömma sina fickor.

Bedömning

Jag delar Generaltullstyrelsens uppfattning att det mot bakgrund av de underrättelser som erhållits förelåg rätt för tullen enligt befogenhetslagen att stoppa bussarna och inleda en kontroll. Under kontrollen framkom olika indikationer – flera resande var påverkade av droger och uttalanden om att narkotika hade använts gjordes – som medförde att misstankar om smuggling uppstod. Med hänsyn till att den aktuella gruppen hade företagit resan gemensamt och att det fanns uppgifter om att resan skulle finansieras med inköp av narkotika i Tyskland för försäljning i Sverige, förelåg det enligt Generaltullstyrelsen grund för misstanke om smuggling även beträffande andra än de som föreföll att vara påverkade av droger.

För att kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning skall få genomföras enligt ovan redovisade regler krävs en viss form av misstanke men denna misstanke behöver som nämnts inte vara särskilt stark eller välgrundad. Med hänsyn till omständigheterna har det förelegat grund för att utföra kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning på personer som ingick i gruppen. Som Generaltullstyrelsen framhållit, måste en tulltjänsteman som beslutar sig för att företa t.ex. ytlig kroppsbesiktning i varje enskilt fall ta ställning till om det finns anledning att anta att personen i fråga har på sig varor som kan tas i beslag. Av remissvaret framgår inte vilka överväganden som gjordes i detta avseende vid kontrollen. Enligt min mening kan det inte uteslutas att sådana individuella bedömningar inte företogs beträffande samtliga personer som ingick i gruppen. Utredningen ger emellertid inte tillräckligt stöd för att med bestämdhet hävda detta. Det saknas anledning att tro att ytterligare utredning från min sida skulle kunna skapa klarhet på den punkten. Mot bakgrund bl.a. av att de beslag som gjordes, enligt uppgift från Tullmyndigheten i Ystad, var mycket få, torde det inte finnas ett tillräckligt underlag för att belysa frågan. Enligt 19 § tredje stycket varusmugglingslagen behöver nämligen protokoll inte föras och bevis om utförd kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning inte utfärdas om inte den undersökte begär det eller föremål som påträffas tas i beslag.

En sådan kontroll som ytlig kroppsbesiktning kan lätt upplevas som kränkande av den enskilde. Detta är visserligen beklagligt men utgör inte i sig grund för kritik mot de tjänstemän som utfört kontrollen. Jag vill i detta sammanhang också framhålla att kroppsvisitation och i än högre grad ytlig kroppsbesiktning måste betraktas som allvarliga ingrepp i den personliga integriteten och användningen av dessa tvångsmedel bör därför ske med omdöme och återhållsamhet. Som Generaltullstyrelsen framhållit måste behovs- och proportionalitetsprinciperna upprätthållas vid tullkontrollerna.

Socialtjänstlagen (SOL)

Kritik mot en socialnämnd för passivitet vid bedrivandet av en s.k. barnavårdsutredning; även fråga om en otillåten begränsning av en förälders umgänge med barnet under utredningstiden

(Dnr 606-1995)

J.W. är fader till två pojkar, A. född 1986 och M. född 1987. Vårdnaden om barnen handhades vid den aktuella tiden av modern E.L.

Den 23 augusti 1993 anmälde en kurator vid Barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen vid Lycksele lasarett (BUP) till Socialnämnden i Dorotea kommun att det fanns skäl att misstänka att J.W. misshandlat A. och M.

På grund av anmälan inledde Socialnämnden i Dorotea kommun en utredning rörande barnens förhållanden.

R.M. klagade i en anmälan till JO på hur Socialnämnden i Dorotea kommun handlagt utredningen. Hon ifrågasatte därvid hur denna hade bedrivits och om socialtjänsten haft rätt att hindra J.W. från att träffa barnen under utredningstiden m.m.

R.M:s anmälan remitterades till Socialnämnden i Dorotea kommun för utredning och yttrande. I ett svar anförde socialsekreterarna Kurt Nilsson och Ann-Marie Byström samt socialchefen Ove Stenlind bl. a. följande.

Under 1994 låg ärendet hos polisen. Pojkarna hade regelbunden kontakt med barnpsyk BUP och inte under hela tiden kom någon signal från BUP om att det var viktigt att något umgänge mellan fadern och pojkarna skulle komma till stånd. Däremot fick vi signaler om att det var viktigt för pojkarna att i lugn och ro få bearbeta det som inträffat utan påverkan från fadern. J.W. har heller inte under hela 1994 kontaktat vare sig socialförvaltningen i Dorotea eller Vilhelmina för att få till stånd ett umgänge.

När sedan tingsrättens dom kom i ärendet i december 1994 visade det sig att tingsrätten inte friar J.W. men man kan heller inte fälla honom då det inte finns tillräckligt starka bevis. Man ifrågasätter således barnens trovärdighet och BUP:s kompetens. När sedan umgängesfrågan aktualiseras efter tingsrättens dom framhåller BUP det viktiga i att umgänget kommer till stånd på ett så tryggt och säkert sätt som möjligt för barnen. Det skall också ske på ett sätt som kan accepteras av både pojkarnas mor och far.

– – –

R.M. yttrade sig över socialnämndens remissvar. Med anledning av de uppgifter hon därvid lämnade infordrades ett förnyat yttrande från socialnämnden. I detta yttrande anförde Ann-Marie Byström och Ove Stenlind bl. a. följande.

Dorotea socialnämnd har ej tagit ställning vad gäller föräldrarna J.W:s och E.L:s ekonomiska tvistigheter. Socialnämnden har däremot efter uppringning från BUP stoppat barnens umgänge med fadern under utredningstiden för att tillse barnens bästa.

I ärenden gällande misstanke om barnmisshandel är det socialnämndens skyldighet att tillvarata barns rätt till trygghet och omvårdnad.

Slutligen hoppas vi på socialförvaltningen i Dorotea att denna i vårt tycke helt onödiga process, baserad på felaktiga uppgifter, avslutas.

Vi tillbakavisar med bestämdhet de grundlösa beskyllningar som ligger till grund för denna skriftväxling.

Socialnämnden både anser och vet att ärendet är helt korrekt handlagt både tidsmässigt och juridiskt.

Vad gäller handläggningen tidsmässigt har denna varit ovanligt snabb. Under en tid av drygt två månader från tingsrättens dom har gemensamma möten och överenskommelser inletts med föräldrarna.

Överenskommen dag, tid och plats beslutades gemensamt för umgänge, men fungerade tyvärr ej p g a faderns frånvaro.

JO hade tillgång till socialförvaltningens journalanteckningar och vissa andra handlingar i ärendet rörande A. och M.

JO Lavin anförde i beslut den 9 september 1996 bl. a följande.

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer till uttryck i 12 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, där det bl. a. stadgas att socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under goda och trygga förhållanden.

Enligt 71 § andra stycket SoL är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

Av 50 § SoL följer att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Jag delar socialnämndens uppfattning att det förelåg en skyldighet för nämnden att inleda en utredning på grund av BUP:s anmälan.

I ett ärende angående misstänkt barnmisshandel uppkommer även frågan om en socialnämnd skall göra en polisanmälan. Någon lagstadgad skyldighet för nämnden att inge en sådan anmälan finns inte. Inom ramen för socialtjänstens skyldighet att värna om barns säkerhet och trygghet får det dock anses åvila nämnden att snarast polisanmäla misstänkta övergrepp mot barn.

Socialnämndens i Dorotea kommun beslut att göra en polisanmälan föranleder inte någon kritik från min sida. Att nämnden avvaktade med att vidta några utredningsåtgärder den närmaste tiden efter det att polisanmälan ingetts kan inte heller anses som felaktigt. Däremot är det inte godtagbart att utredningen var vilande i långt mer än ett år. I denna del kan jag hänvisa till bl.a. Socialstyrelsens allmänna råd 1981:2, LVU, s. 51 och 1994:3, Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, s. 54 f. Jag kan även rent allmänt hänvisa till Socialtjänstkommitténs huvudbetänkande, (SOU 1994:139), Ny socialtjänstlag, s. 459.

Att handläggningstiden blev så lång beror till stor del på att socialnämnden avvaktade åklagarens beslut i åtalsfrågan och tingsrättens avgörande av brottmålet. Oavsett vad åklagaren eller tingsrätten hade kunnat komma fram till har socialnämnden haft att självständigt övervaka behovet av insatser för barnen. Den omständigheten att en åklagare t.ex. beslutar att lägga ned en

förundersökning innebär således inte automatiskt att en socialnämnd kan avsluta sin utredning.

Efter det att BUP hade gjort sin anmälan hos socialnämnden ansåg handläggaren att barnen inte borde träffa sin far. Jag har inte anledning att uttala mig om riktigheten av den bedömningen i och för sig. Däremot har nämnden inte ägt rätt att besluta om någon reglering av faderns kontakt med barnen utan att först omhänderta barnen enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Det är därför med viss förvåning jag noterat att handläggaren ringt till daghemmet och förklarat att fadern inte fått hämta barnen. Nämnden har i sitt yttrande till JO inte hävdat att handläggaren därvid skulle ha vidarebefordrat moderns ställningstagande till faderns umgänge med barnen. Av nämndens yttrande och journalanteckningarna framgår inte ens att handläggaren samrått med modern i frågan.

Av utredningen i ärendet framgår att fadern under mycket lång tid inte fick träffa barnen. Jag har inte underlag för att kunna uttala mig om huruvida ett sådant umgänge hade kunnat vara till skada för barnen. Utgångspunkten för bedömningen skall dock vara att barn som regel har behov av kontakt med båda sina föräldrar. Av utredningen framgår inte att nämnden gjort några egentliga försök att klarlägga barnens behov av umgänge med fadern fram till årsskiftet 1994/95. Mot bakgrund av nämndens agerande när ärendet inleddes och den långa handläggningstiden är detta förvånande.

Innan Socialnämnden i Dorotea kommun gjorde sin polisanmälan, sände nämnden BUP:s anmälan till Socialnämnden i Vilhelmina kommun. Eftersom fadern bodde i Vilhelmina, kan socialnämnden i Dorotea haft skäl att kontakta socialtjänsten i Vilhelmina. Därvid har handläggaren även ägt lämna uppgifter om bakgrunden till sin förfrågan (1 kap. 5 § sekretesslagen). Att Socialnämnden i Dorotea kommun sände en kopia av BUP:s anmälan till Vilhelmina synes dock ha skett för att socialnämnden där skulle pröva om en polisanmälan borde inlämnas. Den prövningen har det emellertid ankommit på socialnämnden i Dorotea att utföra, eftersom denna handlade barnavårdsärendet. Socialnämnden har i sitt remissyttrande inte berört denna fråga. Det inträffade ger upphov till flera frågetecken rörande nämndens syn på sina uppgifter vid en utredning rörande misstänkt barnmisshandel.

Enligt 51 § SoL skall vad som kommit fram vid en utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande tillvaratas på ett betryggande sätt. De anteckningar som förts i ärendet från det att utredningen påbörjades och fram till årsskiftet 1994/95 är mycket knapphändiga. Under den tiden torde det ha förekommit kontakter som borde ha journalförts.

Det finns skäl att rikta kritik mot Socialnämndens i Dorotea kommun handläggning av ärendet på flera punkter. Vad som kommit fram i ärendet föranleder även mer allmänna frågor rörande socialnämndens rutiner när det gäller att bedriva en utredning rörande övergrepp mot barn. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till Länsstyrelsen i Västerbottens län och utgår från att länsstyrelsen inom ramen för sin tillsyn över socialtjänsten i länet kommer att ägna frågorna erforderlig uppmärksamhet.

Kritik mot en socialnämnd för långsam handläggning av en ansökan om bistånd enligt 6 § SoL till tandvårdskostnad

(Dnr 1635-1996)

I en anmälan till JO klagade E. på Socialnämnden i Halmstads kommun. Hon anförde därvid att hon i cirka ett års tid hade väntat på att socialnämnden skulle fatta ett beslut i fråga om en ansökan hon hade gjort om bistånd för täckande av tandvårdskostnader. Hon gjorde gällande att dröjsmålet hade medfört att hon ådragit sig infektioner i käken, vilket krävt en operation.

E. bifogade bl.a. ett intyg från sin tandläkare, H.L. I intyget angavs bl.a. följande. Socialförvaltningen begärde ett kostnadsförslag av H.L. i mars 1995. Han skickade detta i april 1995. I juni 1995 framhöll han för socialförvaltningen att enbart akuta åtgärder inte var tillräckliga utan att det var viktigt att påbörja behandling så snart som möjligt enligt kostnadsförslaget för att undvika skador på patientens tänder. I januari 1996 begärde socialförvaltningen, utan att förklara varför, ytterligare ett kostnadsförslag. Han skrev ett sådant och ingav det samma dag, varvid han med styrka betonade att patienten var i behov av omedelbara åtgärder och att tänderna hade försämrats p.g.a. fördröjningen med beslutsfattandet. I februari 1996 blev patientens tand- och bettsituation akut, vilket han informerade socialförvaltningen om. Han meddelade även förvaltningen att käkinfektionerna hade blivit så stora att E. måste opereras på sjukhuset.

E:s anmälan remitterades till Socialnämnden i Halmstad för yttrande.

I yttrande åberopade socialnämnden en av juristen Hans-Jörgen Wahlhed upprättad redogörelse. Den innehöll följande.

– – –

Första gången E. aktualiserade ett behov av tandvård för sin handläggare på socialbyrån var vid ett besök 95-03-21 då hon överlämnade en tandvårdsräkning på 1 780 kronor. Kontakt med hennes tandläkare utvisade att kostnaden avsåg två rotfyllningar och att ytterligare 7 mindre hål behövde lagas.

Handläggaren beviljade den aktuella räkningen och översände samtidigt i enlighet med förvaltningens rutiner en begäran om ett kostnadsförslag avseende återstående tandvård.

Ett kostnadsförslag daterat 95-04-28 utvisade en beräknad vårdkostnad på 9 000 kronor för diverse lagningar. Samtidigt angavs som alternativ profylaktisk behandling till en kostnad av cirka 1 000 kronor.

Ifrågavarande kostnadsförslag är ej ankomststämplat i enlighet med gällande bestämmelser varför osäkerhet råder om när handlingen inkom. Av journalanteckningarna framgår att kostnadsförslaget ej behandlades vid E:s besök 95-05-31, utan först vid nästkommande besök 95-06-21.

Vid denna tidpunkt var arbetsbelastningen på socialbyråns ekonomihandläggare extremt hög. Vid flera tillfällen framfördes detta till socialnämnden, som i sin tur begärde tilläggsanslag för att kunna öka bemanningen. Dessa aktiviteter har sedermera resulterat i att 8 tillsvidareanställningar på avdelningen inrättats vilket bör leda till en förbättrad arbetssituation.

Vid aktuell tidpunkt var emellertid trycket på handläggarna utomordentligt hårt, vilket i viss mån torde förklara berörda misstag.

Vid besöket 95-06-21 behandlades kostnadsförslaget. Kontakt togs med tandläkaren. Beslutet blev att akut tandvård accepteras till en kostnad av högst 1 000 kronor, samt att ställning till en eventuell större behandling tas i augusti/september. E. förklarade sig enligt handläggaren fullt nöjd med detta.

Anledningen till att handläggaren ville avvakta var att någon form av sysselsättning som skulle göra E. självförsörjande framstod som nära förestående. 95-07-05 inkom E. med en tandläkarräkning på 1 000 kronor som beviljades.

Vid besök i september tog E. upp frågan om tandvård. Då det akuta åtgärdats fattades inget beslut i frågan vid detta tillfälle. Vid denna tidpunkt förelåg starka misstankar om att E. var sammanboende med f.d. maken. E. förnekade sammanboende men det framkom att f.d. maken skrivit sig på E:s adress.

95-10-16 avslogs aktuell biståndsansökan, således även tandvården, då behovet kunde tillgodoses genom att E:s sambo bistod familjen. Besvärshänvisning har lämnats. Beslutet har ej överklagats.

95-11-08 öppnades en gemensam akt för E. och f.d. maken som vid denna tidpunkt vidgår att man är sammanboende.

96-01-15 lämnades en ny begäran om kostnadsförslag på tandvård ut. Förslaget inkom 96-01-31.

96-02-22 beslutades om bifall till nödvändig tandvård. P.g.a. behandlingens långvarighet beslutades att kostnaden för behandlingen fortlöpande skulle accepteras vid den löpande biståndsberäkningen, däremot medgavs inte omedelbar utbetalning av hela beloppet. Brukligt vid långvariga och dyra behandlingar är att räkningar fortlöpande lämnas ut och betalas.

Härefter har frågan om tandvård inte ytterligare berörts.

En tandläkare underrättas inte om socialnämndens kontakter med en biståndssökande, även om vederbörande ombetts inkomma med kostnadsförslag. Det är den enskilde som får avgöra om han eller hon vill delge sin tandläkare resultatet av biståndsprövningen.

I det ifrågavarande ärendet har sökanden inte inför handläggaren framstått som speciellt angelägen om att få någon mer omfattande tandvård utförd. Tilläggas bör att det i kommunen finns ett system med akuttandläkare som man kan vända sig till vid behov av akut tandvård. Räkningar från dessa accepteras alltid vid socialbidragsberäkningar.

Sammanfattningsvis menar jag att de brister som finns i ärendet är dels utebliven ankomststämpling på kostnadsförslaget daterat 95-04-28, samt, i den mån dateringen är riktig, dröjsmålet med beslutet till 95-06-21.

I båda fallen är förklaringen den utomordentligt pressade arbetssituation som rådde vid tillfället. Genom personalförstärkningarna torde de åtgärder som är möjliga för att nedbringa väntetiderna på byrån ha vidtagits.

Berörd personal har erinrats om vikten av att alla inkommande handlingar ankomststämplas.

I övrigt framstår det som om lagstiftningen och socialnämndens riktlinjer har följts. Den enskilde har hållits informerad om ärendets gång. Det har funnits flera möjligheter till överklagande utan att detta vid något tillfälle utnyttjats.

Det måste anses ankomma på den enskilde att själv tillse att nödvändig tandvård kommer till stånd.

E. kommenterade remissvaret, varvid hon förnekade det som socialnämnden anfört om att hon skulle ha förklarat sig "fullt nöjd" med att skjuta upp tandvårdsbehandlingen. Vidare anförde E. att hon inte kunnat överklaga socialförvaltningens avslagsbeslut eftersom "det aldrig blev något bestämt".

Även H.L. inkom på E:s begäran med en skrivelse med kommentarer till remissvaret. I skrivelsen anfördes bl.a. följande. Redan i juni 1995 framhölls för socialförvaltningen att enbart akuttandvård inte var tillräcklig för att undvika skador. De många akuta åtgärder som sedan blivit nödvändiga har varit betingade av socialförvaltningens långsamma handläggning. – Det

kostnadsförslag som daterats den 28 april 1995 skickade han in ytterligare två gånger, den 15 oktober 1995 och den 16 februari 1996. Såvitt framgår har de inte handlagts. Också dessa kostnadsförslag saknar ankomststämpel eller har en felaktig sådan. Han har inte heller fått dem i retur. Det kostnadsförslag som på socialförvaltningens begäran ingavs den 31 januari 1996 återkom inte till honom förrän efter ca två månader. Han anser inte att det var motiverat av socialförvaltningen att begära ett nytt kostnadsförslag över huvud taget. – Vad gäller socialnämndens påstående att E. "inte inför handläggaren framstått som speciellt angelägen om att få någon mer omfattande tandvård utförd" vill han betona att en känsla av hopplöshet och vanmakt hos patienten inför en omfattande tandläkarbehandling inte bör förväxlas med bristande intresse samt att det inte ankommer på socialförvaltningen att avgöra hur det förhåller sig med det i enskilda patientfall.

JO tog del av socialförvaltningens i Halmstad kommun beslut den 18 oktober 1995, vari E:s ansökan om "ekonomiskt bistånd" hade avslagits.

JO Lavin anförde i ett beslut den 26 november 1996 följande.

Den 21 mars 1995 ansökte E. om bistånd till kostnader för tandvårdsbehandling. Det är oklart när det kostnadsförslag som daterats den 28 april 1995 inkom till socialförvaltningen eftersom dess ankomststämpel saknas. Förslaget fanns i vart fall hos förvaltningen den 21 juni 1995. Uppgifterna går isär såvitt avser E:s inställning till att avvakta med prövningen av kostnadsförslaget i de delar som inte avsåg profylaktisk behandling. Det har dock inte i journalen antecknats något om att E. skulle ha förklarat sig godta en sådan lösning. Om socialförvaltningen vid E:s besök den 21 juni 1995 uppfattade det som om hon godtog att förvaltningen först i augusti eller september tog ställning till eventuell större tandvårdsbehandling, borde detta ha noterats i journalen. Det kan vidare anmärkas att frågan om bistånd till tandvård inte avgjordes i augusti eller september 1995. E:s tandstatus var uppenbarligen mycket dålig under hela den tid som hennes ansökan om bistånd var föremål för socialförvaltningens övervägande. Det kan knappast heller råda någon tvekan om att inte minst de uppgifter som tandläkaren H.L. lämnade till socialförvaltningen – hans påminnelser till förvaltningen inbegripna – utvisade att en snabb behandling av E:s ansökan var påkallad. Jag finner det därför mycket förvånande att socialförvaltningen fäst så stor vikt vid att E., såsom socialförvaltningen uppfattat det, "inte inför handläggaren framstått som speciellt angelägen om att få någon mer omfattande tandvård utförd". Jag är benägen att hålla med H.L. i vad han anfört härom.

Vid det besök som E. enligt socialnämnden gjorde i september 1995 (datering av journalanteckningen saknas) har i journalen antecknats följande: "[E.] undrar också hur det går med tandvården. Kostnaderna för det akuta har vi åtgärdat men [E.] har ytterligare behov. Får diskuteras." Remissvaret ger vid handen att denna tveksamhet från förvaltningens sida bottnade i de misstankar som förvaltningen hyste om att E. var sammanboende med sin f.d. make. E:s ansökan avsåg såsom redan nämnts bistånd till samtliga tandvårdskostnader enligt tandläkarens förslag och rekommendationer. Socialnämnden har pekat också på att socialförvaltningen ville avvakta med tandvårdsfrågan, eftersom det "framstod som nära förestående" att E. skulle bli

självförsörjande. Ett kortare dröjsmål hade med den motiveringen möjligen varit godtagbart. Förhållandena i fallet är dock annorlunda och den lämnade förklaringen kan inte rättfärdiga det dröjsmål som förevarit vid handläggningen.

Socialnämndens uppfattning är att E:s ansökan om bistånd – tandvårdskostnaderna inkluderade – avslogs genom ett beslut fattat den 16 oktober 1995. Tandvårdsförslaget av den 28 april 1995 skulle alltså – i de delar det inte avsåg akut tandvård – ha prövats genom nyssnämnda beslut. Av E:s uppgifter framgår att hon inte uppfattat beslutet så. Inte heller kan det utläsas av noteringarna i socialförvaltningens journal eller det den 18 oktober 1995 daterade beslutsmeddelandet – som avser "ekonomiskt bistånd" – eller av de i beslutet anförda skälen att detta skulle ha avsett jämväl tandvårdsfrågan. Det bör också noteras att beslutet fattades efter samtal med E. samma dag, dvs. den 16 oktober 1995, angående bistånd till en tvättmaskin och till "utfyllnad". Om syftet var att beslutet skulle omfatta även tandvårdsfrågan är det minst sagt anmärkningsvärt att frågan inte nämnts i beslutet. Det följer av 20 § förvaltningslagen (1986:223) att ett beslut som helt eller delvis går den enskilde emot, med vissa i fallet inte tillämpliga undantag, skall innehålla de skäl som bestämt utgången. Detta innebär självfallet också ett krav på att det i beslutet skall kunna utläsas vad som varit föremål för myndighetens prövning. Det beslut som fattades den 22 februari 1996 avsåg uttryckligen tandvårdsfrågan. Socialnämnden förefaller dock mena att detta beslut avsåg en ny ansökan om bistånd till tandvård. Det finns emellertid inga andra omständigheter som talar härför än att socialförvaltningen begärde ett nytt kostnadsförslag. Sammantaget anser jag att det starkt kan ifrågasättas om beslutet den 16 oktober 1995 över huvud taget avsett frågan om bistånd till tandvårdskostnader. Åtminstone kan beslutet vid ett objektivt betraktande inte anses ha omfattat denna fråga. Oavsett detta har handläggningen av E:s ansökan om bistånd till tandvårdskostnader dragit ut alldeles för länge på tiden.

I beslutet den 22 februari 1996 avslog socialnämnden E:s begäran om bistånd enligt ett kostnadsförslag som hade upprättats av hennes tandläkare. I journalen har förvaltningen antecknat: "Beslut: Diskuterar inkommet kostnadsförslag i arb.gruppen. Ansökan avslås. Kostnader för [E:s] tandvård medräknas som en acceptabel utgift i stället, kvitto skall då medsändas." I remissvaret har angetts att beslutet avsåg "bifall till nödvändig tandvård". Enligt min mening är beslutet att betrakta som ett avslagsbeslut. Beslutet har således kunnat överklagas enligt 73 § socialtjänstlagen (1980:620). Till följd härav borde också en fullföljdshänvisning (besvärshänvisning) ha bifogats. Socialförvaltningen har lämnat följande underrättelse till E. i beslutet: "Om du vill överklaga vårt beslut kan jag skicka en besvärshänvisning på din begäran". En myndighet kan visserligen bestämma att underrättelse om ett beslut – inbegripet den s.k. fullföljdshänvisningen – skall ske muntligt, såvida den enskilde inte begärt att få ett skriftligt beslut, se 21 § tredje stycket förvaltningslagen. När myndigheten, som i detta fall, fattat ett skriftligt avslagsbeslut är det emellertid svårt att finna några bärande skäl för att inte bifoga själva fullföljdshänvisningen.

När det gäller avsaknaden av ankomststämpel på H.L:s kostnadsförslag konstaterar jag att socialförvaltningen brutit mot vad som enligt dess egna rutiner gällt härom.

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

Med den allvarliga kritik som uttalats beträffande socialförvaltningens handläggning av ifrågavarande biståndsärende avslutas ärendet.

Socialnämnds skyldighet att verkställa en länsrätts dom angående bistånd enligt 6 § SoL

(Dnr 3327-1994)

I en anmälan till JO framförde Länsstyrelsen i Malmöhus län klagomål mot Södra socialnämnden i Malmö kommun avseende handläggningen av K.L:s ansökningar om bistånd enligt 6 § SoL. Yttrande inhämtades från Södra socialnämnden i Malmö kommun med anledning av länsstyrelsens anmälan.

Under ärendets handläggning hos JO inkom K.L. med ytterligare klagomål mot Södra socialnämnden i Malmö kommun. Därvid anförde K.L. bl.a. att socialnämnden hade underlåtit att verkställa domar som Länsrätten i Malmöhus län hade meddelat. Han anförde därvid bl.a. följande.

Socialförvaltningen har också vägrat att verkställa länsrättens domar. Han har i vissa fall fått vända sig till kronofogdemyndigheten för verkställighet. I ett fall (Ö 3709-1994) tillerkändes han av länsrätten den 8 juni 1994 6 000 kr. Socialförvaltningen vägrade dock att betala ut några pengar och först sedan han kontaktat kronofogdemyndigheten betalades 2 000 kr ut till honom den 15 juni. Resterande 4 000 kr fick han den 20 juni. I domen återförvisades dessutom viss del för ytterligare utredning. Denna del gällde bistånd till glasögon. Förvaltningens utredning var dock ej klar förrän i oktober 1994.

Han vill också särskilt nämna ett fall där länsrätten – sedan socialförvaltningen avslagit en begäran om bistånd till tandvård – ändrat förvaltningens beslut och bifallit hans ansökan. Efter länsrättens beslut begärde förvaltningen att försäkringskassan skulle ta kontakt med den ifrågavarande tandläkaren för att få till stånd ett billigare tandvårdsalternativ.

I ett annat fall (Ö 668-1994) bestämde länsrätten den 15 april 1994 att han skulle erhålla 19 000 kr. Förvaltningen begärde då inhibition hos kammarrätten, som meddelade beslut härom efter två veckor. Någon utbetalning gjordes ej under mellantiden.

Efter remiss anförde Södra socialnämnden i Malmö kommun i denna del följande.

Verkställande av domar; länsrättens dom Ö 3709-1994

Domen (Ö 3709-1994) inkommer till socialnämnden den 15 juni 1994. IoF-sekreterare Sylvia Gazzoli kontaktar samma dag K.L. De kommer överens om att han hämtar en check om 2 000 kr och att resterande summa på 4 133 kr utbetalas enligt vanlig ordning.

– – –

Det är fel att socialnämnden vägrade betala ut några pengar och att pengarna betalades ut först efter underlåtelse [påminnelse?] från kronofogdemyndigheten. Detta framgår av en skrivelse till kronofogdemyndigheten med

bevis om utbetalning och tillbakavisande av särskild avgift till kronofogdemyndigheten. – – –

Glasögon

I dom (Ö 3709-1994) återförvisade länsrätten frågan om glasögon och synundersökning till socialnämnden för handläggning. I domen påpekades att prövning borde ske först sedan K.L. lämnat uppgifter om kostnadernas storlek. Vid ansökan om bistånd till glasögon ställs regelmässigt krav på intyg från optiker som styrker behovet. Med anledning av detta kallades K.L. till besök på socialbyrån till den 6 juli 1994 för att behovet av glasögon skulle kunna utredas närmare. K.L. hörsammade ej kallelsen.

K.L. ansökte åter om bistånd till glasögon i ansökningar daterade 23 juni och 17 juli 1994. Detta utan att lämna uppgifter om kostnadernas storlek eller uppvisa intyg från optiker.

Den 10 oktober 1994 väcker K.L. åter frågan angående sin tidigare ansökan avseende glasögon. K.L. kontaktade socialbyrån den 24 oktober 1994 och meddelade att optikern skulle kontakta Södra socialnämnden. Efter kontakt med optikern beviljades K.L. och hans dotter glasögon respektive kontaktlinser den 12 oktober 1994.

Länsrättens dom Ö 668-1994

Den 19 april 1994 inkom länsrättens dom (Ö 668-1994) till Södra socialnämnden. Den 20 april 1994 överklagade nämnden länsrättens beslut till kammarrätten och yrkade samtidigt inhibition i målet. Den 29 april 1994 förordnade kammarrätten att den överklagade domen tillsvidare inte skulle gälla. K.L. begärde ej verkställighet av länsrättens dom innan kammarrättens dom meddelades.

Tandvård

Den 24 januari 1994 meddelades K.L. avslag på sin ansökan om bistånd avseende akut tandvård. I länsrättens dom den 15 april 1994 (Ö 668-1994) bifölls K.L:s talan och han medgavs bistånd för bland annat akut tandvård. Den 20 april 1994 överklagade socialnämnden länsrättens beslut. Den 29 april 1994 meddelade kammarrätten inhibition i målet.

Kammarrätten biföll i dom den 10 maj 1995, Mål nr: 3051-1994 den del av Södra socialnämndens överklagan vad avsåg bistånd till akut tandvård. Det hade inte framkommit i målet att K.L. hade behov av ekonomiskt bistånd till tandläkarkostnader utöver vad som ingår i Socialstyrelsens norm.

Den 27 januari 1995 ansökte K.L. åter om bistånd till tandvård. Nämndens handläggning i denna fråga framgår av beslutsmeddelande den 3 april 1995. – – – K.L. har ej besvärat sig över Södra socialnämndens beslut den 3 april 1995 avseende tandvård.

K.L. yttrade sig över vad socialnämnden hade anfört i remissvaret.

I ett beslut den 24 juli 1996 anförde *JO Lavin* bl.a. följande.

Verkställighet av länsrättens domar

I dom den 21 juli 1994 (mål nr Ö 4390-94 och 5694-94) biföll länsrätten K.L:s överklagande av socialnämndens beslut, varigenom han hade vägrats bistånd för perioden maj – juni 1994, på så sätt att han tillerkändes bistånd med 12 266 kr med avseende på nyssnämnda period. I domslutet erinrade

länsrätten om att domen i den delen gällde omedelbart. Det ålåg då socialnämnden att verkställa länsrättens dom. Verkställigheten skall naturligtvis ske i noggrann överensstämmelse med domslutets lydelse. Av socialnämndens yttrande framgår att nämnden, trots länsrättens dom, inlät sig på en bedömning av K.L:s behov av ifrågavarande bistånd. Det hade nämnden inte rätt att göra. Om socialnämnden ansåg att länsrättens dom var felaktig i något avseende kunde nämnden ha överklagat domen till kammarrätten. Nämndens förfarande är inte acceptabelt och förtjänar kritik.

När det gäller socialnämndens åtgärder med anledning av länsrättens dom den 15 april 1994 (länsrättens mål nr 668-1994), där K.L. tillerkändes bistånd till uppehälle, bostadskostnader, tandvård m.m., gör jag följande bedömning. Socialnämnden överklagade domen och yrkade inhibition den 20 april. Kammarrätten beslutade om inhibition den 29 april 1994. Länsrättens dom verkställdes inte till någon del under mellantiden. Huvudregeln är att länsrättens dom skall verkställas snarast. Detta gäller enligt 73 § SoL utan något förordnande därom.

Att K.L. inte begärde verkställighet är således i och för sig utan betydelse för nämndens skyldighet att verkställa domen.

Det kan i vissa fall få godtas att en socialnämnd i avvaktan på domstolens beslut avseende begärd inhibition under en kortare tid avvaktar med verkställigheten (jfr justitieombudsmannen Gunnel Norell Söderbloms beslut den 12 oktober 1993, dnr 3782-1992). Jag vill dock betona att enbart den omständigheten att en nämnd har ansökt om inhibition inte automatiskt befriar nämnden från att vidta de i den överklagade domen föreskrivna åtgärderna enligt SoL. En nämnd har nämligen även som part i ett biståndsmål att iaktta sina skyldigheter enligt SoL och skall således avpassa sina mått och steg i rättegången härtill (jfr Förvaltningsrättslig tidskrift 1996 s. 51). Detta innebär bl.a. att en nämnd inte kan skjuta upp verkställigheten av länsrätts domar genom att slentrianmässigt begära inhibition beträffande alla domar som går nämnden emot. Om det av en dom exempelvis framgår att en biståndssökande befinner sig i en akut nödsituation och omedelbar hjälp är påkallad kan en socialnämnd vara skyldig att efterkomma domen även om inhibition har sökts. Nämnden får med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet bedöma vad som enligt SoL och den meddelade domen åligger nämnden att iaktta. Om nämndens inhibitionsansökning skulle avslås och nämnden inte ställt sig domen till efterrättelse, ligger det nära till hands att nämnden kan komma att anses ha gjort en felbedömning. I det aktuella fallet har kammarrätten beslutat om inhibition. Jag anser sammantaget att nämndens handlande varit godtagbart.

När det gäller socialnämndens befattning med länsrättens dom den 8 juni 1994, vari K.L. tillerkändes ca 6 000 kr avseende bistånd (länsrättens mål nr Ö 3709-1994), har jag med hänsyn till vad som kommit fram angående beloppets utbetalning till K.L. inte funnit tillräckliga skäl att göra några uttalanden.

Socialnämnds skyldighet att verkställa en länsrättsdom angående bistånd enligt 6 § SoL

(Dnr 4808-1996)

I en anmälan till JO klagade R.F. på Socialnämnden i Luleå kommun. Han anförde därvid bl.a. följande. Efter att länsrätten i en dom den 16 september 1996 beviljat en person rätt till visst ekonomiskt bistånd överklagade socialnämnden domen till kammarrätten och yrkade inhibition. I ett beslut meddelat den 16 oktober 1996 avslog kammarrätten inhibitionsyrkandet. Trots detta betalades biståndet ut först den 10 december 1996.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Luleå kommun för utredning och yttrande.

I ett yttrande över anmälan anförde socialnämnden bl.a. följande.

X är känd av socialnämnden i Luleå sedan 1996-07-09 då han vid besök på socialförvaltningen ansökte om ekonomiskt bistånd till uppehälle för familjen avseende juli månad.

Familjen fick avslag 1996-07-16 på denna framställan då sökanden ej kunde anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

X överklagade beslutet, vilket kom socialförvaltningen tillhanda 1996-07-25.

1996-08-01 översändes yttrande i målet från socialnämnden till länsrätten. Socialnämnden vidhöll tidigare fattat beslut och föreslog länsrätten att avstyrka bifall till besvären.

1996-09-17 kom länsrättens dom i ärendet till socialförvaltningen. I domslutet gav länsrätten X rätt till ekonomiskt bistånd med ytterligare 2 544 kronor för juli månad 1996.

Socialnämnden anhöll hos kammarrätten 1996-09-30 om prövningstillstånd av länsrättens dom och begärde samtidigt om inhibition i målet.

Kammarrätten beslutade 1996-10-11 att meddela prövningstillstånd i målet, men däremot avslogs begäran om inhibition.

Socialnämnden överklagade till Regeringsrätten 1996-10-30 kammarrättens beslut att avslå begäran om inhibition i målet. Socialnämnden tolkade i detta sammanhang förvaltningslagen så att något verkställande av länsrättens dom ej var nödvändigt då socialnämnden i sin tur överklagade inhibitionsbeslutet. Denna tolkning gjordes efter kontakt med Kammarrätten i Sundsvall, vilka meddelade att rättspraxis var oklar i denna fråga och att verkställande av länsrättens dom ej var nödvändigt samtidigt som socialnämnden beslutade att överklaga kammarrättens avslag på inhibition.

Regeringsrättens underrättelse från 1996-11-26 kom till socialförvaltningen 1996-12-04. 1996-12-10 verkställdes länsrättens dom av socialnämnden. Familjen X erhöll 2 544 kronor för juli månad 1996.

R.F. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

JO Knöös anförde i beslut den 1 april 1997 följande.

Av 73 § sista stycket socialtjänstlagen (1980:620), SoL, följer att beslut i fråga om bistånd gäller omedelbart. Nämnden får således inte låta anstå med verkställigheten av beslutet i avvaktan på att frågan prövas av högre instans. Det är dock nämnden obetaget att i samband med överklagande begära inhibition (prop. 1983/84:174 s. 9 f. och socialutskottets betänkande 1983/84:33 s. 4 f.). Om sådant yrkande framställs vid överklagande i direkt anslutning till den dom varigenom sökt bistånd beviljats, torde nämnden få

låta anstå med verkställighet intill dess inhibitionsyrkandet prövats. Vidare bör nämnas att enligt angivet lagrum får länsrätt och kammarrätt förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det vunnit laga kraft. Det kan således i vissa fall fall godtas att en socialnämnd i avvaktan på domstolens beslut avseende begärd inhibition under en kortare tid avvaktar med verkställigheten (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 228).

I förevarande fall har nämnden överklagat kammarrättens beslut i inhibitionsfrågan till Regeringsrätten. Jag finner inte skäl att i och för sig kritisera socialnämndens handlande att avvakta med verkställigheten av länsrättens dom till dess Regeringsrätten hade avgjort frågan om inhibition. Däremot vill jag påpeka att en begäran om inhibition enligt det nyss sagda skall framställas i direkt anslutning till den dom varigenom biståndet har beviljats. Det dröjde nästan två veckor innan nämnden överklagade länsrättens dom och samtidigt begärde inhibition och nästan tre veckor innan nämnden överklagade kammarrättens beslut att avslå inhibitionsyrkandet. Detta är inte tillfredsställande.

Sedan nämnden den 4 december 1996 underrättats om att Regeringsrätten den 26 november 1996 beslutat att inte meddela prövningstillstånd i inhibitionsfrågan borde nämnden ha verkställt länsrättens dom omedelbart. Nämnden har emellertid dröjt till den 10 december 1996 med verkställandet av länsrättens dom och kan inte undgå kritik för dröjsmålet i detta avseende.

Avslutningsvis vill jag betona att enbart den omständigheten att en nämnd har *ansökt* om inhibition inte automatiskt befriar nämnden från att vidta de i den överklagade domen föreskrivna åtgärderna enligt socialtjänstlagen. En nämnd har nämligen även som part i ett biståndsmål att iaktta sina skyldigheter enligt socialtjänstlagen och skall således avpassa sina mått och steg i rättegången härtill. Detta innebär bl.a. att en nämnd inte kan skjuta upp verkställigheten av länsrätts domar genom att slentrianmässigt begära inhibition beträffande alla domar som går nämnden emot. Om det av en dom exempelvis framgår att en biståndssökande befinner sig i en akut nödsituation och omedelbar hjälp är påkallad kan en socialnämnd vara skyldig att efterkomma domen även om inhibition har sökts. Nämnden får med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet bedöma vad som enligt socialtjänstlagen och den meddelade domen åligger nämnden att iaktta (jfr JO:s beslut den 24 juli 1996, dnr 3327-1994).

Fråga om en kommundelsnämnd ägt vidta åtgärd för att möjliggöra avlyssning av telefonsamtal mellan ett familjehemsplacerat barn och en av dess föräldrar

(Dnr 2489-1996)

Kommundelsnämnden Göta i Borås kommun beslutade den 7 december 1995 att omedelbart omhänderta A.H:s son M., som är född år 1986, enligt 6 § LVU. Länsrätten i Älvsborgs län fastställde omhändertagandet. Kommundelsnämnden ansökte senare om att M. skulle beredas vård enligt LVU. Länsrätten biföll ansökan i en dom den 29 februari 1996. Kammarrätten i

Göteborg ändrade inte länsrättens dom om vård. M. placerades i början av 1996 hos makarna L.

A.H. framförde, genom sitt ombud jur kand J.N., i en anmälan till JO klagomål mot kommundelsnämnden Göta i Borås kommun. Hon gjorde därvid gällande att nämnden under 1996 avlyssnat hennes telefonsamtal med M.

Anmälan remitterades till kommundelsnämnden Göta i Borås kommun för utredning och yttrande. Nämnden har i sitt remissvar, upprättat av Heino Kokko, ansvarig för förvaltningens individ- och familjeomsorg, anfört bl.a. följande (bilagor har utelämnats).

Under denna tid fick familjehemmet ta emot flera, dagliga samtal av A.H. Hon samtalade med sonen för det mesta. 16/1 1996 kontaktade familjehemsfadern handläggaren och var orolig för barnets fysiska hälsa då mor och far ringde. Vid ett samtal, som familjehemmets dotter hörde, planerade föräldrarna 13/1 1996 att hämta hem sonen – – – .

Handläggaren rekommenderade då familjehemmet att köpa en automatisk telefonsvarare så att de kunde banda in samtalen och utifrån det trösta barnet för det föräldrarna sade till honom.

Telefonsvararen inköptes av familjehemmet 2/2 1996 och började användas omgående. Telefonsvararen är inköpt hos Telia i Göteborg för en kostnad av 1 400 :-, se kopia av kvitto, och är en fullt legal apparat. Dock innehåller telefonsvararen en knapp där man kan omvandla apparaten till en annan funktion, nämligen att banda samtal då man lyfter telefonluren. På detta sättet har moderns samtal med sonen kunnat spelas in och lyssnas efteråt av familjehemmet och detta i syfte att kunna samtala med barnet om vad modern och/eller fadern sagt eller menat. Dessa samtal med familjhemsföräldrarna har gynnat barnets tillvaro och utveckling på ett bra sätt.

Tilläggas kan att telefonsvararen är ur funktion sedan maj 1996 efter ett åskväder samt även om den fungerat så har jag förvissat mig om att den inte används under tiden för denna utredning.

Min bedömning är att handläggaren borde ha informerat föräldrarna om telefonsvararens existens innan den sattes i bruk samt om hur den skulle användas och i vilket syfte. Det är även min bedömning att då hade detta inte medfört några betänkligheter eller frågeställningar utan hade skett med föräldrarnas fulla insyn.

Nu har dock telefonsvararen använts utan information till barnets föräldrar och detta är inte korrekt.

Användningen har haft enbart ett syfte och detta till att hjälpa och stötta barnet i den svåra situationen som han befann sig i.

Jag har haft genomgång dels med handläggaren och dels med hela arbetsgruppen om vad som har hänt. Jag har vidare haft genomgång om den lagliga möjligheten för umgängesbegränsning jml 14 § LVU samt det praxis som finns enligt Rå 498-1991/1993-06-28 och som alltid skall användas i sammanhang där det är frågan om umgängesbegränsning.

Så som telefonsvararen har använts och detta med rekommendation av handläggaren är inte bra och ej heller korrekt. Det har funnits och finns lagliga möjligheter och rättspraxis för den här typen av beslut gällande umgängesbegränsning. Dock kan jag inte se att handläggaren gjort sig skyldig till något som skulle behöva mer åtgärder av mig än grundlig genomgång av den här delen av myndighetsutövning som redan är genomförd.

Till kommundelsnämndens remissvar bifogades en redogörelse av nämndens handläggare, socialsekreteraren Branka Tagesson. Hon anförde bl.a. följande.

På grund av oro att det planerades en hämtning av M. i familjehemmet samt pga av att M. påverkades negativt av telefonsamtalen med föräldrarna kom utredaren tillsammans med familjehemmet överens om inskaffandet av en telefonsvarare. 960214 beviljades socialbidrag till inköp av en sådan. Därefter har familjehemmet kunnat spela in samtalen och lyssna av dessa vid behov. Detta i syfte att kunna samtala med M. om det som sades under telefonsamtalen, dämpa hans oro samt att förebygga en eventuell hämtning eller rymning från familjehemmet.

A.H. yttrade sig över remissvaret.

JO Knöös anförde i beslut den 24 april 1997 följande.

Nämndens handläggning av frågan om "avlyssning"

Inledningsvis vill jag påpeka att jag endast kan granska kommundelsnämndens handlande. Familjehemsföräldrarna står inte under JO:s tillsyn.

Socialnämnden bör vid LVU-vårdens genomförande så långt det är möjligt samarbeta med barnets biologiska föräldrar och medverka till att kontakterna mellan föräldrar och barn fungerar tillfredsställande. En nära och god kontakt mellan barnet och föräldrarna under vårdtiden är oftast en viktig förutsättning för att barnet skall kunna utvecklas väl i familjehemmet och på sikt kunna återförenas med sina föräldrar.

Enligt nämndens remissvar har M. påverkats negativt av telefonsamtalen med föräldrarna. Från familjehemmets sida har man fruktat att föräldrarna skulle förmå M. att rymma. Enligt remissvaret är det nämndens handläggare Branka Tagesson som har rekommenderat familjehemmet att införskaffa en telefonsvarare. Det är vidare Branka Tagesson som beviljat familjehemmet socialbidrag för inköp av telefonsvararen. Med hjälp av denna svarare har M:s telefonsamtal med de biologiska föräldrarna kunnat avlyssnas i efterhand av familjehemsföräldrarna. Nämndens agerande rörande telefonsvararen har skett utan att M:s biologiska föräldrar underrättats om saken.

Nämndens hantering av frågan är oacceptabel. Att från nämndens sida undanhålla biologiska föräldrar information i en fråga som den aktuella kan vidare i slutänden leda till att kontakterna mellan föräldrarna och barnet försämras. Enligt min mening borde nämnden i det aktuella fallet, mot bakgrund av de upplysningar man fått från familjehemmet, ha inlett en utredning rörande behovet av en begränsning av de biologiska föräldrarnas kontakter med M. per telefon. För det fall nämnden vid diskussioner med M:s biologiska föräldrar och familjehemsföräldrarna inte hade kunnat träffa en överenskommelse om telefonkontakterna men ändå gjort bedömningen att det funnits behov av en begränsning av ifrågavarande umgänge, hade detta kunnat ske genom ett formellt beslut enligt 14 § LVU (se bl.a. RÅ 1993 ref 27). M:s föräldrar skulle haft full insyn i ett sådant förfarande och dessutom kunnat överklaga ett beslut till domstol.

Jag riktar kritik mot nämnden för det som har inträffat. Då nämnden synes dela min uppfattning har jag inte funnit skäl att vidare uppehålla mig vid

saken. Jag förutsätter dock att nämnden informerar de anställda om det allvarliga i denna fråga.

Journalföring och dokumentation

En socialnämnds skyldighet vad gäller journalföring och dokumentation framgår av 51 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Enligt denna bestämmelse skall vad som kommit fram i en utredning och som har betydelse för ärendets avgörande tillvaratas på ett betryggande sätt. Det åligger handläggaren att kontinuerligt tillföra akten alla de uppgifter som kan vara av betydelse för ärendets avgörande. I princip måste det vid varje tidpunkt vara möjligt att utläsa vad som framkommit vid utredningen och hur ärendet handlagts. Jag kan i denna del hänvisa till Socialstyrelsens allmänna råd, 1994:3, Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, s. 57. Brister i journalföringen är till nackdel inte minst för den enskilde som kanske i efterhand vill se hur nämnden handlagt hans ärende och vilka bedömningar som gjorts vid olika tillfällen. Även de tillsynsmyndigheter som granskar socialförvaltningens verksamhet kan få svårt att överblicka nämndens handläggning om journalföringen är otillfredsställande.

I det aktuella fallet saknas journalanteckningar rörande vilka överväganden som Branka Tagesson gjort avseende införskaffandet av telefonsvararen. Detta är självklart inte godtagbart och strider mot de ovan beskrivna rutinerna för journalföring. En utomstående kan lätt få intrycket att nämndens handläggare velat hemlighålla de diskussioner som förts med familjehemsföräldrarna i frågan. Nämnden kan inte undgå kritik för bristerna i journalföringen.

Socialnämnds användning av blanketter innefattande samtycke från den biståndssökande till att utredningskontakter tas

(Dnr 3430-1996)

K.W. klagade i en anmälan till JO på Socialnämnden i Askersunds kommun. Hon ifrågasatte därvid lagligheten av att nämnden fordrar att den biståndssökande ifyller och undertecknar en blankett innefattande samtycke till att socialtjänsten får ta olika kontakter i samband med utredningen av ansökan.

Den aktuella blanketten har följande utformning.

SAMTYCKE TILL UTREDNINGSKONTAKTER M M

Om någon vänder sig till socialnämnden för att få någon form av service eller bistånd måste nämnden bedöma behovet av insatser. För att kunna göra detta måste utredning eller undersökning i ärendet göras samt eventuella kontroller av sökandens uppgifter.

Dessa utredningar, undersökningar och kontroller får ej ske om den enskilde (sökanden) inte lämnar sitt medgivande därtill. Lämnas inte sådant medgivande kan emellertid sökandens begäran om bistånd eller service avslås.

SAMTYCKE

Jag medger att kontakter får tas med de enskilda och myndigheter som nedan anges, under förutsättning att det sker i syfte att utreda om aktuell socialtjänst kan/skall utgå. Jag efterger därmed all sekretess som begränsar möjligheterna att utföra kontroller och undersökningar som har ett naturligt samband med anskaffande av ett godtagbart beslutsunderlag. Eftergiften avser såväl den sociala sekretessen som sådan sekretess som kan råda vid den myndighet som kontaktas.

Detta samtycke gäller tills vidare, dock längst till.....

Stryk de myndigheter som och enskilda som inte får kontaktas:

1) Andra enheter (nämnder, institutioner, mm) inom socialtjänsten. 2) Försäkringskassa 3) Arbetslöshetskassa 4) Bostadsförmedling 5) Arbetsförmedling och arbetsmarknadsutbildning 6) Frivården 7) Arbetgivare 8) Bilregister

Skriv här namn på de myndigheter och enskilda som får kontaktas utöver de myndigheter som anges här ovan, t ex hyresvärd eller viss läkare.

.....

Namnteckning från samtliga i familjen som fyllt 15 år.

— — —

I K.W:s fall har på blanketten dessutom gjorts ett tillägg gällande samtycke till att kontakter tas med " 9) Tingsrätt" och "10) Banker".

Anmälan remitterades till socialnämnden för yttrande. I remissvaret bestred nämnden att användningen av blanketten stod i strid med gällande lagstiftning.

K.W. yttrade sig över remissvaret. Hon bifogade därvid ett brev till henne från socialförvaltningen den 17 september 1996. I brevet anfördes bl. a. följande.

I mitt förra brev uppmanade jag dig att inkomma med ifylld blankett för samtycke till utredningskontakter. Sådan blankett får var och en som gör framställan om ekonomiskt bistånd fylla i för att vi skall kunna få ta de kontakter vi behöver för vår bedömning av rätten till bistånd. Av någon anledning saknas sådan blankett i din personakt. Samtyckesblanketten måste undertecknas för att vi skall kunna ta ställning till din biståndsframställan.

JO Knöös anförde i beslut den 9 juni 1997 bl. a. följande.

Enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620) (SoL) skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Socialtjänstens verksamhet skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Vidare skall insatser från socialtjänstens sida för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med denne. De uppgifter som socialnämnden behöver för att kunna behandla en ansökan om bistånd skall därför i första hand inhämtas från den enskilde själv. Socialnämnden skall som regel inhämta den enskildes medgivande innan nämnden kontaktar någon utomstående för att utreda sökandens rätt till bistånd. Om nämnden anser det nödvändigt att inhämta uppgifter från annat håll än från den enskilde eller kontrollera uppgifter som sökanden har lämnat

bör denne informeras om vad nämnden vill göra. Om sökanden inte går med på dessa åtgärder får denna omständighet bedömas i samband med att man avgör frågan om rätt till bistånd (se bl.a. Socialutskottets betänkande 1979/80:44 s. 28).

Användningen av en blankett innefattande samtycke till utredningskontakter saknar inte förtjänster då den ger en fullgod dokumentation av ett lämnat samtycke. Man torde emellertid kunna utgå från att den enskilde, genom att underteckna blanketten utan att göra några ändringar i denna, lämnar ett medgivande som går betydligt längre än vad förvaltningen behöver för att kunna utreda t.ex. en ansökan om ekonomiskt bistånd. Jag ställer mig tveksam till att nämnden mer eller mindre överlämnar åt den enskilde att själv avgöra vilka kontakter som nämnden skall få ta. Det måste som regel antas vara svårt för den enskilde att ta ställning till frågan. Härtill kommer att det i blanketten anges att ansökan om bistånd eller service kan avslås om inte sådant medgivande lämnas. Det ligger nära tillhands att misstänka att den som söker bistånd för första gången inte "vågar" ifrågasätta förvaltningens behov att kontakta t.ex. hans arbetsgivare, vilket förvaltningen får om samtycke lämnas. En sådan kontakt är som regel mycket känslig och jag ställer mig tveksam till om medgivande till en kontakt med arbetsgivaren bör finnas med i ett förtryckt formulär (jfr prop. 1979/80:1 del A s. 400).

En lämplig ordning är att sökanden och handläggaren gemensamt diskuterar vilka kontakter som handläggaren anser sig behöva ta för att utreda den enskildes behov av hjälp. Dessa överenskomna kontakter bör dokumenteras på lämpligt sätt. Ofta torde det visa sig obehövligt för utredaren att kontakta någon utomstående och under alla förhållanden torde behovet av kontakter vara avsevärt mindre än vad den aktuella blanketten skulle ge förvaltningen rätt till. Att låta den enskilde underteckna en handling som ger handläggaren rätt att i föreliggande och kommande ärenden efter egen bedömning fritt ta ett antal utredningskontakter framstår som olämpligt. Att det av blanketten framgår att rätten att ta utredningskontakter är begränsad till sådana som behövs för att anskaffa ett godtagbart beslutsunderlag ändrar inte denna bedömning.

Jag vill även påpeka olämpligheten av att begära barns namnteckning. Förvaltningen kräver att blanketten skall undertecknas av samtliga medlemmar i familjen över 15 år, och det är oklart på vilken grund och i vilket syfte socialnämnden anser sig behöva ett generellt medgivande för att utreda barns över 15 års förhållanden, eller om förvaltningen anser sig behöva samtycke från sådana barn för att utreda t.ex. förälders ekonomiska förhållanden. Varken av blanketten eller av utredningen framgår hur socialnämnden skulle behandla en ansökan om bistånd om en underårig familjemedlem vägrat skriva under blanketten.

Förvaltningen har i sina brev till K.W. inte berört vilka utredningskontakter som man ansett sig behöva ta. Nämnden har inte heller i sitt yttrande hävdat att förvaltningen diskuterat frågan med K.W. Det brev som förvaltningen sände till K.W. den 17 september 1996 ger närmast intryck av att handläggaren ansett sig behöva blanketten för att över huvud taget kunna behandla K.W:s ansökan. Förvaltningen borde dock ha kunnat avstå från flertalet av de utredningskontakter som anges i blanketten. I den blankett

som sändes till K.W. hade dessutom lagts till bl. a. "Tingsrätt". Orsaken härtill har varit att förvaltningen ville kontrollera vissa uppgifter i en boupptteckning. I stället för att göra detta tillägg i blanketten borde förvaltningen ha begärt att K.W. visade en kopia av boupptteckningen.

Frågan om vilka utredningskontakter som socialnämnden behöver ta och hur uppgifterna skall inhämtas bör bestämmas i samråd mellan handläggaren och sökanden. Ett annat handlingssätt får anses strida mot grunderna för SoL och de principer som gäller för socialtjänstens verksamhet. Med hänsyn härtill finns det enligt min mening skäl för socialnämnden att se över blankettens utformning och användning.

En socialnämnd får inte kringgå bestämmelserna i 72 § SoL genom att avsluta ett barnavårdsärende och göra en anmälan enligt 71 § SoL till familjens nya hemkommun

(Dnr 4589-1995)

I en anmälan till JO klagade E. på handläggningen av ett barnavårdsärende vid Socialnämnden i Hylte kommun. Hon anförde därvid bl.a. att Socialnämnden i Hylte kommun hade avslutat ärendet i november 1995 men att socialnämnden samtidigt utan skäl hade gjort en anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen (SoL) till Socialnämnden i Härryda kommun dit E. och barnen hade flyttat under hösten 1995.

JO inhämtade yttrande från Socialnämnden i Hylte kommun. E. yttrade sig över nämndens remissvar. JO inlånade socialförvaltningens i Hylte kommun akt rörande E:s barn.

Av utredningen framgick bl.a. följande.

Socialnämndens arbetsutskott i Hylte kommun beslöt den 24 oktober 1995 att E. skulle genomgå behandling för sina alkoholproblem, att stödperson/-behandlingskontakt skulle utses som stöd för familjen och att dottern V. skulle ges stöd i form av kontakt med barngrupp – – –.

Den 27 oktober 1995 kontaktade socialförvaltningen i Hylte kommun socialtjänsten i Härryda kommun och informerade om E:s ärende och om att en begäran om överlämnande av ärendet skulle komma att ske. Utredningen faxades därefter till Härryda kommun.

Med anledning av detta konstaterade handläggaren i Härryda kommun att något ärende inte skulle öppnas där eftersom utredning redan var öppen i Hylte kommun. Handläggaren antecknade dock att man avsåg att bistå Hylte kommun i en bedömning huruvida en akut situation förelåg att barnen for illa. Härryda kommun skrev därefter ett brev till E. och bad henne kontakta socialförvaltningen. E. gjorde detta och man avtalade om att göra hembesök den 31 oktober 1995. Besöket resulterade i att socialförvaltningen i Härryda konstaterade att någon akut situation inte syntes föreligga som föranledde Härryda kommun att besluta om någon insats för barnens skydd.

Den 6 november 1995 ringde en tjänsteman vid socialförvaltningen i Hylte kommun till socialförvaltningen i Härryda kommun och framställde önskemål om överflyttande av ärendet. Den 7 november meddelade Härryda kommun muntligen att man inte ansåg att § 50-utredningen var avslutad då

Socialnämnden i Hylte kommun inte tagit ställning till om tvångsåtgärder enligt LVU var tillämpliga och då E:s inställning till föreslagna behandlingsinsatser saknades. Detta bekräftades sedan i en skrivelse till Socialnämnden i Hylte kommun den 10 november 1995.

Den 14 november 1995 beslutade Socialnämndens arbetsutskott i Hylte kommun att upphäva det tidigare beslutet av den 24 oktober 1995, att avskriva ärendet från fortsatt handläggning då E. inte längre var bosatt i kommunen och att jämlikt 71 § SoL anmäla ärendet till Härryda kommun.

I ett beslut den 15 april 1997 anförde *JO Knöös* bl.a. följande.

Som huvudregel gäller att det är den kommun där den hjälpbehövande vistas när hjälpbehovet inträder som har ansvaret för att han får den hjälp han behöver. Enligt 72 § SoL gäller att ärende som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande en enskild person kan flyttas över till en annan socialnämnd, om denna nämnd samtycker till det. Överflyttning av ärendet till socialnämnden i en annan kommun kan komma i fråga t.ex. om klienten flyttar. För att behövliga åtgärder skall komma till stånd får överflyttning inte ske om inte den andra nämnden samtycker till att ta emot ärendet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Socialnämndens arbetsutskott i Hylte kommun upphävt sitt beslut om behandlingsåtgärder och anmält ärendet till Socialnämnden i Härryda kommun. Detta tyder på att socialutskottet ansåg att det förelåg behov av insatser för E. och barnen. En socialnämnd skall självfallet inte kringgå bestämmelsen i 72 § SoL om att överflyttning av ett ärende till annan socialnämnd förutsätter denna socialnämnds samtycke genom att skriva av ett barnavårdsärende och därefter göra en anmälan enligt 71 § rörande barnens förhållanden till den kommun där socialnämnden inte samtyckt till en överflyttning.

Fråga om den som vistas på ungdomshem för vård enligt LVU kan underkastas begränsningar i rätten att läsa dagstidningar och att ha viss brev- och telefonkontakt

(Dnr 749-1996)

J.J., född 1976, var föremål för vård enligt 3 § LVU. I februari 1996 beslutade Socialnämnden i Krokoms kommun att flytta J.J. från behandlingshemmet X i Umeå till en utredningsavdelning vid Hammargårdens ungdomshem, som är ett s.k. § 12-hem.

I en anmälan till JO ifrågasatte J.J:s stödperson, M.S., om en tjänsteman vid socialförvaltningen i Krokoms kommun hade ägt neka J.J. att på ungdomshemmet ta emot en gåvoprenumeration på en dagstidning och att ha telefonkontakt och ocensurerad brevkontakt med M.S.

Med anledning av M.S. anmälan inhämtades upplysningar från socialförvaltningen. I ett remissvar anförde socialinspektören Gunilla Westerdahl och socialsekreteraren Gunnar Månström bl.a. följande.

– – –

I samband med placeringen på Hammargården diskuterades där J.J:s kontakter med [X] och andra människor i Umeå.

I samråd med socialsekreterarna beslöt personalen på Hammargården att J.J. skulle få ha telefonkontakt med sin kusin – – – och hennes make i Sollefteå, sitt juridiska ombud samt handläggarna på sociala. J.J. ville även ha kontakt med personal på [X]. Då [X] vid den tidpunkten ej hade något uppdrag från socialnämnden i Krokom, som tvärtom var kritisk till [X] sätt att sköta det tidigare uppdraget, fanns ej något skäl att J.J. skulle ha kontakt med dem. Denna bedömning gjordes även av personalen på Hammargården. Det handlade också om att de skulle kunna genomföra sitt uppdrag.

När det gäller beslutet att ej tillåta J.J. en gåvoprenumeration på en dagstidning var den gemensamma bedömningen sociala/Hammargården att även det skulle bidra till att försvåra för personalen att få kontakt med J.J. och att genomföra ett utredningsuppdrag. Det bedömdes också finnas en risk för att J.J:s kontaktperson – – – M.S., skulle försöka få massmedia att ta upp J.J:s situation. Den bedömningen visade sig några dagar senare vara riktig, så till vida att den fullmakt J.J. skrivit under innehöll som punkt 3: "skapa opinion gällande min situation, på de sätt fullmaktstagaren finner lämpliga".

I det läget visste handläggarna att J.J. hade ett eget juridiskt ombud. Däremot var det inte känt att J.J. undertecknat en skriftlig fullmakt gällande M. S. Detta blev känt först senare.

Hammargårdens regler innebär att de som är placerade där får ha brevkontakt med vem de vill men att posten läses av en personal. Detta är inget som handläggare på sociala kan påverka i någon riktning.

Beslut om vem de placerade får ha telefonkontakt med tas av Hammargården i samråd med handläggare.

J.J. inkom med synpunkter på remissvaret.

I ett beslut den 29 oktober 1996 anförde *JO Lavin* bl.a. följande.

M.S. har ifrågasatt begränsningen av J.J:s rätt att under sin vistelse på Hammargården ta emot telefonsamtal och brev m.m., vilket föranleder mig till följande kommentarer. Om den unge vårdas på ett s.k. § 12-hem får han

enligt 15 § LVU hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras. Den unges rörelsefrihet får också inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet. Den som omfattas av bestämmelserna i 15 § LVU får enligt 19 § LVU också underkastas övervakning av sina brev och andra försändelser, om detta är påkallat med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till den unges särskilda förhållanden. För detta ändamål får den som förestår vården vid hemmet öppna och ta del av försändelser som kommer till eller sänds från den unge. Brev mellan den unge och en svensk myndighet eller advokat eller hans offentliga biträde skall dock vidarebefordras utan föregående granskning. I 28 § socialtjänstförordningen (1981:750) föreskrivs att den intagne har rätt att i lämplig utsträckning ta emot besök och telefonsamtal samt att vistas utanför hemmet. Såvitt framgår av utredningen bestämde de ansvariga på Hammargården, efter samråd med socialförvaltningen, att J.J. skulle vara underkastad vissa begränsningar avseende besök och telefonkontakter. Jag konstaterar att det finns författningsstöd för sådana begränsningar ävensom för ett förfarande som innebär att personal på behandlingshemmet tar del av brev och andra försändelser till den unge. Vidare har jag uppmärksammat att begränsningarna inte avsett J.J:s kontakter med familjemedlemmar och andra nära anhöriga, varför bestämmelserna i art. 8 Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna inte heller kan anses ha överträtts. Vad M.S. anfört i denna del föranleder mig inte till någon ytterligare åtgärd.

Det som jag emellertid ansett motivera särskilda överväganden är det förhållandet att J.J. nekades att ta emot en prenumeration på en dagstidning. Enligt 11 § första stycket LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. I paragrafens fjärde stycke föreskrivs att nämnden eller den åt vilken nämnden uppdragit vården skall ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans personliga förhållanden. Stadgandet torde avse sådana åtgärder som skulle ha kunnat vidtas av den unges föräldrar eller andra vårdnadshavare. Åtgärder med avseende på den unges personliga förhållanden kan gälla t.ex. medicinsk vård eller behandling, företagande av resor eller påbörjande av en anställning. Även om det rent teoretiskt inte kan uteslutas att det i något fall skulle kunna vara sakligt motiverat att neka den unge att läsa dagstidningar så anser jag inte att socialnämnden redovisat några bärande skäl för en sådan restriktion i J.J:s fall.

Fråga om en tonåring har kunnat bli föremål för vård enligt LVU därför att han missbrukat s.k. anabola steroider

(Dnr 2231-1995)

L.S. klagade i en anmälan till JO på Aspuddens stadsdelsnämnd och anförde därvid i huvudsak att nämnden under åren 1994 och 1995 underlåtit att ingripa med tvångsåtgärder mot hennes son J., född 1977, trots att denne missbrukat anabola steroider.

Anmälan remitterades till Aspuddens stadsdelsnämnd för utredning och yttrande. Nämndens arbetsutskott kom in med ett remissvar. JO hade tillgång till stadsdelsförvaltningens akt beträffande J. Vissa upplysningar inhämtades per telefon från förvaltningen.

L.S. inkom med en påminnelseskrift.

JO Lavin anförde i beslut den 20 augusti 1996 följande.

Socialnämnden, eller den nämnd i kommunen som fullgör socialnämnds uppgifter, har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer främst till uttryck i 12 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Där föreskrivs bl.a. att socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämnden är enligt 50 § SoL skyldig att utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Socialnämndens insatser när det gäller barn bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förhållanden kan det dock bli aktuellt med ett tvångsingripande. Regler härom finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Ett tvångsomhändertagande kan bli aktuellt bl.a. "om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende" (3 § LVU).

Med beroendeframkallande medel har, enligt förarbetena till den tidigare lag i ämnet som nuvarande LVU ersatt, menats alkohol, narkotika eller därmed jämställda tekniska preparat som thinner (prop. 1979/80:1 s. 582). Någon ändring i denna del var inte avsedd när LVU infördes. Med uttrycket "annat socialt nedbrytande beteende" i den nu gällande lagstiftningen menas att den unge beter sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer. I förarbetena till lagstiftningen anges som exempel att den unge kan ha begått något eller några allvarliga brott utan att man för den skull kan tala om brottslig verksamhet. Härutöver nämns bl.a. att den unge inte endast tillfälligt vistas i en "knarkkvart" eller att den unge är prostituerad (se prop. 1989/90:28 s. 66 f och socialutskottets betänkande 1989/90:15 s. 18 f).

Av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (dopningslagen) framgår att allt handhavande av anabola steroider (vävnadsuppbyggande hormonpreparat) med undantag av själva brukandet är förbjudet (1 och 2 §§). Den som uppsåtligen bryter mot detta förbud döms enligt 3 § för dopningsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter

eller fängelse i högst sex månader. Olovlig införsel bestraffas enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Beträffande användningen av anabola steroider uttalade departementschefen vid tillkomsten av dopningslagen följande.

Det är delvis oklart hur en sådan användning påverkar den mänskliga organismen på lång sikt. Läkemedlen är ju inte alls prövade under dessa förutsättningar. De anabola steroidernas verkningssätt – äggvitenybildande – tyder dock på att de på ett allvarligt sätt kan rubba kroppens normala funktion och ger anledning att befara skadeverkningar i form av störningar i hormonbalansen och fettomsättningen, vilket bl.a. innebär höjd risk för åderförkalkning och kranskärlssjukdomar. Ungdomar som ännu inte slutat växa kan stanna i växten om de ges anabola steroider. Liksom naturligt testosteron kan anabola steroider leda till bestående virilisering hos kvinnor samt sterilitet hos män. Även andra skador, bl.a. sällsynta former av cancer, misstänks ha samband med användning av anabola steroider. Psykisk påverkan har också rapporterats, bl.a. ökad aggressivitet. (Prop. 1990/91:199 s. 16.)

Vid lagens tillkomst noterades vidare att anabola steroider, såvitt hittills belagts, i sig inte är vanebildande eller beroendeskapande (propositionen s. 24).

Beträffande de anabola steroidernas skadeverkningar kan jag även hänvisa till Socialstyrelsens yttrande till Högsta domstolen i ett mål som gällde påföljden för brott mot dopningslagen (se NJA 1995 s. 89). I domstolen hördes även professorn Folke Sjökvist som sakkunnig. Han redogjorde därvid för de hälsorisker som är förenade med bruk av de aktuella preparaten. Han framhöll vidare att flertalet biverkningar upphör om själva missbruket avslutas men att det är dokumenterat att missbrukare kan ha svårt att upphöra med användningen av medlen. Anabola steroiderna är dock inte beroendeframkallande på samma sätt som narkotika eller ens tobak.

Begreppet beroendeframkallande medel är åtminstone språkligt sett inte helt klart till sin innebörd och kan i och för sig föranleda vissa tolkningsproblem (se bl.a. lagrådets yttrande över förslaget till lagstiftning angående vård av missbrukare, prop. 1987/88:147 s. 223). Övervägande skäl torde dock tala för att anabola steroider inte är ett sådant beroendeframkallande medel som avses i 3 § LVU. Enbart det förhållandet att J. eventuellt använt sådana preparat har därför inte bort föranleda att J. omhändertagits för vård enligt LVU. Detta innebär självfallet inte att en socialnämnd kan förhålla sig passiv om en ung person använder anabola steroider. Med hänsyn till sitt särskilda ansvar för barn och ungdomar måste nämnden på lämpligt sätt verka för att motivera den unge att avstå från bruket.

Aspuddens stadsdelsnämnd synes ha agerat i ärendet utan att ha inlett en utredning enligt 50 § SoL. Enligt min mening kan ifrågasättas om inte nämnden borde ha startat en utredning för att närmare klarlägga J:s behov av stöd eller annan hjälp. Åtminstone utifrån moderns perspektiv måste förvaltningen ha framstått som passiv. Om nämnden inlett en utredning hade ärendets handläggning med säkerhet blivit mer stringent och ramarna för nämndens befogenheter framstått klarare. En bättre bild av J:s förhållanden och socialtjänstens möjligheter att vidta lämpliga åtgärder hade då troligen kunnat erhållas inom tämligen kort tid.

Jag har vid min granskning av akten noterat att förvaltningens handläggare till J. framfört att han eventuellt skulle komma att omhändertas om han inte frivilligt lämnade urinprov för dopningskontroll. Mot bakgrund av vad jag anfört ovan har ett omhändertagande av J. med stöd av 3 § LVU inte varit möjligt. Det ligger i sakens natur att dylika varningar inte skall uttalas när det saknas lagligt stöd för att vidta åtgärderna. Orsaken till att uppgifterna framfördes till J. synes ha berott på bristande erfarenhet av de uppkomna frågorna. Någon avsikt att vilseleda J. tycks inte ha förelegat. Det finns mot den bakgrunden inte skäl för att jag vidare skall uppehålla mig vid saken. Jag vill dock understryka vikten av att beslutsfattare noga undersöker de rättsliga förutsättningarna för olika tänkta åtgärder.

Fråga om en socialnämnd kan placera den som vårdas enligt LVU i ett s.k. båtprojekt utomlands; även fråga om en länsstyrelse kan bevilja tillstånd för ett HVB-hem att ta emot ungdomar som vårdas enligt LVU när verksamheten skall bedrivas utanför Sverige

(Dnr 1714-1995, 1778-1995, 1988-1995, 2029-1995)

Efter en ansökan av Socialnämnden i Åstorps kommun förordnade Länsrätten i Malmöhus län i juni 1993 att Jimmy B., född 1977, skulle beredas vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) . Länsrätten anförde därvid bl.a. att Jimmy B. behövde beredas vård enligt LVU, eftersom han genom brottslig verksamhet utsatte sin hälsa och utveckling för en påtaglig risk att skadas. Jimmy B. kom efter domen att vistas på olika institutioner.

Den 16 januari 1995 beslutade socialnämndens arbetsutskott i Åstorps kommun att "i första hand placera Jimmy B. i två månader på Donna Sail". Donna Sail var ett aktiebolag, som bedrev s.k. båtprojekt för ungdomar med anpassningsvårigheter med behov att komma bort från en destruktiv hemmiljö.

Jimmy B. reste den 19 mars 1995 till Marmaris i Turkiet, där Donna Sail Aktiebolag hade ett segelfartyg, M/Y Bijou.

Den 24 april 1995 beslutade arbetsutskottet att "fortsätta med placering för Jimmy B. på HVB-hemmet Donna Sail".

Sedan Jimmy B. skadat sig i handen under sin vistelse i Turkiet, beslutade utskottet den 4 maj 1995 att om så erfordrades Jimmy B. skulle läkarundersökas i Sverige och eventuellt vårdas på svenskt sjukhus, samt att han därefter skulle återvända för vård i Donna Sails regi, i första hand under fyra veckors prövotid för att utröna om vård kunde ges på något av Donna Sails HVB-hem/fartyg.

Jimmy B. återvände den 5 maj 1995 till Sverige för att få läkarvård för sin handskada. Den 16 maj 1995 beslutade socialnämndens arbetsutskott att enligt 11 § LVU placera Jimmy B. på M/Y Bijou. Den 23 maj 1995 beslutade dock socialnämndens arbetsutskott att vården av Jimmy B. enligt LVU skulle upphöra samt att han skulle beviljas bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (SoL) i form av en kontaktman från Donna Sail.

Under våren 1995 uppmärksammades Donna Sails verksamhet av massmedia i Sverige. Ett flertal tidningsartiklar behandlade missförhållanden som påstods förekomma i Donna Sails verksamhet.

Jimmy B:s moder, B-L. J., C.P. och A.L. klagade till JO på Socialnämndens i Åstorps kommun handläggning av Jimmy B:s ärende. B-L. J. anförde därvid att socialnämnden beslutat om LVU-vård utomlands mot Jimmy B:s och hennes vilja. Även C.P. gjorde gällande att vården hos Donna Sail ägt rum mot Jimmy B:s vilja. C.P. har även klagat på Donna Sail AB:s agerande samt på verksamheten vid Donna Sails HVB-hem. A.L. har varit kritisk mot att socialnämnden "skickat Jimmy på en värstingseglats" trots att Donna Sail saknade tillstånd att bedriva verksamheten. Dessutom ifrågasatte A.L. Länsstyrelsen i Malmöhus läns beslut att ge Donna Sail tillstånd att bedriva ett HVB-hem utomlands.

På grund av anmälningarna inhämtade JO yttranden från Socialnämnden i Åstorps kommun och Länsstyrelsen i Malmöhus län. Socialnämnden anmodades att yttra sig särskilt i frågan om möjligheten att bedriva LVU-vård utomlands samt över påståendet att nämnden beslutat att sända tillbaka Jimmy B. till Turkiet. I remissen till länsstyrelsen angavs att länsstyrelsen skulle yttra sig om styrelsen kunnat ge tillstånd till ett HVB-hem när verksamheten i praktiken bedrivs utomlands samt om möjligheterna att ge tillstånd för hemmet att ta emot ungdomar som vårdas enligt LVU.

Socialnämnden har sammanfattat sina synpunkter enligt följande.

Socialnämnden i Åstorp har haft två pojkar (förutom Jimmy B., även Håkan B., född 1976; JO:s anm.) som är dömda till vård enl. LVU, eget beteende, placerade i båtprojekt genom Donna Sails försorg. Båda pojkarna har haft några månaders betänketid innan de slutgiltigt placerades i båtprojektet. Båda har också varit mycket positiva då de påbörjat vården och således frivilligt åkt iväg till båtprojektet. Detta är enligt socialnämndens mening en förutsättning för att vården ska kunna genomföras.

– – –

Vad det gäller Jimmy B. har den förberedelsetid som inleddes för segling i båtprojektet varit ganska konfliktfylld. Han har emellertid själv valt att återvända till Marmaris i Turkiet som är utgångspunkten för båtprojektet. Han vistas där under frivilliga former enligt socialtjänstlagen med en kontaktperson som han har stort förtroende för och själv har valt. Alla tänkbara vårdformer har i princip provats i Sverige och vi ser inte något alternativ inom de "traditionella" vårdformerna. Jimmy har emellertid under de tre veckor han varit i Turkiet visat en helt annan mognad än tidigare och har förutom det arbete som ordnats av kontaktpersonen själv tagit extra arbete på kvällarna. Han uppför sig mycket gott och förutsättningarna för ett lyckat behandlingsresultat får ses som goda.

Före Jimmy B:s placering diskuterades länge om det var lämpligt att han vårdades på samma båt som Håkan B. eller om de skulle vara åtskilda. I detta skede kontaktades Länsstyrelsen i Malmöhus län som då gav beskedet att den aktuella båten Artic Fox är godkänd som § 12-hem.

Strax före placeringen meddelade emellertid Donna Sail att båda skulle vara på deras båt i Turkiet samt att detta var godkänt av Länsstyrelsen i Malmöhus län.

Jimmy B. placerades i projektet i Marmaris den 20 mars 1995 för att deltaga i den för seglingens genomförande nödvändiga utbildningen.

Socialnämnden har senare fått veta att något skriftligt godkännande av båten M/Y Bijou som § 12-hem ej förelåg vid detta tillfälle. Såväl båten som besättningen var emellertid godkänd av Sjöfartsverket för den tilltänkta verksamheten.

Vid senare kontroll på Länsstyrelsen i Malmö uppger dessa att de hela tiden varit medvetna om att Donna Sail hade påbörjat båtprojektet i Marmaris och att ungdomarna var där och förberedde seglingen genom utbildning i navigering och annan för seglingens genomförande nödvändig sjömanskunskap.

Donna Sail uppger att de ej hade för avsikt att börja segla med M/Y Bijou förrän det skriftliga godkännandet från Länsstyrelsen i Malmöhus län var klart. Vilket inte heller blev fallet.

Någon segling med ett icke godkänt skepp har således inte skett.

Socialnämnden uppfattar därför JO:s frågeställning mer som en fråga om det går att genomföra LVU-vård i båtprojekt utomlands när dessa är delvis landbaserade.

Socialnämnden anser här att det måste vara möjligt att vårda ungdomar i sådana projekt om detta är det bästa för den unge och denne har samtyckt till placeringen.

– – –

För Jimmy B:s del har placeringen lett till att han nu är i en vårdform som han själv kan acceptera och där förutsättningarna förefaller vara mycket bättre än det varit på flera år för ett lyckat behandlingsresultat.

Länsstyrelsen har anfört följande.

Länsstyrelsen har som framgår av bifogade tillstånd beslutat om tillståndet den 5 maj 1995. De händelser som passerat före detta datum har således inte varit betingade av vården i hvb:et då denna båtverksamhet ännu inte påbörjats. Donna Sail har fått besked om och varit införstådd med att om ungdomar tas emot före tillstånd erhållits, sker detta utanför hvb-verksamheten och helt på socialnämndernas ansvar. Länsstyrelsen har varit underrättad om att ungdomarna på nämndernas ansvar togs emot av enskilda kontaktmän förmedlade av Donna Sail för förberedelsetid för inskrivning i hvb. I förberedelsearbetet har ingått bl.a. praktisk undervisning i nautiska kunskaper på båten, men båten har inte seglat, utan legat förtöjd vid kaj.

Rent principiellt anser Länsstyrelsen att det inte finns något hinder mot att ett hem för vård eller boende förläggs till ett fartyg om verksamheten uppfyller de krav som lagstiftaren ställer på ett sådant, vad gäller innehåll i verksamhet, målgrupp, föreståndarens kompetens och lämplighet m.m. Även resmål är att beteckna som del i verksamheten.

I huvudbetänkande av socialtjänstkommittén (SOU 1994:139) sägs att båtprojekt där ungdomar med social problematik bor ombord på en båt och där boendet förenas med behandlingsinriktad verksamhet samtidigt som en resa med båten företas är att jämställa med institutionsvård och som sådan omfattas av krav på tillstånd för att få bedrivas.

Som framgår av tillståndets särskilda villkor är seglingarna begränsade till följande färdvägar: Östersjön och skandinaviska hamnar i Nordsjön, den Europeiska nordkusten samt hamnar i nordvästra Medelhavet och Marmaris hamn. Detta har i särskilt yttrande från Sjöfartsverket förtydligats till farvatten mellan Turkiska västkusten och Grekland. Som framgår av Sjöfartsverkets yttrande är seglingsvägarna valda med hänsyn till säkerhetsmässiga förhållanden. Båtverksamhet, seglingar, längre och kortare kan alltså ske i detta område. Avsikten är att då det från behandlingssynpunkt är lämpligt, dvs. då den elevgrupp som vårdas kan bedömas klara en långsegling kan färden gå till Skandinaviska vatten och svenska hamnar.

Länsstyrelsen anser att verksamheten, hvb-vården för enskild kan starta på någon av de platser som är godkända av Sjöfartsverket. Klimatförhållandet

får härvid enligt Länsstyrelsens mening spela en viss roll. Intagning i hvb:et sker successivt och därmed fylls inte alla platser på en gång. Likaledes gäller individuella vårdtider. Denna verksamhet kan därför inte helt jämställas med projekt Sjö där alla ungdomar togs emot samtidigt för samma vårdtid. Miljöombytet för eleverna bedöms ha betydelse, d.v.s. att i likhet med vissa andra hvb-hems verksamheter, t.ex. Hasselas fjällvandringar, starta behandlingen/verksamheten i en för eleven helt ny miljö. Erfarenheten av denna metodik är positiv. Båtverksamhet och seglingar som behandlingsmetod bygger enligt Länsstyrelsens uppfattning på att en positiv relation skapas mellan ansvarigt befäl/föreståndaren och eleven. Ansvarigt befäls personliga lämplighet för uppgiften är därför av avgörande betydelse för verksamheten. Etablerandet av denna relation gynnas av ovan nämnda förhållanden, där invanda mönster bryts genom miljöbyte.

Vad gäller LVU-omhändertagna ungdomar har Länsstyrelsen följande synpunkter.

Deltagande i sjöbaserad verksamhet förutsätter alltid samtycke från den enskilde unge, oavsett pågående LVU-vård eller vård enligt socialtjänstlagen.

De särskilda befogenheter som § 12-hemmen har kan aldrig anses föreligga i båtverksamhet även om befälhavaren enligt sjölagen har vissa befogenheter att upprätthålla ordning ombord. För de enligt beteendebestämmelsen tvångsomhändertagna ungdomarna bedrivs inte alltid vården i § 12-hem. Ett skäl för att ändå tillämpa LVU kan vara rymningsbenägenhet eller att tvångsbestämmelsen pedagogiskt har betydelse för att vården ska kunna genomföras. Länsstyrelsen har vid sina överväganden gjort bedömningen att LVU-omhändertagna som bedöms samtycka till vården på båt och inte är rymningsbenägna men där nämnden ännu en tid behöver ha bestämmanderätten över den unge, kan medges ingå i den målgrupp som tillståndet omfattar. Länsstyrelsen menar att då den tidigare nämnda viktiga relationen mellan befäl/föreståndare och den unge är tillräckligt bärande kan vård enligt socialtjänstlagen ersätta vård enligt LVU. Under pågående LVU finns möjlighet att "skriva ut" till annan vårdform, exempelvis egna hemmet, då prognosen kan göras att LVU-vården kan upphöra inom nära framtid.

Länsstyrelsen har med formuleringen "LVU-omhändertagna kan komma ifråga" gjort markeringen att det är en möjlighet att ta emot dessa ungdomar – enligt det ovan sagda – men att tillståndet främst avser enligt socialtjänstlagen omhändertagna unga.

Länsstyrelsens tillståndsgivning innebär även att – som framgår av särskilda villkor – vårdavgiften inte får vara oskälig. (Socialstyrelsens Allmänna råd SOSFS (S) 1982:56). Som grund för bedömningen att så inte är fallet finns i beslutsunderlaget en ekonomisk plan med kostnadskalkyl upprättad. Avsikten härmed är även att verksamheten ska kunna bedömas vara finansierad i förhållande till den plan som finns i ansökan.

Före tillståndsgivningen begärs uppgifter från kronofogden och för tilltänkt föreståndare kontroll i polisregister. Remiss sker till Sjöfartsverket avseende båtens säkerhet och registreringsförhållanden samt behörigheten hos befälet. Sjöfartsverket yttrar sig även om bemanningen med hänsyn till sjösäkerheten. Länsstyrelsen bedömer genom personligt samtal och merithandlingar den personliga lämpligheten hos föreståndaren. Tillsyn sker genom besök varvid enskilda samtal sker med personal och elever, genomläsning av loggboksanteckningar och journalanteckningar/handlingar avseende de unga. Sådan genomgång görs även på Donna Sails huvudkontor i Genarp där fullständiga handlingar finns på pojkarna. Löpande tillsyn sker också genom förfrågningar ibland i form av remisser hos de vårdansvariga nämnderna, som genom sina handläggare gör besök hos de unga i hvb-verksamheten.

Såvitt Länsstyrelsen är underrättad har Åstorps socialnämnd beslutat om att med samtycke från modern B-L. J. och sonen Jimmy B. enligt 6 § SoL ge

uppdrag till kontaktperson för vistelse med Jimmy B. (efter särskilt uppgjord behandlingsplan) i Marmaris. Kontaktpersonen är Peter Cedermalm som finns upptagen i tillståndet för M/Y Bijou.

Denna omständighet samt det förhållandet att det som inträffade i Turkiet före den 5 maj 1995 inte skedde i hvb-verksamheten gör att Länsstyrelsen inte anser att de enskildheter som finns nämnda i moderns skrivelse bör beaktas här. Länsstyrelsen har dock med anledning av olika händelser som inträffat öppnat tillsynsärende avseende Donna Sails verksamhet för att så långt möjligt klarlägga omständigheterna kring händelserna utifrån närvaron av den personal som nu är upptagen i tillståndet. De förklaringar som gavs från Donna Sail och den information och bedömning som erhölls beträffande pojken Jimmy B. från socialförvaltningen i Åstorp gav inte anledning vägra tillstånd.

Länsstyrelsens tillsynsärende kommer dock inte att avslutas formellt förrän Länsstyrelsen kunnat ta del av Länsstyrelsens i Kristianstad och/eller JO:s beslut i ärendet om handläggningen vid Åstorps socialnämnd och Mariekälla kommundelsnämnd i Södertälje.

Klagandena inkom med påminnelser.

JO inlånade socialförvaltningens i Åstorp kommun akt beträffande Jimmy B.

JO Lavin anförde i ett beslut den 24 september 1996 bl.a. följande.

Allmänt

Socialnämnden skall enligt 12 § SoL verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden skall i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Vård i ett familjehem kan beredas på frivillig väg med stöd av SoL. Regler om beredande av vård utan samtycke finns, när det gäller barn och ungdomar, i LVU.

Vård enligt LVU skall beslutas bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU). Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden (11 § LVU).

I vissa situationer har socialnämnden möjlighet att begära biträde av polis för att genomföra åtgärder enligt LVU. Av 43 § LVU följer sålunda att polismyndigheten är skyldig att lämna biträde bl.a. för att genomföra beslut om vård enligt LVU.

Med ett s.k. HVB-hem avses ett hem inom socialtjänsten, vilket drivs av staten, ett landsting eller en kommun och tar emot enskilda för vård, behandling, omvårdnad eller tillsyn i förening med ett boende. Ett HVB-hem kan också drivas av en enskild person eller sammanslutning. I sådant fall skall hemmet ha minst fem platser eller en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt (6 § socialtjänstförordningen 1981:750, SoF).

Vill en enskild person eller sammanslutning inrätta ett HVB-hem, skall tillstånd enligt 69 § SoL sökas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall utfärda ett skriftligt bevis när ett tillstånd har meddelats. I beviset skall bl.a. anges vem som skall driva hemmet samt den kategori vårdbehövande som det är

godkänt för (32 § SoF). Ett HVB-hem står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där hemmet är beläget. Nämnden har rätt att inspektera verksamheten vid hemmet. Enligt 68 § SoL står HVB-hem också under länsstyrelsens tillsyn och länstyrelsen har rätt att inspektera verksamheten vid sådana hem.

Socialnämndens handläggning

Jimmy B. placerades genom socialnämndens beslut den 16 januari 1995 på fartyget M/Y Bijou med stöd av LVU. M/Y Bijou befann sig vid denna tidpunkt i en hamn i Turkiet. Avsikten var att Jimmy B. och de andra ungdomarna som placerats på båten skulle segla i Medelhavet m.m.

JO har tidigare uttalat sig rörande förutsättningarna för att placera ungdomar, som vårdas enligt LVU, i s.k. båtprojekt utomlands (JO:s beslut den 22 oktober 1982, dnr 2818-1981 samt JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 168). I besluten nämns att barn och ungdomar inte kan vårdas utomlands med stöd av LVU. Detta torde ha sin grund i det förhållandet att man i allmänhet inte kan påräkna att ett annat lands myndigheter skulle tillämpa svensk offentligrättslig lagstiftning (jfr Michael Bogdan, Svensk internationell privat- och processrätt, 4 uppl. 1992, s. 79–83 samt JO:s beslut den 18 januari 1995, dnr 2876-1994). Härav följer att de i LVU-vården ingående tvångsbefogenheterna som regel inte kan utövas utanför Sveriges gränser. Med hänsyn härtill kan vård enligt LVU med placering utomlands inte komma i fråga.

Av det anförda framgår att socialnämnden inte har ägt besluta att placera Jimmy B. utomlands i Donna Sails HVB-hem.

Jag vill i sammanhanget framhålla att det inte finns något hinder mot att ungdomar som vårdas med stöd av LVU rent tillfälligt kan få vistas utomlands. Det är t.ex. möjligt att låta den unge delta i en kortare studie- eller rekreationsresa i ett annat land (se Socialstyrelsens allmänna råd 1983:3, Samarbete om barn och ungdomar, Sverige – Finland, s. 21 samt JO:s beslut den 25 september 1995, dnr 3661-1994).

Jimmy B. synes i och för sig ha accepterat den första placeringen på M/Y Bijou. Av socialnämndens sammanträdesprotokoll inför beslutet den 16 maj 1995 framgår emellertid att B-L. J:s och Jimmy B:s juridiska ombud hade begärt att vården skulle upphöra eller att Jimmy B. skulle placeras på ett visst familjehem i Sverige. Av socialförvaltningens journalanteckningar framgår också att Jimmy B. dagen före hade uttryckt en ovilja mot att återvända till Donna Sails HVB-hem. Även B-L. J. hade före beslutets meddelande klargjort att varken hon eller Jimmy B. kunde acceptera en placering där Donna Sail Aktiebolag var inblandat.

Något klart uttalat medgivande från Jimmy B. och hans mor, B-L. J., till en ny placering på M/Y Bijou förelåg således inte när socialnämnden fattade beslutet den 16 maj 1995. Detta förhållande är ägnat att skärpa kritiken mot nämndens beslut. Nämndens åtgärd innebär att en svensk medborgare mot sin vilja placeras eller m.a.o. förvisas till en främmande plats. Åtgärden kan dock inte anses ha den definitiva innebörd som förutsätts för en tillämpning av föreskrifterna i 2 kap. 7 § första stycket regeringsformen ("landsför-

visning") och artikel 3 protokoll nr 4 till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ("expulsion"). Se proposition 1973:90 s. 299, van Dijk och van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 2. ed. 1990, s. 494 f. samt Harris, O'Boyle och Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, 1995, s. 562 f.

Sedan Jimmy B:s slutliga ståndpunkt blivit att han ville återvända till Marmaris i Turkiet men inte delta i något seglarprojekt, beslutade socialnämndens arbetsutskott den 23 maj 1995 att vården enligt 1 och 3 §§ LVU skulle upphöra samt att Jimmy B. skulle beviljas bistånd enligt 6 § SoL i form av en kontaktman från Donna Sail. Den 26 maj 1995 återvände Jimmy B. tillsammans med kontaktmannen till Turkiet för att där börja arbeta på en restaurang.

Att på frivillig grund bedriva vård av ungdomar utomlands är inte heller det problemfritt. Socialnämnden har nämligen även fortsättningsvis ansvar för den unges förhållanden. Härav följer att nämnden kan behöva göra en framställning till länsrätten om tvångsvård enligt LVU. Vinner en sådan ansökan bifall, kan det uppstå svårigheter att få en sådan dom verkställd i ett annat land. De utländska myndigheternas inställning till framställningen blir därvid avgörande (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 240 samt Socialstyrelsens allmänna råd 1983:3, Samarbete om barn och ungdomar, Sverige – Finland, s. 20 f.).

Den 5 maj 1995 lämnade länsstyrelsen tillstånd enligt 69 § SoL för Donna Sail Aktiebolag att bedriva HVB-hem på M/Y Bijou. Av utredningen framgår emellertid att Jimmy B. placerades på M/Y Bijou långt före denna tidpunkt. Socialnämnden kan inte undgå kritik för att den underlät att förvissa sig om att tillstånd enligt 69 § SoL förelåg för det HVB-hem som Jimmy B. placerades i.

– – –

Länsstyrelsens handläggning

I länsstyrelsens tillståndsbevis för M/Y Bijou av den 5 maj 1995 angavs under rubriken Vårdkategori att LVU-omhändertagna kunde komma i fråga. Mot bakgrund av vad jag ovan uttalat borde denna kategori inte ha upptagits i tillståndsbeviset. I och för sig skall socialnämnden i varje enskilt fall självständigt ta ställning till förutsättningarna för en placering enligt LVU. Det går emellertid inte att komma ifrån att länsstyrelsens utformning av ett tillstånd för HVB-hem är ägnad att påverka socialnämndens uppfattning i frågan. Länsstyrelsen kan således inte undgå kritik för att den i beslutet den 5 maj 1995 uttalat att LVU-omhändertagna kunde komma i fråga.

Huruvida det funnits skäl för länsstyrelsen att bifalla aktiebolaget Donna Sails ansökan om tillstånd att bedriva HVB-hem på M/Y Bijou är en fråga som det inte ankommer på JO att uttala sig om.

Socialtjänstkommittén har i sitt huvudbetänkande Ny socialtjänstlag, SOU 1994:139, framfört åsikter om vilken länsstyrelse som är behörig att meddela tillstånd till HVB-hem som bedriver s.k. båtprojekt. I betänkandet berörs

även frågan om tillsynen av sådana hem. Förslaget bereds för närvarande inom Socialdepartementet. Med hänsyn härtill finner jag inte skäl att göra några uttalanden i denna del.

Fråga om i vilken utsträckning en socialnämnd får begränsa föräldrarnas umgänge och kontakt med ett barn som omhändertagits enligt 6 § LVU

(Dnr 4666-1995)

Den 29 november 1994 gjorde personal på daghemmet O. en anmälan till Sociala distriktsnämnden 11 i Stockholms kommun (numera Stadsdelsnämnden Älvsjö) med anledning av att personalen misstänkte att L., född 1989, som gick på daghemmet, utsattes för sexuella övergrepp.

Den 12 december 1994 beslutade ordföranden för distriktsnämnden att med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) omedelbart omhänderta L. och syskonet M., född 1991. Beslutet underställdes länsrätten i Stockholms län den 19 december 1994. Den 21 december 1994 fastställde länsrätten besluten.

Efter besluten om omedelbart omhändertagande placerades barnen i jourhem. Under tiden den 19 december 1994–17 februari 1995 var L. inskriven på Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken vid Huddinge sjukhus för barnpsykiatrisk utredning. I utlåtande från kliniken den 27 mars 1995 anfördes bl.a. följande.

Läkarundersökning med avseende på tecken på att flickan utsatts för övergrepp genomfördes av dr Kari Ormstad 950123. Därvid framkom inte något som tydde på att L. varit utsatt för sexuella övergrepp. Beslutet om omedelbart omhändertagande av barnen hävdes därefter. Barnen flyttade hem till föräldrarna 950126.

– – –

Inget har i psykologutredning, avdelningsobservation eller kontakt med föräldrarna och familjen framkommit som tyder på att L. utsatts för sexuella övergrepp. Hon har under utredningen inte vid något tillfälle formulerat något i ord som skulle kunna antyda en övergreppssituation. Hon har inte heller företett för övergreppsoffer karakteristiska symtom eller beteendeavvikelser.

I en anmälan till JO klagade S.H., som är far till L. och M., på Socialdistriktsnämnden 11 i Stockholms kommun. Han gjorde gällande att nämnden inte haft skäl att omhänderta barnen enligt 6 § LVU. S.H. ifrågasatte även bl.a. nämndens beslut att inskränka föräldrarnas kontakt med barnen under utredningstiden. Han anförde därvid bl.a. att föräldrarna inte hade kunnat lämna julklappar till barnen på julafton och att de inte hade fått lämna en skriftlig nyårshälsning och några fotografier till barnen.

Efter företagen utredning anförde *JO Knöös* i ett beslut den 18 april 1997 bl.a. följande.

Besluten att omedelbart omhänderta L. och M. har fastställts av länsrätten. JO brukar inte uttala sig i frågor som har prövats av domstol. Omständig-

heterna i detta fall föranleder mig inte att frångå denna princip. Huruvida det funnits skäl för att skilja barnen från föräldrarna är således en fråga som jag inte uttalar mig om.

– – –

Enligt 14 § första stycket LVU har socialnämnden ett ansvar för att kontakten mellan föräldrar och det barn som vårdas med stöd av LVU så långt möjligt upprätthålls. Omständigheterna kan emellertid vara sådana att föräldrarna under viss tid eller tills vidare inte bör träffa barnet. Socialnämnden kan då enligt 14 § andra stycket LVU föreskriva behövliga begränsningar. Denna bestämmelse skall tillämpas restriktivt. Ett beslut om utövande av umgänge får aldrig fattas slentrianmässigt eller av bekvämlighetsskäl.

Bestämmelserna i 14 § LVU gäller endast förhållandena mellan den unge och dennes föräldrar eller vårdnadshavare. Av socialnämndens allmänna befogenhet att besluta om barnens förhållanden under vårdtiden (se 11 § LVU) följer dock att nämnden i princip bestämmer om alla besök hos barnet.

Ett beslut om reglering av umgänge enligt 14 § LVU kan enligt 41 § LVU överklagas hos länsrätten. Det ankommer således i första hand på domstolen att överpröva nämndens beslut att reglera umgänget. JO bör vara återhållsam med att uttala sig i frågor som kan överklagas till domstol.

I förevarande fall bör emellertid noteras att omhändertagandet av L. och M. ägde rum inför och varade över jul- och nyårshelgerna. Det framstår därför som förvånande att nämnden inte kunde medverka till att Y. T-H. fick lämna julklappar till barnen på julafton. I sammanhanget vill jag även nämna S.H:s påstående att förvaltningen inte tillät att han och Y. T-H. via jourfamiljens handledare överlämnade en nyårshälsning till barnen. I hälsningen stod det följande.

> Nyårsafton 1994
>
> Hej L. och M!
>
> Mamma och pappa längtar jättemycket efter er. Vi hoppas att mamma snart kan komma och hälsa på er och att ni snart kan komma hem till oss.
>
> Här får ni några julkort från G., moster I. och Te. och en varsin julklapp till er från mormor och morfar som ni egentligen skulle ha fått på julafton men som ni får nu i stället.
>
> Kom ihåg att mamma och pappa tycker om L. och M. mest i hela världen.
>
> Kramar och pussar från mamma och pappa.
>
> PS. Vi skickar med några kort från i somras som ni kan visa för B. och To.

Socialnämnden har inte bemött S.H:s uppgifter om nämndens vägran att tillåta att nyårshälsningen vidarebefordrades. För egen del anser jag att hälsningen är av så oskyldig karaktär att det är svårt att förstå att ett överlämnande inte skulle ha kunnat ske. Jag vill också påpeka att nämndens beslut om umgängesbegränsning endast avsåg att föräldrarna inte fick besöka barnen eller ta kontakt med dem per telefon. Något beslut om förbud för föräldrarna att skriva till barnen hade inte fattats.

Enligt min mening bör nämnden vara försiktig med att skära av all den kontakt som omhändertagna barn kan ha med sin hemmiljö. Ett sådant beslut får ytterst bero på karaktären av de misstankar som föreligger och vilka risker som en kontakt kan medföra för barnen. Med hänsyn till det anförda finner jag det anmärkningsvärt att nämnden inte närmare undersökte möjligheterna att låta barnen träffa andra närstående än föräldrarna eller bekanta som de eventuellt brukar fira jul och nyår med. Det har inte framkommit något som talar för att detta skulle ha stört utredningen.

Fråga om enskilds kontakter med en socialnämnd inneburit en begäran om bistånd eller endast inhämtande av upplysningar

(Dnr 3098-1996)

I en anmälan till JO riktade C.Ö. klagomål mot Socialnämnden i Umeå kommun. Han anförde därvid bl.a. följande. Troligen i januari eller februari 1996 begärde och fick han löfte av handläggare på socialförvaltningen om bistånd till bl.a. reparation av sin bil. Trots denna överenskommelse fick han inget beslut från förvaltningen förrän efter flera månader och sedan han hade gjort en polisanmälan mot handläggaren. Han överklagade det avslagsbeslut han därvid fått men det tog förvaltningen alldeles för lång tid att vidarebefordra överklagandeskriften till länsrätten.

Efter remiss anförde gruppledaren Leif Karlsson vid socialförvaltningen i Umeå kommun följande.

När det gäller löfte om billån, bilreparationer samt bilköp är åsikterna olika om vad som sagts vid ett besök på socialtjänsten av C.Ö. Rent generellt ges inga löften om sådant då det inte går under bedömningen skälig levnadsnivå. Skälen skall vara mycket starka för att få sådan hjälp. Enligt socialsekreterare Nilla Borg och de journalanteckningar som finns gavs inga sådana löften. – – – Däremot upplystes C.Ö. om att han fick möjlighet (visst bistånd) att ta reda på vad reparationer etc. skulle kosta och att han hade möjlighet att ansöka om bistånd för att få saken prövad.

Beslut i ärendet föregicks av ett flertal telefonsamtal från C.Ö. Vid dessa telefonsamtal diskuterades saken fram och tillbaka huruvida C.Ö. blivit lovad bistånd till bilreparationer, bilköp eller billån, men det var inte klart att C.Ö. ville ha beslut i saken. När det klart framgick att C.Ö. ansökte om bistånd till bilreparation eller bilköp och att han efterfrågade ett beslut gavs ett sådant beslut (se beslut 960306). Den 14/3 1996 kom ett fax från C.Ö. där han bad oss *ompröva* beslut daterat den 960306 (omprövning inte överklagan). C.Ö. fick ett avslagsbeslut gällande billån den 960315. Detta beslut överklagades av C.Ö. varmed yttrande skrevs och skickades till länsrätt (yttrande 960327).

Det s.k. dröjsmålet från vår sida beror inte på annat än att det ej klart framgick att C.Ö. ansökte om bistånd, utan diskussionerna per telefon var mer baserat på huruvida C.Ö. blivit lovad eller inte lovad bilreparationer, bilköp eller betalning av billån. När det blev klart att C.Ö. verkligen sökte bistånd handlades också ärendet i vederbörlig ordning.

Till remissvaret fogades kopior av beslut m.m.

C.Ö. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 31 oktober 1996 anförde *JO Lavin* bl.a. följande.

När det gäller anmälan mot Socialförvaltningen i Umeå kommun framgår det av utredningen att förvaltningen i beslut den 6 mars 1996 avslog C.Ö:s ansökan om bistånd till bl.a. kostnader för bilreparation eller inköp av ny bil. I skrivelse daterad den 14 mars 1996 begärde C.Ö. omprövning av beslutet. I nytt beslut den 15 mars 1996 vidhöll socialförvaltningen avslagsbeslutet. C.Ö:s överklagande är daterat den 19 mars, och socialförvaltningen förefaller ha vidarebefordrat överklagandeskriften, tillsammans med ett eget yttrande,

till länsrätten den 27 mars 1996. Vad som kommit fram i denna del föranleder ingen kritik från min sida.

Det går knappast att i efterhand utreda exakt vad som sagts i telefonsamtal mellan C.Ö. och socialförvaltningens handläggare. Det förefaller i och för sig som om C.Ö. på ett ganska tidigt stadium fört frågan om bistånd till reparation av bil på tal. Jag vill rent allmänt framhålla att om det inte är helt klart att den enskilde önskar endast upplysningar hans begäran skall uppfattas som en framställan om bistånd och således avgöras i ett beslut (se bl.a. JO 1987/88, s. 151 f.). Jag anser att om en tjänsteman är osäker på vad den enskilde menar i t.ex. ett samtal med tjänstemannen eller en skrivelse till myndigheten, denne bör försöka undanröja osäkerheten genom en direkt fråga till den enskilde. Det sagda torde följa av den serviceskyldighet som genom 4 § förvaltningslagen (1986:223) ålagts myndigheter. Om socialförvaltningen således varit oviss om huruvida C.Ö. begärde bistånd till kostnader för reparation av sin bil m.m., eller om hans begäran bara avsåg upplysningar, borde förvaltningen ha tagit reda på vad som åsyftades. Vid telefonsamtalen har tydligen diskuterats om viss hjälp lovats C.Ö. Härav borde socialförvaltningen nog ha kunnat dra den slutsatsen att C.Ö. önskade bistånd.

Fråga om en socialnämnds möjlighet att återkalla ett beslut att bevilja bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen

(Dnr 2043-1996)

J.A. klagade i en anmälan till JO på förutvarande Sociala distriktsnämnden 10, nuvarande Årsta stadsdelsnämnd, i Stockholms kommun. Hon anförde bl. a. att hennes ansökan om socialbidrag för april månad 1996 felaktigt hade avslagits.

Efter remiss anförde Sociala distriktsnämnden 10 i Stockholms kommun i ett yttrande bl. a. följande.

Bakgrund

J.A. har varit aktuell på socialdistriktets ekonomisektion sedan 1991. Socialsekreterare Ingrid Tranberg har hela tiden varit hennes handläggare. På grund av hennes sociala situation har hon bedömts behöva också annat bistånd än socialbidrag. – – – Med hänsyn till denna bakgrund har det ställts krav på J.A. att hon skall infinna sig på inbokade besök hos socialsekreterare antingen på vuxensektionen eller på ekonomisektionen innan hon beviljas ekonomiskt bistånd. Utbetalning sker då genom snabbutbetalning i kassan vid besökstillfället. Kommer J.A. ej enligt uppgjord planering annulleras utbetalningen. Beslut fattas sedan utifrån den aktuella situationen om avslag eller om utbetalning vid senare tillfälle. Överenskommelse om nästa besök har gjorts vid besökstillfälle månad för månad. J.A. har haft socialbidrag och kontakt med distriktet under lång tid och är väl förtrogen med rutiner och krav i samband med ansökan.

Den 2 april kom J.A. inte till överenskommet besök. Den aktuella tiden var bestämd vid föregående möte den 18 mars. Socialsekreteraren erinrar sig att J.A. skrev upp tiden i sin almanacka och att hon försäkrade sig om att J.A. var införstådd med att hon måste medverka till utredningen genom att komma till nästa möte om hon skulle vara tillförsäkrad bidrag.

J.A. kom istället den 4 april. Den dagen var socialsekreterare Ingrid Tranberg ledig vilket J.A. bör ha fått information om ifall hon frågade i receptionen. Det fanns inget meddelande till henne eftersom det inte var planerat att hon skulle komma denna dag. Nästa gång hon hörde av sig till Ingrid Tranberg var i mitten av april då hon ringde. Hon fick då besked om att utbetalning 2 april annullerats eftersom hon inte kom eller hört av sig enligt överenskommelse och att detta innebär avslag på ansökan för april. Den 24 april får hon vid personligt besök avslagsbeslutet och gör samtidigt på plats en överklagan. Denna ligger fortfarande hos Länsrätten för prövning.

– – –

J.A. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

JO tog del av Länsrättens i Stockholms län dom av den 5 juli 1996.

JO Knöös anförde i ett beslut den 24 april 1997 följande.

J.A. och nämnden har olika uppfattningar om vilken dag som J.A. skulle besöka handläggaren av biståndsärendet. Det är inte sannolikt att jag kan bringa klarhet i frågan. Jag har därför inte funnit skäl att fortsätta utredningen i denna del.

När det gäller beslutet att avslå J.A:s ansökan om bistånd för april månad 1996 vill jag anföra följande.

På J.A:s ansökan om bistånd har antecknats ett beslut den 1 april 1996. Enligt detta beslut har J.A. beviljats visst ekonomiskt bistånd. Under beslutet har den 3 april 1996 antecknats följande.

Beslutet 960401 återtages på grund av att sökande inte kom till besöket som överenskommits med sökanden 960318 vid besök hos utredaren. Sökande medverkar därmed inte i utredningen.

J.A. överklagade beslutet hos Länsrätten i Stockholms län. Länsrätten har i dom den 5 juli 1996 bifallit J.A:s överklagande på den grunden att förutsättningar inte har förelegat att med stöd av 27 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) ändra beslutet den 1 april 1996. Länsrätten anförde att beslutet den 3 april att återta det tidigare beslutet klart och otvetydigt varit till nackdel för J.A.

Sociala distriktsnämnden har i sitt yttrande till JO inte berört på vilken grund beslutet av den 1 april 1996 enligt nämndens mening har kunnat ändras.

En myndighet som finner att ett beslut är uppenbart oriktigt kan under vissa i 27 § FL angivna förutsättningar ompröva detta. En förutsättning för att ompröva beslutet är dock att ändringen inte blir till nackdel för någon enskild part. Innan ett beslut är meddelat har dock en myndighet möjlighet att återkalla eller ändra detta (se bl. a. Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 4 uppl. s. 329 f. och Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 18 uppl. s. 72

f.). Fråga är då när ett beslut inte längre kan återkallas eller ändras, dvs. vinner s.k. negativ rättskraft.

Enligt principer som utbildat sig i förvaltningsrättslig praxis vinner s.k. gynnande beslut, t. ex. ett beslut att bevilja bistånd, normalt negativ rättskraft *senast* vid den tidpunkt när beslutet expedierats eller på annat sätt tillkännagetts för adressaterna.

Skyldighet att expediera ett beslut föreligger enligt Alf Bohlin (Bohlin, Allmänna handlingar, Stockholm 1988 s. 165 f.) endast i fall då det förekommer en speciell författningsregel enligt vilken myndigheten är skyldig att på angivet sätt meddela eller tillhandahålla beslutet. Bestämmelser av detta slag är emellertid relativt sällsynta och saknas t. ex. vad gäller beslut meddelade av socialnämnd. Den allmänna bestämmelsen i 21 § FL om att en part skall underrättas om innehållet i ett beslut utgör inte en föreskrift om att beslutet skall expedieras. Ett beslut av här aktuellt slag, som således inte erfordrar expediering, får då anses vinna negativ rättskraft genom protokollsjustering eller då det på annat sätt erhåller sin slutliga form. Efter det att ett gynnande beslut vunnit negativ rättskraft kan beslutet ändras endast om tvingande säkerhetsskäl föreligger, beslutet grundats på felaktiga uppgifter som den gynnade medvetet lämnat eller om det finns ett återkallelseförbehåll grundat på föreskrift i författning. JO Pennlöv har i ett beslut den 29 november 1996, JO:s dnr 1471-1996, vad beträffar tidpunkten för ändringsmöjligheternas upphörande när ett beslut inte skall expedieras anfört att denna torde anknyta till tidpunkten för offentlighetens inträde. Anbringat på förhållandena i detta fall, vilket torde låta sig göra, har beslutet av den 1 april 1996 blivit offentligt i och med att det antecknats på J.A:s ansökan om bistånd. Härefter har sociala distriktsnämnden inte utan vidare kunnat ändra biståndsbeslutet. Som länsrätten anfört har omprövning enligt 27 § FL inte kunnat ske till J.A:s nackdel.

Sociala distriktsnämndens åtgärd att återta beslutet av den 1 april 1996 har således varit felaktig och nämnden kan inte undgå kritik för det inträffade.

Handläggningen av ett ärende rörande tillsättning av vikariat som chefsöverläkare. Fråga om tillämpningen av förordningen (1982:771) om behörighet till vissa tjänster inom hälso- och sjukvården och om tillsättning av av sådana tjänster

(Dnr 4439-1995)

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade G.S. sjukhusledningens vid Malmö allmänna sjukhus handläggning av ett ärende rörande ledigkungörande och tillsättning av *dels* en tjänst som specialistläkare vid sjukhusets centrum för laboratoriemedicin, blodcentralen, en befattning som var inrättad som en överläkartjänst, *dels* ett vikariat som tf. chefsöverläkare vid samma blodcentral.

Utredning

Anmälan remitterades till sjukvårdsdirektören vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen i Malmö kommun för utredning och yttrande såvitt avsåg förfarandet vid vikariatstillsättningen av den aktuella chefsöverläkartjänsten. Sjukvårdsdirektören Olle Östman inkom med ett remissvar.

Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från hälso- och sjukvårdsförvaltningen och Socialstyrelsen.

G.S. yttrade sig över remissvaret och inkom därjämte med en skrift jämte bilagor vari ytterligare kritik har riktats mot bl.a. sjukhusledningen.

JO Lavin anförde i beslut den 15 oktober 1996 följande såvitt avser vikariatstillsättningen.

Bedömning

Rättslig reglering

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna handlat enligt de författaranderegler som gäller för dem. Rättsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare på det kommunala och landstingskommunala området har i princip privaträttslig karaktär. På detta område saknas i stor utsträckning regelsystem rörande anställningsförfarandet (se t.ex. AD 1985 nr 129). Att märka är dock att tjänstetillsättningsbesluten på detta område kan överklagas enligt kommunallagens (1991:900) bestämmelser om laglighetsprövning.

Ett område där vissa regler finns vad gäller tjänstetillsättning är hälso- och sjukvårdsområdet. Förfarandet vid tillsättning av läkartjänster regleras i behörighetsförordningen. Av förordningens 8 § framgår att landstinget skall

kungöra en tjänst för en specialistutbildad läkare. En sådan tjänst får dock tillsättas utan kungörelse om särskilda skäl föreligger. Kungörelse skall införas i Post- och Inrikes tidningar eller, om regeringen medger det, i annan publikation. I förordningens 10 § anges att vid tillsättning av en specialistläkartjänst vid en enhet inom hälso- och sjukvården som upplåtits för grundläggande utbildning av läkare tre sakkunniga skall pröva varje sökandes behörighet och bedöma skickligheten hos samtliga behöriga sökande. I 16 § i samma förordning föreskrivs att ett vikariat på läkartjänst som beräknas vara minst sex månader i följd tillsätts i samma ordning som tjänsten om Socialstyrelsen inte medgett undantag. I 7 § samma förordning hänvisas till bestämmelser i 3 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434) vad gäller läkartjänster som är förenade med tjänst som lärare vid en högskola. I 14 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, stadgas bl.a. vid vilka hälso- och sjukvårdsenheter en specialistkompetent chefsöverläkare skall finnas om det behövs med hänsyn till patientsäkerheten.

– – –

Tillsättningsförfarandet rörande vikariatet som tf. chefsöverläkare vid blodcentralen

Av utredningen i ärendet har framgått att läkaren K.S. den 31 maj 1995 förordnats som tf. chefsöverläkare vid blodcentralen vid MAS sjukhus för tiden 1995-07-01–1995-12-31. Utredningen har visat att denna tjänstetillsättning skett utan föregående kungörelse och sakkunnigprövning. JO kan inte uttala sig om lämpligheten av hälso- och sjukvårdsförvaltningens beslut att ge K.S. vikariatet.

Vad gäller det formella förfarandet vid tillsättningen vill jag anföra följande. Av 14 § HSL följer att en chefsöverläkare vid enhet för diagnostik eller vård och behandling skall ha specialistkompetens. Enligt 16 § behörighetsförordningen skall ett vikariat på läkartjänst som beräknas vara minst sex månader i följd tillsättas i samma ordning som tjänsten om inte Socialstyrelsen medgett undantag. Av utredningen i ärendet har framgått att det aktuella vikariatet omfattat minst sex månader och att Socialstyrelsen inte har medgett något undantag enligt 16 §. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har därför bort tillämpa samma anställningsförfarande som vid tillsättningen av en ordinarie specialistläkartjänst. Förvaltningen hade därför enligt 8 § behörighetsförordningen bort kungöra vikariatstjänsten. Några särskilda skäl att avstå från en sådan kungörelse har inte framförts i remissvaret. En sakkunnigprövning enligt 10 § behörighetsförordningen hade också bort ske. Jag anser det inträffade inte godtagbart och förutsätter att sjukhusledningen i framtiden beaktar gällande förfaranderegler vid tillsättning av vikariat på läkartjänst. Enligt min mening finns skäl att sända Socialstyrelsen en kopia av detta beslut för kännedom. Jag finner inte anledning att gå vidare i saken.

Fråga om behandling av en häktad person som av domstol dömts till rättspsykiatrisk vård

(Dnr 1107-1996)

Bakgrund

P.P. häktades den 2 december 1995 av Umeå tingsrätt. Som häktningsskäl angavs att P.P. på sannolika skäl var misstänkt för grovt rattfylleri samt att det fanns risk för att han avvek eller på annat sätt undandrog sig lagföring och straff. Samma dag blev han intagen på häktet Umeå. Den 20 december 1995 beslutade Lycksele tingsrätt att han skulle genomgå en rättspsykiatrisk undersökning. Han överfördes den 21 december 1995 till Norrlands universitetssjukhus, psykiatriska kliniken, i Umeå för frivillig vård enligt hälso- och sjukvårdslagen. Under sin vistelse på kliniken genomgick P.P. den rättspsykiatriska undersökningen.

Den 29 januari 1996 dömdes P.P. av Lycksele tingsrätt till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Tingsrätten förordnade att han skulle kvarbli i häkte till dess att domen i ansvarsdelen vunnit laga kraft mot honom. Han överfördes den 31 januari 1996 från Norrlands universitetssjukhus i Umeå till Östra sjukhuset, psykiatriska kliniken, Göteborgs kommun, där han sedan var intagen under tiden den 2 februari–den 13 mars 1996. Den 15 mars 1996 försatte Hovrätten för Övre Norrland P.P. på fri fot.

P.P. var således frihetsberövad – dels såsom häktad, dels såsom häktad och intagen på sjukvårdsinrättning – under tiden den 2 december 1995 – den 15 mars 1996.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade P.P. bl.a. på att han inte fått vistas utomhus under den tid som han varit häktad inför huvudförhandlingen i tingsrätten samt sedan han överförts till Östra sjukhuset.

Utredning

Anmälan remitterades till chefen för häktet Umeå samt till sjukvårdsdirektören i Göteborgs kommun för utredning och yttrande.

Överläkaren Lennart Brimstedt, avd 36, Östra sjukhuset, Göteborgs kommun, lämnade följande yttrande.

P.P., – – –, dömdes av Lyckseles Tingsrätt 96 01 21 (*rätteligen 96 01 29; JO:s anm.*) till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. P.P. överfördes till Göteborg, Psykiatriska kliniken, Östra sjukhuset, avd 11 – 96 02 02. P.P. hade vid detta tillfälle inte godtagit domen men ej heller överklagat.

Vid intagningen förelåg osäkerhet om vilka restriktioner, som ålåg P.P. med anledning av häktningen. Med anledning av detta kontaktade undertecknad chefsåklagare Fred Östling 96 02 19 samt 96 03 06 för att utverka möjligheter för P.P. att röra sig på sjukhusområdet med hjälp av

personal. 96 03 06 förekom även diskussion med åklagare Tomas Olsson i Lycksele. Båda åklagarna var överens om full restriktion så att P.P. över huvud taget inte kunde lämna avd 36. P.P. hade vid detta tillfälle ännu inte överklagat domen.

Vid hovrättsförhandlingar i Umeå 96 03 15 försattes P. på fri fot.

P.P. var således frihetsberövad mellan 96 02 02 och 96 03 13 men utöver detta förekom ingen specifik psykiatrisk insats utöver allmän omvårdnad.

Det är undertecknads uppfattning att lagstiftningen angående tidsperioden från domslut gällande rättspsykiatrisk vård med eller utan särskild utskrivningsprövning och överklagande samt ny rättegång är oklar. I detta speciella fall hade P.P. för avsikt att överklaga domen men ärendet drog ut på tiden, då P.P. ville byta advokat. P.P. valde emellertid till slut att hålla kvar sin första advokat och detta är förklaringen till att perioden fram till överklagandet blev särskilt lång. Något skriftligt medgivande om att vård kunde påbörjas förelåg givetvis inte i detta ärende, vare sig från åklagares eller P.P.:s sida.

Det var undertecknads uppfattning, vilket finns dokumenterat i journalhandlingar, att det var olyckligt med en så pass sträng restriktion för P.P.:s del. Ingen av åklagarna, Tomas Olsson eller Fred Östling, var emellertid beredd att lätta på restriktionerna, varför jag såg mig nödsakad att hålla P.P. frihetsberövad helt inne på avd 36 under hela den omnämnda perioden.

Tf styresmannen Karin Sparrman avgav remissvar för häktet Umeå.

I beslut den 16 april 1997 uttalade *JO Knöös* – sedan hon tagit del av bl.a. journalanteckningar rörande P.P. och telefonupplysningar och efter samråd med JO Pennlöv som har tillsynen över kriminalvården – bl.a. följande.

Rättslig reglering

Lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) innehåller bestämmelser om vilka rättigheter som tillkommer en häktad person under häktningstiden. För det fall att den häktade är underkastad restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken (RB) kan undersökningsledaren eller åklagaren enligt 16 § häkteslagen besluta om inskränkningar i den häktades rätt.

Enligt 8 § häkteslagen skall en häktad person ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme, om inte synnerligt hinder möter däremot. Någon möjlighet att till följd av restriktioner inskränka rätten till utomhusvistelse finns inte (se 16 § häkteslagen). Av 19 § följer emellertid att 8 § inte tillämpas beträffande häktad som förts över till sådan sjukvårdsinrättning där vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) kan ges. Enligt 8 § LRV gäller vidare att restriktioner för bl.a. häktade endast kan avse inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, att ta emot besök eller att samtala i telefon med utomstående.

Den som är anhållen eller häktad kan under vissa förutsättningar ges rättspsykiatrisk vård (4 och 5 §§ LRV). Enligt 8 § första stycket LRV gäller de vårdföreskrifter som anges i 16–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) beträffande behandlingen vid rättspsykiatrisk vård. Enligt 17 § första stycket LPT avgörs frågor rörande behandlingen ytterst av chefsöverläkaren vid den enhet där patienten vårdas.

Om den som har dömts till rättspsykiatrisk vård är häktad, skall – under förutsättning att den dömde och åklagaren medger att så sker – vården påbörjas även om beslutet inte har vunnit laga kraft (7 § LRV).

Bedömning

Den 2 december 1995 blev P.P. intagen på häktet Umeå, där han kvarblev till den 21 december 1995. Enligt remissvaret från häktet Umeå erbjöds P.P. varje dag möjlighet till en timmes utomhusvistelse i promenadgård under den tid som han vistades på häktet. Även under tiden på Norrlands universitetssjukhus i Umeå, som varade den 21 december 1995–den 31 januari 1996, fick han, enligt inhämtade uppgifter, tillfälle att vistas utomhus varje dag utom de dagar det inte fanns personal att avdela för rasterna. Jag finner inte skäl att gå vidare i dessa delar.

Den 31 januari 1996 påbörjades transport av P.P. till Östra sjukhuset i Göteborg, dit han anlände för vård den 2 februari 1996. Någon rättspsykiatrisk vård påbörjades emellertid inte, eftersom P.P. inte medgav att så skedde (7 § LRV).

Enligt Östra sjukhusets journalanteckningar var P.P. underkastad åklagarrestriktioner bestående i "att inte gå ut, men i övrigt röra sig fritt på sjukhuset". Av utredningen framgår emellertid att det inte hade meddelats några åklagarrestriktioner rörande P.P. Med hänsyn till de särskilda häktningsskäl som angavs i tingsrättens häktningsprotokoll – risk för att den misstänkte avvek eller på annat sätt undandrog sig lagföring – fanns det inte heller lagliga förutsättningar att meddela åklagarrestriktioner (se 24 kap. 5 a § första stycket RB).

Lennart Brimstedt, som ansvarade för P.P. under dennes vistelse på Östra sjukhuset, har i sitt handlande styrts av uppfattningen att åklagare hade inskränkt P.P:s rätt till utomhusvistelse. Som framgått måste denna uppfattning ha haft sin grund i ett missförstånd. Oavsett hur det förhåller sig härmed anser jag att inläggningen på sjukhuset medförde att LRV:s bestämmelser blev tillämpliga rörande behandlingen av P.P., trots att någon rättspsykiatrisk vård inte påbörjades under hans vistelse på Östra sjukhuset. Enligt min mening skulle således behandlingsfrågor – och därmed också frågan om möjlighet till utomhusvistelse – under vårdtiden ytterst ha avgjorts av chefsöverläkaren vid den enhet där P.P. vistades (8 § första stycket LRV jfr med 17 § första stycket LPT).

Lagstiftningen på det aktuella området är emellertid svårtillgänglig. Eftersom regeringen den 9 november 1995 beslutat att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att utvärdera LPT och LRV (S 1995:11) finns därför skäl att översända en kopia av detta beslut till Regeringskansliet, Socialdepartementet för kännedom.

Vad som i övrigt förekommit föranleder inte något ingripande från min sida.

Avslutningsvis vill jag understryka vikten av att tjänstemän som ansvarar för behandlingen av häktade personer är väl insatta i de bestämmelser som gäller härom enligt RB, häkteslagen, LRV och LPT.

Fråga om Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) med tillämpning av 19 § lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område kunnat ta upp en anmälan från en nära anhörig (son) till utredning oaktat fullmakt från patienten ej förelåg

(Dnr 1980-1996 och 2683-1996)

L-O.L:s son gav i januari 1996 in en anmälan till HSAN rörande behandlingen av L-O.L. vid Norrlands universitetssjukhus. L.-O.L. kritiserade i sin anmälan till JO (JO:s dnr 1980-1996) HSAN för att nämnden i ärendet rörande disciplinpåföljd (172/96:A 3) översände samtliga L-O.L:s sjukjournaler till hans son. L-O.L. yrkade i sin anmälan även skadestånd för psykiskt lidande p.g.a. det inträffade.

Anmälan remitterades till HSAN för utredning och yttrande. Remissvaret från HSAN gavs av generaldirektören Anita Werner. Denna hänvisade också till ett yttrande av handläggaren, avdelningsdirektören Birgitta Liliewall. Anita Werner anförde i sitt yttrande bl.a. följande.

Enligt 19 § lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område får, förutom av vissa myndigheter, anmälan till nämnden göras av den patient som saken gäller eller, om patienten inte själv kan anmäla saken, en närstående till denne. I förarbetena (prop. 1993/94:149) sägs att anhörigas rätt att göra en anmälan till HSAN är begränsad till fall då patienten är "oförmögen" att själv göra anmälan. Sådana fall är, förutom givetvis då patienten är avliden, då denne är underårig eller allvarligt fysiskt eller psykiskt sjuk eller handikappad.

Det har sålunda förekommit att man godtagit en anmälan från anhörig efter att ha gjort bedömningen att patientens psykiska sjukdom är så allvarlig att han eller hon är oförmögen att själv göra anmälan. Av hänsyn till patientens integritet måste stor försiktighet iakttagas vid sådana bedömningar.

Har man väl godtagit en person som anmälare kan man självfallet inte hindra honom eller henne – annat än under de snäva förutsättningar som anges i sekretesslagen – från att få tillgång till handlingarna i ärendet.

I det nu aktuella fallet fanns det enligt min uppfattning inte underlag för att anse att patienten var oförmögen att själv göra anmälan. En anmälan från anhörig som saknade fullmakt från patienten borde sålunda inte ha godtagits och följaktligen borde denne inte heller ha fått tillgång till patientjournalen.

L-O.L. bereddes möjlighet att kommentera remissvaret.

Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från HSAN.

Chefsöverläkare Anna-Maria af Sandeberg och 1:e chefläkare William Thorburn vid Norrlands universitetssjukhus riktade i en senare anmälan (JO:s dnr 2683-1996) kritik mot HSAN för samma sak.

JO Lavin anförde i beslut den 14 oktober 1996 följande.

Av utredningen har framgått att HSAN godtagit sonens anmälan dit, trots att underlaget för ett sådant ställningstagande varit bristfälligt. Detta har sedan fått till följd att L-O.L:s sjukjournaler kommunicerats med hans son. HSAN har i sitt remissvar konstaterat att sonen inte skulle ha fått tillgång till journalerna. Jag finner på samma sätt det inträffade inte godtagbart.

Om en närstående gör en anmälan till HSAN bör nämnden innan handläggningen inleds, med stöd av 22 § disciplinpåföljdslagen, förelägga anmälaren att inkomma med fullmakt från patienten att föra dennes talan eller med utredning rörande patientens oförmåga att själv göra en anmälan. Om anmälan inte kompletteras på detta sätt skall den avvisas. Som HSAN har anfört måste frågan om en anhörig till en patient kan godtas som anmälare prövas med stor noggrannhet. I annat fall kan följdverkningar som de aktuella inträffa och den sekretess som skyddar uppgifter om enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden på ett felaktigt sätt komma att brytas.

Med hänsyn till vad som anförts i andra stycket av HSAN:s remissvar vill jag understryka att nämnden har att pröva frågan huruvida en närstående kan godtas som anmälare så snart frågan uppmärksammas. Jag kan konstatera att det av handlingarna i ärende JO:s dnr 2683-1996 framgår att HSAN efter JO:s remiss har avskrivit disciplinärendet sedan L-O.L:s son inte har efterkommit ett föreläggande om att inkomma med fullmakt eller en anmälan med patientens egenhändiga underskrift. Jag förutsätter att HSAN vidtar åtgärder för att förhindra att vad som passerat upprepas.

JO uttalar sig inte i frågor om skadestånd.

Med den kritik som uttalats ovan avslutas ärendet.

Handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

(Dnr 2009-1996)

Bakgrund

R.B. ansökte den 25 april 1995 hos socialförvaltningen i Karlshamns kommun om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Den 2 maj 1995 beslutade socialförvaltningen om insatser av personlig assistent med 25 timmar i veckan under den tid som försäkringskassan utredde tidsåtgången totalt. Därefter meddelade förvaltningen ytterligare fyra beslut, varigenom R.B. successivt beviljades utökad assistans. Således beviljades han insatser av personlig assistent genom beslut den 9 maj 1995 med 35 timmar i veckan och den 1 juli 1995 med ytterligare sex timmar i veckan under månaderna juli–augusti 1995. Den 28 februari 1996 beviljade förvaltningen R.B. 45 timmars assistans i veckan. Dagen därpå beviljades han ytterligare 25 timmars personlig assistans per vecka under den tid som han skulle behandlas på sjukhus.

Den 10 april 1996 beslutade Socialförsäkringsnämnden, Blekinge läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret i Karlshamn, att rätt till assistansersättning förelåg för R.B. fr.o.m. maj 1995 med 2 973 timmar per år, dvs. i genomsnitt 57 timmar i veckan.

Sedan R.B. överklagat socialförsäkringsnämndens beslut till Länsrätten i Blekinge län medgav länsrätten i dom den 22 april 1997 R.B. assistansersättning med 67 timmar per vecka.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade R.B. på Socialnämnden i Karlshamns kommun och på Blekinge läns allmänna försäkringskassa. Därvid har han klagat bl.a. på socialnämndens handläggning av ärendet rörande hans rätt till assistans enligt LSS.

Utredning

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Karlshamns kommun för utredning och yttrande rörande nämndens ansvar för ärendets handläggning. Socialnämnden avgav följande remissvar.

R.B. ansöker 1995-04-25 första gången om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Hans livssituation hade då drastiskt förändrats genom en närståendes död. I samband härmed erhöll R.B. omedelbart insatser av kommunens hemtjänst.

Kommunens handläggare besökte den 2 maj 1995 R.B. på hans arbetsplats. Anledningen till att besöket skedde på arbetsplatsen var att vi hade uppfattat att R.B. önskade detta eftersom han inte ville ha besök i hemmet, som R.B. markerat tillhör hans privata sfär.

Vid besöket konstaterades att R.B. tillhör LSS personkrets och att han borde vara berättigad till personlig assistent. R.B. markerade under samtalet att han hade en mycket sträng syn på begreppet integritet. Man var överens om att en assistent borde ordnas så snabbt som möjligt. Då R.B. vistades på arbetsplatsen mellan 4 och 6 timmar per arbetsdag skulle därvid det omedelbara behovet av hjälp vara när han kom hem för matlagning, ta fram kläder till nästföljande dag samt förbereda frukost. Vidare förelåg behov av hjälp med tvätt, städ, läsa post, gå till bank etc. Därutöver behövdes hjälp med insulinkontroll. Samma dag som besöket beslutades att bevilja R.B. 25 timmars personlig assistent per vecka i avvaktan på Försäkringskassans beslut.

En vecka senare besökte kommunens handläggare samt arbetsledaren för den personliga assistenten åter R.B. Syftet med besöket var att bättre bedöma hjälpbehovet och att kunna planera arbetet för den personliga assistenten på ett bra sätt. Efter förnyad prövning kom handläggaren fram till att behovet av personlig assistent borde ökas till 35 timmar per vecka, vilket också beviljades samma dag i avvaktan på Försäkringskassans beslut. I kontakt med kommunens arbetsledare för de personliga assistenterna har framkommit att R.B. varit nöjd med sin assistent, men velat ha denna på heltid. Heltid motsvarar 37 tim per vecka varvid bedömningen har gjorts att avvikningen inte varit större än att den kunnat avvakta Försäkringskassans prövning i frågan.

R.B. har därefter beviljats 6 timmars "extra" assistans pr vecka för utåtriktad verksamhet under 1995-07-01–1995-08-31. Dessa timmar var inte hårdare styrda än att det borde varit möjligt att på ett smidigt sätt lösa ett bra deltagande i exempelvis Östersjöfestivalen i Karlshamn.

I november 1995 kontaktades kommunens handläggare av Försäkringskassan som ville göra ett gemensamt hembesök hos R.B. för att kunna slutföra Försäkringskassans utredning i frågan. Vi brukar ha detta samarbetet

med Försäkringskassan eftersom vi tidigare gjort provisoriska beslut i avvaktan på Försäkringskassans bedömning.

Besöket genomfördes 1995-11-17, men blev mycket kort på grund av att R.B. uppfattade frågorna som integritetskränkande. Hans önskemål var att ha en assistent på heltid. Försäkringskassans handläggare ansåg det meningslöst att fortsätta besöket.

Ärendet blev åter aktuellt i mitten av februari i år i samband med att Försäkringskassan delgav sin utredning med förslag till beslut. Socialförvaltningen medverkade inte i denna utredning efter det gemensamma hembesöket.

Undertecknad Peter Jansson hade den 15 februari ett längre samtal med E.A. E.A. hade då, som framgår av anmälan, under några dagar försökt att nå handläggande tjänsteman vid Socialförvaltningen. Det är alltid olyckligt när vi upplevs som svåra att få kontakt med, men vi kan inte i detta ärende se att någon oskälig tidsutdräkt förelegat.

Under vårt samtal framförde E.A. önskemål om 107 timmars personlig assistans per vecka. Då kunde någon timmas reduktion bli aktuell genom R.B.:s och E.A.:s samboförhållande. Jag betraktade framförda synpunkter som en ny ansökan samt att inom en vecka skulle jag lämna besked om när beslut skulle kunna fattas med anledning av den nya ansökan. Beträffande påståendet att R.B.s blivande hustru skulle ha det yttersta ansvaret för R.B. måste undertecknad Peter Jansson med beklagande konstatera, att jag tydligen uttryckt mig oklart i samtalet med E.A. Eftersom vi inte hade någon fullmakt för E.A. att göra ansökan för R.B. kontaktades R.B. den 19 februari varvid han bekräftade att det var hans ansökan. Dagen efter, den 20 februari, erhöll E.A. per telefon av undertecknad Peter Jansson besked om att beslut skulle tas senast under vecka 9.

Den 28 februari beviljades 45 timmar personlig assistans per vecka fram till Försäkringskassans beslut enligt lagen om assistansersättning (LASS) samt avslag på daglig verksamhet eftersom R.B. inte tillhör personkrets 1 eller 2 enligt LSS.

Den 29 februari ringde vår handläggare upp E.A. och fick då veta att R.B. drabbats av en svår infektion och därför dagligen måste åka till sjukhuset i Karlskrona för behandling. Med anledning av detta beslutades samma dag att bevilja R.B. ytterligare 25 timmar personlig assistans per vecka så länge som behandlingen i Karlskrona pågick.

Socialnämnden anser att detta ärende handlagts på ett korrekt sätt av berörda tjänstemän inom Socialförvaltningen.

R.B. yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 27 maj 1997 uttalade *JO Knöös* – sedan hon även tagit del av länsrättens i Blekinge län dom den 22 april 1997 – bl.a. följande.

Rättslig reglering

LSS innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer inom vissa i lagen angivna personkretsar. Personer med varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder, som uppenbart inte beror på normalt åldrande, har således rätt till insatser i form av sådant särskilt stöd och särskild service som närmare anges i lagtexten (9 § LSS) under förutsättning *att* funktionshindren är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service, *att* hjälpen behövs för personernas livsföring *och att* behovet inte kan tillgodoses på annat sätt (1 och 7 §§ LSS). Insatser i form av daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte

utbildar sig kan emellertid tillkomma endast övriga personkretsar än den nu angivna (7 § och 9 § första stycket 10 LSS).

Enligt lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) har den som omfattas av 1 § LSS rätt att under angivna förutsättningar erhålla assistansersättning om han har behov av personlig assistent för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan (3 § LASS). Ansökan om assistansersättning görs hos allmän försäkringskassa (5 § LASS). Assistansersättning skall beviljas för ett visst antal timmar per vecka, då den enskilde har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (6 § LASS). Ersättningen utbetalas månadsvis med belopp som motsvarar kostnaden för assistansen under det antal beviljade assistanstimmar som assistans lämnats (10 § LASS). Om den ersättningsberättigade genom kommunen fått biträde av personlig assistent får försäkringskassan besluta att assistansersättningen skall betalas ut till kommunen i den utsträckning den motsvarar kommunens avgift för assistansen (11 § LASS).

Bedömning

– – –

Jag har noterat att nämnden nästan omgående efter att R.B. ansökt om personlig assistans kunde fatta ett beslut i avvaktan på försäkringskassans slutliga ställningstagande. Den först beslutade assistansen, 25 timmar per vecka, uppgår emellertid inte ens till hälften av det timantal (67 timmar per vecka) som R.B. senare medgetts av länsrätten. Detta är naturligtvis olyckligt och enligt min mening bör en så stor skillnad inte godtas i ett normalfall. Det får anses åligga socialnämnden att få till stånd ett sådant underlag i denna typ av ärenden, att det så snart som möjligt går att meddela ett beslut som i stort sett motsvarar det slutliga resultatet.

Det är således av vikt att föreliggande behov av assistans redan från början utreds så noggrant, att en ändring av rätten till eller omfattningen av assistans endast undantagsvis behöver komma i fråga, såvida inte nya omständigheter tillkommit. Av remissvaret framgår emellertid inte närmare vilka utredningsåtgärder som socialförvaltningen har företagit inför de olika besluten. Det framgår inte heller om det saknats underlag för att redan inledningsvis bevilja R.B. en mer omfattande assistans. Inte heller framgår orsaken till att förvaltningen, för det fall att underlag saknades, inte redan från början mer fullständigt utredde det föreliggande behovet av assistans. Det är således oklart i vilken utsträckning bristande och underlåtna utredningsåtgärder har berott på förhållanden som förvaltningen inte har kunnat råda över. Jag utgår emellertid från att förvaltningen i framtiden vinnlägger sig om att handlägga denna typ av ärenden i enlighet med vad jag nu har anfört.

Landstings skyldighet enligt 8 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) att i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare

(Dnr 2287-1996)

I en anmälan till JO klagade Handikappföreningarnas samarbetsorgan i Stockholms län över att Stockholms läns landsting brustit i sin samverkansskyldighet genom att inte ha tagit några kontakter med handikapporganisationerna innan landstinget antagit en utvecklingsplan för att minska kostnaderna för hälso- och sjukvården.

Efter utredning anförde *Stf JO Norell Söderblom* följande i sitt beslut den 14 februari 1997.

Bedömning

Enligt 8 § hälso- och sjukvårdslagen (HSL) skall landstinget i planeringen och utvecklingen av sjukvården samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare.

I förarbetena till det aktuella lagrummet, proposition 1981/82:97 s. 124, anförs bl.a. följande beträffande innebörden av uttrycket *samverkan.*

Ordet samverkan avser att markera, att samarbetet alltid skall vara fråga om ett ömsesidigt givande och tagande. Samråd har ofta använts i en snävare betydelse. Det är således inte endast fråga om att bereda någon tillfälle att ta del av ett visst förslag till utbyggnad, utan avsikten är att denne skall ges möjlighet att påverka utformningen av förslaget genom att belysa det utifrån hans kunskaper och erfarenheter.

I den praktiska tillämpningen har skyldigheten till samverkan med organisationer dock inte bedömts som absolut, se Sahlin Hälso- och sjukvårdslagen med kommentarer 4:e upplagan s. 153. Detta då ett strikt upprätthållande av skyldigheten till samverkan, med tanke på den mångfald av organisationer som finns, skulle kunna leda till orimliga konsekvenser. I stället har satts i fråga om det inte bör anses ligga i organisationernas eget intresse att också vara verksamma för att skapa goda kontaktytor.

Landstingsfullmäktige som beslutat om det ifrågavarande besparingsförslaget står inte under JO:s tillsyn. Med hänsyn härtill är jag förhindrad att anlägga synpunkter på fullmäktiges handläggning av nu aktuell utvecklingsplan. Jag inskränker därför min prövning till att avse Hälso- och sjukvårdsnämndens beredning och handläggning av ärendet.

Den utredningstid som stått till buds för att färdigställa ett förslag till utvecklingsplan har endast varit fyra månader. Vid detta förhållande och då planen varit av stor omfattning är det förståeligt att tiden för samverkan blivit knapp. Den uppkomna situationen åskådliggör den konflikt som kan uppstå mellan å ena sidan ett landstings önskemål om att skyndsamt få balans i ekonomin och å andra sidan de i hälso- och sjukvårdslagen föreskrivna reglerna om samverkan i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården.

Enligt vad som framgår av handlingarna i ärendet har inbjudan till samverkan utgått till patient- och handikapporganisationer först efter det att hälso- och sjukvårdsnämnd, landstingsstyrelse och landstingsfullmäktige beslutat att anta utvecklingsplanen. Det är givetvis värdefullt att samverkan mellan landstinget och berörda organisationer kommer till stånd vid den närmare utformningen av de åtgärder som en antagen utvecklingsplan resulterar i. Detta kan enligt min mening dock inte befria landstinget från skyldigheten till samverkan även dessförinnan.

Trots vad som ovan anförts om svårigheten att uppfylla det i hälso- och sjukvårdslagen uppställda samverkanskravet finner jag därför att landstinget på ett mer aktivt sätt borde ha berett åtminstone handikapporganisationer av här aktuellt slag, dvs. sådana som fungerar som samarbetsorgan för ett stort antal enskilda handikappföreningar, utrymme att framföra sin syn på i utvecklingsplanen föreslagna åtgärder innan denna antagits. Det sätt på vilket samverkan här kommit till stånd kan inte anses stå i överensstämmelse med 8 § HSL. Landstinget kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet i detta avseende.

Disciplinär bestraffning av byrådirektör vid Socialstyrelsen med anledning av felaktig handläggning av ett ärende rörande utlämnande av allmän handling

(Dnr 2383-1996)

Anmälan

Förbundsjuristen Jan Vikenhem, Vårdförbundet, SHSTF, riktade i en anmälan till JO kritik mot byrådirektören K.M. vid Socialstyrelsen, regionala tillsynsenheten i Örebro. Han ifrågasatte därvid bl.a. dennes underlåtenhet att utlämna kopior av handlingarna i ett ärende rörande deslegitimation av en sjuksköterska, E.H., trots hans begäran härom både i juni och augusti 1995 samt i april 1996.

Utredning hos JO

Anmälan remitterades till Socialstyrelsen för utredning och yttrande. Socialstyrelsen (överdirektören Olof Edhag) kom in till JO med ett yttrande, i vilket bl.a. hänvisas till yttranden av K.M. och direktören Björn Forsberg vid regionala tillsynsenheten i Örebro.

Jan Vikenhem kommenterade remissvaret.

JO Lavin anförde följande i ett beslut den 11 december 1996.

Bedömning

Handlingarna i ärendet utvisar att K.M. i ett ärende vid Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Örebro, angående tjänstemän och föredragande vid

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN), dnr 125-3475/94, har infordrat uppgifter rörande anmälaren i detta ärende E.H. från personalsekreteraren A-L.B., pro Aros, område 1, Barn och ungdom, Hammarby/Råby i Västerås kommun. Av K.M:s yttrande framgår att denna komplettering inkom till styrelsen den 27 juni 1994. Handlingarna från A-L.B. har diarieförts i det då pågående och av Socialstyrelsen den 18 augusti 1994 avslutade ärendet angående HSAN:s handläggare.

Av handlingarna i ärendet framgår vidare att Jan Vikenhem i en skrivelse till Socialstyrelsen i Örebro daterad den 20 juni 1995 begärt besked huruvida något ärende rörande E.H:s legitimationsinnehav inletts och att han i så fall önskat kopior av samtliga handlingar i ärendet. Det framgår vidare att K.M. och Jan Vikenhem den 3 augusti 1995 per telefon diskuterat denna begäran. Samma dag har K.M. skrivit ett brev till Jan Vikenhem, i vilket han utan att ha berört de ifrågavarande handlingarna uppgett att något dylikt ärende inte upprättats. Jan Vikenhem har sedermera i brev daterat den 30 april 1996 återkommit till Socialstyrelsen i Örebro med samma hemställan som i sitt tidigare brev. Detta brev har inte besvarats före JO:s remiss till Socialstyrelsen daterad den 20 juni 1996.

Socialstyrelsen har inte berört frågan om utlämnande av handlingar till Jan Vikenhem i sitt remissvar.

Det måste enligt min mening ha varit uppenbart för K.M. att Jan Vikenhem med sina framställningar velat få kopior av de handlingar som K.M. själv begärt in av A-L.B. Det har otvivelaktigt ålegat K.M. både att informera Jan Vikenhem om handlingarna och att lämna ut dessa till denne. Den omständigheten att handlingarna inte skulle ha diarieförts i något ärende om E.H:s legitimationsinnehav har naturligtvis inte kunnat påverka K.M:s skyldigheter härvidlag. För en utomstående ger K.M:s agerande närmast intrycket att denne velat dölja existensen av handlingarna.

Jag finner det också mycket anmärkningsvärt att K.M. låtit båda Jan Vikenhems brev ligga obesvarade i drygt en och en halv månad. Av utredningen framgår att K.M. avsett att besvara Jan Vikenhems brev av den 30 april 1996 före påbörjandet av sin semester den 8 juli 1996 men att JO:s remiss lett till att så inte skedde. Jag vill i sammanhanget med skärpa erinra om att en begäran om utfående av kopia av allmän handling enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen skall behandlas skyndsamt och i övrigt att frågor i brev från allmänheten enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall besvaras så snart som möjligt.

Av Socialstyrelsens remissvar framgår att Jan Vikenhem nu fått del av de aktuella handlingarna.

Vad Jan Vikenhem i övrigt anfört föranleder inget uttalande från min sida.

Jag har vad gäller frågan om utlämnande av de aktuella handlingarna till Jan Vikenhem övervägt att inleda en förundersökning för att utreda huruvida K.M. har gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Omständigheterna i ärendet är dock sådana att jag i stället funnit det motiverat

att vidta åtgärder för inledande av ett disciplinförfarande mot K.M. rörande utlämnandefrågan.

Reglerna om disciplinansvar för statligt anställda finns sedan den 1 juli 1994 i 14–21 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA. Enligt 14 § LOA kan disciplinpåföljd för tjänsteförseelse åläggas den arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen om felet inte är att anse som ringa.

Genom att inte utlämna de ifrågavarande handlingarna från A-L.B. till Jan Vikenhem har K.M. uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Felen kan inte anses vara ringa.

Jag finner skäl att med stöd av 6 § tredje stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän hos Socialstyrelsens personalansvarsnämnd anmäla frågan om disciplinansvar för K.M. Jag hemställer att Socialstyrelsen underrättar mig om ärendets utgång.

Socialstyrelsens personalansvarsnämnds prövning

I ett beslut den 3 mars 1997 fann Socialstyrelsens personalansvarsnämnd det klarlagt att K.M. i vart fall med avseende på Jan Vikenhems skrivelse av den 30 april 1996 av oaktsamhet åsidosatt sina skyldigheter i anställningen och tilldelade K.M. varning. – Beslutet har vunnit laga kraft.

Socialstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende. Fråga om gränsdragning mellan läkares yrkesverksamhet och privata sfär

(Dnr 2429-1996)

Bakgrund

H.L., som är överläkare med specialistkompetens i neurologi, gjorde under en flygresa den 20 september 1995 bedömningen att planets kapten genom sitt tal uppvisade tecken på koncentrations- och tankesvårigheter. I ett brev till flygbolaget informerade han om att sådant tal kunde vara orsakat av intoxikation, dvs. berusning, eller hjärnskada. Till följd av brevet läkarundersöktes kaptenen, varvid inte framkom några tecken på att han led av sådana besvär som H.L. angivit. Med anledning av H.L:s skrivelse till flygbolaget anmälde flygkaptenen H.L. till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). Den 10 januari 1996 beslutade HSAN att inte ta upp anmälan till prövning, eftersom H.L:s anmälan till flygbolaget inte hade skett i yrkesutövning som haft samband med undersökning, vård eller behandling av flygkaptenen. HSAN överlämnade emellertid kopia av anmälan med bilagor till Socialstyrelsen för kännedom.

I beslut den 20 februari 1996 uttalade Socialstyrelsen bl.a. följande.

Socialstyrelsen gör bedömningen att det inte finns medicinska möjligheter att utifrån omständigheterna vid flygresan dra någon slutsats om kaptenens hjärnfunktioner. Socialstyrelsen finner därför att Ert agerande är klandervärt och har orsakat kaptenen helt onödiga besvär.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade H.L. på Socialstyrelsen. Han var kritisk bl.a. till beslutet den 20 februari 1996.

Utredning

H.L:s anmälan remitterades till Socialstyrelsen för utredning och yttrande. Socialstyrelsen anförde i ett remissvar bl.a. följande.

Under en flygresa USA–Sverige uppfattade anmälaren – docent L. – att en av piloterna, kaptenen på flygplanet, genom sluddrigt tal i högtalarsystemet visade tecken som kunde "antingen vara orsakat av intoxikation eller hjärnskada".

L., som har specialistkompetens i neurologi, anmälde efter hemkomsten sina misstankar mot piloten i ett brev till SAS. Läkarundersökning av piloten visade emellertid inte några tecken på att denne led av sådana besvär som anmälaren påstod. Piloten kom att uppfatta anmälan som kränkande. Han anmälde L. till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd som i beslut den 10 januari 1996 fann att L:s anmälan inte skett i yrkesutövning som haft samband med undersökning, vård eller behandling av piloten. Nämnden tog därför inte upp anmälan till prövning men överlämnade sitt beslut och handlingarna i ärendet till Socialstyrelsen.

I ett brev den 11 januari 1996 från Lennart Rinder, chef för den regionala enheten i Stockholm till Ulf Jakobsson, tf. chef för den regionala enheten i Malmö, överlämnade Rinder ärendet till Malmö-enheten för handläggning där. Brevet innehöll vissa kommentarer bl.a. om L:s agerande.

Ärendet togs därefter upp till bedömning och beslut vid den regionala enheten i Malmö. Jakobsson beslöt på Socialstyrelsens vägnar som tf. enhetschef den 20 februari 1996 att uttala viss kritik mot L. för dennes agerande mot piloten. Socialstyrelsen ansåg "att det inte fanns medicinska möjligheter att utifrån omständigheterna vid flygresan dra någon slutsats om kaptenens hjärnfunktioner" och fann att L:s "agerande är klandervärt och har orsakat kaptenen helt onödiga besvär".

– – –

Åtgärd från någon som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen kan inte prövas av HSAN om det gäller yrkesutövning som inte har samband med undersökning, vård eller behandling av patient. Den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen står emellertid i hela sin yrkesutövning under Socialstyrelsens tillsyn, alltså även i sådan yrkesutövning som inte kan bli föremål för disciplinpåföljd i HSAN. L. har uppenbarligen i brevet till SAS uppträtt i sin egenskap av läkare genom att dels åberopa att uttalandet om piloten grundar sig på hans specialistkompetens som läkare, dels skriva brevet på sjukhusets papper. Åtgärden att påkalla SAS:s uppmärksamhet på pilotens tal måste därför ses som ett led i L:s yrkesutövning som läkare. Den omfattas därmed av socialstyrelsens tillsyn.

Beslut av styrelsen i ärenden som inte överlämnas till HSAN och som avser hälso- och sjukvårdspersonalens yrkesutövning kan innehålla viss kritik av yrkesutövaren. Dessa beslut är inte att se som myndighetsutövning i den bemärkelsen att de innebär en disciplinpåföljd eller är bindande för yrkesutövaren. Däremot torde ett sådant beslut kunna jämställas med myndighetsutövning. Den meningsyttring som styrelsen givit uttryck för i beslutet innebär nämligen att styrelsen menar att yrkesutövaren förfarit felaktigt och att denne bör rätta sig efter beslutet för att i framtiden handla på ett korrekt sätt. Förvaltningslagens regler bl.a. om kommunikation bör därför iakttas innan ett beslut som innehåller kritik fattas. Skälen för

ställningstagandet skall redovisas i beslutet. I ärendet har L. beretts tillfälle att inkomma med yttrande. Skälen för styrelsens ställningstagande har redovisats i beslutet. Ärendet är således handlagt på ett formellt korrekt sätt.

Det kan konstateras att L. uppenbarligen har drivits av de bästa motiv för sitt handlande. Hans avsikt var att rikta arbetsgivarens uppmärksamhet på att piloten i fråga kunde vara olämplig för sin uppgift, en sådan åtgärd som ytterst haft flygsäkerheten som motiv och som tyder på civilkurage och ansvarstagande. Socialstyrelsen anser därför det var motiverat av L. att hos flygbolaget anmäla sin oro om pilotens tillstånd.

Det skall dock konstateras att det utifrån en persons tal, fr.f.a. om det framförs indirekt på elektronisk väg, finns en stor osäkerhet vad gäller möjligheterna att dra bestämda slutsatser om personens fysiska status eller eventuella alkoholpåverkan. L:s brev till SAS kan uppfattas som att han bedömde att det fanns några andra alternativa orsaker till pilotens tal än att denne var berusad eller hade en hjärnskada. Det är emellertid uppenbart att L. efter vad som senare framkommit i ärendet, inte menat att andra alternativa orsaker till pilotens tal var uteslutna. Socialstyrelsen anser därför att L. borde ha kunnat uttrycka sig på ett mer nyanserat sätt som inte behövt uppfattas som kränkande för piloten.

Sammanfattningsvis vill dock Socialstyrelsen beklaga att beslutet från styrelsen den 20 februari 1996 kommit att utformas utan att styrelsen i beslutet berört L:s motiv för sitt handlande.

– – –

I beslut den 17 april 1997 uttalade *stf JO Norell Söderblom* – sedan hon tagit del av bl.a. Socialstyrelsens beslut den 20 februari 1996 samt andra handlingar och telefonupplysningar i ärendet – bl.a. följande.

Bedömning

Allmänt

Socialstyrelsen utövar tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal. Tillsynen tar sig uttryck genom s.k. verksamhetstillsyn, som avser hälso- och sjukvårdsverksamheten som sådan, och s.k. individtillsyn, varmed avses tillsynen över enskilda yrkesutövare inom hälso- och sjukvården. Bestämmelser härom fanns tidigare i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. Denna lag ersattes 1994 med lagen (1994:953) om åliggande för personal inom hälso- och sjukvården (åliggandelagen). Den 1 januari 1997 upphörde bestämmelserna (12–17 §§) om tillsyn över hälso- och sjukvård i åliggandelagen att gälla, varvid tillsynsbestämmelser infördes i lagen (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården.

Enligt 1980 års tillsynslag och åliggandelagen i dess lydelse före den 1 januari 1997 stod hälso- och sjukvårdspersonalen i sin yrkesutövning under tillsyn av Socialstyrelsen. Någon begränsning till att Socialstyrelsens tillsynsansvar endast avser personalens yrkesutövning finns däremot inte angiven i 1996 års tillsynslag. Enligt förarbetena till lagen framgår emellertid att Socialstyrelsens individtillsyn är begränsad till hälso- och sjukvårdspersonalens yrkesverksamhet inom landet (prop. 1995/96:176, s. 66).

Vid tidpunkten för Socialstyrelsens beslut den 20 februari 1996 gällde lagen (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården i lydelse före den 1 januari 1997. Enligt lagens 12 § stod hälso- och sjukvårdspersonalen i sin yrkesutövning under tillsyn av Socialstyrelsen. Med yrkesutövning avsågs härvid den verksamhet som någon utövar eller medverkar i som hälso- och sjukvårdspersonal (se prop. 1978/79:220, s. 42).

Vid bedömningen av när en läkares handlande skall anses ha skett i yrkesutövning kan givetvis gränsdragningsproblem uppstå. Så mycket kan dock generellt sägas att den åtgärd läkaren vidtar måste ha ett direkt samband med hans yrkesverksamhet för att åtgärden skall kunna handläggas som ett tillsynsärende av Socialstyrelsen. I detta fall har H.L. i sin egenskap av passagerare på flygplanet tyckt sig göra en iakttagelse om flygkaptenens hälsotillstånd – sannolikt har hans bedömning härav påverkats av hans specialkunskaper som läkare. Han har emellertid varken under eller efter flygningen tagit personlig kontakt med kaptenen eller eljest under eller i omedelbar anslutning till flygningen vidtagit någon yrkesmässig åtgärd med avseende på kaptenens uppträdande. Så långt har således ingen yrkesmässig relation från H.L:s sida gentemot kaptenen uppkommit. Först när H.L. har kommit tillbaka till Halmstad har han gjort en anmälan till flygbolaget angående kaptenens uppträdande. Han har därvid använt sig av sjukhusets i Halmstad brevpapper och han har i anmälan angett sina speciella kvalifikationer för att kunna bedöma kaptenens tillstånd. Uppenbarligen har han därvid haft för avsikt att ge särskild tyngd åt sin anmälan. Därmed kan emellertid knappast anmälan bli en del av H.L:s yrkesverksamhet. Utgångspunkten för den bedömningen måste enligt min mening vara den händelse som anmälningen avser och den roll H.L. då spelade. Jag finner således att H.L:s anmälan mot kaptenen inte kan anses ha skett i H.L:s yrkesverksamhet. Hans handlande får i stället anses falla inom den privata sfär där envar kan agera fritt och där det ibland t.o.m. kan vara ett uttryck för ansvarskänsla att inte vara passiv.

På grund av det anförda blir min slutsats att Socialstyrelsens tillsyn enligt 1994 års åliggandelag i dess lydelse före den 1 januari 1997 inte omfattade H.L:s agerande och att styrelsen således inte hade bort ta upp flygkaptenens anmälan mot H.L. som ett tillsynsärende.

– – –

Med den kritik som innefattas i det anförda avslutas ärendet hos JO.

Försäkringskassa har formlöst innehållit sjukpenning

(Dnr 3117-1995)

U.S. var sjukskriven t.o.m. den 31 maj 1995. I en kommuniceringsskrivelse den 7 juni 1995 underrättade Jämtlands läns allmänna försäkringskassa honom om att kassan övervägde att dra in hans sjukpenning fr.o.m. den 21 maj 1995. Vidare angavs att sjukpenning inte skulle utbetalas fr.o.m. nämnda dag i avvaktan på beslutet. Ett slutligt beslut att dra in sjukpenningen fr.o.m. den 21 maj 1995 fattades den 19 juni 1995.

U.S. klagade hos JO på försäkringskassans handläggning av sjukpenningärendet.

Sedan försäkringskassans akt i ärendet lånats in och granskats, remitterades anmälan till försäkringskassan för yttrande såvitt avsåg tidpunkten för indragningen av U.S. sjukpenning i förhållande till kassans kommuniceringsskrivelse den 7 juni 1995 och beslut den 19 juni 1995. Kassan kom in med ett yttrande, vari bl.a. beklagades att kontakterna med U.S. per telefon inte dokumenterats på ett tillfredsställande sätt samt anfördes att utbildning för kassans personal i förvaltningsrätt har påbörjats. Vidare åberopades följande redogörelse av chefen för lokalkontoret Östersund.

U.S. upplystes den 5 april om att återkrav av sjukpenning för tiden då han arbetat kunde bli aktuellt.

Under utredningstiden som sedan följde ringde U.S. till handläggaren i stort sett varje dag och vissa dagar flera gånger. Dessa samtal rörde frågor i ärendet, förklaringar och synpunkter från U.S. Några journalanteckningar gjordes inte eftersom inget nytt tillfördes ärendet. Vid något/några av samtalen vet handläggaren att hon meddelat U.S. att sjukpenning skulle komma att innehållas "fr o m nästa utbetalning". Tyvärr blev inte heller denna uppgift journalförd.

När så kommuniceringsbrevet skrevs den 7 juni fastställdes datumet 21 maj eftersom handläggaren tidigare upplyst om att sjukpenningen skulle innehållas och nästkommande utbetalning avsåg tiden fr.o.m. detta datum.

U.S. kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 26 augusti 1996 anförde *JO Pennlöv* följande.

Inledningsvis vill jag framhålla att jag inte uttalar mig i själva sakfrågan i det aktuella ärendet, dvs. U.S. rätt till sjukpenning. En sådan fråga lämpar sig normalt inte för bedömning av JO. Prövningen av den frågan skall i stället göras inom ramen för det ordinarie förfarandet.

Försäkringskassan kan, med stöd av 3 kap. 7 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), besluta att inte längre betala ut sjukpenning, om kassan bedömer att den försäkrades arbetsförmåga inte är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom. Det kan ske antingen genom provisoriskt eller slutligt beslut.

I Allmänna råd 1995:6 rörande sjukpenning enligt AFL har Riksförsäkringsverket lämnat följande rekommendationer (s. 39).

Innan försäkringskassan fattar slutligt beslut om att inte betala ut sjukpenning enligt den försäkrades yrkande skall den försäkrade enligt förvaltnings-

lagen underrättas om uppgifter som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och få tillfälle att yttra sig över dem. – – –

I samband med att den försäkrade underrättas om försäkringskassans avsikt att besluta om att inte längre betala sjukpenning eller betala en lägre sjukpenning än den som den försäkrade gör anspråk på har kassan enligt AFL möjlighet att genom provisoriskt beslut helt eller delvis hålla inne sjukpenningen till dess slutligt beslut fattas. – – –

Sjukpenning bör i sådana fall betalas t.o.m. dagen efter den då den försäkrade har fått kännedom om att kassan ifrågasätter hans fortsatta rätt till sjukpenning.

Enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) skall en sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Av lagrummets andra stycke framgår bl.a. att om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Regeln om myndighetens underrättelseplikt bör gälla även vissa provisoriska beslut, t.ex. om detta innefattar ett åläggande eller förbud för en part att göra något (se Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 4 uppl. s. 250).

Försäkringskassan har i remissvaret uppgett att kassan muntligen underrättat U.S. om att hans sjukpenning skulle innehållas fr.o.m. nästa utbetalning. När det muntliga beskedet gavs framgår inte. Något provisoriskt beslut att stoppa utbetalningen av sjukpenningen fattades inte heller vid detta tillfälle, och kassan fortsatte uppenbarligen att utreda U.S. rätt till sjukpenning. Först den 7 juni 1995 kommunicerade försäkringskassan U.S. om sin avsikt att dra in hans sjukpenning fr.o.m. den 21 maj 1995. Av meddelandets lydelse framgår att kassan samtidigt meddelade ett provisoriskt beslut om indragning av sjukpenningen fr.o.m. den dagen. Någon omprövningshänvisning meddelades inte. Detta har bl.a. inneburit att U.S. under tiden fram till dess det slutliga beslutet i ärendet fattades den 19 juni 1995 inte haft kännedom om möjligheten att begära omprövning av beslutet. Vidare borde försäkringskassan inte ha dragit in sjukpenningen retroaktivt. För bristerna i dessa avseenden kan försäkringskassan inte undgå kritik. Någon anledning att vidta ytterligare åtgärder i saken föreligger emellertid inte.

Såvitt avser den bristande dokumentationen i ärendet delar jag den av försäkringskassan i remissvaret framförda uppfattningen.

Försäkringskassa har formlöst hållit inne utbetalning av bostadsbidrag. Vidare har lokalkontor meddelat provisoriskt beslut enbart efter uppmaning av annat lokalkontor

(Dnr 2452-1996)

I.W. har i en anmälan som kom in till JO den 18 juni 1996 klagat på att Östergötlands läns allmänna försäkringskassa inte besvarat hennes brev i ärenden avseende bostadsbidrag.

Från försäkringskassans lokalkontor Kristinagatan i Norrköping inhämtades att I.W. sedan den 1 januari 1996 tillhör lokalkontoret Kristinagatan.Tidigare tillhörde hon lokalkontoret Hageby. Det sistnämnda kontoret

höll på att utreda om I.W. eventuellt är återbetalningsskyldig för tidigare utbetalda bostadsbidrag (dessa hade uppburits tillsammans med hennes sammanboende K.K., här anmärkt). – Lokalkontoret Hageby begärde i april 1996 hos lokalkontoret Kristinagatan att I.W:s bostadsbidrag skulle hållas inne i avvaktan på resultatet av den utredning som var anhängig vid Hagebykontoret. I en skrivelse den 25 april 1996 meddelade kontoret på Kristinagatan I.W. att hennes bostadsbidrag skulle hållas inne i avvaktan på utredning. Den 2 maj och den 4 juni 1996 har I.W. inkommit med skrifter till lokalkontoret Kristinagatan. Dessa har kopierats och skickats vidare till lokalkontoret Hageby. Lokalkontoret Kristinagatan har numera skickat en skrivelse till I.W. där det närmare redogör för bakgrunden till det provisoriska beslutet den 25 april 1996 m.m.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss.

JO Pennlöv meddelade beslut i ärendet den 17 juni 1997. Efter att i beslutets bedömningsdel inledningsvis ha behandlat den i anmälan ställda frågan om besvarande av brev anförde han följande.

Lokalkontoret Hagebys handläggning

Såvitt jag kan förstå har lokalkontoret Hageby i april 1995 *formlöst* innehållit vidare utbetalning av bostadsbidrag till K.K. och I.W. Något provisoriskt beslut i avvaktan på slutligt avgörande i saken tycks alltså inte ha fattats vid tidpunkten för innehållandet. Lokalkontoret har senare, den 12 juni 1995, fattat ett provisoriskt beslut att tills vidare hålla inne I.W:s bostadsbidrag i avvaktan på utredning av det "tidigare bostadsbidraget".

Ett provisoriskt beslut skall fattas om försäkringskassan beslutar att hålla inne bostadsbidrag som tidigare utgått. Beslutet skall förses med omprövningshänvisning så att parten har möjlighet att få beslutet prövat på nytt. I detta fall har lokalkontoret Hageby underlåtit att vid tidpunkten för innehållandet – april 1995 – fatta ett provisoriskt beslut. Så har skett först i efterhand, den 12 juni 1995, och då utan att lokalkontoret i beslutet angett fr.o.m. vilken tidpunkt innehållandet gäller. Skälen för beslutet har inte angetts på ett tillfredsställande sätt, och vid denna tidpunkt tycks lokalkontoret inte heller ha kommunicerat ärendet om indragning av bostadsbidrag med I.W. Lokalkontoret Hageby kan inte undgå allvarlig kritik i här berörda avseenden.

Beträffande återkravsärendet har lokalkontoret Hageby den 8 maj 1995 kommunicerat K.K. och I.W. angående lokalkontorets avsikt att kräva tillbaka 33 417 kr avseende utgivna bostadsbidrag för tiden januari 1994 – mars 1995, med anledning av att de inte meddelat ändrade inkomster. Slutligt beslut i detta ärende sändes till I.W. och K.K. i oktober 1996.

I oktober 1996 sände lokalkontoret Hageby även slutligt beslut om indragning av bostadsbidrag till I.W. och K.K.

Lokalkontoret Hagebys handläggningstid för dels ärendet om indragning av bostadsbidrag, dels återkravsärendet har uppgått till omkring ett och ett halvt år. Lokalkontoret förtjänar allvarlig kritik för den långsamma handläggningen.

Kassan har i sitt yttrande anfört att I.W. fr.o.m. år 1995 varit inskriven vid lokalkontoret Kristinagatan och att detta lokalkontor den 12 juni 1995 fattat ett provisoriskt beslut att hålla inne bostadsbidraget. Av handlingarna i ärendet kan man emellertid utläsa att I.W. först den 1 januari 1996 kom att tillhöra lokalkontoret Kristinagatan och att det provisoriska beslutet den 12 juni 1995 om innehållande av bostadsbidrag fattats av lokalkontoret Hageby.

Med utgångspunkt i handlingarna i ärendet konstaterar jag att lokalkontoret Kristinagatan fattat *ett* provisoriskt beslut om innehållande av bostadsbidrag, vilket skett den 25 april 1996. Anledningen härtill var att en tjänsteman vid lokalkontoret Hageby ringt upp en tjänsteman vid lokalkontoret Kristinagatan och meddelat att det sistnämnda lokalkontoret skulle hålla inne I.W:s bostadsbidrag, eftersom förstnämnda lokalkontor höll på att utreda I.W:s bostadsbidrag tillsammans med K.K. I beslutet den 25 april 1996 angav lokalkontoret Kristinagatan att det höll inne kommande utbetalningar av I.W:s bostadsbidrag till dess lokalkontoret Hageby fattat slutligt beslut angående hennes tidigare gemensamma bostadsbidrag tillsammans med K.K.

Enligt min uppfattning är lokalkontoret Kristinagatans agerande – att enbart på uppmaning av lokalkontoret Hageby fatta ett provisoriskt beslut om innehållande av I.W:s bostadsbidrag – häpnadsväckande. Det har självfallet ålegat lokalkontoret Kristinagatan att självständigt och efter genomgång av uppgifterna i ärendet ta ställning till frågan om innehållande av bostadsbidrag. Det provisoriska beslutet har dessutom inte åtföljts av kommunicering förrän efter cirka två månader. Lokalkontoret kan inte undgå allvarlig kritik i här berörda avseenden. Jag förutsätter att det som förevarit är en engångsföreteelse samt att kassan kommer att informera berörd personal om vad jag här anfört.

Försäkringskassa har inte underrättat den försäkrade om att ett beslutsförslag i en föredragningspromemoria ändrats

(Dnr 857-1996)

I en anmälan till JO har N.P. klagat på att Västmanlands läns allmänna försäkringskassa, efter det att han kommunicerades kassans föredragningspromemoria i ett ärende om livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, ändrat promemorian innan ärendet föredrogs i socialförsäkringsnämnden. Han har bifogat kopior av föredragningspromemorian av vilka framgår följande. I den föredragningspromemoria som kommunicerades N.P. före försäkringskassans beslut står angivet under förslag till beslut: "Skadlig inverkan i arbetet anses föreligga men betydligt starkare skäl talar mot att den försäkrades besvär efter samordningstidens utgång är orsakade av skadlig inverkan i arbetet. Visandedag: 940218." I den föredragningspromemoria som förelåg vid socialförsäkringsnämndens sammanträde är en del av meningen överstruken och ordet *inte* ditsatt varför meningen i stället lyder "Skadlig inverkan i arbetet anses *inte* föreligga."

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. N.P. kommenterade remissvaret.

I sitt den 11 mars 1997 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende som avser myndighetsutövning inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I paragrafens andra stycke anges vissa undantag från kommunikationsskyldigheten. Myndigheten får således avgöra ärendet utan att kommunicering har skett om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga. Ytterligare undantag från kommuniceringsskyldigheten finns som inte är av intresse här.

Den ändring som gjordes i försäkringskassans föredragningspromemoria innebar att motiveringen till försäkringskassans beslut ändrades. N.P. var kommunicerad ett förslag som innebar att försäkringskassan godtog att han hade varit utsatt för skadlig inverkan i arbetet men att samband inte förelåg. Han hade därför i sitt svar över försäkringskassans förslag till beslut inte anledning att argumentera i fråga om han hade varit utsatt för skadlig inverkan eller ej utan kunde i stället koncentrera sig på den efterföljande sambandsbedömningen. Hade han haft kännedom om att kassans förslag var avslag redan på grunden att skadlig inverkan i arbetet inte ansågs föreligga hade han möjligen argumenterat annorlunda i ärendet. Försäkringskassan borde därför inte ha avgjort ärendet vid det aktuella socialförsäkringsnämndssammanträdet. Kassan borde i stället ha kommunicerat den ändrade föredragningspromemorian med N.P. så att han hade fått del av det förändrade förslaget till beslut.

Jag vill vidare påpeka för försäkringskassan att det av en rättelse bör anges när den gjordes. Dessutom bör den signeras av den tjänsteman som utförde rättelsen.

Sammantaget förtjänar försäkringskassan kritik för sin handläggning av ärendet.

En part som begärt att bli muntligen hörd inför socialförsäkringsnämnd bör få besked om företräde beviljas eller inte innan han inställer sig till nämndsammanträdet

(Dnr 3351-1996)

I en anmälan till JO mot Jönköpings läns allmänna försäkringskassa anförde L.C. följande. I egenskap av ombud för en försäkrad i ärende rörande ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring har han såväl muntligen som skriftligen begärt att tillsammans med sin klient (den försäkrade) få företräde inför socialförsäkringsnämnden. I augusti 1996 erhöll han ett brev från försäkringskassan vari tid och plats för nämndens sammanträde angavs. Brevet avslutades emellertid med följande mening: "Fråga om företräde beviljas eller ej avgörs av nämndens ledamöter." Något annat besked i saken har han

inte erhållit. Som ombud har han inte möjlighet att – med hänsyn till sin klient – resa till sammanträdet utan att ha fått besked om nämnden kommer att tillmötesgå den framställda begäran. För det fall att nämnden inte skulle bifalla aktuell begäran skulle flera timmar få avsättas helt i onödan. L.C. ställde frågan om den försäkrade (och ombud), efter begäran om företräde inför nämnden, skall infinna sig inför densamma och invänta svar på framställan eller om det kan begäras av nämnden att den i förväg ger besked om företräde beviljas eller inte.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. L.C. kommenterade remissvaret.

I sitt den 21 april 1997 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Av 18 kap. 22 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring framgår att part har rätt att muntligen bli hörd inför nämnden, om inte särskilda skäl talar mot det. Socialförsäkringsnämnden kan följaktligen, om särskilda skäl föreligger, vägra att muntligen höra en försäkrad, som begärt det. Frågan om särskilda skäl föreligger i det enskilda fallet är en bedömning, som det ankommer på nämnden att göra.

Om en part begärt att bli muntligen hörd inför socialförsäkringsnämnden åligger det försäkringskassan att ge den enskilde besked om hans begäran bifalls eller inte, jfr 4 § förvaltningslagen (1986:223).

Försäkringskassan anför i sitt remissvar att den tillämpar en rutin som innebär att något "förhandsbesked" inte lämnas huruvida nämnden bifaller en begäran om företräde inför nämnden eller inte. Detta torde betyda att parten inte erhåller slutgiltigt besked härom förrän han/hon – efter kallelse – inställt sig till nämndens sammanträde.

Att en part har rätt att få ett entydigt besked huruvida företräde beviljas eller inte innan han/hon inställer sig till ett nämndsammanträde får anses följa av myndigheternas serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen. Även om det – som försäkringskassan anför i sitt yttrande – skall föreligga mycket starka skäl för att nämnden skall kunna neka en part företräde och kassan ser det mer som en formsak att nämnden fattar beslut i saken – finns dock, som framgått ovan, möjlighet för nämnden att vägra att höra en försäkrad. Det kan innebära en betydande olägenhet för en part som inställt sig till ett nämndsammanträde att mötas av nämndens besked om att vägra företräde.

Som försäkringskassans remissvar får förstås förekommer det sällan eller aldrig att socialförsäkringsnämnden beslutar att neka en part som begär det att muntligen komma till tals inför nämnden. Det torde inte föreligga något rättsligt hinder mot att en socialförsäkringsnämnd uppdrar åt nämndens ordförande eller åt en tjänsteman hos kassan att – såvitt avser ett för den försäkrade positivt beslut – i nämndens ställe besluta om företräde. Genom en sådan ordning skulle såväl partens rätt att i förväg få ett besked som kravet på snabbhet i förfarandet kunna tillgodoses. I de fall där fråga uppkommer att avslå en begäran torde en något mera utdragen handläggningstid få accepteras.Vid avslag på en begäran bör den försäkrade ges möjlighet att skriftligen slutföra sin talan.

Jag utgår ifrån att kassan kommer att se över sina rutiner med avseende på framställningar enligt 18 kap. 22 § lagen om allmän försäkring. Med hänsyn härtill och vad som i övrigt förekommit finner jag inte skäl att vidare uppehålla mig vid denna fråga.

Fråga om försäkringskassa bör göra en sammantagen prövning av rätt till arbetsskadeersättning på grund av såväl olycksfall som annan skadlig inverkan i arbetet

(Dnr 3994-1995)

Bo-Gunnar Hemtke, LO-Rättsskydd AB, framförde ett flertal klagomål rörande Kopparbergs läns allmänna försäkringskassas handläggning av ett arbetsskadeärende rörande E.E., för vilken han var ombud. Förutom att en begäran om omprövning tagit mer än två år att handlägga och att ett utlåtande av försäkringsläkaren inte kommunicerats med honom, tog han upp att försäkringskassan, trots att han begärt det, underlåtit att i socialförsäkringsnämnden göra en sammantagen prövning av E.E:s rätt till arbetsskadeersättning på grund av både annan skadlig inverkan i arbetet och ett olycksfall.

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande. I remissvaret beklagade försäkringskassan – direktören Stefan Paavo – att ärendet dragit ut på tiden och att försäkringsläkarens yttrande inte kommunicerats med Bo-Gunnar Hemtke. Såvitt avser frågan om ärendet borde ha prövats i ett sammanhang av socialförsäkringsnämnden anförde försäkringskassan följande.

Ombudet har framfört att ärendet skulle i sin helhet behandlats i socialförsäkringsnämnden. Försäkringskassan vill i detta sammanhang återge vad som angivits i Riksförsäkringsverkets meddelande Im 1992:24 där bl.a. har angivits vad gäller utformningen av behörighetsreglerna i 8 kap. 4 § lagen om arbetsskadeförsäkring.

En tjänsteman skall ompröva beslut i ärenden som enbart innefattar ställningstagande till huruvida det föreligger orsakssamband mellan ett olycksfall i arbetet och en ådragen skada. Samma sak gäller beträffande sambandsbedömning i fråga huruvida en skada utgör recidiv till ett olycksfall i arbetet.

Av detta framgår att frågor angående orsakssamband mellan olycksfall och arbete omprövas av tjänsteman på försäkringskassan medan beslut om skadlig inverkan i arbete görs av socialförsäkringsnämnden. Försäkringskassan har med hänvisning till Riksförsäkringsverkets meddelande inte sett någon möjlighet att tillmötesgå E.E.s ombud när det gäller yrkanden att få ärendet prövat i ett sammanhang.

I sitt den 29 november 1996 meddelade beslut riktade *JO Pennlöv* inledningsvis allvarlig kritik mot försäkringskassan för långsam handläggning och underlåtenhet att kommunicera försäkringsläkarens utlåtande. Såvitt avser frågan om samordning uttalade JO följande.

Vad slutligen avser frågan om försäkringskassan skulle ha gjort en sammantagen prövning av E.E:s rätt till arbetsskadeersättning på grundval av både olycksfallet och annan skadlig inverkan i arbetet vill jag framhålla följande. Det är naturligtvis riktigt som försäkringskassan har framfört i sitt remissvar att frågan om orsakssamband mellan ett olycksfall i arbetet och ådragen

skada enligt huvudregeln prövas av en tjänsteman medan prövningen av annan skadlig inverkan i arbetet görs av socialförsäkringsnämnden. Något förbud mot att socialförsäkringsnämnden skulle kunna pröva sambandet mellan ett olycksfall och ådragen skada i de fall det vore av värde att göra en sammantagen bedömning torde emellertid inte finnas. Det kan finnas anledning att göra en sådan bedömning i fall det kan vara fråga om en kumulerad skadeeffekt (se Grönvall – Hessmark, Arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd, s. 290). Jag vill därför ifrågasätta om inte försäkringskassan i anledning av Bo-Gunnar Hemtkes yrkande åtminstone borde ha övervägt att i ett sammanhang pröva skadeeffekten av såväl olycksfallet som annan skadlig inverkan i arbetet. Jag vill vidare påpeka för försäkringskassan att det åligger försäkringskassan att ta ställning till ett sådant yrkande och att besvara det.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående utformningen av försäkringskassors beslut m.m.

(Dnr 1471-1996)

Den 29 november 1996 meddelade *JO Pennlöv* ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund och utredning

Den 12–14 mars 1996 inspekterade jag Västmanlands läns allmänna försäkringskassas lokalkontor i Västerås, Norberg och Köping. Över inspektionen upprättades ett protokoll (dnr 1110-1996). De vid inspektionen gjorda iakttagelserna överensstämde i stora drag med vad jag uppmärksammat vid tidigare inspektioner av försäkringskassor. Med anledning härav samt då det kommit till min kännedom att förvaltningsdomstolarna vid prövning av socialförsäkringsmål noterat vissa problem som har samband med avfattningen av försäkringskassornas beslutsmeddelanden beslutade jag att i ett särskilt ärende anmoda Riksförsäkringsverket (RFV) att yttra sig över vissa frågor som berörts i inspektionsprotokollet. Yttrandet skulle inledningsvis avse frågan om utformningen av försäkringskassas beslutsmeddelanden i allmänhet. Verket borde vidare enligt remissen särskilt yttra sig om utformningen av meddelanden när en och samma handling omfattar såväl ett av socialförsäkringsnämnd som ett av tjänsteman fattat beslut. Slutligen angavs i remissen att Riksförsäkringsverkets yttrande även borde avse lämpligheten av att i beslut om kraveftergift för utgivna bidragsförskott lämna uppgift om att den underhållsskyldiges skuld till försäkringskassan uppgår till visst belopp.

Efter föredragning för verksledningen har Riksförsäkringsverket genom avdelningschefen Astrid Christiernsson yttrat sig.

1 Utformningen av försäkringskassas beslut i allmänhet

1.1 Bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämndens protokoll och utsända beslutsmeddelanden

Vid min inspektion av Västmanlands läns allmänna försäkringskassa uppmärksammade jag att det i flera ärenden förelåg bristande överensstämmelse mellan de beslut som socialförsäkringsnämnden enligt justerade protokoll hade fattat och de beslutsmeddelanden som kassatjänstemännen expedierat till de försäkrade. Att beslutsmeddelandena många gånger inte korrekt återger nämndens beslut har jag konstaterat även vid inspektioner av andra försäkringskassor. Detta förhållande är ett allvarligt problem. Beslutsmeddelandet skall ju nämligen – vilket RFV också anfört i sitt yttrande – redovisa nämndens beslut, varken mer eller mindre. Verket framhåller vidare att föredraganden, i ärenden som skall föredras i nämnd, bör lägga ned stor omsorg på att förslaget till beslut är sakligt grundat samt formulerat på ett sådant sätt att den försäkrade förstår dess innebörd. Jag delar verkets synpunkter. För att söka råda bot på det problem jag här redogjort för kan olika tillvägagångssätt användas. *Ett* sätt som även skulle göra att försäkringskassorna kommer till rätta med rena skrivfel är att kassan till föredragningspromemorian fogar en bilaga där föredragandens förslag till beslut framgår, i stället för att i själva promemorian återge förslaget till beslut. Om nämnden sedan beslutar i enlighet med föredragandens förslag kan ju kopior av denna separata handling användas både som bilaga till nämndens protokoll och som bilaga till beslutsmeddelandet. Genom ett sådant förfaringssätt skulle arbetet effektiviseras samtidigt som risken för felskrivningar elimineras.

Jag har tidigare i annat sammanhang uttryckt tveksamhet mot ett förfarande som delvis överensstämmer med det jag här förordat. Omständigheterna i det specifika fallet var dock annorlunda, vilket är förklaringen till den tveksamhet jag då framförde.

Jag vill här inskjuta att de synpunkter som framförts ovan beträffande saklighet och språklig utformning av förslag till beslut självfallet också gäller vid utformningen av tjänstemannabeslut.

1.2 Försäkringskassas ordval i vissa fall

I inspektionsprotokollet har jag uttryckt tveksamhet inför vissa ordval, som att den försäkrade "har rätt" till viss ersättning och att begrepp som "vi" eller "försäkringskassan" används i beslutsmeddelandena. RFV delar min uppfattning att det är olämpligt att använda ordvalet "vi" i ett beslutsmeddelande. Däremot anför RFV att det inte är fel att använda ordet "försäkringskassan" i ärenden där socialförsäkringsnämnd har avgjort viss fråga, eftersom nämnden fattar beslut i försäkringskassans namn. Jag delar verkets uppfattning i denna del. Den tveksamhet jag har gett uttryck för avser i stället det förhållandet att det av beslutsmeddelandena inte framgår att det är just socialförsäkringsnämnden och inte en tjänsteman som fattat beslut i försäk-

ringskassans namn. Min uppfattning är att det av beslutsmeddelandena skall framgå att nämnd beslutat i viss fråga.

Min tveksamhet inför ordvalet att den försäkrade "har rätt" till viss ersättning bottnar i min uppfattning att en person mycket väl kan anses ha rätt till en förmån utan att förmånen för den skull har tillerkänts honom. I beslutsmeddelandet bör i stället anges att den försäkrade *tillerkänns* en viss förmån e. d.

Vad jag ovan anfört om det enligt min mening olämpliga i att i beslutsmeddelanden använda ordval som "har rätt till" och "vi" gäller självfallet även när fråga är om beslut fattade av tjänstemän.

1.3 Beslutsdokumenten

I protokollet har jag anfört att försäkringskassans anställda förefaller anse att de beslutsmeddelanden som de undertecknar och expedierar till de försäkrade med anledning av beslut fattade i socialförsäkringsnämnd utgör själva beslutsdokumenten samt att de kassaanställda även tycks anse att beslutsdatum i ärenden där socialförsäkringsnämnd har beslutat är de datum när de själva skrev under meddelandena till de försäkrade och alltså inte datum för nämndens beslut. Jag har anfört att detta är en allvarlig missuppfattning. Verket anför i denna del att Försäkringsöverdomstolen (FÖD) i ett avgörande (FÖD 1993:1) uttalat att nämndens beslut i många fall måste följas upp av kompletterande beslut på tjänstemannanivå och att det är först när bedömningar gjorts av samtliga delar i ett försäkringsärende som ett slutligt beslut i ärendet föreligger. RFV anför att det enligt FÖD är detta samlade ställningstagande som utgör kassans beslut och det beslut som enligt förvaltningslagen (1986:223), FL, skall expedieras till den försäkrade. Verket – som uppger att det delar FÖD:s inställning i denna fråga – konstaterar att det av detta följer att beslutsmeddelandets datering beror på när tjänstemannen expedierar beslutet.

Det av RFV berörda spörsmålet har samband med frågor till vilka jag återkommer under avsnitt 2, som behandlar utformningen av beslutsmeddelanden när en och samma handling omfattar såväl ett av socialförsäkringsnämnd som ett av tjänsteman fattat beslut. Jag vill här endast påpeka att jag självfallet delar RFV:s uppfattning att beslutsmeddelandet skall dateras i samband med tjänstemannens undertecknande och expediering av detta. Min kritik avser i stället det förhållandet att vissa kassaanställda tycks anse att datum för socialförsäkringsnämnds beslut är de datum när de själva undertecknat och expedierat beslutsmeddelandena till de försäkrade.

1.4 Återgivande av socialförsäkringsnämnds motivering av beslut

I inspektionsprotokollet har jag anfört att om en socialförsäkringsnämnd motiverat ett beslut skall denna motivering – oavsett om beslutet är gynnande eller ej – återges i det beslutsmeddelande som kassan expedierar till den försäkrade. Jag har vidare anfört att det inte är acceptabelt att i ett beslut hänvisa till en motivering i tidigare utsänt material, eftersom ett sådant förfarande inte uppfyller de krav på motivering av beslut som uppställs i 20 § FL.

RFV har anslutit sig till vad jag har anfört och har pekat på att även anteckningar i nämndprotokoll (t.ex. skiljaktig mening och inhibition) skall anges i beslutsmeddelandet till den försäkrade. Jag delar verkets uppfattning i denna fråga.

1.5 Tidpunkt från vilken socialförsäkringsnämnds beslut om tillerkänt sjukbidrag skall gälla

Inspektionsprotokollet har beträffande denna fråga fått en delvis missvisande och felaktig utformning. RFV har i remissvaret anfört att – enligt 16 kap. 5 § AFL – bl.a. förtidspension (sjukbidrag) utges från och med den månad som rätten till förmånen inträtt. Undantag görs i andra stycket andra punkten beträffande förtidspension (sjukbidrag) som avses i 16 kap. 1 § andra stycket AFL (de s.k. utbytesfallen). Sådan förmån utgår från och med månaden näst efter den då beslutet meddelades. Jag har i protokollet ifrågasatt om en socialförsäkringsnämnd – när den i sitt beslut anger att den försäkrade tillerkänns sjukbidrag från månaden efter beslutets meddelande – vet vad den har beslutat om, eftersom det i ett sådant fall är det av kassatjänstemannen upprättade beslutsmeddelandet som styr från vilken månad den av nämnden beslutade förmånen skall utgå. De betänkligheter som jag uttryckt i protokollet avser, mot bakgrund av vad jag anfört ovan, naturligtvis endast de fall då förmån utgår med stöd av 16 kap. 1 § andra stycket AFL. Min i protokollet redovisade ståndpunkt att det vore lämpligare om nämnden i sitt beslut angav under vilken tidsperiod beviljat sjukbidrag skall utgå gäller således endast utbytesfallen.

RFV har i sitt yttrande uttryckt förståelse för det av mig föreslagna förfarandet, men har bl.a. invänt att detta inte skulle fungera i den praktiska hanteringen. Som skäl för den hittills tillämpade ordningen har verket anfört att vissa åtgärder, bl.a. protokollsjustering och uträkning av förmånens storlek, skall hinnas med och att tjänstemannens beslutsmeddelande först därefter kan lämnas. Verket har därför dragit den slutsatsen att det nödvändigtvis blir tjänstemannens beslutsmeddelande som styr från och med vilken månad den av nämnden beslutade förmånen skall utgå.

Som framgått ovan har jag utgått från att lagstiftaren – genom att föreskriva att förtidspension (sjukbidrag) utgår från och med månaden näst efter den då beslutet meddelades – avsett att låta kassatjänstemannens beslutsmeddelande styra från och med vilken tidpunkt den förmån som nämnden beslutat om skall utgå. Anledningen till mitt ställningstagande grundas bl.a. på de iakttagelser jag gjort i min granskningsverksamhet. Jag har emellertid numera funnit att den av mig gjorda tolkningen inte på något sätt är självklar. Tveksamhet kan nämligen uppstå angående innebörden av att det är *beslutets meddelande* (eventuellt till skillnad från beslutsmeddelandet) som styr från och med vilken månad förmånen skall utgå. Man skulle exempelvis kunna tänka sig en alternativ tolkning innebärande att förmånen skall utgå från och med månaden näst efter den då nämndens protokoll justerades. Även andra tolkningar är möjliga. Jag kommer dock inte att i detta beslut gå in på någon närmare analys av det aktuella

stadgandets innebörd, utan nöjer mig med att konstatera att oklarhet råder. Jag återkommer till denna oklarhet under avsnitt 4.

För det fall 16 kap. 5 § andra stycket andra punkten AFL skall tolkas på det sätt som RFV gör vill jag klargöra följande. Även om kritik kan riktas mot en ordning där kassatjänstemannens beslutsmeddelande styr från och med vilken tidpunkt en av nämnden beslutad förmån skall utgå, kan kritik självfallet inte riktas mot försäkringskassorna för en korrekt tillämpning av gällande lagstiftning. Beträffande RFV:s argument till stöd för den ordning som här är i fråga, är följande att anföra. Förutsättningarna för ett snabbt förfarande vid justering av en socialförsäkringsnämnds protokoll och vid uträkning av en pensionsförmåns storlek har, genom datorstöd och andra viktiga hjälpmedel, radikalt förbättrats sedan det aktuella stadgandet tillkom. De argument som verket anfört kan därför inte anses bärkraftiga. Mot bakgrund härav, samt då det från rättssäkerhetssynpunkt är otillfredsställande att en socialförsäkringsnämnds beslut är beroende av en kassatjänstemans åtgärd, anser jag att det vore lämpligare om lagstiftningen rörande tidpunkten för den av nämnden beslutade förmånens inträde utformades så att den nämnda olägenheten undanröjs.

Jag återkommer nedan (avsnitt 4) till frågan om det är lämpligt att beslutsmeddelandet i ett ärende innehåller dels en (av kassatjänstemannen nedtecknad) redogörelse för socialförsäkringsnämndens beslut, dels tjänstemannens beslut.

1.6 Skyndsam ärendehandläggning

I protokollet har jag poängterat vikten av att försäkringskassan inte dröjer med att sända ut beslut och beslutsmeddelanden till de försäkrade. RFV är av samma uppfattning och har i sitt yttrande lämnat värdefulla påpekanden i sammanhanget, bl.a. att verket i sina allmänna råd rekommenderar att beslut omgående expedieras efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll har justerats.

1.7 Olämplig information i beslutsmeddelanden

I inspektionsprotokollet har jag anfört att jag i ett flertal ärenden kunnat konstatera att beslutsmeddelandena vid avslag på ansökningar om förtidspension/sjukbidrag innehållit uppgift om att de försäkrade – *om* de ansökt om kommunalt bostadstillägg – inte är berättigade till sådant. Jag har i protokollet påpekat det olämpliga i att ta in uppgifter av detta slag i beslutsmeddelandena och har ifrågasatt hur en länsrätt skulle förfara om den fick in ett överklagande av ett beslut i här aktuell del.

RFV delar min uppfattning att det är olämpligt att ta in uppgifter av detta slag i beslutsmeddelandena, men har samtidigt anfört att det ifrågavarande tillägget förmodligen är ett uttryck för kassans ambition att vara serviceinriktad. Verket har dock framhållit att tillvägagångssättet är olyckligt och kan missförstås av den försäkrade genom att det uppfattas som om kassan i beslutet även prövat frågan om rätten till bostadstillägg. Även om jag – i likhet med verket – kan hysa förståelse för de överväganden som ligger

bakom försäkringskassans förfaringssätt anser jag fortfarande att det är olämpligt att ta in uppgifter av detta slag i beslutsmeddelandena.

2 Utformningen av beslutsmeddelanden när en och samma handling omfattar såväl ett av socialförsäkringsnämnd som ett av tjänsteman fattat beslut

2.1 Frågeställningarna

I inspektionsprotokollet har jag i huvudsak anfört följande beträffande detta spörsmål. Den försäkrade tillerkänns förtidspension av socialförsäkringsnämnden. Beräkningen av pensionsförmånen görs av en tjänsteman. Den handling som expedieras till den försäkrade består således av två olika delar; dels en underrättelse om att socialförsäkringsnämnden tillerkänt den försäkrade förtidspension, dels ett beslut av tjänstemannen om beräkningen av pensionsförmånen. Härutöver kan den handling som försäkringskassan expedierar till den försäkrade även innehålla viss allmän information samt en avslutande artighetsfras. Därefter finns en upplysning om att den försäkrade, om han är missnöjd med beslutet, kan överklaga detta till länsrätten. Socialförsäkringsnämndens beslut kan överklagas till länsrätten, medan tjänstemannabeslutet om uträkning av pensionsförmånen enligt 20 kap. 10 § AFL kan omprövas av kassan. Jag anförde att det enligt min mening inte var korrekt att endast meddela en överklagandehänvisning till länsrätten utan att handlingen även, såvitt avsåg pensionsuträkningen, borde uppta en omprövningshänvisning. Jag tillade dessutom att man kunde fråga sig hur försäkringskassan skulle förfara om den försäkrade enbart överklagade den allmänna information som fanns upptagen i handlingen.

Den ovan redovisade frågeställningen har – som jag ser det – vissa beröringspunkter med problemen *dels* att vissa kassaanställda tycks anse att de beslutsmeddelanden som de undertecknar och expedierar till de försäkrade med anledning av beslut fattade i socialförsäkringsnämnd utgör själva beslutsdokumenten, *dels* att vissa kassaanställda även tycks anse att beslutsdatum i ärenden där socialförsäkringsnämnd har beslutat är de datum när de själva utfärdar meddelandena till de försäkrade och alltså inte datum för nämndens beslut. Det är därför lämpligt att behandla dessa frågor i ett sammanhang.

RFV delar inte min uppfattning att det är fel av kassan att endast meddela överklagandehänvisning till länsrätten i de fall där nämnden beslutat om pensionsförmånen och tjänstemannen om pensionens beräkning. Verket har i denna del anfört bl.a. följande. Det är fråga om två skilda beslut som har fattats av två olika organ inom kassan, men frågan om rätten till förmånen och uträkningen av densamma hör intimt samman och behandlas därför i ett och samma beslutsmeddelande. Att i beslutsmeddelandet ange vad som har prövats av nämnden och vad som har prövats av tjänsteman kan vara lämpligt, men att i beslutsmeddelandet ta upp både överklagandehänvisning till länsrätten i den ena frågan och omprövningshänvisning i den andra blir, enligt verkets uppfattning, överflödig och förvirrande information för den försäkrade. Det väsentliga enligt RFV är att överklagandehänvisning till

länsrätten finns och att den försäkrade inte löper risk att drabbas av rättsförlust av något slag. Överklagar den försäkrade pensionsuträkningen följer automatiskt av reglerna i AFL att försäkringskassan gör en omprövning av pensionsuträkningen.

Verkets synsätt i denna fråga hänger – såvitt jag kan förstå – ihop med dess tidigare redovisade ståndpunkt som jag redogjort för under avsnitt 1.3 ovan. Verket hänvisar där till ett avgörande av FÖD (referatet FÖD 1993:1) där domstolen uttalat att det är först när bedömningar gjorts av samtliga delar i ett försäkringsärende som ett slutligt beslut i ärendet föreligger. Verket anför att det enligt FÖD är detta samlade ställningstagande som utgör kassans beslut och det beslut som enligt FL skall expedieras till den försäkrade. Verket – som delar domstolens uppfattning i frågan – konstaterar att det av detta följer att beslutsmeddelandets datering beror på när tjänstemannen expedierar beslutet.

2.2 FÖD-avgörandet

Innan jag går närmare in på de frågeställningar jag pekat på ovan finns det anledning att redogöra för FÖD:s avgörande 1993:1. Omständigheterna var i huvudsak följande. Vid sammanträde den 18 februari 1988 beslöt en socialförsäkringsnämnd i Örebro läns allmänna försäkringskassa att A var berättigad till livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) fr.o.m. den 1 december 1986, från vilken dag A började uppbära förtidspension. Nämnden fastställde livränteunderlaget till visst belopp och bedömde A:s inkomst efter skadan till 0 kr. Ordföranden i nämnden justerade den 24 februari 1988 protokollet från sammanträdet. Något beslutsmeddelande till A utfärdades inte. När kassan senare under året företog en utredning av A:s inkomstförhållanden framkom att A:s inkomst beräknats till ett för högt belopp. Vid ett sammanträde i november 1988 upphävde socialförsäkringsnämnden sitt tidigare beslut och fastställde livränteunderlaget till ett lägre belopp. Eftersom samordning skulle ske med allmän pension blev livräntan fastställd till 0 kr, vilket A underrättades om i ett beslutsmeddelande den 20 januari 1989. – A överklagade och yrkade livränta från den 1 december 1986 med visst belopp. Försäkringsrätten för Mellansverige fann i dom den 25 juli 1990 att försäkringskassan inte ägt ändra sitt beslut till A:s nackdel såvitt gällde förfluten tid och anförde att minskningen av A:s livränteunderlag kunde ske först fr.o.m. februari 1989. Försäkringsrätten beslutade i enlighet härmed. – Riksförsäkringsverket överklagade och yrkade att försäkringskassans beslut den 20 januari 1989 skulle fastställas. Till stöd för sitt yrkande anförde verket att försäkringskassan inte hade slutbehandlat ärendet angående livränta enligt LAF till A förrän den 20 januari 1989, då kassan expedierade beslutet till A. Verket anförde att socialförsäkringsnämnden – vars befattning med ärendet ingått som ett led i försäkringskassans handläggning – därför hade rätt att i november 1988 formlöst ändra sitt den 18 februari 1988 fattade beslut.

FÖD, som anförde att frågan i målet gällde huruvida socialförsäkringsnämnden har kunnat ändra sitt beslut den 18 februari 1988 på det sätt som skett eller om beslutet kunnat ändras endast enligt reglerna i 20 kap. 10 a §

AFL, uttalade i dom den 30 december 1992 bl.a. följande. Statliga myndigheter anses normalt ha möjlighet att ändra sina beslut innan underrättelse om beslutet gått ut till en sökande, klagande eller annan part. Den som har deltagit i beslutet anses vidare ha möjlighet att fram till expedieringen eller motsvarande tidpunkt ändra sin röst och därmed fortfarande kunna påverka utgången av myndighetens beslut. Dessa ändringsmöjligheter ligger till grund för den nu gällande förvaltningslagen. Den rättsvetenskapliga doktrinen tycks även anse att dessa möjligheter finns och de ansluter också till vad som enligt 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen (TF) torde gälla i fråga om när allmänna handlingar skall anses upprättade. – Enligt FÖD bör försäkringskassornas möjligheter att ändra beslut överensstämma med vad som gäller för statliga myndigheter i allmänhet. Så länge kassans beslut inte är meddelat, dvs. expedierat, har kassan befogenhet att formlöst ändra det. När kassan väl expedierat beslutet kan det däremot ändras endast med stöd av bestämmelserna i 20 kap. 10 a § AFL, i de fall när nämnd beslutat i ärendet. Ett beslut kan inte anses expedierat förrän underrättelse om beslutet lämnats till den försäkrade. Det räcker således inte med att socialförsäkringsnämnden vid sammanträde har fattat ett slutligt beslut i ärendet. Inte heller är det tillräckligt att protokollet från nämndens sammanträde blivit justerat. – FÖD har inhämtat att vissa försäkringskassor, bl.a. Örebrokassan, vid förfrågan muntligen lämnar upplysning om nämndens ställningstagande innan beslutsmeddelande sänts ut. En sådan upplysning kan inte medföra att beslutet därigenom skall anses meddelat/expedierat. Nämndens beslut måste i många fall följas upp av kompletterande beslut på tjänstemannanivå. Först när bedömningar gjorts av samtliga delar i ett försäkringsärende av sådant slag föreligger ett slutligt beslut i ärendet. Det är detta samlade ställningstagande som utgör *försäkringskassans* beslut och det beslut som enligt förvaltningslagen skall expedieras till den försäkrade. Även om något kompletterande beslut i sakfrågan inte behöver fattas får försäkringskassans beslut anses föreligga först när beslutsmeddelande sänds till den försäkrade. Med hänsyn till det sist anförda kan det finnas anledning att ifrågasätta det lämpliga i att informera om socialförsäkringsnämndens ställningstagande innan slutligt beslut expedieras i ärendet. – Socialförsäkringsnämndens ifrågavarande ställningstagande har innefattat ett sådant beslut om vars innehåll A enligt 21 § FL skulle underrättas. Då underrättelse eller tillkännagivande på annat sätt inte har ägt rum har beslutet inte blivit expedierat. Under dessa omständigheter har hinder inte förelegat för socialförsäkringsnämnden att på det sätt som skett ändra sitt beslut utan att tillämpa bestämmelserna i 20 kap. 10 a § AFL. – Med bifall till verkets talan upphävde FÖD försäkringsrättens dom och fastställde försäkringskassans beslut den 20 januari 1989.

Försäkringsdomaren Hallberg, som var skiljaktig, anförde att frågan i målet gällde när ett socialförsäkringsnämndsbeslut skulle anses vara meddelat; vid tidpunkten för justering av protokollet eller vid en senare expediering av beslutet. Hon anförde vidare bl.a. följande. Bestämmelserna i 20 kap. 10–13 §§ AFL om ändring och överklagande av försäkringskassans beslut förutsätter enligt ordalydelsen att kassans beslut meddelas, utan att det anges i vilken form detta skall ske. I 21 § FL anges att part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet samt att under-

rättelse skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Det finns inte några föreskrifter om på vilket av dessa sätt försäkringskassan skall underrätta den försäkrade om innehållet i beslut som fattas av socialförsäkringsnämnd. Det förhållandet att försäkringskassan regelmässigt meddelar den försäkrade skriftligt om beslutet kan därför ses som ett praktiskt sätt att få ett bevis om när tiden för överklagandet skall börja löpa. – Den enda riktpunkten för bestämmande av en tidpunkt för beslutets meddelande är rimligen det tillfälle då protokollet justerades och beslutet därmed fick sin slutliga utformning. Den omständigheten att den försäkrade har rätt att tillgodoräkna sig klagotid från den tidpunkt han bevisligen erhöll del av beslutsmeddelandet ändrar inte denna bedömning. – Vissa försäkringskassor, däribland den i Örebro, lämnar på förfrågan från den försäkrade uppgift om socialförsäkringsnämndens beslut när protokollet från sammanträdet har justerats. Beslutet i det justerade protokollet får enligt min mening därmed anses ha blivit meddelat. I förevarande mål får det hållas för visst att A innan beslutsmeddelandet expedierades nästan ett år senare fått del av innehållet i nämndens beslut inte endast i fråga om hans rätt till sjukpenning enligt LAF utan även i den del det avsåg hans rätt till livränta och livränteunderlag.

Försäkringsdomaren Hallberg anförde avslutningsvis följande.

Jag anser att fråga om A:s rätt till livränta enligt LAF blev slutligt avgjord av försäkringskassan i och med att beslutsprotokollet från sammanträdet den 18 februari 1988 justerats. Härav följer att en ändring av det vid nämnda sammanträde fattade livräntebeslutet rörande A endast kunde ske med stöd av bestämmelserna i 8 kap. 12 § LAF jämfört med 20 kap. 10 a § AFL. Vid en prövning enligt angivna lagrum finner jag inte skäl göra någon annan bedömning än den försäkringsrätten gjort. RFV:s överklagande skall därför lämnas utan bifall.

2.3 Tidpunkt vid vilken socialförsäkringsnämnds protokoll blir allmän handling

Betydelse för bedömningen när en socialförsäkringsnämnds gynnande beslut i princip blir orubbligt (dvs. får negativ rättskraft) torde få tillmätas den tidpunkt vid vilken nämndens protokoll (av vilket nämndbeslutet framgår) blir allmän handling. TF:s bestämmelser blir därmed av intresse. Enligt 2 kap. 3 § TF är en handling allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Bestämmelserna om när en handling anses upprättad framgår av 7 §. Tre huvudprinciper finns. En handling anses upprättad hos myndighet när den har expedierats. Handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. Om en handling inte hänför sig till visst ärende anses den upprättad när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Vissa undantag från nyss återgivna huvudprinciper framgår av lagrummets andra stycke. Enligt punkten 2 i detta stycke gäller att sådan handling som dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut, anses upprättad när beslutet har avkunnats eller expedierats.

Beträffande annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar framgår av andra stycket punkten 3 att sådan handling anses upprättad när denna har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Vissa undantag gäller enligt denna punkt. Dessa är dock inte av intresse här.

Som jag nyss nämnt skall enligt undantagsbestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket punkten 2 sådan handling som dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, anses upprättad när beslutet har avkunnats eller expedierats. Detta gäller även protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut. Utslagsgivande för när en handling i dessa fall är att anse som upprättad är således tidpunkten för avkunnandet eller expedieringen.

Fråga uppkommer då vad som avses med uttrycket att domen eller beslutet "enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras". I motiven till TF har detta uttryck inte förklarats närmare. Man har endast framhållit att fråga skall vara om sådana beslut som enligt särskild föreskrift skall avkunnas eller expedieras (prop. 1975/76:160 s. 144). Enligt Bohlin (Alf Bohlin, Allmänna handlingar, Sthlm 1988, s. 165 f.) tycks det inte vara tillräckligt att beslutet enligt sakens natur skall avkunnas eller expedieras. Den språkliga lydelsen av motivuttalandet kan enligt denne knappast uppfattas på annat sätt än som uttryck för ett principiellt krav på förekomsten av en speciell författningsregel enligt vilken myndigheten skall vara skyldig att på angivet sätt meddela eller tillhandahålla beslutet. Bestämmelser av detta slag är dock relativt sällsynta. För domar i tvistemål och brottmål finns särskilda bestämmelser i rättegångsbalken. Motsvarande bestämmelser för förvaltningsdomstolarnas del saknas emellertid. I några lagrum tyder formuleringarna på att expedition skall ske, exempelvis i 31 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, som stadgar att rättens beslut skall tillställas parten (jfr 21 § FL) och i 2 § viteslagen (1985:206), som föreskriver att ett vitesföreläggande skall delges adressaten. En sådan form för handlings överbringande, som delgivning innebär, förutsätter normalt en föregående expedition.

Enligt Bohlin bör det alltså kunna hävdas att det i en särskild författningsbestämmelse uttryckligen måste anges att myndighets beslut skall avkunnas eller bli föremål för expedition för att bestämmelsen i andra stycket punkten 2 skall bli tillämplig. Då inställer sig frågan, som Bohlin påpekat, huruvida kravet på särskild föreskrift även gäller domstols domar och beslut eller om den inskjutna satsen "som enligt vad därom är föreskrivet" etc. enbart avser *annan* (min kurs.) myndighets beslut. Bohlin anser att Regeringsrättens avgörande RÅ 1982 2:59 tyder på att en dom skall anses som en upprättad handling så snart den faktiskt har avkunnats och därmed alltså oberoende av om den författningsenligt skall avkunnas eller ej. Som en parentes anför Bohlin att Regeringsrätten genom att i sitt avgörande understryka att en i målet aktuell dom var underskriven enbart torde ha velat markera att det knappast kan komma i fråga att tillhandahålla en dom som "handling" innan den getts vederbörlig utformning. Bohlin drar slutsatsen att den i stadgandet intagna bisatsen – "som enligt vad därom är föreskrivet" etc. – endast tar sikte på "andra myndigheters" beslut (Bohlin a.a. s. 166 f.).

Sammanfattningsvis anser Bohlin att domstols domar och beslut underkastas reglerna om handlingsoffentlighet då de avkunnas eller expedieras.

Detsamma gäller enligt Bohlin beträffande beslut som fattas av annan myndighet, förutsatt att beslutet enligt särskild föreskrift "skall" avkunnas eller expedieras (Bohlin a.a. s. 168).

Undantagsbestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket punkten 3 TF föreskriver att handling – i stället för vad som anges i första stycket – anses upprättad när annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Detta innebär att ett sådant protokoll blir allmän handling då det justerats. Detta gäller oavsett om handlingen är av sådan karaktär att den senare skall expedieras (Bohlin a.a. s. 169). Som tidigare nämnts finns undantag från denna bestämmelse som inte är av intresse i detta ärende. Det gäller bl.a. protokoll hos riksdagens utskott.

För att återknyta till frågan vid vilken tidpunkt socialförsäkringsnämndens protokoll blir allmän handling vill jag anföra följande. AFL förutsätter, som framgått ovan, att kassans beslut skall meddelas men innehåller inga bestämmelser om formerna för detta. Av 21 § första stycket FL framgår emellertid att en sökande, klagande eller annan part skall *underrättas* (min kurs.) om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock, enligt samma stycke, inte underrättas om det är uppenbart obehövligt. Enligt tredje stycket i nämnda lagrum bestämmer myndigheten om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt om parten begär det. Den fråga som inställer sig är då om detta stadgande – 21 § FL – är en sådan speciell författningsregel som enligt Bohlin krävs för att en myndighet – i detta fall försäkringskassan genom socialförsäkringsnämnden – skall vara *skyldig* att avkunna eller expediera sina beslut. Innan jag försöker besvara denna fråga vill jag först redogöra något för vissa av de överväganden m.m. som ligger bakom utformningen av 21 § FL.

Avsikten med att i detta lagrum uttryckligen ange att underrättelsen om innehållet i en myndighets slutliga beslut skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt har enligt motiven till nya FL varit att markera att underrättelsen kan ske i en enklare och billigare form än genom delgivning. Vid bestämmande av på vilket sätt underrättelsen skall ske bör myndigheten särskilt beakta behovet av att i vissa fall få ett bevis om utgångspunkten för den tid inom vilken den enskilde kan överklaga beslutet. Frågan i vilka fall det behövs ett bevis om mottagande får avgöras med hänsyn till ärendets utgång och karaktär (prop. 1985/86:80 s. 72).

Enligt min mening kan 21 § FL inte anses vara en sådan författningsregel enligt vilken socialförsäkringsnämndens beslut (som ju framgår av nämndens protokoll) skall avkunnas eller expedieras. Vid denna bedömning har jag bl.a. jämfört lydelsen av 31 § FPL – som stadgar att rättens beslut skall tillställas parten genom handling – med lydelsen av 21 § FL. Dessa lagrum företer vissa likheter även om det för förvaltningsdomstolarnas del gäller att deras beslut skall meddelas skriftligen, medan det beträffande myndigheternas underrättelser enligt 21 § FL inte föreligger någon sådan skyldighet. Trots förekomsten av 31 § FPL har Regeringsrätten i avgörandet RÅ 1982 2:59 uttalat att det för förvaltningsdomstolarnas del inte finns några ut-

tryckliga bestämmelser om hur meddelande av dom eller beslut skall ske, en åsikt som för övrigt delas av Bohlin. Även jag delar den uppfattningen. Det kan därmed – mot bakgrund av min jämförelse mellan 31 § FPL och 21 § FL – inte heller för försäkringskassans del anses finnas några sådana bestämmelser. Min slutsats blir därmed att 2 kap. 7 § andra stycket punkten 2 TF inte är tillämplig vid bestämmande av vid vilken tidpunkt socialförsäkringsnämndens protokoll blir allmän handling.

Frågan blir då om andra stycket punkten 3 i nyss nämnda lagrum kan anses tillämplig. Min uppfattning är att så är fallet. Jag menar således att socialförsäkringsnämndens protokoll får anses upprättat i och med att detta justeras. Protokollet blir därmed enligt 2 kap. 3 § TF allmän handling vid denna tidpunkt.

Genom uttrycket att en handling är *upprättad* har man velat markera att handlingen skall bli allmän och därmed – om man bortser från eventuell sekretess – tillgänglig för envar först då den föreligger i sitt definitiva skick (SOU 1935:5 s. 30). Som jag anfört ovan anser jag att socialförsäkringsnämndens protokoll blir allmän handling i samband med justeringen. Handlingen får därmed – såvitt avser den tryckfrihetsrättsliga bedömningen – anses föreligga i sitt definitiva skick vid denna tidpunkt. Detta får bl.a. den konsekvensen att försäkringskassan på begäran av den försäkrade – eller annan – skall lämna uppgift ur protokollet, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång (15 kap. 4 § sekretesslagen [1980:100], SekrL). Försäkringskassan är vidare skyldig att på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället tillhandahålla protokollet, om kassan bedömer att det får lämnas ut (2 kap. 12 § TF). Om någon önskar få en kopia av handlingen har han även rätt att mot fastställd avgift få sådan till den del handlingen får lämnas ut (2 kap. 13 § TF). Är en handling delvis hemlig skall de delar av handlingen som inte är hemliga tillhandahållas i avskrift eller kopia (2 kap. 12 § första stycket TF). Mot bakgrund av vad jag här anfört blir frågan huruvida senaste tidpunkt för att ändra socialförsäkringsnämnds beslut – på grund av att beslutet inte anses föreligga i tillräckligt definitivt skick – överensstämmer med den ovan fastslagna tidpunkten då socialförsäkringsnämndens protokoll blir allmän handling.

2.4 Statliga myndigheters möjligheter att ändra fattade beslut

De allmänna försäkringskassorna anses vara fristående juridiska personer. De betraktas trots detta som förvaltningsmyndigheter. Allmän försäkringskassa har vid tillämpning av sekretesslagstiftningen ansetts vara statlig myndighet.

Beträffande statliga myndigheters möjligheter att ändra fattade beslut *med anledning av att dessa inte anses föreligga i tillräckligt definitivt skick* är följande att beakta.

I propositionen med förslag till ny förvaltningslag (prop. 1985/86:80 s. 35) anförde departementschefen bl.a. följande. De statliga myndigheterna anses normalt ha möjlighet att ändra sina beslut innan dessa har expedierats eller på annat sätt getts till känna för adressaterna. Om beslutet inte skall

tillkännages kan ändring göras tills det har fått sin slutliga form på något annat sätt, t.ex. genom protokollsjustering. Enligt gällande rätt torde normalt varje ledamot, oberoende av de övriga, fram till expedieringen eller motsvarande tidpunkt ha möjlighet att ändra sin röst med den verkan detta kan få för myndighetens beslut. Beträffande sistnämnda mening hänvisade departementschefen till Ole Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten, 1951, s. 42. Departementschefen drog därefter slutsatsen att denna ordning var ändamålsenlig och därför borde behållas. Med anledning härav föreskrivs i FL att avvikande mening skall anmälas innan beslutet expedieras eller ges till känna på något annat sätt. Om beslutet inte skall ges till känna skall anmälan göras senast när det får sin slutliga form genom protokollsjustering eller på liknande sätt (19 § tredje stycket).

Ovan använda uttryck att beslutet "ges till känna" syftar på det officiella tillkännagivandet. Att någon befattningshavare hos myndigheten under hand talar om t.ex. för en journalist hur en omröstning har utfallit innebär inte att beslutet ges till känna på det sätt som avses i paragrafen. Om det däremot är myndigheten som t.ex. i ett pressmeddelande offentliggör innehållet i sitt beslut före expedieringen bör offentliggörandet anses skära av möjligheten att anmäla avvikande mening enligt paragrafen (Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 4 uppl. 1995, s. 226).

Tidpunkten för anmälan av avvikande mening ansluter till den som gäller för möjligheten att ändra en avgiven röst.

Frågan om tidpunkten för den negativa rättskraftens inträde har behandlats i litteraturen bl.a. av Ole Westerberg och Håkan Strömberg. Westerberg analyserar problemet ingående i den ovan nämnda vetenskapliga avhandlingen Om rättskraft i förvaltningsrätten, 1951, s. 33–53, och mera kortfattat i läroboken Allmän förvaltningsrätt, 3 uppl. 1978, s. 76. Strömberg behandlar frågan i sin lärobok Allmän förvaltningsrätt, 17 uppl. 1995, s.72 f. Utan att i detalj referera de i någon mån skiftande uppfattningar som hävdas i dessa arbeten vill jag framhålla följande.

Westerberg tycks i 1951 års arbete anknyta tidpunkten för ändringsmöjligheternas upphörande till tidpunkten för offentlighetens inträde. Detta måste enligt min tolkning innebära att en socialförsäkringsnämnd inte har möjlighet att ändra sitt protokoll (av vilket nämndens beslut framgår) efter tidpunkten för handlingsoffentlighetens inträde, dvs. efter det att protokollet justerats. Westerberg tycks dock i 1978 års arbete uttrycka en något annorlunda uppfattning. Hans mening tycks där vara att beslut som *enligt sakens natur* skall avkunnas eller expedieras (såsom beslut av socialförsäkringsnämnd, min anm.) kan ändras fram till dess avkunnande eller expedition skett. Det krävs alltså inte (längre) att det finns en särskild författningsbestämmelse som uttryckligen anger att myndigheten skall avkunna eller expediera beslutet för att myndighetens möjlighet att ändra detsamma skall upphöra vid denna senare tidpunkt. Beträffande sådana beslut som inte "skall expedieras eller eljest tillkännagivas" anför Westerberg i sistnämnda arbete att ändringsmöjligheten upphör – såvitt denna beror på huruvida besluten föreligger i tillräckligt definitivt skick – vid justeringen eller slutbehandlingen. Som exempel anger han beslut om mantalsskrivning. Min tolkning av Westerberg blir då att denne anser att – i de fall där expediering

eller tillkännagivande på annat sätt *enligt sakens natur* inte skall göras – tidpunkten för ändringsmöjlighetens upphörande inträffar vid tidpunkten för justeringen eller slutbehandlingen. Strömberg uttrycker i sitt arbete från 1995 en närliggande uppfattning.

Enligt principer som utbildats i förvaltningsrättslig praxis vinner gynnande beslut normalt negativ rättskraft *senast* vid den tidpunkt när beslutet expedierats eller på annat sätt tillkännagetts för adressaterna, förutsatt att sådana omständigheter inte är för handen som enligt författning eller förvaltningsrättslig praxis godtagits som skäl för återkallelse eller ändring av ett gynnande beslut. (Sådana omständigheter är att tvingande säkerhetsskäl föreligger, att beslutet grundats på felaktiga uppgifter som den gynnade medvetet lämnat eller att det finns ett återkallelseförbehåll grundat på föreskrift i författning.) Även om underrättelse om socialförsäkringsnämndens beslut (som framgår av dess protokoll) inte omgående expedieras till den försäkrade har denne enligt min uppfattning rätt att på begäran få del av protokollet på de sätt jag beskrivit under avsnitt 2.3 ovan. En myndighet får inte kräva att den som vill ta del av en allmän handling talar om vem han eller hon är eller vad handlingen skall användas till. För att myndigheten skall få lämna ut en handling som omfattas av någon bestämmelse i SekrL förutsätts emellertid ibland att den kan bedöma vad utlämnandet kan leda till. Den som begär att få ut handlingen har i ett sådant fall att välja mellan att berätta vem han eller hon är och vad handlingen skall användas till eller att avstå från att ta del av handlingen (2 kap. 14 § tredje stycket TF). Mot bakgrund av TF:s reglering torde försäkringskassan – om man bortser från eventuell sekretess – ofta inte känna till om den försäkrade muntligen eller skriftligen fått del av socialförsäkringsnämndens beslut i det ärende som avser honom. Med beaktande av vad jag ovan anfört anser jag i likhet med den uppfattning Westerberg tycks ha gett uttryck för i sitt arbete från 1951 att tidpunkten för ändringsmöjligheternas upphörande bör anknyta till tidpunkten för offentlighetens inträde. Jag anser sålunda att ett gynnande beslut i ett socialförsäkringsärende – bortsett från de fall där särskild lagreglering föreligger, se 20 kap. 10 a § AFL – inte kan ändras efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll justerats. Detta gäller under förutsättning att sådana omständigheter som jag inledningsvis i detta stycke pekat på inte föreligger.

2.5 Fråga huruvida försäkringskassas olika avgöranden i ett och samma ärende utgör ett eller två/flera beslut, m.m.

Vissa förarbetsuttalanden finns som tyder på att avgöranden av olika organ inom en försäkringskassa, som aktualiseras av en och samma ansökan, bör framstå som en enhet och utfärdas genom *ett* beslut. Departementschefen uttalade i denna fråga i propositionen med förslag till lag angående ändring i lagen (1947:1) om allmän sjukförsäkring, m.m. (prop. 1961:45 s. 198) följande.

Beträffande gången av ett pensionsärendes behandling inom en sjukkassa torde man få tänka sig följande. Sedan ansökan inkommit till kassan, får frågan om inkomstprövad förmån, om sådan sökts, av kassans pensionsavdel-

ning överlämnas till vederbörande försäkringsnämnd för avgörande. Under tiden avgöres frågan om icke inkomstprövad förmån av pensionsavdelningen eller i pensionsdelegation. De olika sjukkasseorganens avgörande i samtliga frågor, som aktualiseras genom en ansökan, torde i regel böra framstå som en enhet och i form av ett beslut utfärdas genom pensionsavdelningens försorg.

Samme departementschef uttalade i propositionen med förslag till lag om allmän försäkring m.m. (prop. 1962:90 s. 378) även följande.

En försäkringsnämnd är i likhet med en pensionsdelegation ett organ inom vederbörande allmänna försäkringskassa. Förslaget utgår från att olika frågor, som aktualiseras av en och samma pensionsansökan, kan komma att handläggas i olika former: somliga avgöranden träffas av en tjänsteman på kassans pensionsavdelning, andra i pensionsdelegation och andra åter i försäkringsnämnd. Samtliga avgöranden i anledning av samma pensionsansökan torde emellertid i regel utåt böra framstå som en enhet och redovisas som ett beslut av försäkringskassan, utfärdat genom pensionsavdelningens försorg.

Samordningen av försäkringsnämndens arbete med arbetet hos kassans pensionsavdelning och pensionsdelegation avses skola regleras i särskilda föreskrifter. Av närliggande skäl måste man tänka sig att pensionsavdelningen hos en kassa vid upprättandet av expedition i ett ärende gör en formell granskning även av försäkringsnämndens avgörande. Pensionsavdelningens tjänstemän skall dock inte ha behörighet att överpröva nämndens avgörande, och upptäckt av en eventuell felaktighet kan föranleda rättelse endast efter beslut av nämnden själv. Rättelsemöjligheten torde stå öppen intill dess pensionsavdelningen expedierat beslutet.

Genom en omorganisation av de förtroendevaldas medverkan i försäkringskassorna ersattes den 1 januari 1987 pensionsdelegationerna och försäkringsnämnderna av socialförsäkringsnämnder.

Departementschefsuttalandena från 1961 och 1962 tyder enligt min mening på att man redan i början av 1960-talet på socialförsäkringsområdet eftersträvade att – av hänsyn till de försäkrade – uttrycka sig på ett enkelt och lättfattligt sätt och att inte göra ärendehandläggningen m.m. mer komplicerad än nödvändigt. Jag ifrågasätter om inte departementschefens ovan återgivna uttalanden, att samtliga avgöranden utåt borde framstå som en enhet och redovisas som *ett* beslut trots att dessa fattats av olika organ inom kassan, måste ses mot denna bakgrund. Såvitt jag kan förstå har uttalandena inte heller föregåtts av någon mer ingående analys. Detsamma tycks gälla departementschefsuttalandet 1962 att möjligheten att rätta en felaktighet i en försäkringsnämnds beslut torde stå öppen intill dess pensionsavdelningen expedierat beslutet. Mot bakgrund av vad jag här anfört anser jag att alltför stor vikt inte bör tillmätas de ifrågavarande departementschefsuttalandena. Enligt min uppfattning måste nämligen kassans olika avgöranden i formell mening anses som separata beslut. Jag anser vidare att försäkringsnämndens beslut i det av departementschefen skisserade fallet enligt huvudregeln inte kan ändras efter det att protokollet från nämndsammanträdet justerats, förutsatt att beslutet är gynnande (jfr avsnitt 2.4 ovan).

Av de slutsatser jag dragit ovan beträffande dels tidpunkten då en socialförsäkringsnämnds protokoll blir allmän handling, dels tidpunkten för den negativa rättskraftens inträde (i förekommande fall) följer att försäkringskassans beslutsmeddelande, innehållande ett avgörande av social-

försäkringsnämnd och ett avgörande av en kassatjänsteman, innefattar redovisning av *två* beslut. Att försäkringskassans båda beslut *utåt* kan framstå som en enhet förändrar inte detta förhållande. I detta sammanhang vill jag understryka att beslutsdatum i ett ärende som avgjorts av en socialförsäkringsnämnd *inte* är det datum när kassatjänstemannen undertecknade meddelandet till den försäkrade. Beslutsdatum i detta fall är i stället datum för *nämndens* beslut. Detta datum bör framgå av beslutsmeddelandet. Att meddelandet naturligtvis skall dateras den dag som tjänstemannen undertecknar och expedierar detta är en annan sak.

2.6 Angående överklagande- och omprövningshänvisning, m.m.

Om den försäkrade är missnöjd med socialförsäkringsnämndens beslut har han möjlighet att överklaga detta till länsrätten. Är han missnöjd med tjänstemannabeslutet har han däremot möjlighet att begära omprövning hos försäkringskassan. Det är min bestämda åsikt att beslutsmeddelandet korrekt skall återge dessa förhållanden. Jag har ingen förståelse för verkets uppfattning att det skulle vara överflödig och förvirrande information för den försäkrade om han förutom överklagandehänvisning även meddelades omprövningshänvisning. Om beslutsmeddelandet utformas på ett logiskt och överskådligt sätt torde det knappast innebära några svårigheter att informera den försäkrade om hur han skall söka ändring. – Innehåller beslutsmeddelandet allmän information bör denna återges på ett sådant sätt att det klart framgår att den inte utgör en del av beslutet (jfr även vad jag nedan anför under avsnitt 3).

2.7 Det egentliga beslutsdokumentet i ett ärende som avgörs av socialförsäkringsnämnd

Som jag anfört ovan tycks vissa kassatjänstemän anse att de beslutsmeddelanden som de undertecknar och expedierar till de försäkrade med anledning av beslut fattade i socialförsäkringsnämnd utgör de egentliga beslutsdokumenten. Att beslutsmeddelandena *såvitt gäller socialförsäkringsnämndens beslut* skulle utgöra själva beslutsdokumenten är, som jag uttalat i inspektionsprotokollet, en allvarlig missuppfattning. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till vad JO Sverne uttalat i JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 175. Han anförde följande.

När det ankommer på pensionsdelegationen (idag socialförsäkringsnämnden, här anm.) att besluta i ett arbetsskadeärende skall delegationen besluta inte bara om utgången i ärendet utan även om motiveringen till beslutet. Om delegationen beslutar i enlighet med föredragandens förslag omfattar enligt min mening beslutet även den motivering som eventuellt antecknats på annan plats i promemorian än utrymmet Förslag till beslut med motivering på beslutets första sida. Enligt min mening är det protokollet från delegationens sammanträde som är det egentliga beslutsdokumentet i ärendet. Detta innebär att beslutet och motiveringen till beslutet skall redovisas i protokollet antingen genom att beslutet i sin helhet tas in i protokollet eller genom att beslutet läggs till protokollet som en bilaga. Det räcker således inte med att det i protokollet anges att delegationen beslutat i ärendet. Jag vill i detta sammanhang även påpeka att det faller under delegationens ansvar att ta

ställning till om och i så fall vilken fullföljdshänvisning som skall ges. Det sagda medför att den underrättelse om beslutet, som den försäkrade erhåller, skall överensstämma med det beslut som antecknats direkt i protokollet eller fogats som bilaga till detta.

Det finns även anledning att här redogöra för ett uttalande av JO Norell Söderblom, som finns återgivet i det protokoll som upprättats med anledning av inspektion den 9–10 maj 1989 av Jönköpings läns allmänna försäkringskassa (s. 4). Hon anförde följande.

När en myndighets beslutsfattande sker i den formen att beslutsfattaren – i detta fall socialförsäkringsnämnden – efter föredragning dokumenterar sitt ställningstagande i ett protokoll utgör detta protokoll enligt min mening det egentliga beslutsdokumentet i ärendet. Detta beslut skall uppfylla de krav på motivering m.m. som förvaltningslagen ställer. Enligt 21 § förvaltningslagen skall parten underrättas om innehållet i myndighetens beslut. Härav följer att överensstämmelse skall föreligga mellan underrättelsen om beslutet och det i protokollet dokumenterade beslutet. Båda handlingarna skall alltså ange samma skäl och samma slutsatser (jfr JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 175).

Jag delar till fullo de uppfattningar som JO Sverne och JO Norell Söderblom gett uttryck för. Härav följer att det *såvitt avser nämndbesluten* är socialförsäkringsnämndens protokoll och inte beslutsmeddelandena som utgör de egentliga beslutsdokumenten.

Som en parentes kan jag nämna att de ovan redovisade JO-uttalandena finns omnämnda i Riksförsäkringsverkets Allmänna råd 1992:4 om socialförsäkringsnämnder (s. 24).

3 Lämpligheten av att i beslutsmeddelande om kraveftergift för utgivna bidragsförskott lämna uppgift om den underhållsskyldiges skuld

Jag har i inspektionsprotokollet ifrågasatt lämpligheten av att i beslutsmeddelanden om kraveftergift för utgivna bidragsförskott lämna uppgift om att de underhållsskyldigas skuld till försäkringskassan uppgår till visst belopp. Jag har vidare uttalat att det är tveksamt om uppgift om skuldens storlek i ett eftergiftsärende är en fråga som kan överklagas till länsrätt.

Verket har beträffande denna fråga anfört att det anser att konsekvenserna av försäkringskassans prövning är av stort intresse för den berörde och att det därför i anslutning till beslutet om kraveftergift på lämpligt sätt bör anges hur stor den kvarvarande skulden är. Enligt verket bör dock utformningen av denna information ske på ett sådant sätt att den tydligt kan skiljas från det överklagbara beslutet.

Jag har förståelse för de argument som RFV framfört till stöd för försäkringskassans tillvägagångssätt. Jag vill dock betona vikten av att försäkringskassan – om den anser att den bör ta in aktuell information i beslutsmeddelandet – på ett klart och tydligt sätt skiljer mellan vad som utgör själva beslutet och vad som utgör information, så att de försäkrade inte förleds att tro att skuldens storlek är en fråga som kan behandlas vid domstolsprövning av det aktuella eftergiftsärendet.

I min granskningsverksamhet har jag kunnat konstatera att försäkringskassornas hantering skiftar när dels nämnd, dels tjänsteman fattar beslut beträffande olika frågor i ett och samma ärende. Hanteringen följer emellertid i huvudsak ett av följande två mönster.

1. Socialförsäkringsnämndens protokoll med beslut och fullföljdshänvisning expedieras sedan protokollet justerats. Senare expedieras ett tjänstemannabeslut om uträkning av förmånen jämte fullföljdshänvisning.

2. I flertalet kassor utfärdas *ett* beslutsmeddelande innehållande en redogörelse för dels nämndens beslut, dels ett tjänstemannaavgörande angående uträkning av förmånen.

Det kan konstateras att förfarandet enligt 1 är formellt och rättsligt korrekt.

Vid mina inspektioner och min klagomålshantering har jag – som framgått av vad jag tidigare angett i detta beslut – kunnat konstatera ett flertal olägenheter och felaktigheter med förfarandet enligt 2. Lång tid förflyter mellan justering av nämndbeslut och beslutsmeddelandets expediering. Det förekommer felaktigheter beträffande beslutsdatum liksom i fråga om överklagande- och omprövningshänvisning. Det råder osäkerhet hur man skall förfara med förfrågningar angående nämndens beslut innan beslutsmeddelande expedierats. Vidare finns en enligt min mening felaktig uppfattning dels huruvida nämndens beslut efter justering är allmän handling, dels huruvida det kan ändras innan beslutsmeddelande expedierats. Osäkerhet råder om vad som är beslut och vad som är underrättelse om beslut. Ofta föreligger bristande överensstämmelse mellan beslut och beslutsmeddelande. Det är av rättssäkerhetsskäl otillfredsställande att utdrag ur socialförsäkringsnämndens protokoll inte expedieras till den försäkrade utan att kassan i stället i ett beslutsmeddelande underrättar denne om nämndens beslut. Jag kan i detta sammanhang nämna att förvaltningsdomstolarna – vid sin prövning av de försäkrades överklaganden – uppfattar detta som ett problem. Det gäller främst i de fall där tjänstemannens beslutsmeddelande inte överensstämmer med nämndens beslut och där endast datum för beslutsmeddelandet finns angivet (och alltså inte även datum för nämndens beslut). Det är vidare rent faktiskt fråga om *två* beslut.

Mot bakgrund av mina iakttagelser vill jag redogöra för vad RFV bl.a. anfört i Allmänna råd 1992:4 om socialförsäkringsnämnder (s. 20 f). Där framgår följande.

RFV *rekommenderar* att beslut expedieras omgående efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll har justerats. Med hänsyn till att protokollet, som är det egentliga beslutsdokumentet, blir en allmän handling först sedan det har justerats bör den försäkrade inte informeras om nämndens ställningstagande före denna tidpunkt.

För att undvika att expedieringen fördröjs *rekommenderar* RFV att övriga åtgärder som ingår i handläggningen av ett ärende görs innan ärendet prövas i socialförsäkringsnämnden. Exempel på sådana åtgärder är formell granskning, t.ex. att ansökan har undertecknats av en behörig person, tjänstemannaprövning av allmänna förutsättningar för rätt till en förmån samt, i så stor utsträckning som möjligt, uträkning av förmånens storlek eventuellt efter

samordning med andra förmåner. I de fall uträkning inte har gjorts i förväg bör den göras omgående efter det att nämnden har prövat ärendet.

Min erfarenhet av försäkringskassornas handläggning är att de inte följer de rekommendationer som jag här redogjort för.

I min granskningsverksamhet har jag kunnat konstatera att det trots försäkringskassans förbättrade förutsättningar för ett snabbt förfarande vid justering av socialförsäkringsnämnds protokoll och vid uträkning av en förmåns storlek kan dröja upp till sex månader efter det att socialförsäkringsnämnd beslutat i ett ärende innan tjänstemannabeslut om uträkningen fattas.

De av mig nu beskrivna förhållandena innebär allvarliga olägenheter från såväl rättssäkerhets- som effektivitetssynpunkt.

Jag delar RFV:s uppfattning att de åtgärder, förutom själva nämndhandläggningen, som ingår i ett ärende i största möjliga utsträckning bör vidtas innan ärendet prövas av nämnden. Som minimikrav bör i alla händelser gälla att samtliga åtgärder i ett ärende har vidtagits senast vid tidpunkten för justeringen av socialförsäkringsnämndens protokoll. Detta förfaringssätt förutsätter självfallet att kassatjänstemannen – när nämndens protokoll justerats – kontrollerar att överensstämmelse råder mellan det beslut som nämnden fattat och det beslutsmeddelande som denne står i begrepp att expediera.

Om det i det enskilda fallet inte går att tillämpa det förfaringssätt som jag skisserat ovan skall försäkringskassan i stället, enligt min uppfattning, till den försäkrade omgående efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll justerats expediera utdrag ur nämndens protokoll med beslut och överklagandehänvisning och därefter – så snart kassatjänstemannens uträkning av förmånens storlek är gjord – i en särskild handling expediera beslutet härom tillsammans med omprövningshänvisning. Härigenom undviks de problem som kan uppkomma när osäkerhet råder huruvida nämndens protokoll med beslut i socialförsäkringsärenden är allmän handling eller ej. Vidare undviks bl.a. de olägenheter som kan uppstå med anledning av osäkerhet om vid vilken tidpunkt ett gynnande beslut av socialförsäkringsnämnd i princip blir orubbligt.

Som torde ha framgått ovan anser jag att utdrag ur socialförsäkringsnämndens protokoll med beslut *alltid* bör expedieras till den försäkrade. Anledningen härtill är de rättssäkerhetssynpunkter som gör sig gällande. (Jfr vad jag ovan anfört om lämpligt tillvägagångssätt – avsnitt 1.1.) Genom ett sådant förfarande undviks flera olägenheter, främst den bristande överensstämmelsen mellan nämndens beslut och utsänt beslutsmeddelande.

Jag har ovan under avsnitt 1.5 pekat på oklarheter beträffande innebörden av bestämmelsen i 16 kap. 5 § andra stycket andra punkten AFL (utbytesfallen). Det finns enligt min mening starka skäl som talar för att den aktuella bestämmelsen bör ändras. Mot bakgrund härav vill jag göra Socialdepartementet uppmärksamt på denna fråga så att departementet i den fortsatta översyn av försäkring vid sjukdom och rehabilitering som för närvarande pågår med anledning av Sjuk- och arbetsskadekommitténs slutbetänkande SOU 1996:113 har möjlighet att överväga vad jag här anfört.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för de åtgärder departementet kan finna påkallade.

De frågor och problem som jag behandlat i detta beslut är inte specifikt förekommande hos Västmanlands läns allmänna försäkringskassa utan förekommer hos försäkringskassorna i allmänhet. Trots att jag vid mina inspektioner av försäkringskassor gång på gång i protokollen påpekat samma felaktigheter eller olämpligheter har jag inte kunnat notera att några förbättringar skett. Jag finner därför anledning att anmoda RFV, i dess egenskap av tillsynsmyndighet över försäkringskassorna, att till JO senast den 30 juni 1997 inkomma med en redogörelse för de åtgärder som verket vidtagit eller planerar att vidta för att komma till rätta med de olägenheter som jag påtalat i detta beslut.

Den 23 juni 1997 inkom från Riksförsäkringsverket (generaldirektören Anna Hedborg) följande yttrande.

– – –

Sammanfattning

RFV konstaterar att av nämnda inspektionsprotokoll och RFV:s yttrande den 9 maj 1996 samt JO:s beslut den 29 november 1996 framgår att JO och RFV till övervägande del har samma uppfattning och syn på hur försäkringskassornas handläggning bör gå till ur förvaltningsrättslig synpunkt.

RFV lämnar en redogörelse för de åtgärder som verket vidtagit eller planerar att vidta för att komma till rätta med de olägenheter som JO påtalat i sitt beslut den 29 november 1996.

RFV har i samarbete med tre försäkringskassor bl.a. tagit fram en s.k. beslutsmodell med beskrivningar av hur olika typer av beslut bör utformas och hanteras av kassorna. Det är RFV:s uppfattning att detta instrument bör kunna leda till att försäkringskassorna och RFV kan leva upp till den standard i handläggningen som beslutsmodellen ställer på varje handläggare hos kassorna och givetvis även hos RFV.

RFV redogör vidare för vissa åtgärder som vidtagits för att uppmärksamma försäkringskassornas ledning på de brister i fråga om beslutsunderlag och tillämpning av förvaltningslagen som framkommit och vad som planeras för att komma till rätta med bristerna.

Utformningen av försäkringskassas beslut i allmänhet

Bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämndens protokoll och utsända beslutsmeddelanden

Det beslutsmeddelande som en försäkringskassa sänder ut till en försäkrad skall som JO och RFV pekat på i olika sammanhang redovisa socialförsäkringsnämndens beslut.

För att söka råda bot på problemet med att det hos försäkringskassorna förekommer bristande överensstämmelse mellan vad som i ett ärende beslutats enligt socialförsäkringsnämndens protokoll och det beslutsmeddelande som kassan skickar till den försäkrade lägger JO fram ett exempel på en lösning av problemet. JO framför att *ett* sätt som även skulle göra att kassorna kommer till rätta med rena skrivfel är att kassan till föredragningspromemorian fogar en bilaga där föredragandens förslag till beslut framgår, istället för att i själva föredragningspromemorian återge

förslaget till beslut. Med en sådan ordning menar JO att om socialförsäkringsnämnden sedan beslutar i enlighet med föredragandens förslag kan kopior av denna separata handling användas, både som bilaga till nämndens protokoll och som bilaga till beslutsmeddelandet.

RFV anser att den av JO föreslagna ordningen är ett bra sätt att åstadkomma att överensstämmelse erhålls mellan socialförsäkringsnämndens protokoll och beslutsmeddelanden. Som ett komplement till den av JO föreslagna ordningen vill RFV nämna de möjligheter som prop.1996/97:155 Enhetlig registerlagstiftning på socialförsäkringsområdet, m.m. ger kassorna att på ADB-media spara förslag till beslut som senare kan redigeras och utformas till slutligt beslut. I praktiken innebär detta att det förslag till beslut som föredraganden har skrivit in i sin persondator sedan genom en enkel transaktion kan föras över till nämndens protokoll. Vidare innebär detta en förenkling och därigenom arbetsbesparande åtgärd för kassorna. De nya reglerna avses träda i kraft den 1 januari 1998 och RFV kommer att i samband med konferenser etc. föra ut information om de möjligheter till utökad användning av teknikstödet som kassorna då får i berört avseende.

Försäkringskassas ordval i vissa fall

RFV och JO är även ense i frågorna om försäkringskassornas ordval i vissa fall. Det är exempelvis olämpligt att använda ordvalet "vi" i ett beslutsmeddelande och om ärendet har avgjorts av socialförsäkringsnämnd skall även i det fallet ordet försäkringskassan användas i beslutsmeddelandet till den försäkrade.

I detta sammanhang har JO i sitt beslut den 29 november 1996 ytterligare utvecklat sina synpunkter på hur beslutsmeddelandena bör utformas. JO:s uppfattning är att det av beslutsmeddelandena även skall framgå att socialförsäkringsnämnd har beslutat i viss fråga.

RFV delar denna uppfattning som medför att den försäkrade i försäkringskassans beslutsmeddelande får en mer fullödig information på så vis att den försäkrade även upplyses om att ärendet avgjorts i det särskilda beslutsorgan i kassan som socialförsäkringsnämnden utgör.

RFV vill under denna punkt även peka på att verket i samarbete med tre försäkringskassor har tagit fram en s.k. beslutsmodell (se bilaga) med beskrivningar av hur olika typer av beslut bör utformas och hanteras av kassorna. I beslutsmodellen har tagits in skrivningar som ligger i linje med vad JO anfört.

Utformningen och hanteringen av beslutsmeddelanden när en och samma handling omfattar såväl ett av socialförsäkringsnämnd som ett av tjänsteman fattat beslut

JO för i sitt beslut ett ingående resonemang kring frågan om när en socialförsäkringsnämnds beslut senast kan ändras och om försäkringskassans olika avgöranden i ett och samma ärende utgör ett eller två/flera beslut m.m.

I en allmän försäkringskassa skall enligt 18 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) finnas en styrelse och en eller flera socialförsäkringsnämnder. En socialförsäkringsnämnd avgör enligt 18 kap. 21 § AFL bl.a. frågor om rätt till förtidspension, särskild efterlevandepension, handikappersättning och vårdbidrag, dock inte såvitt avser förutsättningarna för rätt till pension enligt 5 kap. AFL. Frågor om pensionens storlek i förekommande fall avgörs inte heller av nämnden utan av tjänsteman hos kassan.

RFV delar JO:s uppfattning att det, såvitt avser det beslut nämnden fattar, är socialförsäkringsnämndens protokoll och inte beslutsmeddelandet som utgör det egentliga beslutsdokumentet. Det är givetvis nämnden som har prövat och avgjort frågan om en försäkrad exempelvis har rätt till

förtidspension. Det beslutsmeddelande som tjänstemannen sedan sänder till den försäkrade skall redovisa nämndens beslut. Dessutom tillkommer i beslutsmeddelandet tjänstemannens beslut när det gäller beräkningen av förmånens storlek.

Denna fråga har emellertid koppling till vad Försäkringsöverdomstolen (FÖD) uttalat i sitt refererade avgörande (FÖD 1993:1) i vilket uttalas att det är först när bedömningar gjorts av samtliga delar i ett ärende som ett slutligt beslut föreligger. Det är enligt FÖD detta samlade ställningstagande som utgör försäkringskassans beslut och det beslut som enligt förvaltningslagen skall expedieras till den försäkrade.

RFV anser således att verkets rekommendationer på s. 20 f. i allmänna rådet (1992:4) Socialförsäkringsnämnder alltjämt har relevans. Rekommendationerna uttalar sammanfattningsvis att beslut bör expedieras omgående efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll har justerats. Vidare rekommenderas i rådet bl.a. att, för att undvika att expedieringen fördröjs, bör övriga åtgärder som ingår i handläggningen av ett ärende göras innan ärendet prövas i socialförsäkringsnämnden. I rådet ges ett antal exempel på sådana åtgärder, bl.a. nämns uträkning av förmånens storlek eventuellt efter samordning med andra förmåner. Vidare sägs i rådet att i de fall uträkning inte har gjorts i förväg bör den göras omgående efter det att nämnden har prövat ärendet.

RFV delar JO:s uppfattning att det är otillfredsställande om en kassatjänstemans beräkningsåtgärder och beslut om pensionsbeloppets storlek utan skälig anledning fördröjer expedieringen av försäkringskassans sammantagna ställningstagande som innefattar nämndens beslut i bedömningsdelen och tjänstemannens beslut i beräkningsdelen.

RFV har därför mot bakgrund av de problem som förevarit med att få till stånd en handläggning i enlighet med rekommendationerna i det allmänna rådet 1992:4 och vad JO uttalat i denna fråga funnit anledning att göra vissa justeringar i rekommendationerna i rådet. Därigenom framgår det tydligare att ett ärendes hantering i socialförsäkringsnämnd och övriga åtgärder i ärendet, t.ex. uträkning av förmånens storlek, görs samtidigt så att de två besluten (nämndens beslut enligt justerat protokoll med överklagandehänvisning samt tjänstemannens beslut rörande uträkningen av förmånen jämte omprövningshänvisning) kan expedieras samtidigt och om möjligt i samma beslutsdokument.

Med en sådan lösning kan JO:s krav på att det inte får förflyta oskälig tid mellan justering av nämndens protokoll och beslutsmeddelandets expediering tillgodoses i större utsträckning än med hittillsvarande ordning.

RFV vill i detta sammanhang peka på att ovan nämnda justeringar i allmänna rådet 1992:4 har gjorts i samband med en pågående revidering av rådet.

Vidare har i den framtagna beslutsmodellen (se bilaga) tagits in skrivningar i berört avseende.

Fråga om överklagande- och omprövningshänvisning

Som framgår av RFV:s tidigare yttrande till JO delar verket uppfattningen att det i ett ärende som i olika delar har avgjorts av två skilda organ i en försäkringskassa, socialförsäkringsnämnd och tjänsteman, föreligger två skilda beslut.

Däremot har RFV, på de grunder som framgår av nämnda yttrande, inte tidigare ansett det nödvändigt att i det beslutsmeddelande som försäkringskassan sänder ut till den försäkrade både ha besvärshänvisning rörande nämndens beslut i "bedömningsdelen" och omprövningshänvisning såvitt avser tjänstemannens beslut i "beräkningsdelen".

JO har i sitt beslut den 29 november 1996 tydligt markerat att han inte har någon förståelse för RFV:s uppfattning i denna fråga och menar att om beslutsmeddelandet utformas på ett logiskt och lättöverskådligt sätt torde det

knappast innebära några svårigheter att informera den försäkrade om hur han skall söka ändring.

I den framtagna beslutsmodellen (se bilaga) har tagits in skrivningar som ligger i linje med vad JO anfört i denna fråga.

Lämpligheten av att i beslutsmeddelande lämna information vid sidan av själva beslutet

JO har i sitt beslut betonat vikten av att försäkringskassan – om den anser att den bör ta in aktuell information i beslutsmeddelandet – på ett klart och tydligt sätt skiljer mellan vad som utgör själva beslutet och vad som utgör information, så att de försäkrade inte förleds tro att exempelvis en uppgift om en underhållsskyldigs skuld i ett ärende om kraveftergift för utgivna bidragsförskott är en fråga som kan behandlas vid domstolsprövning av det aktuella eftergiftsärendet.

RFV har i den framtagna beslutsmodellen (se bilaga) tagit in skrivningar som ligger i linje med vad JO anfört i denna fråga.

Avslutning

RFV anser liksom JO att det är utomordentligt angeläget att handläggningen av socialförsäkringsärenden sker i enlighet med förvaltningslagens krav och att det är av avgörande betydelse för rättssäkerheten och för allmänhetens tilltro till försäkringen och dess administration. RFV har under senare år i samband med uppföljningar inom olika försäkringsområden och vid särskilda kassauppföljningar, liksom JO, kunnat konstatera att det finns brister i kassornas hantering av förvaltningslagen och när det gäller beslutsunderlagen.

För att komma till rätta med de problem som JO tar upp i beslutet den 29 november 1996 har den tidigare nämnda beslutsmodellen tagits fram av RFV i samarbete med tre försäkringskassor. Det är RFV:s uppfattning att detta instrument bör kunna leda till att försäkringskassorna och RFV kan leva upp till den standard i handläggningen som beslutsmodellen ställer på varje handläggare hos kassorna och givetvis även hos RFV.

Den nämnda beslutsmodellen kommer också att kunna ligga till grund för RFV:s uppföljningar av hur en försäkringskassa sköter sin handläggning ur förvaltningsrättslig synpunkt. Visar en uppföljning att en kassa inte håller den standard i handläggningen som beslutsmodellen ställer är detta allvarligt och kan då exempelvis resultera i att verkets ledning och kassaledningen kommer överens om att kassan skall vidta förbättringsåtgärder och redovisa dessa till verket i samband med ett förnyat uppföljningsbesök.

RFV ser mycket allvarligt på svårigheterna att få till stånd förbättringar när det gäller de här aktuella problemen. I slutet av förra året presenterades, vid en sammankomst mellan RFV:s ledning och försäkringskassornas direktörer, två nya rapporter som stärker bilden av allvarliga brister i fråga om beslutsunderlagen och tillämpningen av förvaltningslagen. Som ett resultat av de diskussioner som fördes tillsattes en aktionsgrupp med företrädare för direktörsgruppen och RFV:s ledning med uppdrag att ta fram förslag till åtgärder och att återkomma till nästkommande direktionsmöte.

Utgångspunkten för aktionsgruppens arbete var behovet av att satsa på nya typer av insatser för att komma till rätta med av JO och RFV uppmärksammade problem. Det konstaterades att det uppenbarligen inte räcker med utbildningsinsatser i form av konferenser och seminarier där förvaltningsrättsliga frågor diskuteras samt gängse uppföljningar av kassornas handläggning av ärenden ur förvaltningsrättslig synpunkt för att komma till rätta med problemen. En ökad insikt behövs om att det inte räcker med att handlägga ett ärende korrekt enligt AFL m.fl. författningar. En rättssäker

handläggning kräver dessutom och samtidigt att ärendet är korrekt handlagt enligt förvaltningslagens bestämmelser.

Aktionsgruppens förslag presenterades vid direktionens möte i mars 1997. Gruppen föreslog bl.a. att varje försäkringskassa skall ta fram sitt aktionsprogram för att komma till rätta med bristerna. Direktörerna ställde sig bakom förslaget och utlovade handlingsprogram för förbättrade beslutsunderlag och bättre tillämpning av förvaltningslagen under våren.

Vidare konstaterades att RFV:s riktlinjer (RAF 1996:3) om intern kontroll hos de allmänna försäkringskassorna behöver göras till ett verksamt redskap i kvalitetsarbetet. En uppföljning av tillämpningen av riktlinjerna för intern kontroll genomförs för närvarande. Ytterligare ett antal åtgärder föreslogs, bl.a. att RFV tillsammans med kassorna utvecklar s.k. kvalitetssäkringsinstrument inom ytterligare försäkringsområden. Ett förslag till hur detta kan ske kommer att presenteras vid direktionens möte i juni.

Slutligen kan nämnas att generaldirektören i maj 1997, på rekommendation av RFV:s styrelse, i skrivelse till ordföranden i respektive försäkringskassas styrelse tagit upp problemen med brister i beslutsunderlag, tillämpningen av förvaltningslagen m.m. och markerat vikten av att frågor om tillämpningen av försäkringen ges erforderlig prioritet i kassans arbete. – – –

Den till RFV:s yttrande fogade bilagan upptar följande om de av verket framtagna modellerna för beslut inom socialförsäkringsadministrationen.

Modell för beslut hos försäkringskassorna

Allmänt

Syftet med modellen är att beslut som fattas inom socialförsäkringsadministrationen skall uppfylla förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser samt RFV:s och JO:s krav på utformningen av beslut.

Modellen är utformad som en checklista. Av checklistan framgår vad ett beslut bör innehålla.

Modellen är generellt utformad och avsedd att kunna användas för alla typer av beslut.

Besluten kan vara till
- fördel eller
- nackdel för den försäkrade

och kan exempelvis vara ett
- förstagångsbeslut
- omprövningsbeslut
- ändringsbeslut
- provisoriskt beslut eller ett
- avvisningsbeslut.

Alla delar som bör finnas med i ett beslut framgår av checklistan. Modellen innehåller en minimistandard och utgör inget hinder mot att mer än det som anges i modellen tas med i beslutet. Vissa rubriker måste finnas med oavsett vilken typ av beslut det är fråga om. Vilka dessa rubriker är framgår genom att "obligatorisk" anges efter rubrikerna.

Modellen omfattar alla skriftliga överklagbara beslut inom socialförsäkringen. Modellen omfattar däremot inte utbetalningsavier.

Checklistan består av ett antal rubriker och under rubrikerna anges i punktform vad som bör framgå under respektive rubrik. Rubrikerna presenteras i en bestämd ordning och avsikten är att rubrikerna skall återfinnas i besluten i den angivna ordningen.

Modellen innehåller två typer av checklistor. För beslut som har fattats av tjänsteman eller socialförsäkringsnämnd gäller checklistan i bilaga 1. I de fall socialförsäkringsnämndens beslut åtföljs av ett tjänstemannabeslut gäller checklistan i bilaga 2. Beslut som skall följa strukturen i checklista 2 är exempelvis beslut om förtidspension. Socialförsäkringsnämnden beslutar om rätten till förtidspension medan tjänstemannen beslutar om med vilket belopp förtidspension utgår (beräkningsdelen).

Socialförsäkringsnämndens och tjänstemannens två skilda beslut lämnas på samma beslutsmeddelande. Om tjänstemannens beslut utgörs av ett s.k. maskinellt beslut kan socialförsäkringsnämndens och tjänstemannens beslut finnas på skilda beslutsmeddelanden. Båda besluten måste emellertid följa strukturen för beslutsmodellen och socialförsäkringsnämndens beslut skall i dessa fall innehålla rubriken allmänna upplysningar/information under vilken hänvisning till beslutet av tjänsteman finns. Även om besluten finns på skilda beslutsdokument skickas de i samma kuvert till den försäkrade.

Modell för beslut inom socialförsäkringsadministrationen

Beslut av tjänsteman eller beslut av socialförsäkringsnämnd

FÖRSÄKRINGSKASSANS FIRMA

BESLUT/

UNDERRÄTTELSE OM BESLUT

1997-06-17

Adressat

exempelvis:
Den enskilde
Ombud
Förmyndare
Särskilt förordnad förvaltare/vårdnadshavare
Myndighet

Ärendemening/Rubrik (obligatorisk, exempel)

"Beslut om ....."

Beslut (obligatorisk)

"Vem" som har beslutat — "försäkringskassan har beslutat"
"socialförsäkringsnämnd hos försäkringskassan har beslutat"

Vad som har beslutats
Beslut om att beslutet inte skall gälla omedelbart

Tillämpade bestämmelser (obligatorisk)

Ange bestämmelsen (paragraf och författning med SFS/RFFS-nummer)
Återge innehållet i bestämmelsen

Skäl (obligatorisk vid helt eller delvis avslag)
- motivering, vilka faktorer har varit avgörande för utfallet
- bemötande av den försäkrades argument (vad som kommit fram exempelvis vid kommunicering)

Utredning och bakgrund/Ärendets tidigare handläggning
(kan även placeras före skäl, speciellt betydelsefull vid omprövningsbeslut)
beskrivning av förhållanden av betydelse för beslutet (exempelvis yrkanden, vad har hänt)

Överklagande/Omprövning (obligatorisk)

Avvikande mening/Jäv (obligatorisk i förekommande fall)

Allmänna upplysningar/ Information
Skyldighet att anmäla (t.ex. frisk/ändrad inkomst)
Var pengar skall betalas in eller hur de betalas ut
Möjlighet att erhålla anstånd

Modell för beslut inom socialförsäkringsadministrationen

Beslut av socialförsäkringsnämnd och tjänsteman

FÖRSÄKRINGSKASSANS FIRMA

BESLUT/

UNDERRÄTTELSE OM BESLUT

1997-06-17

Adressat

exempelvis:
Den enskilde
Ombud
Särskilt förordnad förvaltare/vårdnadshavare
Myndighet

Ärendemening/Rubrik (obligatorisk, exempel)

"Beslut om rätten till....."

Beslut (obligatoriskt)

"Vem" som har beslutat "socialförsäkringsnämnd hos försäkringskassan har beslutat"

Vad som har beslutats

Beslut om att beslutet inte skall gälla omedelbart

Tillämpade bestämmelser (obligatorisk)

Ange bestämmelsen (paragraf och författning med SFS/RFFS-nummer)

Återge innehållet i bestämmelsen

Skäl (obligatorisk vid helt eller delvis avslag)
- motivering, vilka faktorer har varit avgörande för utfallet
- bemötande av den försäkrades argument (vad som kommit fram exempelvis vid kommunicering)

Utredning och bakgrund/Ärendets tidigare handläggning

(kan även placeras före skäl, speciellt betydelsefull vid omprövningsbeslut)

beskrivning av förhållanden av betydelse för beslutet (exempelvis yrkanden, vad har hänt)

Överklagandehänvisning (obligatorisk)

Ärendemening/Rubrik (obligatorisk, exempel)

"Beslut om beräkning av ....."

Beslut (obligatorisk)

"Vem" som har beslutat "försäkringskassan har beslutat"

Vad som har beslutats

Beslut om att beslutet inte skall gälla omedelbart

Tillämpade bestämmelser (obligatorisk)

Ange bestämmelsen (paragraf och författning med SFS/RFFS-nummer)

Återge innehållet i bestämmelsen

Skäl (obligatorisk vid helt eller delvis avslag)
- motivering, vilka faktorer har varit avgörande för utfallet
- bemötande av den försäkrades argument (vad som kommit fram exempelvis vid kommunicering)

Utredning och bakgrund/Ärendets tidigare handläggning

(kan även placeras före skäl, speciellt betydelsefull vid omprövningsbeslut)

beskrivning av förhållanden av betydelse för beslutet (exempelvis yrkanden, vad har hänt)

Omprövningshänvisning (obligatorisk)

Avvikande mening/Jäv (obligatorisk i förekommande fall)

Allmänna upplysningar/Information

Skyldighet att anmäla (t.ex. frisk/ändrad inkomst)

Var pengar skall betalas in eller hur de betalas ut

Möjlighet att erhålla anstånd

Utformningen av försäkringskassas beslutsmeddelanden. Även fråga om hur ett felaktigt beslutsmeddelande skall rättas

(Dnr 3661-1996)

I en anmälan mot Västerbottens läns allmänna försäkringskassa anförde C.Ö. bl.a. följande. Hans ärende angående sjukbidrag/förtidspension skulle tas upp i socialförsäkringsnämnden där försäkringskassan "yrkade på pension". Han var själv närvarande vid sammanträdet och överlät då åt nämnden att avgöra vad som var bäst för honom. Han fick efteråt höra att han fått sjukbidrag. När han sedan fick ett skriftligt beslut från kassan stod det att han fått förtidspension.

Kopia av två som "beslut" betecknade handlingar av den 20 respektive 22 februari 1996 samt av en föredragningspromemoria av den 5 december 1995 avseende förtidspension/sjukbidrag för C.Ö. infordrades och granskades, liksom utdrag ur socialförsäkringsnämndens protokoll. Härefter remitterades ärendet till Västerbottens läns allmänna försäkringskassa för yttrande. Förutom uppgift om vilket organ inom försäkringskassan som fattat beslut i ärendet begärdes synpunkter dels beträffande utformningen av de två "besluten", dels beträffande en uppgift i föredragningspromemorian, att avvikelsen inte skulle stå på beslutet (denna fråga upptas inte vidare i detta referat).

Försäkringskassan (direktören Birgit Högberg) anförde i yttrande i huvudsak följande.

Västerbottens läns allmänna försäkringskassa har – – – infordrat synpunkter från lokalkontoret i Umeå som lämnar följande synpunkter.

Socialförsäkringsnämnden beviljade den 8 februari 1996 C.Ö. helt sjukbidrag. C.Ö. var med vid sammanträdet tillsammans med kontaktpersonen Bo Lindgren. Anledningen till att C.Ö. begärt att få vara med, var att förslaget från föredragande var att han skulle beviljas *hel förtidspension*. Han önskade själv att få *helt sjukbidrag*.

Nämnden beslöt vid sammanträdet att bevilja sjukbidrag i enlighet med C.Ö:s önskan. I protokollet noterades kort vad C.Ö. och kontaktpersonen framfört vid sammanträdet. I beslutet till C.Ö. utelämnades den noteringen.

När beslutet skrevs till C.Ö. blev det fel och ändrades med stöd av 20 kap. § 10 a i lag om allmän försäkring. Felet beror på den mänskliga faktorn.

Försäkringskassan vill därutöver anföra följande.

Förtidspension/sjukbidrag beviljas av socialförsäkringsnämnden. Vid tidpunkten för beslutet sändes därefter ärendet till länskontoret där en pensionsuträknare gjorde den siffermässiga uträkningen av beloppen. Samma uträknare skrev och sände beslutet till berörd person.

Beslutet till C.Ö. skrevs enligt en standardmall, där ett "mallnummer" avser förtidspension och ett annat "mallnummer" avser sjukbidrag.

I samband med utskriften av beslutet den 20 februari 1996 användes av misstag "mallen" för förtidspension. Med anledning av telefonkontakt med C.Ö. den 22 februari 1996 upptäcktes felet. Ett nytt beslut, som rättats enligt 20 kap. 10 a § punkt 1 (skriv- och räknefel) sändes samma dag. Av beslutet framgick att han beviljats helt sjukbidrag.

Kassan får inte ändra ett beslut till den försäkrades nackdel såvitt gäller förmån som förfallit till betalning. I detta fall påverkades inte beloppets storlek av ändringen eftersom samma belopp utbetalas vid såväl helt sjukbidrag som hel förtidspension.

JO Pennlöv meddelade beslut i ärendet den 23 maj 1997. I beslutets bedömningsdel anförde han följande.

Försäkringskassans skrivelse den 20 februari 1996, m.m.

Försäkringskassan har i sitt remissvar anfört att det är socialförsäkringsnämnden som beslutat i C.Ö:s ärende. Beslutet har således fattats i enlighet med bestämmelsen i 18 kap. 21 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Av försäkringskassans skrivelse den 20 februari 1996 kan man emellertid förledas att tro att det är en *tjänsteman* som beslutat i ärendet. Skrivelsen är nämligen benämnd "Beslut" och inte "Beslutsmeddelande" eller "Underrättelse om beslut" eller dylikt. Vidare framgår det inte av skrivelsen att det är *socialförsäkringsnämnden* som ett visst datum beslutat i ärendet. Mot bakgrund av vad jag ovan anfört och då det även av kassans remissvar förefaller som om viss förvirring tycks råda beträffande vad som är *beslutet* i ärendet vill jag inledningsvis framhålla följande.

Jag har i ett beslut den 29 november 1996 i ett initiativärende (dnr 1471-1996) med anledning av vissa iakttagelser vid en inspektion bl.a. behandlat frågan om vad som utgör det egentliga beslutsdokumentet i ett ärende som avgörs av socialförsäkringsnämnd. Jag anförde i beslutet (avsnitt 2.7) i huvudsak följande.

Som jag anfört ovan tycks vissa kassatjänstemän anse att de beslutsmeddelanden som de undertecknar och expedierar till de försäkrade med anledning av beslut fattade i socialförsäkringsnämnd utgör de egentliga beslutsdokumenten. Att beslutsmeddelandena *såvitt gäller socialförsäkringsnämndens beslut* skulle utgöra själva beslutsdokumenten är – – – en allvarlig missupp-

fattning. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till vad JO Sverne uttalat i JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 175. Han anförde följande.

> När det ankommer på pensionsdelegationen (idag socialförsäkringsnämnden, här anm.) att besluta i ett arbetsskadeärende skall delegationen besluta inte bara om utgången i ärendet utan även om motiveringen till beslutet. Om delegationen beslutar i enlighet med föredragandens förslag omfattar enligt min mening beslutet även den motivering som eventuellt antecknats på annan plats i promemorian än utrymmet Förslag till beslut med motivering på beslutets första sida. Enligt min mening är det protokollet från delegationens sammanträde som är det egentliga beslutsdokumentet i ärendet. Detta innebär att beslutet och motiveringen till beslutet skall redovisas i protokollet antingen genom att beslutet i sin helhet tas in i protokollet eller genom att beslutet läggs till protokollet som en bilaga. Det räcker således inte med att det i protokollet anges att delegationen beslutat i ärendet. Jag vill i detta sammanhang även påpeka att det faller under delegationens ansvar att ta ställning till om och i så fall vilken fullföljdshänvisning som skall ges. Det sagda medför att den underrättelse om beslutet, som den försäkrade erhåller, skall överensstämma med det beslut som antecknats direkt i protokollet eller fogats som bilaga till detta.

Det finns även anledning att här redogöra för ett uttalande av JO Norell Söderblom, som finns återgivet i det protokoll som upprättats med anledning av inspektion den 9 – 10 maj 1989 av Jönköpings läns allmänna försäkringskassa (s. 4). Hon anförde följande.

> När en myndighets beslutsfattande sker i den formen att beslutsfattaren – i detta fall socialförsäkringsnämnden – efter föredragning dokumenterar sitt ställningstagande i ett protokoll utgör detta protokoll enligt min mening det egentliga beslutsdokumentet i ärendet. Detta beslut skall uppfylla de krav på motivering m.m. som förvaltningslagen ställer. Enligt 21 § förvaltningslagen skall parten underrättas om innehållet i myndighetens beslut. Härav följer att överensstämmelse skall föreligga mellan underrättelsen om beslutet och det i protokollet dokumenterade beslutet. Båda handlingarna skall alltså ange samma skäl och samma slutsatser (jfr JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 175).

Jag delar till fullo de uppfattningar som JO Sverne och JO Norell Söderblom gett uttryck för. Härav följer att det *såvitt avser nämndbesluten* är socialförsäkringsnämndens protokoll och inte beslutsmeddelandena som utgör de egentliga beslutsdokumenten.

– – –

Av det ovan anförda framgår att det är nämndens protokoll som utgör det egentliga beslutsdokumentet i ett ärende och att det av detta följer att överensstämmelse skall föreligga mellan *beslutsunderrättelsen* och det *beslut* som dokumenterats i protokollet. Med anledning av den (inledningsvis) bristande överensstämmelsen i detta ärende vill jag för försäkringskassan betona vikten av noggrannhet i handläggningen.

I detta sammanhang vill jag också hänvisa till vad jag uttalade i protokollet från min inspektion av Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa tidigare i år (dnr 1194-1997). Jag anförde där (s. 4 f.) att jag anser att det är viktigt att skilja mellan vad som utgör ett beslut och vad som utgör ett meddelande om ett beslut, samt framhöll att i de fall där beslut endast fattats av socialförsäkringsnämnd och nämnden dokumenterat sitt ställningstagande i ett protokoll, protokollet utgjorde det egentliga beslutsdokumentet. Jag

anförde vidare att tjänstemannens skrivelse till den försäkrade, ofta benämnd beslutsmeddelande, således är att betrakta som en underrättelse om det beslut som nämnden fattat.

Med hänvisning till det anförda anser jag att det är felaktigt att – som i detta ärende – benämna en underrättelse om ett beslut som "Beslut". Enligt 21 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) – FL – skall en part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Av detta lagrum får enligt min uppfattning anses följa att det av försäkringskassans skrivelse till den försäkrade på ett lämpligt sätt skall framgå att det är fråga om ett beslutsmeddelande, dvs. en underrättelse om det beslut som socialförsäkringsnämnden fattat. Jag anser således att det skall framgå av skrivelsen att socialförsäkringsnämnden beslutat i ärendet. Vidare bör datum för nämndens beslut anges.

Försäkringskassans skrivelse den 22 februari 1996

Den aktuella skrivelsen, även den benämnd "Beslut", är ställd till C.Ö. och har i huvudsak följande lydelse.

Vi har tidigare beslutat att bevilja dig hel förtidspension enligt beslut den 20 februari 1996.

Vi har dock upptäckt att beslutet tyvärr var felaktigt och har därför med stöd av 20 kap. § 10 a punkt 1 lagen om allmän försäkring ändrat det enligt följande.

Sjukbidrag

Fr.o.m. februari 1996 t.o.m. januari 1998 har du rätt till *helt* sjukbidrag. Du får sjukbidrag och inte förtidspension därför att din arbetsförmåga enligt vår bedömning inte är varaktigt nedsatt.

Sjukbidraget utbetalas med samma belopp som tidigare.

Anmäl till försäkringskassan om din arbetsförmåga ändras. Sjukbidraget skall nämligen anpassas till arbetsförmågan. – – –

De synpunkter som jag ovan anfört beträffande kassans skrivelse den 20 februari 1996 är i tillämpliga delar även aktuella beträffande skrivelsen den 22 februari samma år. Härutöver vill jag framhålla följande.

Försäkringskassan har vid sin rättelse av felskrivningen i beslutsunderrättelsen åberopat 20 kap. 10 a § AFL. Kassan tycks i sitt remissvar ha godtagit detta förfarande. För egen del vill jag anföra följande. Som jag anfört ovan skall – enligt 21 § första stycket FL – en part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt. 20 kap. 10 a § AFL behandlar däremot vissa situationer där försäkringskassan får eller skall ändra *beslut* (min kurs.). I här aktuellt ärende var det emellertid inte *beslutet* utan kassatjänstemannens *underrättelse* om det beslut som nämnden fattat som blivit felaktig. En sådan underrättelse kan inte ändras med stöd av det av kassan åberopade lagrummet.

En underrättelse om ett beslut skall självfallet korrekt återge beslutets innehåll. Om underrättelsen är felaktig eller ofullständig skall rättelse ske med stöd av allmänna principer. Detta kan företrädesvis ske genom att försäkringskassan till den försäkrade skickar en skrivelse, i vilken felaktigheten eller ofullständigheten påpekas och tillrättaläggs. Vidare bör en rättelse göras på det felaktiga eller ofullständiga beslutsmeddelandet, som sedan signeras och dateras. Alternativt kan en hänvisning till den särskilda skrivelsen göras på beslutsmeddelandet.

C.Ö. tycks anse att försäkringskassan inte haft rätt att ändra "beslutet" den 20 februari 1996, eftersom ändringen enligt hans mening var till nackdel för honom. C.Ö:s uppfattning att *beslutet* i ärendet skulle ha ändrats torde ha sin grund i dels den begreppsförvirring som förekommer i försäkringskassans skrivelser den 20 och 22 februari 1996, dels kassans åberopande av 20 kap. 10 a § AFL till stöd för att ändra den felaktiga beslutsunderrättelsen. Om försäkringskassan i stället hade handlagt rättelsen av beslutsmeddelandet den 20 februari 1996 på ett korrekt sätt torde C.Ö. inte ha bibringats den felaktiga uppfattningen att *beslutet* i hans ärende ändrats.

Bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds protokoll och av försäkringskassa utsänt beslutsmeddelande

(Dnr 343-1996)

I en anmälan mot Malmöhus läns allmänna försäkringskassa anförde J.W. bl.a. följande. Genom ett beslutsmeddelande den 24 april 1995 underrättade försäkringskassan U.W. om ett beslut av socialförsäkringsnämnden. Beträffande U.W:s handleder anfördes i meddelandet att du "anses – – – varit utsatt för sådan skadlig inverkan som avses i 2 kap. 1 § lagen om arbetsskadeförsäkring. Visandedag den 11 oktober 1983." Efter det att nämndens protokoll rekvirerats konstaterade emellertid J.W. att bristande överensstämmelse förelåg mellan protokollet och beslutsmeddelandet. I protokollet hade nämligen, efter hänvisningen till 2 kap. 1 § första stycket lagen om arbetsskadeförsäkring, anförts följande: "Samband föreligger mellan skadlig inverkan och besvär i handlederna. Visandedag den 11 oktober 1983."

Ärendet remitterades för yttrande till Malmöhus läns allmänna försäkringskassa. Försäkringskassan (direktören Kurt Inge Persson) anförde i remissvar följande såvitt avser frågan om överensstämmelsen mellan socialförsäkringsnämndens protokoll och det utsända beslutsmeddelandet.

Utredning

Av handlingarna i ärendet framgår att socialförsäkringsnämndens beslut beträffande besvär från handlederna enligt protokoll har följande lydelse:

> U.W. har varit utsatt för sådan skadlig inverkan som avses i 2 kap. 1 § första stycket LAF. Samband föreligger mellan skadlig inverkan och besvär i handlederna. Visandedag den 11 oktober 1983.

I det beslutsmeddelande som expedierades den 24 april 1995 angives följande beträffande besvär från handlederna:

Beträffande besvären i handlederna anses du varit utsatt för sådan skadlig inverkan som avses i 2 kap. 1 § lagen om arbetsskadeförsäkring. Visandedag den 11 oktober 1983.

Bedömning

Av ovanstående framgår klart att det föreligger bristande överensstämmelse mellan det beslut som socialförsäkringsnämnden fattat och den underrättelse därom som blivit expedierad.

Försäkringskassas personal är mycket väl medveten om det förhållandet att det är socialförsäkringsnämndens protokoll som utgör det egentliga beslutsdokumentet i ett ärende och att det därav följer att överensstämmelse skall föreligga mellan underrättelsen om beslutet och det i protokollet dokumenterade beslutet. Den bristande överensstämmelse som här kan konstateras ha förekommit bedömer centralkontoret därför vara hänförlig till ett rent förbiseende från föredraganden Mona Olssons sida och inte i någon del till bristande kunskap hos henne angående regelsystemets krav i hithörande sammanhang.

Åtgärd

Mot bakgrund av ovanstående finner centralkontoret det inte finnas anledning till någon åtgärd.

Föredraganden Mona Olsson har för centralkontoret uppgivit att hon med stöd av bestämmelsen i 20 kap. 10 a § andra stycket lagen om allmän försäkring (1962:381) har bedömt att den uppkomna felaktigheten i beslutsmeddelandet är att hänföra till sådan oriktighet av ringa betydelse, där ändring enligt bestämmelsen inte behöver göras och detta särskilt som felaktigheten genom den till beslutet fogade motiveringen är lätt att identifiera.

Centralkontoret har ingen erinran mot denna bedömning och har därvid vägt in det förhållandet att beslutet har fullföljts till länsrätt och att ett självrättelseförfarande därför kunde vara till förfång för den processuella överskådligheten.

JO Pennlöv anförde i sitt den 28 maj 1997 meddelade beslut följande, såvitt avser den här återgivna frågeställningen.

Bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämndens protokoll och beslutsmeddelandet

Som försäkringskassan anfört i sitt yttrande är det nämndens protokoll som utgör det egentliga beslutsdokumentet i ett ärende och att det av detta följer att överensstämmelse skall föreligga mellan beslutsunderrättelsen och det beslut som dokumenterats i protokollet. Med anledning av den bristande överensstämmelsen i detta ärende vill jag för försäkringskassan betona vikten av noggrannhet i handläggningen.

Försäkringskassan har i sitt yttrande anfört att föredraganden i det aktuella ärendet för centralkontoret uppgett att hon med stöd av bestämmelsen i 20 kap. 10 a § andra stycket lagen om allmän försäkring bedömt att den uppkomna felaktigheten i beslutsmeddelandet var att hänföra till sådan oriktighet av ringa betydelse, där ändring inte behöver göras. Försäkrings-

kassan har i yttrandet hit uppgett att den inte har någon erinran mot denna bedömning.

För egen del vill jag anföra följande. Enligt 21 § första stycket förvaltningslagen skall en part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt. 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring behandlar däremot vissa situationer där försäkringskassan får eller skall ändra *beslut* (min kurs.). I här aktuellt ärende var det emellertid inte *beslutet* utan kassatjänstemannens *underrättelse* om det beslut som nämnden fattat som blivit felaktig. En sådan underrättelse kan inte ändras med stöd av det av kassan åberopade lagrummet.

En underrättelse om ett beslut skall självfallet korrekt återge beslutets innehåll. För det fall att underrättelsen är felaktig eller ofullständig skall rättelse ske med stöd av allmänna principer. Detta kan företrädesvis ske genom att försäkringskassan till den försäkrade skickar en skrivelse, i vilken felaktigheten eller ofullständigheten påpekas och tillrättaläggs. Vidare bör en rättelse göras på det felaktiga eller ofullständiga beslutsmeddelandet, som sedan signeras och dateras. Alternativt kan en hänvisning till den särskilda skrivelsen göras på beslutsmeddelandet.

En överklagandeskrift har av försäkringskassa endast föranlett omprövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring

(Dnr 515-1996)

J.T. anmälde Västmanlands läns allmänna försäkringskassa bl.a. för dess underlåtenhet att i ett ärende om sjukbidrag kommunicera vissa föredragningspromemorior med henne. Sedan handlingarna i ärendet lånats in och granskats remitterades anmälan till försäkringskassan. Enligt remissen borde yttrandet även avse bl.a. utformningen av försäkringskassans skrivelse den 27 juni 1995 (beslut efter omprövning).

I sitt remissvar hänvisade försäkringskassan inledningsvis till ett yttrande från lokalkontoret i Norberg. Av detta yttrande framgår följande såvitt avser kassans nyssnämnda skrivelse.

Den 20 april 1995 kontaktade J.T. försäkringskassan, Anders Goffrich, per telefon och var upprörd över vad som stod i promemorian, som låg till grund för socialförsäkringsnämndens beslut den 14 februari 1995. Vid samtalet konstaterades att J.T. inte fått möjlighet att lämna synpunkter till socialförsäkringsnämnden. Det framgick också av samtalet att J.T. var missnöjd med försäkringskassans beslut. Försäkringskassan meddelade J.T. att det var omöjligt att makulera eller göra rättelser i de handlingar som journalförts i ärendet, men att J.T. kunde överklaga ärendet och att försäkringskassan prövade ärendet i socialförsäkringsnämnden med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, samt att J.T. före beslutet gavs möjlighet att kommentera innehållet i promemorian. Socialförsäkringsnämnden beslutade den 6 juni 1995, efter att ha tagit del av J.T:s synpunkter, att inte ändra beslutet. J.T. överklagade försäkringskassans beslut, som medde-

lats i beslutsbrev av den 27 juni 1996, och försäkringskassan avvisade överklagan som för sent inkommen.

Försäkringskassan kan konstatera att man till viss del brustit i kommuniceringsskyldigheten, och beklagar att J.T. inte fått möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på beslutsunderlaget. Försäkringskassan har försökt att ge J.T. en viss upprättelse genom att, i samband med en prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring, ha gett J.T. möjlighet att delge socialförsäkringsnämnden sina synpunkter på beslutsunderlaget. Vidare är försäkringskassan förhindrad att korrigera inkomna journalförda handlingar och att vidarebefordra för sent inkomna överklagningar till länsrätten.

Försäkringskassan (direktören Bo Gustafson) anförde följande i den aktuella frågan.

Försäkringskassans skrivelse den 27 juni 1995

J.T. kontaktade försäkringskassan i april 1995 och meddelade bland annat att hon var missnöjd med kassans beslut den 2 mars 1995 att bevilja henne en kvarts sjukbidrag tiden 1 januari 1995 t.o.m. 31 december 1995, hon önskade ett kvarts sjukbidrag även för tiden efter den 31 december 1995. Någon formell överklagningsskrivelse har J.T. inte inkommit med till kassan, utan lokalkontoret, med anledning av hennes telefonkontakt, tar upp ärendet i socialförsäkringsnämnden för beslut enligt AFL 20:10 a.

Beslutsskrivelsen av den 27 juni 1995 har formulerats som ett beslut efter omprövning av en överklagan. Skrivelsen är felaktig och olyckligt formulerad. Anledningen till att kontoret tar upp ärendet i socialförsäkringsnämnden för prövning enligt AFL 20:10 a är att J.T. är missnöjd över att hon inte fått del av beslutsunderlaget innan beslut, samt att hon anser att innehållet i promemorian är felaktigt formulerat.

I sitt den 9 juni 1997 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande i fråga om försäkringskassans skrivelse den 27 juni 1995 (beslut efter omprövning).

På kassans journalblad har den 20 april 1995 antecknats att J.T. hade ringt försäkringskassan och varit mycket upprörd över vissa saker som stod i en föredragningspromemoria av den 9 januari 1995. J.T. hade uppgett att försäkringskassan inte kommunicerat henne innan beslut fattats. Tjänstemannen och J.T. överenskom att J.T. skulle få en korrekt kommunicering och att socialförsäkringsnämnden därefter skulle fatta ett nytt beslut, så att J.T. skulle få möjlighet att lämna sina synpunkter före beslutet.

På kassans journalblad har vidare samma dag antecknats att tjänstemannen konsulterat en annan tjänsteman inom kassan per telefon. Enligt anteckningen framgick följande. J.T. fick överklaga ärendet. Eftersom J.T. nu hade promemorian kunde hon i överklagandet lämna synpunkter på innehållet. Försäkringskassan skulle pröva ärendet enligt 20 kap. 10 a § AFL i nämnden, som då fick del av hennes synpunkter.

Den handläggande tjänstemannen, som inte lyckades nå J.T. per telefon, skickade den aktuella dagen (den 20 april 1995) en skrivelse till henne med i huvudsak följande lydelse.

Du ringde till mig och var upprörd över vissa saker som fanns i föredragningspromemorian som låg till grund för vårt beslut om ¼ sjukbidrag fr.o.m den 1 januari 1995.

Vi hade inte gett dig möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i promemorian innan socialförsäkringsnämnden fattade sitt beslut.

Jag har, efter vårt telefonsamtal, diskuterat frågan med kollegor och vi har funnit att du kan göra enligt följande. Överklaga beslutet, eftersom du är missnöjd med det. I din överklagan, som ska göras skriftligen, talar du om vad som är fel och det du anser vara felaktigt i promemorian. Skicka överklagan till försäkringskassan i Norberg. Du kan skicka den till mig. Beslutet är fattat den 2 mars 1995, så det är bra om vi får din överklagan innan den 2 maj 1995. När din överklagan kommit så lämnas ärendet med dina synpunkter till socialförsäkringsnämnden, så får de besluta om det tidigare beslutet blivit felaktigt eller inte. – – –

Den 27 april 1995 inkom en skrift från J.T. till försäkringskassan. Skriften, som på journalbladet antecknats som "Överklagan", innehöll dels kommentarer till de uppgifter som upptagits i föredragningspromemorian, dels J.T:s egna uppgifter. Skriften var daterad den 25 april 1995.

I försäkringskassans skrivelse den 27 juni 1995, ställd till J.T., har anförts följande.

Beslut efter omprövning

Du har överklagat försäkringskassans beslut den 2 mars 1995 att bevilja kvarts sjukbidrag perioden den 1 januari – 31 december 1995 och att du under sjukbidragstiden vidtar åtgärder för att få ett förvärvsarbete på heltid.

I din överklagan anger du bl.a. att du anser att du bör beviljas förlängt kvarts sjukbidrag efter den 31 december 1995.

Försäkringskassan har med anledning av din begäran gått igenom ärendet på nytt och gör samma bedömning som tidigare, d.v.s. att efter den 31 december 1995 bör du kunna återgå i förvärvsarbete på heltid.

Beslutet från den 2 mars 1995 ändras därför inte enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring.

Skrivelsen var undertecknad av den handläggande tjänstemannen och var försedd med en överklagandehänvisning. På journalbladet har skrivelsen antecknats som "Beslutsbrev".

Försäkringskassan har i sitt yttrande anfört att beslutsskrivelsen av den 27 juni 1995 formulerats olyckligt, eftersom J.T. vid denna tidpunkt inte hade inkommit med någon formell överklagandeskrift i ärendet. Mot bakgrund av den redogörelse jag lämnat ovan finner jag detta yttrande synnerligen anmärkningsvärt. Även om J.T:s skrift, som kom in till kassan den 27 april 1995, inte innehåller ordet "överklagan" eller dylikt, så har lokalkontoret uppenbarligen bedömt att fråga var om ett överklagande av försäkringskassans beslut att utge en fjärdedels sjukbidrag till henne under 1995. Detta framgår tydligt dels av journalbladet, där J.T:s skrift som inkom den 27 april 1995 benämns "Överklagan", dels av kassans skrivelse den 27 juni 1995 där tjänstemannen inledningsvis skriver att J.T. överklagat kassans beslut den 2 mars 1995. Härtill kommer att J.T:s skrift uppenbarligen tillkommit efter kassans uppmaning i skrivelsen den 20 april 1995. Trots dessa omständig-

heter har J.T:s överklagande, efter socialförsäkringsnämndens prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL, inte överlämnats till länsrätten. Kassan har i stället angett att det *nya* beslutet kan överklagas till länsrätten.

Försäkringskassans felaktiga hantering av J.T:s överklagande förtjänar allvarlig kritik. Genom kassans handlande har J.T. betagits möjligheten att få kassans beslut den 2 mars 1995 överprövat av domstol. Jag förutsätter att försäkringskassan vidtar kraftfulla åtgärder för att förhindra ett upprepande.

Försäkringskassa borde ha överlämnat ett överklagande till länsrätt, oavsett om det återkallats

(Dnr 4509-1995)

I en anmälan klagade Bo-Gunnar Hemtke, som ombud för D.P., Motala, bl.a. på att Östergötlands läns allmänna försäkringskassa underlåtit att vidarebefordra ett överklagande till länsrätten. Han anförde bl.a. följande. Försäkringskassan meddelade den 6 juni 1995 ett beslut om livränta som D.P. överklagade. Kort därefter återkallade hon överklagandet. Då Bo-Gunnar Hemtke inte erhöll något besked från länsrätten om att ärendet avskrivits, skrev han till länsrätten den 2 november 1995 och förhörde sig om ärendet. Han fick besked från länsrätten att något överklagande inte inkommit från försäkringskassan.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss.

I sitt den 29 november 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande såvitt avser försäkringskassans handläggning av överklagandet och återkallelsen.

Enligt 24 § förvaltningslagen (1986:223) ankommer det på försäkringskassan att pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Finner försäkringskassan vid denna prövning att så är fallet skall besvärsskriften och övriga handlingar överlämnas till länsrätten. Har skriften kommit in för sent skall försäkringskassan avvisa överklagandet.

Av utredningen framgår att D.P. överklagat försäkringskassans beslut i ett brev som kom in till kassan den 29 juni 1995. På grund av handläggarens semester skickades inte överklagandet vidare till länsrätten utan det blev i stället liggande hos försäkringskassan. Den 4 augusti 1995 inkom ett återkallande av överklagandet. Även detta lades i akten utan att vidarebefordras till länsrätten.

Försäkringskassan skulle i stället ha gjort en rättidsprövning av överklagandet samt en prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Enligt vad jag vid flera tillfällen tidigare anfört – bl.a. vid min inspektion av Östergötlands läns allmänna försäkringskassa den 21 och 22 september 1993 – borde försäkringskassan efter dessa båda prövningar ha överlämnat överklagandet till länsrätten senast inom en vecka från det att överklagandet inkom till kassan. För det fall den ordinarie handläggaren har semester åligger det försäkringskassan att se till att det finns fungerande rutiner för bevakning av inkommande post så att brådskande åtgärder inte riskerar att utebli i väntan på den ordinarie handläggarens återkomst.

När sedan D.P:s återkallelse av överklagandet inkom till försäkringskassan borde kassan omedelbart ha översänt ärendet till länsrätten eftersom det ankommer på länsrätten att ta ställning till återkallelsen och i förekommande fall avskriva målet. Försäkringskassans handläggning i denna del föranleder allvarlig kritik.

Ett initiativärende angående försäkringskassas utformning av meddelanden om återbetalningsskyldighet enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd

(Dnr 1241-1997)

JO Pennlöv meddelade den 19 juni 1997 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Den 18–20 mars 1997 inspekterade jag Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa. Vid inspektionen granskades bl.a. ett antal akter rörande underhållsstöd. Särskilt granskades meddelanden och beslut i fråga om återbetalningsbelopp för den bidragsskyldige. Bl.a. uppmärksammades följande exempel på ärendenas handläggning.

1. Ansökan om underhållsstöd kom in till försäkringskassan den 6 februari 1997. Den 27 februari sände kassan ett meddelande till den bidragsskyldige avseende underlag för beräkning av återbetalningsbelopp. I meddelandet angavs bl.a. att kassan inom kort hade för avsikt att fatta beslut i fråga om återbetalningsskyldigheten och att vissa uppgifter som kassan hämtat in översändes. Om den bidragsskyldige ville lämna någon upplysning eller om han ansåg att någon uppgift inte stämde, anmodades han att höra av sig senast inom åtta dagar. Något delgivningskvitto tycks inte ha bifogats meddelandet. – Den 6 mars fattade kassan beslut om underhållsstöd och återbetalningsskyldighet.

2. Ansökan om underhållsstöd kom in till försäkringskassan den 13 februari 1997. Den 19 februari sände kassan ett meddelande till den bidragsskyldige avseende underlag för beräkning av återbetalningsbelopp. I meddelandet angavs bl.a. att kassan inom kort hade för avsikt att fatta beslut i fråga om återbetalningsskyldigheten och att vissa uppgifter som kassan hämtat in översändes. Kassan angav inte någon tid inom vilken den bidragsskyldige hade att höra av sig. Till meddelandet fogades ett delgivningskvitto. – Försäkringskassan fattade beslut i ärendet den 27 februari 1997. Den bidragsskyldige hade då, såvitt framgår av handlingarna, inte delgivits meddelandet.

3. Meddelande om underlag för beräkning av underhållsbelopp utsändes den 19 februari 1997. I meddelandet angavs bl.a. att kassan inom kort hade för avsikt att fatta beslut i fråga om återbetalningsskyldigheten och att vissa uppgifter som kassan hämtat in översändes. Om den bidragsskyldige ville lämna någon upplysning eller om han ansåg att någon uppgift inte stämde, anmodades han att höra av sig senast inom åtta dagar. Ett delgivningskvitto

bifogades meddelandet. – Kassan meddelade beslut i fråga om återbetalningsskyldighet den 10 mars. Den bidragsskyldige hade då, såvitt framgår av handlingarna, inte delgivits meddelandet.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 13 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd skall försäkringskassan, när underhållsstöd sökts, omedelbart sända meddelande om ansökan till den bidragsskyldige, under förutsättning att hans eller hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den bidragsskyldige att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot ansökan eller har något att anföra i fråga om återbetalningsskyldighet enligt lagens 21 §. I meddelandet skall även underrättelse lämnas om innehållet i 3, 4, 8–10 och 21–28 §§. Meddelandet skall delges, om återbetalningsskyldighet enligt 21 § kan komma i fråga. – Enligt första stycket andra meningen av sistnämnda lagrum skall försäkringskassan fastställa återbetalningsskyldighet samtidigt som eller snarast efter det att beslutet om underhållsstöd meddelas.

Av specialmotiveringen till 13 § i lagen om underhållsstöd (prop. 1995/96:208 s. 88) framgår att den omständigheten att den bidragsskyldige inte kunnat delges handlingarna inte hindrar att beslut om underhållsstöd meddelas, om försäkringskassan anser att rätt till sådant stöd föreligger. – Däremot förefaller lagförarbetena inte innehålla något uttalande angående beslut om återbetalningsskyldighet i förhållande till meddelandets delgivning.

Här bör även nämnas, att 17 § förvaltningslagen (1986:223) föreskriver att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett i vissa angivna undantagsfall.

Utredning

Jag beslutade att inom ramen för ett initiativärende utreda vissa av de vid inspektionen aktualiserade aspekterna på kassans handläggning av frågor om återbetalningsskyldighet. En särskild promemoria upprättades av föredraganden i ärendet. Promemorian innehöll i huvudsak vad som ovan upptagits under rubrikerna *Bakgrund* och *Rättslig reglering m.m.*

Inledningsvis remitterades ärendet till Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa för yttrande över följande i promemorian upptagna frågeställningar.

1. Av exemplen framgår att kassan inte alltid anger viss tid inom vilken den bidragsskyldige bereds tillfälle att yttra sig (jfr 13 § lagen om underhållsstöd).

2. I det första av exempelfallen har kassan berett den bidragsskyldige möjlighet att yttra sig inom åtta dagar. Beslut om återbetalningsskyldighet har dock fattats på dagen en vecka efter meddelandets datering.

3. Kassan förefaller inte avvakta att den bidragsskyldige delges meddelandet innan beslut om återbetalningsskyldighet fattas. Även om 21 § lagen om underhållsstöd innefattar ett skyndsamhetskrav kan det ifrågasättas, om inte kassan borde avvakta att delgivning sker och att angiven tid för yttrande löper ut innan beslut fattas. – I detta sammanhang bör även förhållandet mellan kommunikationsplikten enligt förvaltningslagen och regleringen i lagen om underhållsstöd beaktas.

I remissvaret anförde kassan – direktören Lars Andersson – följande.

1. När ansökan om underhållsstöd inlämnats till försäkringskassan *skall* kassan omedelbart sända ett meddelande till den bidragsskyldige, 13 § lagen om underhållsstöd (USL). (Under förutsättning att hans/hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på). Detta meddelande skall enligt USL innehålla en uppmaning att yttra sig inom viss tid, om denne har något att invända mot ansökan eller har något att anföra i fråga om återbetalningsskyldigheten.

Denna, den bidragsskyldiges rätt att yttra sig över en ansökan om underhållsstöd är inget nytt för försäkringskassan. Samma bestämmelse har funnits i 7 § lagen om bidragsförskott sedan försäkringskassan övertog bidragsförskottshanteringen 1977.

Att bestämmelsen i fråga inte har följts i detta fall måste betecknas som ett slarvfel eftersom lagregeln är entydig och har funnits sedan 1977, om än i annan lag, BDFL, och då riksförsäkringsverkets allmänna råd 1996:15, sid 38, kommenterar detta. Till yttermera visso har denna fråga i november/december 1996 tagits upp i kassans interna utbildning om det nya underhållsstödet.

Kassan har informerat berörda handläggare och kommer att följa upp att lagstiftningen efterföljs i detta avseende.

2. Det är försäkringskassans bestämda mening, och har så alltid varit, att om kassan berett en försäkrad/bidragsskyldig möjlighet att yttra sig inom en viss tid så skall givetvis inte beslut fattas innan denna tid gått ut, oavsett om den försäkrade/bidragsskyldige hört av sig eller ej.

Kassan har informerat berörda handläggare och kommer senare att informera övriga.

3. Meddelande om sökt underhållsstöd och eventuellt förslag till återbetalningsbelopp skall sändas till den bidragsskyldige med delgivning. Beslut fattas därefter sedan angiven tid för yttrande passerat även om kassan inte återfått delgivningskvittot. Den bidragsskyldige är alltså i praktiken ännu inte delgiven då beslut fattas och delgivningskvitto inte återkommit till kassan vederbörligen undertecknat.

Det är försäkringskassans uppfattning att det blir administrativt omständligare p.g.a. påminnelserutiner o. dyl. och medför att handläggningstiden blir längre om kassan i varje enskilt fall måste avvakta att delgivning skett.

Denna rutin förorsakar inte den bidragsskyldige några rättsförluster. Kassan har svårt att se att rutinen skulle komma att medföra några negativa konsekvenser för den bidragsskyldige eftersom det inte kan ställas några ekonomiska krav innan delgivning av beslutet skett.

Yttrande inhämtades därefter även från Riksförsäkringsverket såvitt avsåg den tredje av de ovannämnda frågeställningarna. I sitt svar anförde verket följande.

Tiden för kommunicering om ansökan om underhållsstöd och om återbetalningsskyldighet har enligt 3 och 5 §§ RFV:s föreskrifter (RFFS 1996:18) om underhållsstöd satts till 14 dagar från den dag då den bidragsskyldige fick del av ansökan resp. förslaget till återbetalningsbeloppet.

Enligt RFV:s mening kan försäkringskassan, mot bakgrund av de motivuttalanden som finns i prop. 1995/96:208 Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. s. 88, bevilja underhållsstöd utan att delgivning skett.

Frågan om kassan även kan besluta om återbetalningsskyldigheten innan delgivning har skett är enligt verkets mening i praktiken en mer komplicerad fråga.

RFV delar JO:s uppfattning att nämnda motivuttalanden inte innehåller något uttalande angående beslut om återbetalningsskyldighet i förhållande till delgivning. I 21 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd finns däremot en bestämmelse om att kassan skall fastställa återbetalningsskyldigheten samtidigt eller snarast efter det att beslutet om underhållsstödet meddelats. Skulle försäkringskassan vara tvungen att avvakta delgivningen skulle i vissa fall beslutet om återbetalningsskyldigheten komma långt efter det att underhållsstödet beviljats och då även innefatta hela den retroaktiva tiden.

Även beslutet om att fastställa återbetalningsskyldigheten skall delges. Beloppet förfaller till betalning tidigast tio dagar efter den dag då den bidragsskyldige delgetts beslutet om betalningsskyldigheten enligt 6 § förordningen (1996:1036) om underhållsstöd. Det sammanlagda beloppet som skall betalas läggs "i klump" på den månad som infaller tio dagar efter det att delgivning har skett, vilket innebär att om handläggningen har fördröjts på grund av att delgivningarna har dragit ut på tiden kan denna summa vara av ansenlig storlek. Om skulden inte regleras inom två månader och anstånd med betalningen inte meddelas överförs beloppet till kronofogdemyndigheten enligt 4 § indrivningsförordningen (1993:1229).

Om en bidragsskyldig inte delgivits att ansökan har gjorts om underhållsstöd och om återbetalningsskyldigheten och anmäler först sedan beslutet är fattat sådana omständigheter som gör att försäkringskassan vill ändra beslutet, kan kassan göra detta med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

RFV anser mot bakgrund av vad som anförts ovan rörande de olägenheter som den bidragsskyldige kan drabbas av om delgivningarna drar ut på tiden och med beaktande av möjligheterna till ändring av beslut enligt 20 kap. 10 a § AFL att lagstiftaren kunde ha underlåtit att ställa krav på delgivning. Detta framförde också RFV i samband med remissen av departementspromemorian Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar (Ds 1996:2).

Allt detta sammantaget innebär enligt RFV:s mening att försäkringskassan måste avvakta att den bidragsskyldige har delgetts förslaget och att kommuniceringstiden har löpt ut innan beslut om återbetalningsskyldighet kan bli aktuellt.

Bedömning

Angivande av tid för yttrande

I det inledningsvis upptagna andra exempelfallet hade kassan i sitt meddelande till den bidragsskyldige inte angivit någon viss tid, inom vilken den bidragsskyldige hade att yttra sig över ansökan om underhållsstöd eller frågan om återbetalningsskyldighet. Kassan har medgett att den i det aktuella fallet inte iakttagit bestämmelsen i 13 § lagen om underhållsstöd. Det förefaller som om det inträffade berott på ett tillfälligt förbiseende, och jag anser mig därmed kunna avstå från att vidare uppehålla mig vid den frågan.

I det första av exempelfallen hade kassan berett den underhållsskyldige tillfälle att yttra sig inom åtta dagar, men fattat beslut om återbetalningsskyldighet på dagen en vecka efter meddelandets datering. Alldeles bortsett från frågan om delgivning av meddelandet – till vilken jag återkommer nedan – borde kassan ha avvaktat i vart fall ytterligare någon eller några dagar innan beslut fattades. Kassan är införstådd med detta, och jag kan därmed lämna även den frågan.

Delgivning av meddelande om underlag för återbetalningsskyldighet m.m.

Om ett meddelande enligt 13 § lagen om underhållsstöd innefattar fråga om återbetalningsskyldighet skall det, enligt vad som anges i lagrummet, delges den bidragsskyldige.

Mot bakgrund av uttalanden i förarbetena till lagen om underhållsstöd (prop. 1995/96:208 s. 88) torde försäkringskassan vara oförhindrad att meddela beslut i fråga om *underhållsstöd* även om den bidragsskyldige inte delgivits kassans meddelande. Något motsvarande uttalande när det gäller frågan om den bidragsskyldiges *återbetalningsskyldighet* finns emellertid inte.

Enligt den tidigare gällande lagen (1964:143) om bidragsförskott fattades inte något särskilt beslut om återbetalningsskyldighet, eftersom kassan på grund av en bestämmelse i lagen (15 §) direkt inträdde i barnets ställe i fråga om rätten till underhållsbidrag. Försäkringskassan skulle till den underhållsskyldige översända ett meddelande om att bidragsförskott sökts, men det fanns inget krav på att detta skulle delges (7 § första stycket). Däremot skulle beslutet om bidragsförskott delges den underhållsskyldige (7 § andra stycket). I den nya lagen om underhållsstöd saknas emellertid kopplingen till eventuellt underhållsbidrag, och kassan har numera att fatta ett särskilt beslut om återbetalningsskyldighet. Av det nu sagda följer att det – såvitt avser frågan om kommunikation – tidigare saknade betydelse om kassans meddelande delgavs med den underhållsskyldige; inget beslut skulle ju fattas i fråga om betalning till kassan. Eftersom kassan numera har att fatta beslut även om återbetalningsskyldigheten, har saken kommit i ett annat läge.

Numera skall alltså såväl meddelandet som beslutet om återbetalningsskyldighet delges med den bidragsskyldige. Beträffande kravet på delgivning kan här inskjutas, att det vid kommunikation som sker enligt 17 § förvaltningslagen ankommer på myndigheten att avgöra om denna skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. 13 § lagen om underhållsstöd ställer således högre krav på överbringandet av meddelandet om återbetalningsskyldighet än om kommunikationen skedde enligt förvaltningslagen, eftersom meddelande, som innefattar fråga om återbetalningsskyldighet, alltid skall delges med den bidragsskyldige.

Enligt min mening – som överensstämmer med vad Riksförsäkringsverket anfört – kan 13 § lagen om underhållsstöd inte tolkas på annat sätt än att kassan bör avstå från att fatta beslut om återbetalningsskyldighet innan meddelandet delgivits med den bidragsskyldige och tiden för yttrande löpt ut.

Kravet på delgivning kan – som verket också varit inne på – visserligen i någon mån komma i konflikt med vad som sägs i 21 §, nämligen att återbetalningsskyldigheten skall fastställas samtidigt som eller snarast efter det att beslut om underhållsstöd meddelats. Som jag ser saken kan dock ett sådant skyndsamhetskrav uppfyllas först under förutsättning att förfaranderegelerna i ärendets tidigare stadier följts, inte minst vad gäller bestämmelserna om kommunikation. Det kan naturligtvis uppkomma olägenheter om ärendet till den del det avser återbetalningsskyldighet drar ut något på tiden i avvaktan på delgivning. Dessa olägenheter får emellertid accepteras vid denna tolkning.

En annan sak är att kravet på delgivning av det ifrågavarande meddelandet i många situationer kan vara alltför långtgående. Det kan naturligtvis finnas goda skäl till den nuvarande ordningen, t.ex. att kassan med säkerhet skall kunna veta att den bidragsskyldige verkligen fått del av underlaget innan den fattar beslut om återbetalningsskyldighet. Det finns dock skäl som talar i den andra riktningen, inte minst att själva beslutet om återbetalningsskyldighet skall delges och att det kan omprövas av kassan. Enligt min mening är den allmänna regleringen i 17 § förvaltningslagen – med den möjlighet till ett efter omständigheterna anpassat överbringande som där ges – tillräcklig.

Med hänsyn till det sistnämnda finner jag anledning att överlämna ett exemplar av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för bristfälligt utformade råd och anvisningar m.m.

(Dnr 1857-1996)

Anmälan

Anders och Gunilla Leckne framförde klagomål mot hur Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Härnösands kommun hade handlagt ett ärende rörande fråga om sanitär olägenhet enligt hälsoskyddslagen (1982:1080). Av anmälan och av till denna fogade handlingar framgick bl.a. följande.

Makarna Leckne var sedan år 1991 ägare till fastigheten Seglaren 13 i Härnösand. På grannfastigheten hade år 1983 utförts en påbyggnad på ett hus. Härefter hade även en tillbyggnad av grannhuset skett. Dessa på- och tillbyggnadsåtgärder hade medfört att luftcirkulationen kring fastigheterna hade begränsats vilket i sin tur fått till följd att det blev problem då makarna Leckne eldade med ved.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 14 december 1995 att sanitär olägenhet enligt 1 § hälsoskyddslagen förelåg för boende på fastigheten Seglaren 14 vid eldning i befintliga eldstäder på fastigheten Seglaren 13 samt att meddela makarna Leckne följande råd och anvisningar: "Erforderliga åtgärder i syfte att förhindra uppkomsten av sanitär olägenhet på fastigheten Seglaren 14 på grund av vedeldningsrök, bör vidtagas senast intill den 29 februari 1996. – Om ovanstående råd och anvisningar ej efterföljs, kan miljö- och hälsoskyddsnämnden komma att utfärda föreläggande eller förbud enligt 18 § hälsoskyddslagen."

Makarna Leckne ansåg att beslutet var svårtolkat. De hänvisade till en rapport från den 6 december 1995 i vilken miljökontoret lämnat nämnden förslag till nyssnämnda beslut. I rapporten sades bl.a. att en skorstenshöjning sannolikt skulle ge förbättringar, men inte var någon garanti för att problemen skulle reduceras till en acceptabel nivå och att en flyttning av luftintaget på grannens fastighet inte var någon lösning på rökproblemet. Makarna Leckne ansåg det anmärkningsvärt att råden och anvisningarna inte hade preciserats utan skett i svepande ordalag samtidigt som nämnden genom att exkludera åtgärder på den angränsande fastigheten begränsat möjligheten att vidta erforderliga åtgärder.

Makarna Leckne anförde också att de hade bett att få vara närvarande vid nämndens sammanträde. De hade framställt önskemålet muntligen den 28 november 1995. De hade också bett om det skriftligen. Detta hade emellertid förvägrats dem. – Av handlingarna framgick att Anders Leckne den 7 december 1995 skrivit till miljökontoret och bett om att såväl makarna Leckne som deras ombud skulle få närvara vid nämndsammanträdet. I en skrivelse den 11 december 1995 hade miljökontoret meddelat makarna Leckne och deras ombud att de hade möjlighet att muntligen framföra synpunkter vid nämndsammanträdet den 14 december 1995 (kl. 15 – 15.15). Då kallelsen hade utsänts så kort tid före sammanträdet kunde ombudet inte

annullera andra åtaganden. Anders Leckne var inkallad till militärtjänstgöring den 14 och 15 december och kunde därför inte heller inställa sig. I en skrivelse den 12 december till nämnden bad han under hänvisning till detta att ärendet skulle handläggas vid en annan tidpunkt. Om nämnden inte kunde tillmötesgå hans begäran skulle Gunilla Leckne vara tvungen att ensam företräda familjen. Tiden för sammanträdet hade inte ändrats. Gunilla Leckne hade inställt sig till sammanträdet i god tid före utsatt tidpunkt. Vid mötet skulle hon påpeka uppenbara felaktigheter och falska påståenden i utredningen. Hon skulle även ge in underlag för sina påståenden. Någon eller några minuter efter utsatt tid för sammanträdet hade en tjänsteman – eller nämndledamot – lämnat sammanträdesrummet. Gunilla Leckne hade frågat denne om hon eftersöktes för sammanträdet. Hon hade fått till svar att nämnden redan hade avgjort ärendet och att hon inte kunde få reda på utgången eftersom protokollet inte hade justerats.

Utredning

Utredning och yttrande inhämtades från miljö- och hälsoskyddsnämnden. Nämnden antog som sitt yttrande en skrivelse från miljökontoret genom miljö- och hälsoskyddsinspektören Jan-Erik Nyby. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

– – –

I Hälsoskyddslagens 6 § anges följande: ”För att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet och för att undanröja sådan olägenhet skall ägaren eller nyttjanderättshavaren till berörd egendom vidta de åtgärder som skäligen kan krävas”. I lagstiftningen anges inte att kommunens nämnd för Miljö- och Hälsoskyddsfrågor i detalj skall precisera vilka åtgärder som kan komma ifråga. Det vore dessutom helt irrationellt eftersom det i många fall går att välja mellan flera olika typer av åtgärder för att komma tillrätta med en sanitär olägenhet. I de fall som det helt uppenbart bara finns en enda åtgärd som undanröjer en olägenhet, så kan bedömningen bli annorlunda. Om MHN i aktuellt ärende exempelvis utfärdade ett föreläggande om en skorstensförhöjning på fastigheten Seglaren 13, så skulle orimliga följder kunna uppstå. Familjen Leckne skulle om de väljer att elda i *mycket* begränsad omfattning i alla fall tvingas till en uppenbart obehövlig skorstensförlängning. Utöver detta så råder stor osäkerhet om det finns någon byggnadsteknisk eller annan lösning, som undanröjer olägenheterna i sådan grad att daglig eldning blir acceptabel. Områdets topografi och närheten mellan fastigheterna gör bedömningen mycket vansklig.

Den ”exkludering av åtgärder” som avses ovan, är en flyttning av tilluften i grannens fastighet till andra sidan huset. I det självdragssystem som finns i grannfastigheten, är det nödvändigt att ha tilluft i princip i samtliga rum för att erhålla tillräcklig luftkvalité inomhus. Att flytta dessa hur som helst går således inte. Därutöver så sprider sig vedröken ofta, på så sätt att den slår ner så att hela huset omges av rök. En flyttning av tilluftsdonen från ena sidan av huset till den andra bör således exkluderas som en lösning på problemet.

– – –

Det första beslutet i ärendet fattades vid MHN:s sammanträde 95-12-14. Innan beslut fattades i ärendet gavs de båda inblandade parterna mycket goda möjligheter att framföra sina synpunkter. Familjen Leckne som nyttjat juridiskt ombud i ärendet, advokat Lars Sjödin, fick inledningsvis yttra sig över

de klagomål som inkommit betr olägenheter av vedeldningsrök. Begäran om yttrande utgick 95-10-10. Samrådsmöte på plats, med Lars Sjödin, familjen Leckne, familjen Lennermark/Lundqvist, MHN ordförande och vice ordförande, samt undertecknad hölls 95-10-27. Efter detta samrådsmöte upprättade undertecknad en rapport i ärendet. Denna rapport översändes till inblandade parter för yttrande. Sedan yttrande över rapporten inkommit översändes respektive yttranden till motparterna för synpunkter. Av denna redogörelse framgår att ett flertal möjligheter till lämnande av synpunkter givits.

Anders Leckne tillskrev Miljökontoret 95-12-07, med hemställan om att få närvara vid MHN:s kommande sammanträde. Med anledning av hemställan erbjöds *båda parter och juridiskt ombud* att deltaga i sammanträdet 95-12-14. Leckne meddelade per brev, daterat 95-12-12, att han ej kunde närvara. I brevet meddelade Leckne följande (utdrag): "Om Ni inte har möjlighet eller intresse att hörsamma vår begäran nödgas min hustru ensam företräda familjen, vilket hon borde slippa tvingas till. Vi hemställer därför att ärendet handläggs vid en tidpunkt som är realistisk för oss att deltaga på".

Leckne hade tidigare meddelat att kontakter i ärendet i första hand skulle tas med det juridiska ombudet. Undertecknad tog därför kontakt med Lars Sjödin och diskuterade den uppkomna situationen. Det klargjordes bl a att något eldningsförbud inte var aktuellt i detta skede, utan att råd och anvisningar skulle meddelas. Råd och anvisningar *skall,* enligt Hälsoskyddslagen meddelas i första hand, *om* inte ärendet är brådskande, *eller* andra särskilda skäl finns. Vidare framfördes att om ett eldningsförbud senare blev aktuellt så skulle en betydligt längre framförhållning garanteras. Lars Sjödin och undertecknad fattade överenskommelse om att Sjödin skulle kontakta fam Leckne och framföra att aktuellt beslut med allra största sannolikhet skulle bli av rådgivande karaktär, och således att närvaro inte skulle förändra beslutsinnehållet. Innan samtalet avslutades så överenskoms att om fru Leckne ändock ville deltaga i sammanträdet så skulle Sjödin höra av sig. Att fru Leckne ändå anländer till sammanträdet utan att bekräfta via Sjödin synes bero på brister i kommunikationen mellan ombud och uppdragsgivare, alternativt något slags missförstånd. Undertecknad var helt ovetande om att fru Leckne trots allt önskade deltaga. Hennes plötsliga uppdykande kom som en total överraskning för samtlig personal på Miljökontoret och samtliga politiker i MHN.

Att flytta sammanträdet, årsvis inplanerat för ett stort antal personer, eller bordlägga till januari -96 bedömdes som orimligt, med hänsyn till det beslutsförslag som var aktuellt. Sammanfattningsvis så måste det rimligen anses att fam Leckne med ombud fått adekvata möjligheter att framföra synpunkter i ärendet, både *skriftligt* och *muntligt*. Någon obligatorisk rätt att dessutom få deltaga i nämndens sammanträde finns icke, utan det ankommer på MHN att avgöra från fall till fall. Lämpliga tillfällen till detta kan exempelvis vara om något helt nytt har framkommit, och detta har aviserats innan nämndsammanträdet, andra tillfällen kan vara om det tidigare brustit i yttrandemöjligheterna av någon anledning.

I ärendet har MHN fattat nytt beslut 96-03-28 (bil 1). I samrådsmöte som föregick beslutet, mellan MHN:s presidium, undertecknad, Leckne med ombud, samt Lennermark/Lundqvist, har överläggningar i ärendet åter skett. Leckne med ombud hade under detta senare möte, som pågick i ca 2,5 timmar, väl tilltagen tid att framföra synpunkter.

– – –

Makarna Leckne kommenterade remissvaret. De vidhöll därvid vad de tidigare anfört. De poängterade även att det nämnden anfört om att det skulle ha förelegat brister i kommunikationen mellan dem och deras ombud, inte var sant. Frågan om Gunilla Lecknes närvaro vid sammanträdet hade nämligen inte alls diskuterats då handläggaren och ombudet samtalade med an-

ledning av att Anders Leckne och ombudet inte kunde inställa sig. Makarna Leckne önskade att JO skulle fråga ombudet om sanningen i påståendet. De uppgav även att de redan under hösten 1995 till nämndens ordförande och vice ordförande, efter förslag av den senare, framfört att de önskade närvara när nämnden skulle pröva frågan.

JO Lavin anförde i beslut den 10 mars 1997 bl.a. följande.

Bedömning

För att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet och för att undanröja sådan olägenhet skall enligt 6 § hälsoskyddslagen ägaren eller nyttjanderättshavaren till berörd egendom vidta de åtgärder som skäligen kan krävas. Den nämnd som fullgör kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utövar den omedelbara tillsynen enligt lagen och får enligt 18 § meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. I brådskande fall eller när det annars finns särskilda skäl får ett föreläggande eller förbud meddelas omedelbart och i andra fall först sedan det visat sig att nämndens råd och anvisningar inte har följts.

I fråga om de enskilda punkterna i ärendet gör jag följande bedömning.

Beslutet den 14 december 1995

Beslutet är avsett att skola innehålla sådana råd och anvisningar som i allmänhet bör föregå formliga förelägganden eller förbud enligt 18 § hälsoskyddslagen. Av beslutet kan utläsas att miljö- och hälsoskyddsnämnden i fallet ansett att sanitär olägenhet uppkommer till följd av vedeldningsrök och att erforderliga åtgärder bör vidtas. Vilka dessa åtgärder kan vara anges däremot inte.

Nämnden har genom sitt beslut överlåtit på makarna Leckne att välja de rätta åtgärderna. Härigenom har nämnden undvikit att ta ställning till den väsentligaste frågan i ärendet. För mig framstår det som anmärkningsvärt att nämnden såsom sakkunnig på området avstår från att uttala någon uppfattning. Den skyldighet att ge råd och anvisningar som åvilar nämnden innefattar naturligtvis bl.a. angivandet av erforderliga konkreta åtgärder för att undanröja konstaterade olägenheter. Om en nämnd ser som sin uppgift att endast fastställa om sanitär olägenhet föreligger, kan man komma att försätta enskilda i helt omöjliga situationer. Den enskilde kan nödgas vidta den ena kostsamma åtgärden efter den andra utan att erhålla nämndens godkännande. Jfr Lavin, Offentligrättsligt vite I, 1978, s. 87 ff.

Vidare skall den enskilde genom att följa de råd och anvisningar som avses i 18 § hälsoskyddslagen kunna undvika att bli föremål för ett föreläggande eller ett förbud, vilket kan komma att vara försett med viteshot. Råden och anvisningarna kommer härigenom att utgöra ett försteg till föreläggandet eller förbudet och bör därför ge den enskilde en viss föreställning om vad ett betungande beslut kan komma att innehålla. Det är också viktigt från nämndens synpunkt att formulera råden och anvisningarna

på ett sådant sätt att den enskildes eventuella tredska går att fastställa, liksom hans inställning i övrigt till föreskrifterna i fråga.

Med anledning av det anförda kan konstateras att beslutet med de ifrågavarande råden och anvisningarna getts en formulering som inte kan accepteras i ett egentligt föreläggande. I rättspraxis anses nämligen sådana abstrakta termer och uttryck, som begagnas i en författningstext, tjäna till föga ledning för adressaten. Regeringsrätten brukar således underkänna förelägganden, vilka blott återgett innehållet i författningstexten. Detta har skett i just sådana fall, där föreläggandet inneburit att adressaten skall tillse att sanitär olägenhet inte uppkommer. Se Lavin a.a. s. 85.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att en adressat klart vet vad han har att göra för att undgå ett vitesföreläggande (såsom i det aktuella fallet) eller utdömandet av förelagt vite eller annan påföljd. En annan sak är att den åtgärd som han ansetts skola vidta senare kan komma att visa sig inte uppnå åsyftat resultat. I så fall kan det bli nödvändigt med nya råd och anvisningar eller ett nytt föreläggande. Vad som är viktigt är dock att adressaten i varje särskilt fall exakt vet vilka åtgärder han har att vidta. Självfallet ankommer det på nämnden att tillse att föreskrivna åtgärder redan från början är tillräckligt effektiva så att nya råd och anvisningar eller nya förelägganden i allmänhet inte skall behöva utfärdas.

Som framgår av det ovan sagda ställer jag mig kritisk till att miljö- och hälsoskyddsnämnden underlät att i sina råd och anvisningar ange vilka åtgärder som förväntades bli vidtagna av makarna Leckne.

Möjligheten för makarna Leckne att närvara vid nämndens sammanträde

Enligt de handlingar som makarna Leckne bifogat sin anmälan hit har Anders Leckne den 28 november 1995 framfört att makarna Leckne och deras ombud ville närvara vid nämndens sammanträde i ärendet. Denna uppgift har inte motsagts eller annars berörts i remissvaret. Nämnden har endast berört Anders Lecknes brev med samma begäran den 7 december 1995.

Jag saknar anledning att betvivla riktigheten av uppgiften att Anders Leckne redan den 28 november begärde närvarorätt. Miljöförvaltningen borde givetvis omgående ha noterat och snarast ha besvarat denna framställning. Som det nu blev fick makarna Leckne beskedet med en onödigt kort framförhållning.

En enskild har enligt huvudregeln rätt att lämna uppgifter muntligt i ett ärende som angår myndighetsutövning mot honom, 14 § förvaltningslagen (1986:223). Ett sådant ärende är det fråga om här. Denna rättighet medför dock inte i sig någon rätt att tala med just den eller de personer som skall avgöra ärendet i fråga. Varken på denna eller annan grund finns det därför någon absolut rättighet för en enskild till företräde inför en kommunal nämnd vid dess sammanträde i ett ärende av detta slag. Det är i stället ytterst en fråga för nämnden själv att ta ställning till en sådan begäran. Nämnden har därvid främst att beakta om närvaron kan antas främja utredningen i ärendet.

Nämnden har inte avslagit Anders Lecknes begäran om att makarna och deras ombud skulle få närvara när ärendet skulle prövas av nämnden. I stället

har nämnden meddelat tid och plats för nämndens sammanträde. Av ett brev till nämnden från Anders Leckne framgår att han inte själv kunde delta i sammanträdet, varför hans hustru skulle nödgas ensam företräda familjen.

Handläggaren hos nämnden har uppfattat ett samtal med makarna Lecknes ombud så, att ombudet skulle höra av sig om Gunilla Leckne avsåg att inställa sig vid sammanträdet, medan ombudet till makarna Leckne har angett att denna fråga över huvud taget inte diskuterades. Jag förutser att full klarhet i denna sak inte kommer att kunna uppnås, och finner därför inte tillräckliga skäl att företa sådan ytterligare utredning som makarna Leckne begärt. Jag vill i sammanhanget dock påpeka att det hade varit lämpligt om handläggaren hade dokumenterat vad som överenskommits.

Oavsett samtalet mellan handläggaren och ombudet anser jag att Anders Lecknes brev till nämnden borde ha föranlett nämnden att vänta med att behandla ärendet vid sammanträdet till efter det klockslag som makarna Leckne hade fått underrättelse om och då även förvissa sig om huruvida någon hade inställt sig utanför sammanträdesrummet. Jag är således kritisk till nämndens agerande i dessa avseenden.

Klagomål mot Finsk-svenska gränsälvskommissionen – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens

(Dnr 2464-1996)

I en anmälan år 1996 mot Finsk-svenska gränsälvskommissionen anfördes bl.a. att kommissionen och dess medlemmar alltsedan år 1971 utan erforderligt författningsstöd utfärdat föreskrifter angående begränsningar för fisket inom Torne älvs fiskeområde. Klagomålet omfattade även kommissionens försäljning till allmänheten av fiskekort inom viss del av älven.

Högsta domstolens dom den 13 juni 1996 i mål B 276/95, DB 118, i mål om ansvar för olaga fiske i Haparanda skärgård tillfördes akten. I domen fastslår Högsta domstolen, angående giltigheten av gränsälvskommissionens utfärdade föreskrifter, bl.a. följande.

– – –

Enligt bestämmelsen om s k lagprövning i 11 kap 14 § regeringsformen får en domstol inte tillämpa en föreskrift som den finner stå i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Detsamma gäller en föreskrift beträffande vilken domstolen finner att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid tillkomsten. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

Formerna för att överlåta beslutanderätt eller rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter till mellanfolkliga organisationer regleras i 10 kap 5 § regeringsformen. Paragrafen hade år 1987 i sak samma innehåll som enligt de tre styckena i nu gällande lydelse. Av lagrummet framgår att det är riksdagen som har att besluta om dylika överlåtelser, dock att riksdagen i fråga om vissa rättskipnings- och förvaltningsuppgifter har rätt att i lag besluta om bemyndigande för regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om överlåtelsen.

Regeringens förordning från 1987, genom vilken till gränsälvskommissionen överläts rätten att föreskriva bl a förbud och begränsningar i använd-

ningen av fasta fiskeredskap har inte grundats på ett sådant beslut av riksdagen som är föreskrivet i 10 kap 5 § regeringsformen. Denna överlåtelse måste anses vara sådan som omfattas av lagrummet. Det är således klart att föreskriven ordning inte iakttogs när förordningen tillkom.

– – – Felet framstår som uppenbart.

På grund av det anförda får gränsälvskommissionens med stöd av 22 § andra stycket fiskestadgan meddelade föreskrift som är i fråga inte tillämpas i målet.

– – –

Vid sitt avgörande av ärendet den 11 september 1996 anförde *stf JO Norell Söderblom* bl.a. följande.

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Mellanfolkliga organisationer, såsom gränsälvskommissionen, står emellertid inte under JO:s tillsyn. Det är kommissionen som sådan som utfärdat föreskrifterna och även i övrigt ansvarar för det som Ni vänder Er emot. Jag är således förhindrad att granska den enligt Högsta domstolens dom felaktiga normgivningen och det som Ni i övrigt har tagit upp.

Vad som förekommit kan ha lett till rättsförluster för enskilda. Uppgiften att klarlägga i vilken omfattning detta skett ligger inte inom ramen för JO:s utredningskapacitet och jag tar därför inget initiativ till utredning i den saken. Jag vill här särskilt framhålla att JO inte har till uppgift att pröva skadeståndsfrågor.

Anmälningar mot Statens jordbruksverk angående frågor om jäv och myndighetsutövning m.m. inom veterinärväsendet

(Dnr 2540-1996, 2542-1996, 2543-1996)

JO Lavin meddelade den 28 maj 1997 ett beslut av följande innehåll.

1 Anmälningar

I tre skilda skrivelser framförde leg. veterinären Mikael Fälth m.fl. klagomål mot Statens jordbruksverk som i olika avseenden rörde de statligt anställda distriktsveterinärernas arbetsvillkor i förhållande till vad som gällde för de privatpraktiserande veterinärerna. Anmälningarna avsåg följande huvudsakliga klagopunkter.

1. Fråga om Jordbruksverkets anställda distriktsveterinärer var att anse som *jäviga* då de i egenskap av officiella veterinärer utfärdade intyg åt sina egna kunder inom djursjukvården, som de var ekonomiskt beroende av.

2. Fråga om att Jordbruksverket betalade ut ett särskilt *bidrag till avlägset boende djurägare* endast vid förrättningar utförda av verkets egna veterinärer.

3. Fråga om det var korrekt att verksamhet som *tävlingsveterinär vid hästtävlingar* var att betrakta som myndighetsutövning och att detta medförde att veterinären måste vara anställd av Jordbruksverket.

2 Utredning

2.1 Utredningsåtgärder

Genom remisser infordrades yttranden från Jordbruksverket.

Anmälarna yttrade sig över remissvaren.

2.2 Uppgifter angående jävsfrågan

Anmälarna

Anmälarna anförde i huvudsak följande. Officiell veterinär var en term som inom EU användes för att beteckna en statligt anställd veterinär som inte tilläts att utöva någon egen praktik. Tjänstemannen var därmed fri att utföra kontroller och att utfärda intyg utan att misstanke om ekonomiskt beroende fanns i bakgrunden. Jordbruksverket hade utnämnt alla sina distriktsveterinärer till officiella veterinärer under hänvisning till att de var anställda av staten. I Sverige ingick det i distriktsveterinärernas uppgifter att tillhandahålla sjukvård åt alla animalieproducerande djur. (I alla EU-länder utom Sverige sköttes all djursjukvård av privatpraktiserande veterinärer.) I övrigt ålåg det distriktsveterinärerna att utföra kontroller och utfärda intyg i fråga om mjölkproduktion och djurexport. Lönesystemet var uppbyggt så att kunden till Jordbruksverket betalade en avgift för besöket (en arvodesdel och kostnadsersättningar), varpå verket till veterinären betalade 36 % av arvodesdelen jämte en fast månadslön.

Anmälarna anhöll att JO skulle utreda – förutom frågan om jäv – även om den tillämpade ordningen stod i överensstämmelse med EU:s direktiv avseende officiella veterinärer.

Jordbruksverket

Jordbruksverket anförde:

Det finns inget EG-direktiv som särskilt behandlar de officiella veterinärernas ställning m.m. eller vilka som får utses till officiella veterinärer. Bestämmelser om att det skall finnas officiella veterinärer för utförande av olika uppdrag, förekommer däremot i många EG-direktiv inom veterinärområdet. Inte heller dessa direktiv innehåller särskilda regler om vilka veterinärer som får utses, förutom att de i vissa fall skall besitta en viss kompetens. Däremot finns i vissa direktiv t.ex. i rådets direktiv av den 26 juni 1964 om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen (64/432/EEG) en definition av "official veterinarian", av följande lydelse "the veterinarian designated by the competent central authority of the memberstate". Samma definition finns även i flera andra direktiv.

– – –

Av förordningen med allmän veterinärinstruktion framgår att distriktsveterinärer inte bara kan utses till officiella veterinärer utan att de även kan åläggas en skyldighet att utföra uppdrag som officiella veterinärer. Av samma förordning kan vidare utläsas att distriktsveterinärer inte har ansetts jäviga vad gäller tillsynsuppgifter, rapporteringsskyldighet och utförande av de besiktningar m.m. som avses i förordningen.

I Sverige är uppdragen som officiell veterinär förhållandevis få och spridda över hela landet. Det är med hänsyn härtill, möjligen med några få undantag i södra Sverige, knappast möjligt att anställa veterinärer för uppdrag som officiell veterinär om de inte även får åtaga sig andra djurvårdande eller behandlande veterinäruppgifter.

Distriktsveterinärer uppbär en fast grundlön, och därutöver ett tantiem. Enligt Jordbruksverkets bedömning skulle opartiskhet och oberoende kunna ifrågasättas i betydligt högre grad om privatpraktiserande veterinärer, som för sin utkomst är helt beroende av den/de som de skulle kontrollera, gavs i uppdrag att utföra officiella uppdrag vid sidan av sin privata verksamhet.

Vad slutligen gäller tillsynen enligt det s.k. mjölkdirektivet[1] sker den med stöd av 6 och 7 §§ lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m., samt 7–9 §§ förordningen (1993:1488) om provtagning på djur m.m. Av dessa bestämmelser framgår att den *tillsyn* som det här är fråga om skall utövas av en myndighet. Jordbruksverket har därför meddelat bestämmelser som innebär att det är distriktsveterinärerna som skall medverka vid den ifrågavarande tillsynen.

Anmälarnas genmäle

Anmälarna invände att påståendet att uppdragen som officiell veterinär skulle vara förhållandevis få måste vara felaktigt. Enligt deras egna beräkningar på grundval av tillgänglig statistik kunde andelen officiella uppdrag uppskattas till 20 % av distriktsveterinärernas verksamhet. Beträffande Jordbruksverkets uttalande att en veterinär vars utkomst var helt beroende av den/de som de skulle kontrollera i betydligt högre grad kunde anses vara jäviga än en som bara delvis var beroende av den/de som skulle kontrolleras anmärkte anmälarna att de privatpraktiserande veterinärerna i landet inte heller hade begärt att få officiell status. De visste att det var omöjligt att vara ojävig i förhållande till sina kunder. Det kunde dessutom omnämnas, anförde de vidare, att de privatpraktiserande veterinärernas fackförening hade uttalat att de ansåg det vara olämpligt för en officiell veterinär att ha egen praktik. Beträffande hänvisningen till förordningen med allmänna veterinärinstruktionen och uttalandet att det av förordningen kunde utläsas att distriktsveterinärer inte hade ansetts jäviga vad gällde tillsynsuppgifter, rapporteringsskyldighet och utförande av besiktningar m.m. anförde anmälarna att det var just detta förhållande som de ville att JO skulle granska. De framhöll att läget förändrats genom att ett stort antal privatpraktiserande veterinärer nu uppträtt på marknaden och för första gången utsatt den statliga organisationen för konkurrens, något som medförde att det var omöjligt för en distriktsveterinär att inte vara jävig. Det kunde enligt anmälarna också konstateras att Jordbruksverket samtidigt som man bedrev affärsverksamhet vad

[1] Utdrag av direktiv 364L0432

avsåg djursjukvård hade som uppgift att övervaka och utfärda bestämmelser för sina konkurrenter.

2.3 Uppgifter angående bidraget till avlägset boende djurägare

Anmälarna

Anmälarna anförde följande. Sedan många år tillbaka anslog Sveriges riksdag varje år medel till bidrag avseende djursjukvård för att ersätta veterinärens rese- och inställelsekostnad för den del av resan som översteg tre mil. De anhöll att JO skulle utreda om det var riktigt att en djurägare måste anlita en statlig distriktsveterinär för att få del av bidraget i fråga.

Jordbruksverket

Jordbruksverket anförde:

Jordbruksverket disponerar, i enlighet med innevarande års regleringsbrev för Jordbruksverket, ett förslagsanslag om 7 500 000 för bidrag till avlägset boende djurägare för veterinärvård. Enligt de villkor som anges för utnyttjandet av anslaget får detta disponeras "för ersättningar för djursjukvård till avlägset boende djurägare enligt förordningen (1994:1313) om avgifter vid veterinär yrkesutövning, med föreskrifter."

Enligt 1 § nyssnämnda förordning meddelar Statens jordbruksverk "föreskrifter om avgifter vid sådan veterinär yrkesutövning som står under verkets tillsyn och som avser uppgifter som utförs

1. av en distriktsveterinär,

2. av en annan veterinär på grund av en föreskrift eller ett förordnande av en myndighet."

(Förordningen innehöll vid ikraftträdandet två paragrafer. I 2 § fanns en bestämmelse som ålade djurägare att betala en särskild djursjukvårdsavgift. 2 § upphörde att gälla den 1 augusti 1995 varefter endast 1 § återstår.)

Bidrag för djursjukvård har sedan många år tillbaka lämnats till avlägset boende djurägare. Det huvudsakliga syftet med bidraget är att motivera avlägset boende djurägare, som håller djuren för vissa produktionsändamål, att av kostnadsskäl inte avstå från att anlita veterinär för vård av djuren när detta är angeläget från djurskyddssynpunkt.

Samtliga distriktsveterinärer är anställda av Jordbruksverket som enligt 2 § förordningen (1996:148) med instruktion för Statens Jordbruksverk ansvarar för distriktsveterinärorganisationen. Det finns i dag ca 250 distriktsveterinärer fördelade över hela landet. I några djurtäta områden i landet med många privatpraktiserande veterinärer där avstånden mellan veterinärerna och djurägarna är korta, saknas dock distriktsveterinärer. Distriktsveterinärernas huvudsakliga uppgifter är att behandla sjuka djur, men även andra uppgifter förekommer i olika omfattning för olika distriktsveterinärer.

Anslaget till avlägset boende djurägare utnyttjas i praktiken på följande sätt. Den distriktsveterinär som utför en förrättning som avser sjukvård av djur som hålls för vissa ändamål – främst animalieproduktion eller för att användas i skogsbruk – hos en avlägset boende djurägare debiterar inte djurägaren för resekostnad och restid utöver vad som skulle ha skett om förrättningsplatsen hade legat på högst 30 km avstånd från veterinärstationen eller annan plats från vilken avståndsberäkningen till förrättningsplatsen skall ske. De kostnader som uppkommer för Jordbruksverket för den del av

veterinärens resa som inte betalas av djurägaren kompenseras härefter med medel från anslaget.

Möjligheterna, enligt förordningen (1994:113) om avgifter vid veterinär yrkesutövning, att utnyttja bidraget även i sådana fall då "uppgifter utförs av en veterinär på grund av en föreskrift eller ett förordnande av en myndighet" är begränsade. Anledningen härtill är att det, då det är fråga om djursjukvård, endast finns få veterinära uppgifter som utförs på grund av en föreskrift, och att det i de fall då detta sker oftast är en distriktsveterinär som utför uppgiften. Det förekommer vidare ytterst sällan att Jordbruksverket utser andra veterinärer än de egna distriktsveterinärerna för sådana uppgifter, d.v.s. djursjukvård.

Av den ovanstående redovisningen framgår skälen till att bidraget till avlägset boende djurägare för veterinärvård i praktiken bara utnyttjas i de fall då veterinärvården lämnas av en distriktsveterinär. Jordbruksverket har dock inte några egna föreskrifter eller andra bestämmelser som omöjliggör ett utnyttjande av bidraget i de fall veterinärvården har lämnats av en annan veterinär än en distriktsveterinär.

2.4 Uppgifter angående tävlingsveterinärer vid hästtävlingar

Anmälarna anförde:

Statens Jordbruksverk (SJV) beslutade den 25 mars 1996 att fr.o.m. den 1 april 1996 är det att betrakta som myndighetsutövning då en veterinär tjänstgör som tävlingsveterinär vid hästtävlingar. Detta innebär att veterinären under tävlingen måste vara anställd av SJV (bil. 3).

Tidigare förordnades veterinärer, i enlighet med djurskyddslagen, att vara tävlingsveterinärer, utan att något anställningsförhållande erfordrades. Vid andra typer av myndighetsutövning, t.ex. vid utbrott av smittsamma husdjurssjukdomar förordnar SJV samma veterinärer utan att anställning erfordras.

Undertecknade anhåller härmed om att Justitieombudsmannen utreder om det är riktigt att verksamhet som tävlingsveterinärer vid hästtävlingar är att betrakta som myndighetsutövning och om veterinären då måste vara anställd av SJV.

Om det är korrekt att veterinären måste vara anställd av SJV anhåller vi om att Justitieombudsmannen utreder om SJV kan neka en tävlingsarrangör en tävlingsveterinär, och därmed tvinga denne att inställa tävlingen, med motiveringen att ingen av SJV:s anställda veterinärer vill tjänstgöra.

Den åberopade *bilagan* utgjordes av ett den 25 mars 1996 dagtecknat informationsblad från Jordbruksverket till Sveriges veterinärer angående nya förutsättningar för tävlingsveterinärer. Den inledande texten löd:

> **Från och med den 1 april kommer nya förutsättningar att träda i kraft för hur tävlingsveterinärer kommer att vara engagerade vid ridtävlingar i Sverige.**
>
> Den veterinärtaxa som trädde i kraft vid årsskiftet kommer fr o m 1 april att gälla även för veterinärer vid ridtävlingar, s k tävlingsveterinärer. I fortsättningen kommer veterinärerna att vid tävlingstillfällena vara anställda av Jordbruksverket eftersom det är fråga om en myndighetsutövning.

Jordbruksverket

Jordbruksverket anförde:

Förändringar i Lagen om offentlig anställning (1976:600).

Den 1 juli 1994 genomfördes en del förändringar i lagen om offentlig anställning (LOA). Bl.a. utmönstrades ordet "tjänst" ur lagstiftningen. Skälet härtill var huvudsakligen att innebörden av ordet tjänst hade förändrats alltefter som regleringen av det statliga anställningsförhållandet hade förändrats och att ordet tjänst kunde ha olika betydelse i olika sammanhang. Således kunde en tjänst tidigare utgöras av den typ av "förordnande" som avses i 33 § djurskyddsförordningen (1988:539). I LOA har begreppet tjänst sedan den 1 juli 1994 ersatts med andra uttryck eller begrepp och i de allra flesta fall med begreppet "anställning".

Syftet med förändringarna i LOA har bl.a. varit att i offentliga sammanhang utmönstra de mer ostrukturerade tjänsterna, t.ex. förordnanden, och ersätta dessa med mer entydiga anställningsförhållanden. Detta har såsom verket uppfattat det, medfört att sådana mer ostrukturerade tjänsteformer, t.ex. vissa förordnanden, som fanns tidigare numera inte får förekomma.

Med hänsyn härtill har Jordbruksverket funnit att det inte längre är möjligt att på det sätt som tidigare skedde "förordna" veterinärer i enlighet med 33 § djurskyddsförordningen. Verket har därför ersatt dessa förordnanden med sådana anställningar som enligt verkets bedömning är förenliga med LOA efter de förändringar som skett i den lagen.

Det kan i detta sammanhang nämnas att Livsmedelsverket som tidigare "förordnade" Jordbruksverkets distriktsveterinärer för köttbesiktning vid småslakterier numera "anställer" veterinärerna för sådana uppdrag. Samma förändring har skett när det gäller kommunernas och Livsmedelsverkets förhållningssätt vid anlitande av Jordbruksverkets veterinärer för besiktning m.m. i samband med gränskontroller. Således har myndigheterna också i dessa situationer övergått från att "förordna" till att "anställa" veterinärer.

Myndighetsutövning vid hästtävlingar, m.m.

Enligt djurskyddslagen (1988:534) gäller följande såvitt avser tävling med djur.

> 17 § Djur får inte tränas för eller användas vid tävling på ett sådant sätt att de utsätts för lidande. Detsamma gäller ...
>
> Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om sådan användning av djur.
>
> 18 § Ett djur som tränas för eller deltar i tävling på tävlingsbana får inte utsättas för doping eller andra otillbörliga åtgärder som påverkar djurets prestationsförmåga eller temperament.

Vad gäller möjligheter att ingripa eller företa åtgärder för efterlevnaden av lagen vid hästtävlingar samt vid tillsyn vid sådana tävlingar framgår följande av 24–27 §§.

Jordbruksverket utövar den centrala tillsynen och samordnar övriga tillsynsmyndigheters arbete. Den lokala tillsynen utövas av en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet om inte regeringen har föreskrivit att tillsynen skall utövas på något annat sätt. Tillsynen i övrigt utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer. En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att djurskyddslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Om någon inte rättar sig efter lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen eller följer en tillsynsmyndighets föreläggande får en tillsynsmyndighet besluta om rättelse på hans bekostnad.

För tillsyn enligt djurskyddslagen har tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till områden, anläggning, byggnader, lokaler, och andra utrymmen där djur hålls och där besiktiga djuren, göra undersökningar och ta prover. Till-

synsmyndigheten har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Djurskyddslagen innehåller inga bestämmelser som gör det möjligt att uppdra åt en enskild person att vidta sådana åtgärder som enligt den ovan lämnade redovisningen får vidtas av myndigheter. Lagen saknar följaktligen även bestämmelser som sanktionerar överträdelser av förelägganden m.m. som beslutats av enskilda veterinärer.

I djurskyddsförordningen (1988:539) finns följande bestämmelser om hästtävlingar, möjligheter att ingripa vid hästtävlingar, samt tillsyn i sådana sammanhang.

> 33 § Vid offentlig tävling med djur skall det finnas en veterinär som förordnats av Jordbruksverket, eller om Jordbruksverket bestämmer det, av länsstyrelsen. Veterinären skall före tävlingen besiktiga tävlingsområdet och de deltagande djuren. Om djur utsätts eller kan antas bli utsatt för skada eller annat lidande skall veterinären med omedelbar verkan helt eller delvis förbjuda tävlingen eller att ett visst djur deltar i tävlingen.
>
> Jordbruksverket får meddela närmare föreskrifter för veterinären.
>
> Jordbruksverket fastställer ersättning till veterinären. Ersättningen skall betalas av den som anordnar tävlingen.
>
> Om det finns särskilda skäl, får Jordbruksverket föreskriva eller för särskilt fall medge undantag från första stycket första och andra meningarna.
>
> 34 § Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om hur djur får tränas för och användas vid tävling och annan verksamhet som avses i 17 § djurskyddslagen (1988:534) samt om hur tävlingen och verksamheten får genomföras.
>
> 56 § Länsstyrelsen utövar den regionala tillsynen över djurskyddslagen.

En tävlingsveterinär skall såsom framgår av 33 § djurskyddsförordningen bl.a. med omedelbar verkan förbjuda en tävling eller att ett visst djur deltar i tävlingen om ett djur skadas eller kan antas bli utsatt för skada eller annat lidande. Således ingår det i en tävlingsveterinärs uppgifter att ingripa så att djur (i detta fall hästar) inte utsätts för sådant lidande som det enligt 17 § djurskyddslagen är förbjudet att utsätta tävlingsdjur för. Den typen av uppgifter är enligt Jordbruksverkets bedömning att hänföra till förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning d.v.s. utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annan jämförbart förhållande som grundar sig på offentlig reglering.

En förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning får enligt 11 kap 6 § regeringsformen överlämnas till en enskild endast om det finns lagstöd för överlämnandet. I djurskyddslagen finns såsom ovan påpekats inget stöd för att överlåta de myndighetsutövande uppgifter som enligt 33 § djurskyddsförordningen åligger en tävlingsveterinär, till en enskild person. Där finns ej heller bestämmelser som ger andra än tillsynsmyndigheter rätt att meddela förelägganden och förbud som behövs för att djurskyddslagen och bestämmelser som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas t.ex. förbud enligt 17 § djurskyddslagen. Vidare saknas lagliga möjligheter för andra än tillsynsmyndigheter att begära tillträde till områden, anläggningar, byggnader, m.m. och där besiktiga djuren, göra undersökningar och ta prover (jämf. 26 § djurskyddslagen) vilket är nödvändiga förutsättningar för att kunna fullgöra uppgiften som tävlingsveterinär.

Jordbruksverkets uppfattning.

Enligt verkets uppfattning är det med hänsyn till vad som krävs för att få överlåta myndighetsutövning till enskilda, synnerligen tveksamt om djur-

skyddslagstiftningen ger verket utrymme att utse en veterinär att utföra de uppgifter som åligger tävlingsveterinär enligt 33 § djurskyddsförordningen utan att samtidigt anställa den ifrågavarande veterinären. Med hänsyn härtill men framförallt till följd av de ovan redovisade förändringarna i LOA har verket funnit att tävlingsveterinärer bör vara anställda av verket i enlighet med vad som gäller efter förändringarna i den lagen. Såsom anställd av en tillsynsmyndighet kan veterinären ges de befogenheter att meddela föreläggganden och förbud, samt att få tillträde till de områden och byggnader m.m. som behövs för att kunna utföra uppdraget i enlighet med bestämmelsen i 33 § djurskyddsförordningen.

Jordbruksverket har vidare funnit att uppgiften att tillsätta tävlingsveterinärer inte kan lösas på annat sätt än att verket anställer en tävlingsveterinär för varje eller för flera tävlingstillfällen.

Övriga synpunkter.

Jordbruksverket har ingen skyldighet att hålla sig informerat om när tävlingar som kräver tävlingsveterinär skall hållas och känner därför oftast inte till när så är fallet. Det framgår bl.a. på sidan 15 i prop. 1987/88:93 om djurskyddslag m.m., att ansvaret för att djuren behandlas väl och skyddas mot lidande primärt åvilar varje människa som har djuren i sin vård. Det måste med hänsyn härtill i första hand vara tävlingsarrangörens uppgift, och inte Jordbruksverkets, att sörja för att det finns en veterinär vid tävlingen. Således måste arrangören i god tid före tävlingen anmäla behovet till verket och samtidigt lämna förslag på en eller flera veterinärer som är villiga att åtaga sig uppgiften. Så sker också i de allra flesta fall. Verket måste vid varje anställningstillfälle göra en bedömning av om den eller de aktuella veterinärerna är lämpliga för uppgiften, flera frågeställningar kan då bli aktuella t.ex. frågor om jäv. Någon möjlighet att tvångsrekrytera tävlingsveterinärer finns inte.

Om det skulle visa sig att det inte finns någon veterinär som är beredd att åta sig uppgiften att vara tävlingsveterinär får arrangören inte genomföra tävlingen eftersom den i så fall skulle genomföras i strid med 33 § djurskyddsförordningen.

I Mikael Fälths m.fl. veterinärer skrivelse påtalas att Jordbruksverket i andra sammanhang t.ex. vid uppdrag som avser arbete med smittsamma husdjursjukdomar, överlåter myndighetsutövning till enskilda veterinärer utan att de anställs av verket. Till den kommentaren kan följande förklaringar lämnas.

När Jordbruksverket utser veterinärer att delta i smittskyddsarbete m.m. sker detta ofta med stöd av 4 § förordningen (1993:1488) om provtagning på djur, m.m., som har meddelats med stöd av 3 § lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m. Den sistnämnda bestämmelsen ger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att överlåta myndighetsutövande uppgifter åt enskilda veterinärer. Vidare ger 8 § lagen enskilda veterinärer som utsetts med stöd av 4 § rätt att få tillträde till områden och anläggningar m.m. där djur hålls.

Vid bekämpande av salmonella hos djur finns lagstödet för att överlåta myndighetsutövning till enskilda veterinärer i 3 och 5 §§ lagen (1983:738) om bekämpande av salmonella hos djur.

I både kontrollagstiftningen och salmonellalagstiftningen finns bestämmelser med straffsanktioner till stöd för de åtgärder som ska eller får utföras av enskilda veterinärer vilka utsetts i enlighet med dessa lagstiftningar.

I de nämnda lagstiftningarna förekommer inte begreppet "förordnande" i de sammanhang som reglerar överlåtelse av myndighetsutövning. Jordbruksverket har dock för avsikt att i framtiden anställa veterinärer även för dessa typer av arbetsuppgifter.

3.1 Jäv m.m.

Frågor om *jäv inom statlig förvaltning* är att bedöma enligt de grunder som anges i 11 § första stycket förvaltningslagen under fem olika punkter. De under punkterna 1–4 upptagna grunderna (1. sakägar-, intresse- och släktskapsjäv, 2. ställföreträdarjäv, 3. tvåinstansjäv samt 4. ombuds- och biträdesjäv) kan tänkas bli aktualiserade i enstaka fall men kan knappast ha någon betydelse för funktionen av distriktsveterinärorganisationen i stort. Närmast kommer i så fall intressejävet. Men tröskeln ligger här relativt högt. För att jävshinder skall uppkomma krävs att *ärendets utgång* kan förväntas medföra *synnerlig* nytta eller skada för honom själv (eller någon närstående).

I förevarande sammanhang är det den under punkten 5 upptagna generalklausulen om grannlagenhets- eller delikatessjäv som framför allt tilldrar sig intresse. Enligt denna jävsgrund föreligger jäv om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till funktionärens opartiskhet i ärendet. Denna allmänna regel syftar till att fånga upp sådana situationer som inte täcks av de övriga jävsgrunderna men kan inte utan vidare åberopas för att utvidga tillämpningsområdet för eller rubba de avvägningar som ligger bakom avgränsningen av desamma. Den situation som regeln här skulle kunna appliceras på kan möjligen beskrivas så, att en distriktsveterinär av uppdragsgivare erhållit inkomster för djursjukvård till en sådan nivå att ett iakttagbart beroendeförhållande uppkommit.

Följden av att en jävssituation uppkommer blir då att en distriktsveterinär inte tillåts att fullgöra en uppgift som officiell veterinär i förhållande till dylika uppdragsgivare (12 § förvaltningslagen).

Förfarandet förutsätter att den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom självmant ger det till känna. Om jävssituationen inte löses praktiskt genom att annan träder i den jäviges ställe ankommer det på myndigheten att snarast besluta i jävsfrågan.

Vid reformeringen av distriktsveterinärorganisationen redovisade regeringen bl.a. följande överväganden angående veterinärväsendets framtida huvudmannaskap (prop. 1993/94:150, Bilaga 9, s. 2–4).

Utredningen Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering som överlämnades till regeringen i september 1992 innehöll förslag om en avveckling av det statliga huvudmannaskapet för den veterinära fältverksamheten. Utredningen föreslog vidare att distriktsveterinärorganisationen bör avvecklas och beroende på lokala förhållanden ersättas med antingen privata veterinärer eller bolag eller fältverksamhet bedriven av hushållningssällskap eller husdjursföreningar. Behovet av veterinära insatser i samband med uppgifter av officiell karaktär bör enligt utredningen tillgodoses genom långtidsavtal med veterinärstationer, privatpraktiker eller andra veterinära motparter.

Av de remissinstanser som yttrat sig i frågan är det ingen som av principiella skäl är av annan uppfattning än utredningen. Orsakerna till att flera remissinstanser avstyrker utredningens förslag till en privat fältverksamhet är i stället praktiska och ekonomiska hänsynstaganden. – – –

Staten har det yttersta ansvaret för att det i hela landet finns ett väl fungerande veterinärväsende, som kan bekämpa och förebygga allmänfarliga, smittsamma djursjukdomar och som kan upprätthålla en tillfredsställande veterinär service i djurglesa områden. Ett statligt huvudmannaskap garanterar

en enhetlig och rikstäckande fältorganisation och ger veterinärerna en relativt fristående ställning i förhållande till jordbruksnäringen vilket kan vara av betydelse. Det föreligger heller inte någon risk för jävssituationer när veterinären skall agera i smittskydds- eller djurskyddsärenden.

Sveriges närmande till EU medför att veterinärerna får en ny roll anpassad till de krav som EU ställer. En stor del av EG:s regelverk inom den veterinära sektorn omfattas av EES-avtalet. Vårt närmande till EU kan i detta sammanhang därför ses i två faser, nämligen dels tiden efter den 1 juli 1994 då den veterinära delen av EES-avtalet träder i kraft, dels tiden efter den 1 januari 1995 då regeringen har som målsättning att Sverige skall vara medlem i EU.

När EU:s inre marknad trädde i kraft den 1 januari 1993 upphörde de nationella gränskontrollerna inom EU. Gränskontrollen vid import till EU av bl.a. djur från ett land utanför EU behålls dock. För att motverka risken för spridning av djursjukdomar vid handeln inom EU har EU fattat beslut om åtgärder av kompensatorisk art. Den veterinära gränskontrollen har ersatts av en kontroll i ursprungsbesättningen i nära anslutning till transporten till ett annat EU-land. Kontrollen utförs av en s.k. officiell veterinär som därefter utfärdar ett friskintyg. Jordbruksverket anför i sin översyn att distriktsveterinärorganisationen lämpar sig väl för sådana officiella uppgifter. Regeringens och Jordbruksverkets uppfattning är att distriktsveterinärer och länsveterinärer i de flesta fall bör vara de veterinärer som skall utföra officiella uppgifter.

Regeringen anser därför att det statliga huvudmannaskapet för distriktsveterinärorganisationen tills vidare bör behållas. En utvärdering av veterinärväsendets organisation skall ske då närmare erfarenheter av ett svenskt EU-medlemskap vunnits. I samband härmed kommer regeringen att överväga frågan om det framtida huvudmannaskapet för den veterinära fältorganisationen.

För att förbättra distriktsveterinärorganisationens effektivitet beslöts också om en utökning av antalet veterinärstationer där två eller fler veterinärer är verksamma (nämnda prop. s. 4–5). I finansieringshänseende skedde vidare en viss förändring som innebar bl.a. att den fasta tjänstelönen sänktes och att ett ökat veterinärarvode skulle erläggas av djurägaren (s. 5–7).

Mot bakgrund av det anförda är det tydligt att statsmakterna ansett att den statliga distriktsveterinärorganisationens utformning i den nya situationen i princip innebär ett betryggande skydd mot uppkomsten av jävssituationer. Med hänsyn härtill finns det enligt min mening inte grund för att kritisera Jordbruksverket i sammanhanget. Samtidigt bör det inte förnekas att man rör sig på en glidande skala där ändrade förhållanden när det gäller konkurrensutsatthet och arvodesberoende kan komma att påverka bedömningen. Det finns därför anledning för berörda instanser att följa utvecklingen inför den aviserade nya översynen av veterinärväsendet.

Vad beträffar frågan om betydelsen av EU:s direktiv avseende officiella veterinärer finner jag mig böra godta vad Jordbruksverket anfört.

3.2 Bidrag till avlägset boende djurägare

Utredningen ger inte stöd för antagande att Jordbruksverket avsiktligt har missgynnat de privatpraktiserande veterinärerna när det gäller att komma i åtnjutande av bidrag för avlägset boende djurägare. Med detta konstaterande lämnar jag den frågan.

Jordbruksverket synes mena att lagen om offentlig anställning gör det mer eller mindre nödvändigt att *anställa* tävlingsveterinärer för en eller flera tävlingar. Förordnande på uppdragsbasis skulle inte längre vara ett godtagbart arrangemang. Jag har svårt att här följa Jordbruksverkets resonemang. Eftersom frågan inte torde vara av någon avgörande betydelse i sammanhanget, anser jag mig inte behöva vidare uppehålla mig vid saken.

I fråga om *tävling med djur* och tävlingsveterinärer föreskrivs i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen i huvudsak följande.

Djur får inte tränas för eller användas vid tävling på sådant sätt att de utsätts för lidande. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om sådan användning av djur (17 § lagen).

Vid offentlig tävling med djur skall det finnas en veterinär som förordnats av Jordbruksverket eller, om Jordbruksverket bestämmer det, av länsstyrelsen. Veterinären skall före tävlingen besiktiga tävlingsområdet och de deltagande djuren. Om djur utsätts eller kan antas bli utsatt för skada eller annat lidande skall veterinären med omedelbar verkan helt eller delvis förbjuda tävlingen eller att ett visst djur deltar i tävlingen. Jordbruksverket får meddela närmare föreskrifter för veterinären. Jordbruksverket fastställer ersättning till veterinären. Ersättningen skall betalas av den som anordnar tävlingen (33 § förordningen).

Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om hur djur får tränas för och användas vid tävling och annan verksamhet som avses i 17 § djurskyddslagen samt om hur tävlingen och verksamheten får genomföras (34 § förordningen).

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot 17 § lagen eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen (36 § lagen).

Närmare föreskrifter för verkställighet av lagen och förordningen får meddelas av Jordbruksverket (60 § förordningen).

Enligt dessa föreskrifter är medverkan av särskilt utsedd veterinär obligatorisk, och denne har således särskild behörighet att verka vid tävlingen med möjlighet att i förekommande fall förbjuda tävlingen m.m. Om en tävlingsarrangör skulle åsidosätta 17 § djurskyddslagen och/eller vad som gäller enligt djurskyddsförordningen torde straffsanktion kunna utlösas.

Jag delar Jordbruksverkets uppfattning att en tävlingsveterinärs uppdrag är att betrakta som myndighetsutövning. Liksom verket anser jag att det i fallet saknas stöd av lag att till ett privat subjekt överlämna de uppgifter för en tävlingsveterinär som innefattar myndighetsutövning. (Om min principiella inställning till tolkningen av 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen, se mitt beslut i ärendet med dnr 1375-1995 publicerat i Förvaltningsrättslig tidskrift 1997 häfte 1–2.) Jag finner således inte skäl att kritisera verket för att detta medvetet undviker att förordna andra än offentligt anställda veterinärer som tävlingsveterinärer.

1. Beträffande frågan om jäv – till följd av kombinationen av uppgifter inom djursjukvården och uppgifter som officiell veterinär – har jag mot bakgrund av de överväganden som statsmakterna gjort vid utformningen av den nya distriktsveterinärorganisationen inte funnit grund för att kritisera Jordbruksverket. Jag har emellertid också uttalat att det finns skäl för berörda instanser att följa utvecklingen. Detta mot bakgrund av att det förutskickats att en utvärdering av veterinärväsendets organisation skall ske då närmare erfarenheter vunnits av det svenska EU-medlemskapet och att regeringen avser att därvid på nytt överväga frågan om det framtida huvudmannaskapet för den veterinära fältorganisationen.

2. Beträffande frågan om bidrag till avlägset boende djurägare har jag funnit att utredningen inte ger stöd för antagande att Jordbruksverket avsiktligt har missgynnat de privatpraktiserande veterinärerna när det gäller att komma i åtnjutande av sådant bidrag.

3. Beträffande uppdrag som tävlingsveterinär har jag uttalat att jag delar Jordbruksverkets uppfattning att fråga är om myndighetsutövning och att jag liksom Jordbruksverket anser att sådant lagstöd för att överlämna uppgift till enskild som förutsätts i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen inte föreligger i detta fall.

Ärendet avslutas här.

Skolledningar har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll

(Dnr 3878-1995, 3879-1995, 3927-1995, 4050-1995, 4356-1995, 5064-1995, 719-1996)

Anmälningar till och initiativ av JO

Två personer begärde att JO skulle utreda rektorns vid Ale gymnasium agerande. Enligt en tidningsartikel hade rektorn ställt ultimatum till tre elever: antingen skulle de stängas av från skolan, eller också fick de använda kläder utan nazistsymboler i skolan. Resultatet blev en kompromiss, där rektorn för egna pengar tillsammans med eleverna köpte varsin jacka och två tröjor till dem. Sedan dess hade ingen kommit till skolan iförd kläder med nazistiska symboler. Den ene anmälaren hemställde, att JO skulle undersöka huruvida rektorn enligt gällande bestämmelser haft befogenhet att vidta åtgärderna. Han begärde också, att JO skulle närmare utreda rektors eller skolstyrelses befogenheter att över huvud taget inskrida mot elevers klädsel, bärande av dekaler med åsiktsyttringar m.m. I den mån JO skulle finna att reglerna i sammanhanget var ofullständiga eller otillfredsställande hemställde anmälaren, att JO skulle föreslå ändringar eller kompletteringar.

Enligt en annan anmälan hade skolledningarna vid S:t Iliansskolan och Skiljeboskolan i Västerås kommun i strid med grundlagen förbjudit vissa elever att bära ett visst slags symboler. Straffet för överträdelse av förbudet skulle vid S:t Iliansskolan vara att bli förvisad från skolan. Vid Skiljeboskolan skulle påföljden vara att eleven tvingades att låsa in ifrågavarande kläder i skolskåpet.

Fem personer anförde i en anmälan att skolledningen vid Hässlögymnasiet i Västerås kommun hade förbjudit "oss elever att bära våra gruppmärken och partisymboler". Anmälarna anförde att ett eventuellt förbud borde gälla även socialdemokratiska, moderata och kommunistiska symboler. Vad som förekommit var enligt anmälarna ett slag mot yttrandefriheten, något som borde granskas av JO.

En person inkom med två anmälningar. I den ena anfördes att Barn- och utbildningsnämnden i Hedemora kommun hade gjort sig skyldig till tvång och intrång i den personliga friheten då den beslutat om förbud för eleverna vid kommunens skolor att bära vissa symboler inom skolan. Förbudet stred enligt anmälan mot de grundläggande friheterna och rättigheterna enligt 2 kap. 1–3 §§ regeringsformen. Anmälaren hemställde, att JO skulle vidta åtgärder för att förbudet skulle upphävas och att nämnden skulle tilldelas en skarp reprimand. En anmälan mot Barn- och utbildningsnämnden i Säters kommun hade likartat innehåll.

I anledning av ett TT-telegram upprättades inom JO-expeditionen en promemoria med följande innehåll.

Rektorn på Jändelskolan i Jämjö, Karlskrona kommun, beslagtar sedan våren 1995 handlingar, som innehåller rasistisk eller nazistisk propaganda, liksom propaganda för en liberal inställning till narkotika. Som exempel på handlingar av denna karaktär nämns flygblad och tidningar. Enligt nyhetsmeddelandet återlämnas materialet efter skolans slut.

Mot bakgrund av de fri- och rättigheter som enligt regeringsformen tillkommer envar, främst yttrandefriheten, och mot bakgrund av tryckfrihetsförordningens förbud mot spridningshinder, bör ett ärende läggas upp rörande det anförda. Det bör därefter utredas vad som förekommit.

Utredning

JO Stina Wahlström beslöt att från Skolverket inhämta utredning och yttrande över vad som anförts beträffande skolor i Ale, Västerås och Karlskrona. Anmälningarna mot Hedemora och Säters kommuner föranledde att yttranden infordrades direkt från vederbörande barn- och utbildningsnämnder.

Efter en genomgång av den rättsliga regleringen på området redogjorde Skolverket för resultatet av utredningsåtgärderna och för sin bedömning beträffande de olika skolorna. De ansvariga kommunala nämnderna har därefter inkommit med yttranden till JO.

Anmälningarna mot Ale gymnasium

Under Skolverkets utredning anförde rektorn att det vid en personalkonferens beslutats att inga nazistiska symboler skulle tolereras i Ale gymnasium. Den 31 augusti 1995 uppmärksammades rektorn på att en flicka bar en T-shirt och jacka med nazistiska emblem. Vid samtal ansåg eleven att hon hade rätt att bära vilka symboler hon ville. Rektorn sade, att om hon önskade bära symbolerna följande dag, skulle hon komma till rektorn innan skolan började. På kvällen sökte rektorn flickans mamma på telefon. Mamman var inte hemma. Flickan sade att hon kunde tänka sig andra kläder, men saknade pengar. Följande dag kom två pojkar till rektorn, iförda samma symboler. De ville veta varför rektorn förbjudit detta. Rektorn gav samma besked som flickan tidigare fått, om daglig anmälan före skolstart när symbolerna användes. Måndagen den 4 september 1995 kom den ena pojken kl. 8.20 iförd nazistsymboler. Rektorn skrev en interimistisk avstängning från undervisningen den aktuella dagen och skickade hem honom. Som motivering angavs att han "trots våra samtal fortfarande bär nationalsocialistiska symboler på sina kläder och att jag anser att dessa symbolers budskap skapar oro och osäkerhet i gymnasieskolan".

Beslutet anmäldes till Utbildningsnämnden som vid sammanträde den 20 november 1995 beslöt att "notera informationen" om detta "delegationsbeslut". Dagen efter avstängningen kom den nämnda flickan, den avstängde pojken och ytterligare en flicka med samma symboler till rektorn kl. 8.20. Vid samtal kom de fram till att om rektorn skaffade dem andra kläder, kunde de tänka sig att gå i dessa. De åkte till Göteborg och köpte andra kläder. Orsaken till rektorns beslut angavs vara att symbolerna vållade oro och rädsla bland elever och personal i skolan och att de inte stod i samklang med skollag och läroplan.

Utbildningsnämnden i Ale kommun anförde att den var väl medveten om att skolan, såsom representant för "det allmänna", skall respektera bl.a. elevernas yttrandefrihet. Samtidigt har skolan ansvaret för att upprätthålla ordning och tillse att eleverna inte far illa fysiskt och psykiskt. Såväl elever som personal kan antas känna oro när elevgrupper bär nazistiska symboler. Det får också anses höra till skolans ordningsuppgift att motverka brottslighet t.ex. i form av bärande av kännetecken som utmärker bärarens odemokratiska politiska meningsriktning. Ingripande av skolledningen är befogat och bör i första hand ske genom samtal och annan attitydpåverkan. Nämnden fann att vidtagna åtgärder var omdömesgilla och avstängningen befogad. – Nämnden önskade en kartläggning av regelsystemet som skulle utmynna i "praktiska råd om hantering av de svåra situationer, som regelsystemet ger upphov till".

Skolverket anförde som sin mening att rektorn genom sitt agerande handlat helt i överensstämmelse med det grundlagsfästa demokratiuppdrag (1 kap. 2 § RF) som skolan har. Hennes agerande i dessa delar var också helt i överensstämmelse med intentionerna bakom bestämmelserna i skollagen och läroplanen. Rektorns inköp av nya kläder åt tre gymnasieelever gav enligt Skolverket inte anledning till kritik mot henne för att hon i den delen brutit mot någon bestämmelse av skolrättslig natur. Vad gällde rektorns beslut om avstängning av en elev, som vägrat ta bort nazistiska symboler på sina kläder, var enligt Skolverket följande att uppmärksamma.

Av utredningsmaterialet går inte med säkerhet att läsa ut huruvida avstängningen är interimistisk (6 kap. 30 § andra stycket gymnasieförordningen) eller om den är beslutad av rektor på delegation av styrelsen för utbildningen (samma paragraf första stycket jämförd med 6 kap. 33 § kommunallagen). Hur det än förhåller sig med det så skall beslut, som berör enskild elev, handläggas enligt bestämmelserna i förvaltningslagen, vilket bland annat innebär, att ett beslut om avstängning skall innehålla en upplysning till eleven om vad denne har att iaktta om han vill överklaga beslutet. Detta är motiverat av rättssäkerhetsskäl. Genom att utelämna sådan upplysning kan eleven gå miste om sin lagstadgade rätt att få beslutet prövat i högre instans. Enligt bestämmelse i samma lag skall beslutet också innehålla de skäl som bestämt utgången. Rektor har motiverat avstängningsbeslutet med att eleven "trots våra samtal fortfarande bär nationalsocialistiska symboler på sina kläder och att jag anser att dessa symbolers budskap skapar oro och osäkerhet i gymnasieskolan." Rektor får därigenom anses ha åberopat ordningsskäl för avstängningen.

Utbildningsnämnden anförde bl.a. följande:

Rektor har inte i sin anmälan till Utbildningsnämnden uppgivit lagstödet för beslutet att avstänga eleven under en knapp dag. Rektor har haft befogenhet att besluta om avstängning på nämndens vägnar i enlighet med av Utbildningsnämnden antagen delegationsordning. Utbildningsnämndens delegeringsbeslut har stöd i kommunallagen 6 kap. 33 §. I förevarande fall anser Utbildningsnämnden emellertid att beslutet, som rör myndighetsutövning mot enskild, är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Till följd av begränsningarna i delegeringsmöjligheterna i kommunallagen 6 kap. 34 § kan rektor inte i förevarande fall åberopa beslutsöverlåtelse från Ut-

bildningsnämnden. Med hänsyn till risken för andra elever har rektor ansett det nödvändigt att interimistiskt avgöra ärendet om avstängning med omedelbar verkan. Stöd härför finns i gymnasieförordningen 6 kap. 30 § andra stycket.

Någon mera omfattande utredning i ärendet har inte gjorts på grund av att avstängningen varade knappt en dag. Den interimistiska avstängningen behövde aldrig fullföljas med en mera varaktig avstängning.

Utredningen i ärendet framgår delvis av rektors anmälan till Utbildningsnämnden. I övrigt har den bestått av samtal med bl a berörd elev och dennes vårdnadshavare. Samtalen har såsom framgått av tidigare redogörelse delvis varit av elevvårdande karaktär. Under samtalen klargjordes motiveringen för avstängningsbeslutet.

Utbildningsnämnden har inte haft anledning att jämlikt 6 kap. 30 § tredje stycket pröva rektors beslut om interimistisk avstängning. Rektors beslut om interimistisk avstängning var begränsat till en dag. Av förbiseende kom rektors beslut inte att vara försett med besvärshänvisning.

Anmälan mot S:t Ilians skola och Skiljeboskolan i Västerås kommun

Under Skolverkets utredning anförde dåvarande rektorn vid *S:t Ilians skola* att skolans handlingsplan mot mobbning, dess antirasistgrupp och aktiva förhållningssätt gentemot negativa yttringar av dessa företeelser hade medfört att skolan var förskonad från större problem. Förbud mot företeelser som utgjorde hot mot grupp eller individ gällde ej enbart s.k. nynazister. I det aktuella fallet hade rektorn klart deklarerat att en elev som bar nazistiska symboler skulle ta bort dessa eller byta kläder, vilket av naturliga skäl skedde i hemmet. Föräldrar fick information om varför eleven inte fick ha dessa märken. De kunde nämligen uppfattas hotfullt av vissa elever och blev, fritt exponerade, en potentiell risk för konflikter med våldsinslag, något som skolan inte kunde tolerera. Rektorn hade konkret bett en skolpliktig elev i årskurs 9 gå hem och byta kläder. Eleven fick besked om att stanna hemma någon eller några dagar tills man kunnat lugna en hotfull stämning på skolan, då denna elev deltagit i skadegörelse och hotelser tillsammans med s.k. skinheads dagen innan.

Rektorn vid *Skiljeboskolan* anförde att uppgiften i anmälan, att vissa elever tvingats låsa in sina jackor på grund av att det funnits vissa märken på jackorna, närmast var en missuppfattning. Enligt skolans ordningsregler skulle alla jackor normalt förvaras i elevskåpen under dagtid.

Barn- och ungdomsnämnden i Västerås kommun yttrade sig, varefter Skolverket redovisade bl.a. följande bedömning.

S:t Ilians skola

Av rektors redogörelse och Skolverkets tjänsteanteckning får anses vara utrett att en skolpliktig elev i årskurs 9, som burit nazistiska symboler på sina kläder, av rektor under vårterminen 1995 uppmanats att gå hem och byta kläder samt stanna hemma från skolan någon eller några dagar. Någon ordningsregel som explicit förbjuder elever att bära nazistiska symboler finns inte, utan rektors ställningstagande har av honom uppgetts ha sin grund i skolans "handlingsplan mot mobbning, antirasistgrupp och aktiva förhållningssätt gentemot negativa yttringar av dessa företeelser". De frågor av skolrättslig natur som främst aktualiseras i detta ärende är följande. Kan rektor anses ha beviljat eleven ledighet för enskilda angelägenheter (6 kap. 8 § grundskoleförordningen) eller kan rektor anses ha ingripit med en dis-

ciplinär åtgärd gentemot den skolpliktige eleven (samma kapitel 9–10 §§)? Eftersom rektor inte ens uppgett att han beviljat eleven ledighet måste det antas att han sänt hem den skolpliktige eleven främst av det skälet att denne bar nazistiska symboler. Detta ingripande måste i så fall anses ha karaktär av en avstängning av eleven från undervisningen. Att stänga av en skolpliktig elev är inte förenligt med vare sig skollagens bestämmelser om rätt till utbildning eller grundskoleförordningens bestämmelser om disciplinära åtgärder.

Skiljeboskolan

I JO-anmälan påstås, att skolledningen tvingar eleverna i Skiljeboskolan att låsa in sina kläder i klädskåp, för det fall kläderna är försedda med en viss sorts symboler. Mot detta påstående står rektors uppgift om att det hela måste vara en missuppfattning eller en övertolkning av en lokal ordningsstadga som finns på skolan, vilken innebär att alla jackor normalt skall förvaras i elevskåpen under dagtid. Med hänvisning till anmälarens knapphändiga och i övrigt allmänt hållna påstående samt rektors uppgifter har det inte varit möjligt för Skolverket att närmare belysa vad som förevarit i det hänseendet.

Rektorn för *S:t Ilians skola* inkom med kompletterande uppgifter.

Barn- och ungdomsnämnden anförde bl.a.

Dåvarande rektor vid **S:t Ilians skola**, Västerås, har enligt egen utsago givit en elev ledigt. Rektor bedömde nämligen att förhållandena i skolan, p.g.a. elevens provocerande handlande, blivit sådana att elevens säkerhet var i fara. Åtgärden visade sig ha god effekt. Skolan har därefter inte haft problem av liknande slag. Rektor var väl medveten om de lagar och förordningar som gäller yttrandefrihet och elevs rätt till ledighet.

Nämnden ställer sig bakom rektors handlande och menar att rektor måste kunna utnyttja möjligheten att ge en elev lov då elevs säkerhet är i fara.

Till nämndens yttrande var fogat ett exemplar av handlingen DEKLARATION MOT RASISM OCH FRÄMLINGSFIENTLIGHET. I denna uttalade nämnden genom sin ordförande bl.a. följande: "Alla uniformer, märken symboler, tecken eller handlingar, som kan förknippas med nazism eller andra militanta, rasistiska, odemokratiska grupperingar, är förbjudna i stadens grundskolor."

Anmälan mot Hässlögymnasiet i Västerås kommun

Under Skolverkets utredning anförde rektorn i sak följande.

Vid skolans transporttekniska utbildning intogs höstterminen 1995 fem sk "skinnhuvuden". Till denna grupp har ytterligare två elever anslutit sig. Ungdomarna bar bl a på sina skinnjackor symboler vilka kan uppfattas som kränkande då dessa symboliserar nazistiska-fascistiska och rasistiska åsikter.

Skolledningen har uppvaktats av både personal- och elevgrupper vilka känner stor olust och en viss rädsla för dessa "skinnhuvuden".

Lärare och skolledning har i början av terminen försökt tala dessa elever till rätta men med mycket klent resultat. Då vi till slut insåg att lärarnas arbetsmiljö försvårades då en stor del av lektionstiden gick åt att prata om vilka symboler som kunde accepteras, beslöt skolledningen bl a av ordningsskäl att symboler med nazistisk-fascistisk och rasistisk anknytning skulle förbjudas. Detta beslut meddelades till eleverna. Eleverna hörsammade beslutet och tog självmant bort symbolerna från sina kläder.

Utbildningsnämndens beredningsutskott yttrade sig, varefter Skolverket redovisade följande bedömning.

Av rektors redogörelse framgår, att lärare och skolledning i början av höstterminen 1995 genom samtal med ett antal elever försökt att påverka dessa att inte bära symboler med nazistisk-fascistisk och rasistisk anknytning på sina skinnjackor. Enligt Skolverkets mening har skolpersonalen i den delen handlat helt i överensstämmelse med det demokratiuppdrag (1 kap. 2 § RF) som bland annat skolan har. Skolpersonalens agerande är i den delen också helt i överensstämmelse med intentionerna bakom bestämmelserna i skollag och läroplan (Lpf 94). Vad gäller skolledningens beslut om förbud för eleverna att bära symboler av nyss nämnd karaktär är följande att notera.

Rektor har uppgett att förbudet för eleverna att bära symbolerna på kläderna bland annat har sin utgångspunkt i ordningsskäl. Ett annat skäl för förbudet har uppgetts vara "att lärarnas arbetsmiljö försvårades". Enligt Skolverkets mening ger utredningsmaterialet inte tillräcklig grund för att i efterhand med säkerhet kunna avgöra om ordningsskäl varit det egentliga skälet till förbudet.

Barn- och ungdomsnämnden anförde.

Dåvarande rektor vid Hässlögymnasiet, Västerås, hade tillsammans med lärarna, i början av höstterminen 1995, genom samtal med några elever försökt att påverka dessa att inte bära symboler med nazistisk-fascistisk och rasistisk anknytning på sina jackor – av ordningsskäl samt att nazistiska och rasistiska märken och symboler är en form av provokation och därmed också mobbing.

Utgångspunkten för utbildningsnämndens stöd för rektors beslut var enbart att han anförde bl a ordningsskäl som motiv för sitt beslut.

Utbildningsnämnden ställer sig bakom rektors åtgärder – som också ledde till önskat resultat.

Initiativärendet rörande hinder mot spridning av skrifter bland eleverna vid Jändelskolan i Karlskrona kommun

Under Skolverkets utredning anförde rektorn att under läsåret 1993/94 ökade frekvensen av nedklottring på elevskåp. Nedskräpningen utgjordes till stor del av hakkors. Vidare förekom klistermärken med texten "Lasermannen – äntligen en ljuspunkt" och ett mindre antal stencilerade flygblad med texten "Rök gärna hasch – Ni är felinformerade om riskerna". Klistermärkena och flygbladen tog rektorn bort från korridorerna. De var inte undertecknade av någon organisation. Läsåret 1994/95 ökade oron i vissa klasser. Ett antal elever störde påtagligt undervisningen bl.a. genom handuppräckning och "Heil Hitler". Detta kunde ske såväl på raster som på lektioner. Samtal med eleverna följde omedelbart. Oron kunde snabbt lokaliseras till en grupp på fyra elever i årskurs 9. Rektorn varnade eleverna, som påstod sig tillhöra en organisation som heter Nationalsocialistisk Front (NSF). I detta sammanhang hittades också flygblad med rasistiskt innehåll i skolans datorer. Rektorn beordrade radering. Oron tog sig också uttryck i ökade våldstendenser.

Rektor anförde vidare.

I början av januari månad påträffades dels 3 exemplar av **tidskriften Storm** och dels ett antal flygblad från **NSF** i skolans korridorer. Efter att ha tagit del av innehållet i tidskriften, särskilt avsnitt rörande strategi i våldssammanhang och innehållet i NSF:s flygblad, omhändertog jag nämnda publikationer

under skoltid. Jag har därvid åberopat **Läroplan för grundskolan 1980 avsnitt Fostran och utveckling (sid 16-17)** som efter vad jag kan finna står i samklang med **skollagen 1 kap. 2 § tredje stycket.** Detta ställningstagande gjordes utifrån det allmänna ansvar jag har för verksamheten vid skolan. Jag valde att inte beslagta tidskriften eller flygbladen med stöd av **tryckfrihetsförordningen 7 kap. 4 § punkt 11** enär prövning av nämnda lagrum naturligtvis vida överstiger min kompetens.

Jag bifogar kopia av NSF:s flygblad.

Jag bifogar kopia av rekommenderad åtgärd till all personal vid skolan 1995-01-26 Dnr 6/95.

– – –

Den aktiva **NSF-gruppen** inkallades. Jag redogjorde för åtgärden och förde en allvarlig diskussion. I enlighet med mitt ställningstagande **återlämnades** tidningen Storm och flygbladen. 2 av tidningsexemplaren kunde inte återlämnas eftersom ingen ägare anmälde sig. De är numera förstörda. Diskussionerna gällde begrepp som **tryckfrihet, åsiktsfrihet och opinionsbildning.** Efter genomgången av skollagen och läroplanen förklarade gruppen att man förstod att skolan måste handla som skett.

Den "rekommenderade åtgärden" var undertecknad av rektorn och hade följande lydelse.

Till personalrummet

Spridning av tidskrifter m m.

Jag har fått frågor angående spridning av vissa tidskrifter och "flygblad" med propagandistiskt innehåll som kan vara tveksamt med hänsyn till läroplanens skrivning /sid 16-17 avsnittet fostran och utveckling/ om allmänna demokratiska principer.

Under lektioner avgör naturligtvis läraren vad som är lämplig litteratur eller annan materiel. Om läraren bedömer att det är fråga om olämplighet med hänsyn till vad som sagts ovan, bör materielen omhändertas. Däremot är det inte tillrådligt att beslagta tidskriften eller vad det nu kan vara fråga om. Läroplanen och skollagens skrivelse kan då komma i konflikt med "överställd" lagstiftning. Jag tänker då främst på tryckfrihetslagen.

Därför bör man nog handla så här:

a) ta hand om materielen

b) lämna den till exp

e l l e r

sänd hem den till föräldern.

Eleven kan hämta sin tidskrift här eller få den hemsänd. Tidskriften är elevens egendom och får inte enligt min mening konfiskeras.

Vad som sagts ovan gäller även tidskrifter och liknande som ligger i korridor eller annat sådant utrymme. Förfaringssättet bör bli detsamma i det fall man kan misstänka att andra elevers integritet kränks. Eleverna har skolplikt och under tiden de vistas i skolan har de rätt att inte bli utsatta för kränkning p g a t.ex. härkomst.

Barn- och ungdomsnämnden i Karlskrona kommun yttrade att den gav rektorn sitt fulla stöd.

Skolverket redovisade därefter följande bedömning.

Till rektors redogörelse har fogats en fotostatkopia av ett flygblad från National- socialistisk Front (NSF). De tre exemplaren av tidskriften Storm har återlämnats eller förstörts. Av flygbladet från NSF går inte att läsa ut huruvida det skulle kunna åtnjuta skydd i tryckfrihetsrättsligt hänseende. Någon direkt på tryckfrihetsförordningen grundad kritik mot rektor för beslagtagan-

det av flygbladen kan det i så fall inte bli fråga om. Om flygbladet emellertid skulle kunna bedömas åtnjuta skydd enligt TF, så kan inte rektor, på grund av innehållet i flygbladet, förbjuda spridningen av detta, såvida inte spridandet av flygbladet skulle störa ordningen inom skolan.

Anmälan mot Barn- och utbildningsnämnden i Hedemora kommun

Nämndens beslut hade följande lydelse.

Att använda eller bruka antidemokratiska symboler inom Hedemora kommuns skolor är förbjudet.

Nämnden förelades att yttra sig över det beslutade förbudets förenlighet med föreskrifterna i regeringsformen. Av yttrandet skulle framgå den närmare innebörden av förbudet och hur det var tänkt att upprätthållas.

Sedan anmälaren i en tillkommande skrift riktat en anmälan mot nämndens vice ordförande, som uppgavs ha hotat elever med polis om de bar för honom förhatliga symboler, översändes skriften till nämnden för beaktande vid remissens besvarande.

Nämnden anförde.

Beslutet om förbud mot användandet av antidemokratiska symboler tillkom efter det att synpunkter på bärandet av olika nazistsymboler i skolan hade framförts av en grupp elever på gymnasieskolan, som kände sig besvärade och kränkta och ville "att vuxenvärlden skulle reagera på detta".

– – – –

BUN:s beslut ang. förbudet mot antidemokratiska symboler uppmärksammades av den lokala pressen och en allmän diskussion kring dessa symboler, tecken och ev. ideologier bakom dessa startade både i och utanför skolan. Skolan ser det som sin uppgift att i första hand informera och diskutera med eleverna samt att verka för större förståelse och medmänsklighet. Stöd för detta finner vi i Lpf 94 sidan 23: "Skolan skall främja förståelse inför andra människor och förmåga till inlevelse. Främlingsfientlighet och intolerans måste bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser."

Sedan beslutet togs av BUN 1995-12-13 har användandet av antidemokratiska symboler prövats vid olika tingsrätter och i några fall har domstolarna funnit att lagen om bärande av politisk uniform inte kan tillämpas i denna fråga. DO Frank Orton var vid sitt besök på skolan 31 jan i år även kritisk till förbud mot nazistiska och antidemokratiska symboler och informerade om att lagen nu är under omarbetning.

Även om förbudet nu varit föremål för flera domstolars prövning och där ej ansetts juridiskt hållbart anser vi i skolan att ovan ref. citat samt följande mening i Lpf 94 sidan 24 stöder – i avvaktan på tydligare regler och bestämmelser från ansvariga myndigheter – det av BUN fattade beslutet:

"Alla som verkar i skolan skall dock alltid hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i denna läroplan och klart ta avstånd från det som strider mot dem"!

Nämndordföranden anförde för sin del att det som anmälaren syftade på torde vara ett uttalande han gjort under en tidningsintervju, vari han bl.a. anförde att om en elev bär antidemokratiska symboler, och inte efter diskussion avstår från detta, skulle polisanmälan komma att ske.

Nämndens beslut hade följande lydelse.

Att använda eller bruka symboler som ingår i bilagan "Hatets symboler" inom Barn- och utbildningsnämndens verksamhetsområden är förbjudet.

Bilagan "Hatets symboler" upptog elva avbildade symboler: "SS-symbolen" (två s-runor), Ku Klux Klans märke, "Keltiska korset" (ett i en cirkel inskrivet kors, vars ytterändar bryter igenom cirkellinjen), "S-runan, segerrunan" (en i en cirkel inskriven s-runa), "Varghaken" (en horisontell linje med sneda hakar i ytterändarna och på mitten en snett korsande kort linje), "Modifierad svastika" (ett hakkors med rundade yttre korsarmar), Hakkorset, "Odalrunan" (bokstaven "o" i "gamla runalfabetet"), Solkorset (ett i en cirkel inskrivet kors), "Örnen" (en stiliserad örnprofil med utbredda vingar och fötterna hållande en lagerkrans inneslutande en modifierad svastika), "Triskelon" (en sydafrikansk symbol).

Nämnden förelades att yttra sig rörande det beslutade förbudets förenlighet med föreskrifterna i regeringsformen. Av yttrandet skulle framgå den närmare innebörden av förbudet och hur det var tänkt att upprätthållas.

Nämnden anförde.

Enligt Skollagen 1 kap. 2 § "skall verksamheten i skolan utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde. Särskilt skall den som verkar inom skolan bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling".

Barn- och utbildningsnämnden gör den bedömningen att det inte är förenligt med Skollagens anda att använda eller bruka de nazistiska och rasistiska symboler som i bilaga till nämndens beslut kallats "Hatets symboler".

Nämnden betraktar sitt beslut som en uppmaning till alla som arbetar inom skola och barnomsorg att verka för att ovan nämnda symboler inte används eller brukas. Det skall i första hand ske i undervisningen och genom informationsinsatser. Det kan också i vissa fall bli nödvändigt med enskilda samtal och kontakt med hemmen. Handlingar som kan betraktas som främlingsfientliga, kränkande eller rasistiska skall inte tolereras varken i skolan eller i barnomsorgen.

Barn- och utbildningsnämnden vill genom sitt beslut klart markera detta och ge personal stöd i detta arbete.

I beslut den 21 november 1996 uttalade *stf JO Norell Söderblom* följande.

Rättslig reglering

I 1 kap. 2 § tredje stycket *regeringsformen* stadgas att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Genom 2 kap. 1 § tillförsäkras varje medborgare gentemot det allmänna bl.a. yttrandefrihet, definierad som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Yttrandefriheten och ett antal av de övriga i 2 kap. 1 § regeringsformen garanterade friheterna, nämligen informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet och föreningsfrihet, får under mycket strikta förutsättningar

begränsas, men då endast genom lag eller genom annan författning efter bemyndigande i lag, 2 kap. 12 § regeringsformen.

Vad som här sagts om medborgare gäller i stor utsträckning också för utlänningar här i riket, 2 kap. 22 § regeringsformen.

Europakonventionen (konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) och dess tilläggsprotokoll gäller sedan den 1 januari 1995 som lag här i landet. Konventionen garanterar att envar skall äga rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (konventionen artikel 9). Den garanterar också yttrandefrihet, innefattande åsiktsfrihet och frihet att motta och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet (konventionen artikel 10). Vissa möjligheter till inskränkningar i dessa friheter finns, t.ex. när det behövs för att förebygga oordning och brott samt skydda sedligheten och hälsan. Inskränkningarna skall i så fall ske genom lag.

I *tryckfrihetsförordningen* tillförsäkras varje medborgare rätt att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst. Detta skall då ske enligt de bestämmelser som är meddelade i tryckfrihetsförordningen.

Någon granskning av en skrift innan den trycks eller något förbud mot tryckning får inte förekomma. Det är också förbjudet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av en skrifts innehåll, genom någon åtgärd som inte har stöd i tryckfrihetsförordningen, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten (1 kap. 2 §). Spridning av en skrift bland eleverna i en skola anses utgöra spridning bland allmänheten.

Missbruk av tryckfriheten får bara beivras i den ordning och i de fall som anges i tryckfrihetsförordningen (1 kap. 3 §). Tryckfrihetsförordningen är således inom sitt område exklusiv straff- och processlag.

Tryckfrihetsförordningen gäller för en skrift som har framställts i tryckpress. Motsvarande bestämmelser gäller också för en skrift som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om utgivningsbevis gäller för skriften eller den är försedd med en beteckning, som utvisar att den är mångfaldigad, och i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat den och om ort och år för mångfaldigandet (1 kap. 5 §).

I 1 kap. 2 § tredje stycket *skollagen* stadgas att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan främja jämställdhet mellan könen samt bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling. Bestämmelsen avser enligt förarbetena till lagstiftningen (prop. 1992/93:220 s. 86 och s. 94) att de som verkar inom skolan skall hindra varje försök från elever att utsätta andra elever eller personal i skolan för olika former av kränkande behandling, inte minst mobbning.

I 6 kap. 9 och 10 §§ *grundskoleförordningen* ges regler om disciplinära åtgärder mot elever som uppträder olämpligt eller gör sig skyldiga till förseelser av olika grad. I reglerna för grundskolan finns emellertid ingen

föreskrift som gör det möjligt att vare sig på disciplinär väg eller i någon annan ordning stänga av en elev från undervisningen.

Regler om åtgärder för tillrättaförande av gymnasieelever som begår förseelser eller uppträder olämpligt finns i 6 kap. 27–31 §§ *gymnasieförordningen*. Här finns möjlighet till avstängning och förvisning av gymnasieelever.

Läroplanerna, Lpo 94 för det obligatoriska skolväsendet och Lpf 94 för de frivilliga skolformerna, har sin tyngd i att de har fastställts av regeringen (Skolverkets författningssamling, SKOLFS 1994:1 resp 1994:2). Båda läroplanerna inleds med ett avsnitt rubricerat Skolans värdegrund och uppgifter. De tre första underavsnitten, Grundläggande värden, Förståelse och medmänsklighet och Saklighet och allsidighet är i väsentlig grad identiska i de två läroplanerna. Här citeras skollagen och tilläggs att skolan har en viktig uppgift att förmedla och hos eleverna förankra de värden som vårt samhällsliv vilar på, såsom människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta. Skolan skall främja förståelse för andra människor och förmåga till inlevelse. Ingen i skolan skall utsättas för mobbning. Tendenser till trakasserier skall aktivt bekämpas. Främlingsfientlighet och intolerans måste bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser. Här berörs också samhällets internationalisering och rörligheten över gränserna, något som anges ställa höga krav på förmågan att leva med och inse de värden som ligger i en kulturell mångfald.

Under rubriken Saklighet och allsidighet betonas i båda läroplanerna att skolan skall vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Den skall framhålla betydelsen av personliga ställningstaganden och ge möjligheter till sådana. Undervisningen skall vara saklig och allsidig. I Lpo 94 tilläggs: "Alla föräldrar skall med samma förtroende kunna skicka sina barn till skolan, förvissade om att barnen inte blir ensidigt påverkade till förmån för den ena eller andra åskådningen. – Alla som verkar i skolan skall alltid hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i denna läroplan och klart ta avstånd från det som strider mot dem." I Lpf 94 tilläggs på samma plats i stället i fråga om undervisningen: "Då värderingar redovisas, skall det alltid klart framgå vem det är som står för dem. Alla som verkar i skolan skall dock alltid hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i denna läroplan och klart ta avstånd från det som strider mot dem."

Av ett uttalande i förarbetena till skollagen (prop. 1985/86:10 s. 80) framgår att det även i grundskolan skall gälla den principen att då värderingar redovisas, det klart skall framgå vem det är som står för dem.

Skolverket får med stöd av bemyndigande i skollagen och enligt regeringens bestämmande meddela vissa föreskrifter om det offentliga skolväsendet. Skolverket har inte meddelat några föreskrifter som har en koppling till nu diskuterade frågor. Däremot har Skolverket, som antytts i ett par remissvar, utgivit en *promemoria* rubricerad "Främlingsfientlighet och rasism – åsikts- och yttrandefrihet i skolan" (Skolverket den 23 februari 1995, Dnr 94:1351).

I promemorian konstateras inledningsvis följande.

Aktivt arbete mot främlingsfientlighet och rasism är ett prioriterat område i svenska skolor. Metoderna varierar från skola till skola. Gemensamt för alla är att det handlar om frågor som ställer krav på kunskap, insikt och medkänsla hos både elever och skolpersonal. Arbetet kännetecknas av en balansgång mellan olika åsikter och handlingsalternativ. Respekt för demokrati, integritet samt åsikts- och yttrandefrihet måste vid varje tillfälle vägas mot det oacceptabla att uttrycka och sprida rasistiska eller främlingsfientliga åsikter.

I promemorian betonas att skolan har ett ansvar för att rasistiska åsikter och yttringar inte får stå oemotsagda, och att skolan tydligt skall visa vilka värderingar som gäller och vad lärare och annan skolpersonal anser om exempelvis hakkors på väggar eller främlingsfientliga uttalanden. Enligt promemorian är information, diskussion och debatt skolans främsta vapen i kampen mot rasism och främlingsfientlighet. Det framhålls emellertid också att det finns en rad inskränkningar i rätten att ingripa mot främlingsfientliga yttringar. Det betonas att inskränkningarna fotar sig på grundlagarna, framför allt tryckfrihetsförordningen och regeringsformen. Skolans värnande av demokratiska värderingar och människors lika värde får aldrig göras med odemokratiska medel som innebär inskränkningar i de grundläggande friheterna och rättigheterna. "Ändamålen helgar aldrig medlen."

I promemorian framhålls vidare följande.

Rätten till åsikts- och yttrandefrihet är en av de mest fundamentala i vårt land. I praktiken innebär den att det i Sverige står en människa fritt att hysa vilken åsikt som helst och att söka sprida denna åsikt till andra.

Den här rättigheten gäller även i skolan och innebär att skolledningen inte kan förbjuda elever att hysa eller sprida åsikter som skolan tycker är oriktiga eller otrevliga. Om man från skolans sida ska ingripa med förbud, så måste dessa förbud ta sin utgångspunkt i andra orsaker än åsikternas innehåll. Förbuden måste vara innehållsneutrala. En sådan innehållsneutral utgångspunkt är ordningsskäl. Om skolledaren förbjuder en viss form av åsiktsspridning därför att den stör ordningen i skolan så kan detta ha stöd i lagen.

I promemorian görs därefter en genomgång av bl.a. en skollednings förutsättningar för ingripande vid affischering, flygbladsutdelning, utställningar, utgivning av skoltidningar och beträffande musik och kläder med t.ex. rasistiskt tryck. I fråga om det senare sägs.

Tröjor med rasistiskt tryck och musik med främlingsfientliga texter har blivit allt vanligare under de senaste åren. Möjligheterna att ingripa med förbud mot den här typen av främlingsfientliga yttringar är mycket små, det går aldrig att förbjuda vare sig kläder eller musik på grund av utseende eller innehåll. Återigen är det principen om innehållsneutralitet som avgör. Däremot har man från skolans sida rätt att av ordningsskäl ingripa mot exempelvis musik i uppehållsrum och korridorer, om den spelas för högt eller på annat sätt stör. Skolans personal ska dock naturligtvis tydligt och aktivt bemöta de främlingsfientliga yttringarna enligt föreskrifterna i läroplanerna.

Det är inte lätt att hålla grundlagens ideal levande när man konfronteras med rasistiska och främlingsfientliga yttringar i skolans vardag. Men man måste komma ihåg att grundlagarnas mening utgör den moraliska basen för vårt samhälle, och att varje gång som man är beredd att frångå rätten till

åsikts- och yttrandefrihet, så tar man ett steg på vägen mot åsiktsförtryck och diktatur.

Europeiska rådet har den 23 oktober 1995 utfärdat en *resolution* om utbildningssystemens svar på problemen med rasism och främlingsfientlighet (EGT 95/C 312/01). I resolutionen framhålls att utbildningssystemen kan ge värdefulla bidrag till främjandet av respekt, tolerans och solidaritet mot individer eller grupper med olika etnisk eller kulturell bakgrund eller med olika religiösa övertygelser. Detta kan enligt resolutionen ske genom t.ex. användning av undervisningsmaterial som speglar det europeiska samhällets kulturella mångfald och genom särskilda integrationsinitiativ riktade till elever och studenter som, mot bakgrund av sin sociala situation, kan vara mottagliga för rasistiskt eller främlingsfientligt inflytande. Särskilda program borde i synnerhet genomföras i sådana områden där omfattningen av socialt utanförskap. är som störst. Medlemsstaterna uppmanas att befordra tillgången på utbildning av god kvalitet och därigenom göra det möjligt för alla barn att få utveckla sina inneboende möjligheter och ha en uppgift att fylla i samhället. Staterna uppmanas också att främja nytänkande i undervisning och kursplaner som skall bidra till en fördjupad förståelse av sådana begrepp som fred, demokrati, respekt, kulturell jämlikhet, tolerans, samarbete etc. samt uppmuntra framställning av undervisningsmaterial som utformats för att inprägla sådana attityder och värden som befordrar förståelse och tolerans. – Det kan framhållas att resolutionen inte framhåller undertryckande av vissa åsikter eller åsiktsyttringar som ett medel i kampen mot rasism och främlingsfientlighet.

Av 1 kap. 12 § skollagen framgår att det ytterst är skolhuvudmannen, i här aktuella fall respektive kommun, som har att svara för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning. Det ankommer på rektorn att leda utbildningen och att hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan (2 kap. 2 § skollagen). Av förarbetena till detta lagrum framgår att ansvaret för utbildningen omfattar ansvar inte endast för den direkta undervisningen utan även för skolans fostrande roll, också under sådana moment som raster och skolmåltider (prop. 1990/91:18 s. 35).

I samband med redogörelsen för den rättsliga regleringen skall också nämnas *lagen (1947:164) om förbud mot politiska uniformer* (uniformslagen) och bestämmelserna *i brottsbalken* om hets mot folkgrupp och om förargelseväckande beteende.

Uniformslagen har i sin helhet följande lydelse.

1 § Bärande av uniform eller liknande klädedräkt, som tjänar att utmärka bärarens politiska meningsriktning, vare förbjudet. Förbud som nu sagts avser jämväl uniformsdel, armbindel eller annat därmed jämförligt i ögonen fallande kännetecken.

2 § Den som bryter mot vad i 1 § är föreskrivet, döms till böter. Det som olovligen har burits skall förklaras förverkat.

16 kap. 8 § brottsbalken lyder:

Den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse, döms för *hets mot folkgrupp* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

16 kap. 16 § brottsbalken lyder:

Den som för oljud på allmän plats eller annars offentligen beter sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten, döms för *förargelseväckande beteende* till penningböter.

Högsta domstolen har i en dom den 17 oktober 1996 (mål B 3203/96) avgjort ett mål som gällde en person som på sina kläder burit märken som kunnat förknippas med symboler använda av nationalsocialistiska rörelser under 1930- och 1940-talen. Den åtalade hade befunnit sig utanför ett varuhus i en stad. Han hade på sig en svart keps, svart bomberjacka, svarta byxor och svarta kängor med stålhättor. De märken som han bar synligt var följande: På kepsen ett märke i form av odalrunan. På jackans högra ärm ett märke föreställande en örn sittande på en lagerkrans som omger odalrunan. I jackans dragkedja ett märke i form av solkorset. På jackan dessutom ett märke föreställande livets träd, eller livsrunan, och ett märke för frisinnade unionspartiet i form av solkorset omgivet av ett kugghjul och sädesax.

Högsta domstolen uttalade att bland märkena ger örnen och lagerkransen på höger ärm genom sin likhet med symboler, frekvent använda i Nazi-Tyskland, en tydlig koppling till Tredje riket. Vad gäller övriga märken är även dessa enligt Högsta domstolen sådana att de kan – ehuru mindre allmänt kända – förknippas med symboler använda av nationalsocialistiska rörelser under 1930- och 1940-talen. Högsta domstolen fortsatte:

Vissa vid nyssnämnda tid förekommande symboler får idag anses vara starkt förknippade inte endast med de nämnda rörelserna i och för sig utan i hög grad också med idéerna om rasöverlägsenhet och rashat som ledde till förföljelse och utrotning särskilt av människor av judisk härkomst och som är intimt förbundna med dessa rörelsers ideologi. Exempel på en sådan symbol som, i linje med det sagda, numera också förknippas med en allmän nedvärdering av andra folkgrupper än den nordiska utgör hakkorset. Till väsentligen samma kategori får hänföras också det märke med örn och lagerkrans som [den åtalade] bar. De övriga symboler som omfattas av åtalet är närmast ägnade att förstärka det budskap som örnmärket sålunda får anses förmedla. Det kan för övrigt anmärkas att bärande av märken som kanske inte ensamma kan anses sprida ett meddelande av angivet slag kan innebära en sådan spridning när de bärs tillsammans med t ex klädsel av viss färg och visst snitt.

Genom att bära märkena bland andra människor på den i gärningsbeskrivningen angivna platsen har [den åtalade] spritt ett sådant budskap som nyss berörts. Detta måste han ha insett. Budskapet uttrycker missaktning av människor tillhörande andra folkgrupper än den nordiska.

Personen dömdes för *hets mot folkgrupp*.

Mölndals och Göteborgs tingsrätter har i två domar frikänt personer som burit nazistiska symboler från ansvar för brott mot uniformslagen med motiveringen att denna står i strid med grundlag och därför inte kan tillämpas. Båda domarna har överklagats till Hovrätten för Västra Sverige. Hovrätten

kom, i likhet med tingsrätterna, till slutsatsen att uniformslagen innehåller en sådan inskränkning av yttrandefriheten att den uppenbart strider mot regeringsformens regler till skydd för denna frihet (Hovrätten för Västra Sverige, avd. 6, dom den 9 april 1996, DB 48 och avd. 6, dom den 28 juni 1996, DB 94). Domarna har vunnit laga kraft.

Bedömning

Inledning

Nazismen är en våldsideologi som propagerar för förföljelse på rasistisk grund av olika minoritetsgrupper. Denna ideologi står i klar strid mot de värden som är grundläggande för den svenska demokratin. Ungdomsgrupper som anammat nazismens idéer har under senare år skapat problem i skolorna. Flera mycket allvarliga våldsbrott har begåtts av ungdomar tillhöriga dessa grupper. Det är självklart att man från skolans sida inte stillatigande kan acceptera att en sådan våldsmentalitet får fäste inom skolan. JO-ärendena illustrerar hur skolledningar på olika sätt försökt bemästra problemen. JO:s uppgift har varit att undersöka om åtgärderna kan anses godtagbara eller om skolorna i något hänseende överskridit sina befogenheter.

Utgångspunkten för denna undersökning har varit att bedöma vilka inskränkningar i den grundlagsfästa yttrandefriheten som kan anses tillåtna med hänsyn till skolans lagfästa skyldighet att upprätthålla ordningen.

Av inledningskapitlet till regeringsformen följer direkt att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden (1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen). Inledningskapitlet till skollagen ansluter till regeringsformen genom att slå fast att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Bl.a. skall skolan bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling. Skolans fullgörande av sitt uppdrag i detta avseende får emellertid lika litet som i andra sammanhang ske på ett sätt som strider mot lag.

Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen är yttrandefriheten inte med nödvändighet obegränsad. Det finns tvärtom under vissa förutsättningar möjlighet för en myndighet att ingripa mot en åsiktsyttring, trots att ingripandet grundas endast på innehållet i denna. Dessa möjligheter till ingripande skall emellertid framgå av lag eller genom annan författning som tillkommit efter bemyndigande i lag. Kravet att en begränsning av en frihet eller rättighet skall ske genom lag har främst föranletts av att på detta sätt varje sådan begränsning blir föremål för den noggranna och allsidiga behandling, inte minst i riksdagen, som normgivning i lagstiftningsform för med sig. Det kan nämnas att även Europakonventionen stadgar att eventuella inskränkningar i yttrandefriheten skall ske genom lag.

Begränsningar av yttrandefriheten har meddelats i lag. Här kan som exempel nämnas att det i brottsbalken finns regler om straff för sådana yttranden som innefattar *förtal* eller *förolämpning* (5 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken). Ett annat exempel är att det i 16 kap. 8 § brottsbalken föreskrivs

ansvar för den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids gör sig skyldig till *hets mot folkgrupp*.

Även om det således finns möjligheter att begränsa yttrandefriheten kan saken alltså uttryckas så, att riksdagen har förbehållit sig monopol på att avgöra vilka begränsningar som får förekomma. Det finns inga rättsliga förutsättningar alls för en kommunal myndighet eller befattningshavare att generellt bestämma att åsikter av visst innehåll inte får spridas.

Av det här sagda följer att det inte är lagligen möjligt för en skolstyrelse eller t.ex. en rektor att själv bestämma att vissa yttranden inte skall vara tillåtna, därför att de t.ex. skulle vara odemokratiska eller nedvärderande. Inte heller kan skolförfattningarnas och läroplanernas anvisningar om skolans demokratiska uppdrag tas till intäkt för att skolan har rätt eller skyldighet att undertrycka åsiktsyttringar som strider mot målet för detta uppdrag. Dessa principer gäller antingen man siktar in sig på muntliga yttranden eller på åsikter som kommer till uttryck genom "skrift, bild eller på annat sätt", som regeringsformen uttrycker saken. Det spelar *ur denna synpunkt* heller ingen roll om ett förbud begränsas till att bara gälla i en skola.

En annan sak är att det i skolor kan, och måste, ställas vissa krav på ordningen. Den frågan uppstår därför, om ett hindrande av vissa åsiktsuttryck får ta sin grund i vad som krävs för ordningens upprätthållande. JO har tidigare bedömt om hinder mot spridning av tryckta skrifter inom skolor utgjorde brott mot 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. JO återgav i ett av fallen (JO:s ämbetsberättelse 1970 s. 294) ett uttalande av Justitiekanslern, JK, och fortsatte:

> Jag delar JK:s uppfattning att spridning av tryckt skrift inom en skola är att anse som spridning bland allmänheten och att spridningsförbud regelmässigt får meddelas endast på grund av hänsyn till ordningen. Jag instämmer också i att begreppet ordning inom en skola knappast kan undgå att ta intryck av de betingelser, under vilka skolan verkar, och alltså kan antas ha en något vidare innebörd än det har t.ex. när det är fråga om en allmän plats. Såsom JK också framhållit är det emellertid väsentligt att hålla i minnet det syfte som ligger bakom förbudet mot spridningshinder i 1:2 TF. Detta syfte är i enlighet med 1:1 TF att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Det kan därför under inga andra förhållanden och på inga andra vägar än dem TF anger komma i fråga att hindra spridning av tryckt skrift, om syftet med hindrandet är att inskränka ett meningsutbyte eller en allsidig upplysning. Ordningsskäl, praktiska skäl och liknande skäl får inte användas som svepskäl till kringgående av förbudet mot spridningshinder.

JO har i ett senare beslut (JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 346) i ett liknande ärende understrukit att ett beslut om inskränkning i rätten att sprida tryckt skrift strikt måste baseras på bedömningen att skriftens spridning inte kan förenas med ordningens upprätthållande.

Jag anser att samma grundläggande synsätt måste anläggas när det gäller frågan om en skolledning får hindra att vissa åsikter kommer till uttryck t.ex. genom muntliga uttalanden eller genom märken på kläder, alltså på annat sätt än genom tryckt skrift. Om det inte är olagligt att sprida åsikterna kan skolledningen ändå ha rätt och skyldighet att undertrycka dem, men bara om

ledningen efter seriösa överväganden gör bedömningen, att ordningen i skolan tar skada av att åsikterna sprids.

Enligt min mening måste det vidare ur allmän synpunkt anses ankomma på en skolledning att ingripa, ifall brott förekommer bland eleverna eller personalen. Skolan är alltså inte en plats, där annan lagstiftning, som rör våld och trakasserier, inte skulle gälla.

Skolledningen kan i sådana fall inte enbart vara hänvisad att göra polisanmälan, utan måste självfallet ha rätt att ingripa på annat sätt om elever t.ex. hotar eller förolämpar varandra på ett sätt som utgör brott. Detta synsätt kan sägas ha fått sitt uttryck i 1 kap. 2 § skollagen, som ålägger dem som verkar inom skolan att bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling, och i läroplanerna, vilka stadgar att "tendenser till trakasserier skall aktivt bekämpas." (Jämför förarbetena till nämnda regel i 1 kap. 2 § skollagen, prop. 1992/93:220 s. 87.) Högsta domstolen har i den dom som jag härovan redogjort för uttalat att bärande av märken som ger associationer till nationalsocialismen är ett uttryck för missaktning mot andra än nordiska folkslag. Givetvis ligger i detta att det är kränkande för elever eller personal tillhöriga andra folkslag att behöva konfronteras med elever som bär sådana märken, och skolledningen är alltså av den anledningen skyldig att ingripa. För tydlighetens skull vill jag framhålla, att skolledningen givetvis är skyldig ingripa även i fall där den kränkande behandlingen eller trakasserierna inte utgör något brott i egentlig mening.

Sammanfattningsvis har en skolledning alltså rätt och skyldighet att ingripa mot åsiktsyttringar som till sin art inte är förenliga med ordningens upprätthållande i skolan eller om själva åsiktsyttringarna är brottsliga eller i vart fall innefattar kränkningar eller trakasserier. Skolledningen har emellertid inte rätt att förbjuda åsiktsyttringar i annat fall, t.ex. enbart på grund av att åsikterna står i strid med de grundläggande demokratiska värderingar som ligger till grund för vår samhällsuppfattning. I fall av det slaget är skolans handlingsfrihet och -skyldighet begränsad till vad som närmast skulle kunna beskrivas som undervisande och uppfostrande insatser.

Mot bakgrund av det jag här sagt gör jag härnedan en bedömning av vad som framkommit i fråga om varje skola respektive kommun för sig.

Ale gymnasium

Vid en personalkonferens hade beslutats att inga nazistiska symboler skulle tolereras i gymnasiet. Dokumentation från denna konferens saknas. Inga ordningsregler fanns vid den för ärendet aktuella tiden. Rektorn samtalade med tre elever som bar nazistiska emblem på kläderna och beordrade dem att varje dag de hade sådana anmäla sig hos rektorn före skolstart. Rektorn beslöt om interimistisk avstängning av en elev som "trots våra samtal" fortfarande bar symbolerna, vilka rektorn ansåg skapa "oro och osäkerhet" i skolan. Beslutet anmäldes till utbildningsnämnden, som beslöt att "notera informationen" om "delegationsbeslutet". Senare överenskom rektorn med de övriga två eleverna om att rektorn skulle skaffa dem andra kläder, vilket skedde.

Den närmare innebörden av vad som beslutades vid personalkonferensen kan inte bedömas, eftersom saken inte dokumenterades. Jag lämnar därför den frågan med det påpekandet, att beslut av detta slag, i enlighet med vad jag nyss sagt, inte får grundas enbart på att symbolerna står i strid med den grundläggande demokratiska samhällsuppfattningen i Sverige.

Liksom Skolverket finner jag att rektorns samtal med eleverna ligger väl i linje med vad som bör ske i skolan när elever ger uttryck åt sådana attityder som skolan har i uppdrag att motverka. Rektorns inköp av kläder åt eleverna kan inte från de synpunkter som JO har att bevaka ge upphov till någon kritik.

När det gäller avstängningen av en elev vill jag säga följande.

Enligt 6 kap. 29 § gymnasieförordningen gäller att en avstängning får tillgripas om en elev uppträder olämpligt eller gör sig skyldig till förseelser, och rektorn inte kan få eleven att bättra sig. Avstängning får också tillgripas om elevens uppförande kan antas inverka skadligt på andra elever eller om det finns andra särskilda skäl. Jag tolkar rektorns förklaring närmast så, att de symboler eleven bar skapade oro och osäkerhet i skolan. De var därför av ordningsskäl förbjudna. När eleven trots detta bar symbolerna, gjorde han sig skyldig till en förseelse eller åtminstone till olämpligt uppträdande. Rektorn kunde inte förmå eleven att bättra sig, och det fanns därför en grund för avstängning.

Av utredningen framgår alltså en grund för avstängning, vilken i och för sig är rättsligt godtagbar. Frågan är ändå om den interimistiska avstängningen gick rätt till.

Fråga om avstängning av en elev skall avgöras av styrelsen för utbildningen, i detta fall utbildningsnämnden (eller dess delegat – se 6 kap. 30 § gymnasieförordningen). Om det befinns nödvändigt med hänsyn till risken för andra elever och skolans personal får emellertid rektorn, i avvaktan på att styrelsen skall avgöra ett ärende om avstängning, besluta att med omedelbar verkan interimistiskt avstänga en elev. Ett beslut om interimistisk avstängning gäller till dess ärendet prövats av styrelsen, dock längst under två veckor. För styrelsens definitiva beslut om avstängning gäller vissa bestämda utredningskrav enligt 6 kap. 31 § gymnasieförordningen. Såväl beslut av styrelsen om avstängning som rektorns beslut om interimistisk avstängning får enligt 12 kap. 1 och 2 §§ gymnasieförordningen överklagas hos länsrätten. Båda slagen av beslut skall därför åtföljas av en besvärshänvisning. Detta följer av 21 § förvaltningslagen (1986:223).

För en interimistisk avstängning behövs det alltså mer än för en "riktig" avstängning. En interimistisk avstängning får nämligen bara ske om det bedöms nödvändigt med hänsyn till "risken för andra elever och skolans personal". Rektorn har inte sagt något om vilken risk för andra elever eller personalen som skulle följa av att eleven bar sina märken till dess att utbildningsnämnden hade hunnit ta ställning till avstängningsfrågan. Man kan alltså inte utläsa något i ärendet som säger att saken var så brådskande att en interimistisk avstängning var påkallad. Rektorn borde därför ha väntat med avstängningen och låtit nämnden bestämma.

Det ligger i sakens natur, och får anses följa direkt av gymnasieförordningen, att ett interimistiskt beslut skall följas av ett definitivt beslut av den

ansvariga nämnden. Om reglerna, som i detta fall, tillämpas så att den interimistiska avstängningen begränsas till den aktuella dagen, och styrelsen sedan inte tar upp saken, har man i realiteten kommit över på ett sådant definitivt beslut om avstängning, som bara styrelsen (eller en delegat) kan fatta. Utbildningsnämnden skulle därför ha tagit upp saken, sett till att en fullständig utredning fanns och fattat ett eget beslut. Detta beslut skulle ha varit försett med en besvärshänvisning. Det skulle rektorns interimistiska beslut också ha varit.

S:t Ilians skola och Skiljeboskolan i Västerås

Dåvarande rektorn vid *S:t Ilians skola* har enligt sin egen uppgift deklarerat att en elev som bär nazistiska symboler får ta bort dem eller byta kläder i hemmet. Märkena kan nämligen uppfattas hotfullt av vissa elever och blir, fritt exponerade, en potentiell risk för konflikter med våldsinslag. Det får med detta anses att rektorn har åberopat ordningsskäl för att inte tillåta symbolerna, något som enligt vad jag tidigare framhållit i och för sig är rättsligt godtagbart. Däremot är det – noga taget – med hänsyn till grundskoleelevers skolplikt och motsvarande rätt till utbildning inte tillåtet att skicka hem elever för att byta ut på detta sätt otillåtna kläder, om detta medför att de går miste om undervisning.

Rektorn vid S:t Ilians skola har uppgett att han aldrig stängt av en elev som burit nazistiskt märke. Däremot har en elev i samförstånd med rektorn fått ledigt några eftermiddagslektioner för att avlägsna ett märke eller byta jacka. Detta var emellertid inget krav från rektorn. Rektorn bad sedan eleven att stanna hemma någon eller några dagar, tills man kunnat lugna en hotfull stämning som uppkommit genom elevens egen skadegörelse och hotelser. Inte heller detta var ett krav utan en ledighet av omtanke om eleven.

Att eleven tillsades att gå hem för att byta ut de kläder som av hänsyn till ordningen inte kunde tillåtas i skolan strider alltså i och för sig mot skolförfattningarna. Jag finner emellertid inte anledning att uttala någon kritik mot rektorn för saken utan nöjer mig med detta påpekande.

Att eleven tillsades att stanna hemma en tid är emellertid mera svårbedömt. Rektorn har anfört att det var ett beslut om ledighet. Att rektorn kan fatta ett beslut om ledighet "för enskilda angelägenheter" framgår av 3 kap. 11 § skollagen och 6 kap. 8 § grundskoleförordningen. Saken hade naturligtvis ställts på sin spets, om eleven inte hade godtagit ledigheten, utan infunnit sig på skolan. Rektorn har sagt att om eleven hade trotsat förslaget, så hade han befunnit sig på skolan. Saken kan då knappast bedömas som en avstängning, vilket ju hade varit olagligt, eftersom det var i grundskolan. Vidare står det helt klart, att ledigheten inte var något slags "straff" för att eleven bar vissa märken. I stället var ledigheten till för att skydda eleven. Rektorn har här måhända tänjt väl mycket på förutsättningarna för ledighet (enskilda angelägenheter). Jag vill emellertid med hänsyn till omständigheterna inte kritisera rektorn för vad som förekommit. Jag lämnar därför saken med det påpekandet att tvekan om vad som verkligen förekommit skulle ha varit mindre om rektorn hade dokumenterat sitt beslut.

Rektorn vid *Skiljeboskolan* har sagt att jackor normalt skall förvaras i elevskåpen under dagtid. Detta har alltså inte med eventuella märken att göra. Ett hakkors skulle emellertid förbjudas med hänvisning till uniformslagen. Barn- och ungdomsnämnden får anses ha tagit avstånd från åberopande av uniformslagen men anfört att nazistiska och rasistiska märken är en form av provokation och därmed också mobbning.

Vad som sagts om att jackor skall förvaras i elevskåpen föranleder ingen kommentar från min sida.

Jag har ovan framfört min åsikt, att en skolledning är skyldig att ingripa om brott förekommer bland elever eller personal i en skola, och att skolledningen därvid inte är hänvisad enbart till att göra en polisanmälan. Jag vill därför inte utan vidare kritisera rektorns inställning, att han skulle ingripa mot hakkors eftersom de skulle strida mot uniformslagen. Saken är emellertid tveksam på två sätt. Dels kan man inte alltid utan vidare utgå från att det skulle strida mot uniformslagen, att någon bär ett hakkors, dels är det för närvarande tveksamt om själva lagen får tillämpas.

Som framgått ovan har Högsta domstolen i oktober 1996 dömt en person för *hets mot folkgrupp* eftersom han utanför ett varuhus i en stad hade burit synliga märken med bl.a. hakkorset och en örn med en lagerkrans. Den frågan uppstår därför, om det skulle kunna godtas att t.ex. en rektor ingrep mot sådana eller liknande märken på den grunden att det är brottsligt att bära dem.

Genom Högsta domstolens dom har det slagits fast att det budskap som en person sprider genom att bära ett synligt hakkorsmärke eller ett märke med örn och lagerkrans, på grund av dessa märkens historia, uttrycker missaktning för människor tillhörande andra folkgrupper än den nordiska. Märken med andra symboler av samma art är måhända inte lika tydliga, men kan åtminstone vara ägnade att förstärka dessa märkens budskap. Även bärarens klädsel av viss färg eller visst snitt kan spela in.

Jag anser att det inte ankommer på skolpersonal att göra en bedömning av om det i ett visst fall är brottsligt eller inte att bära märken av nu diskuterat slag. Om skolledningen i något fall bedömer att bärande av märken kan utgöra brottet *hets mot folkgrupp* bör den därför överväga att göra en polisanmälan.

Däremot kan situationen självfallet vara sådan, att den missaktning för andra människor som Högsta domstolen funnit att märkena uttrycker, faktiskt kränker andra elever eller personal vid skolan. Skolledningen är då skyldig att ingripa för att hindra att den elev som bär märket utsätter andra för kränkande behandling (1 kap. 2 § skollagen) liksom för att bekämpa den tendens till trakasserier som det är fråga om (läroplanerna). De åtgärder som skolledningen i den situationen kan vidta är emellertid begränsade till vad skolan i allmänhet kan göra i fråga om undervisande och uppfostrande insatser och till de disciplinära åtgärder som skollagen och skolförordningarna ställer till förfogande. Några särskilda befogenheter på den grunden att bärandet av märkena *kan* vara brottsligt tillkommer inte skolledningen.

Rektorn vid S:t Ilians skola har uppgett att märkesförbudet utgår från de politiska nämnderna i Västerås. Nämnden har förelagts att kommentera detta, och då anfört att dess tolkning är att nazistiska och rasistiska märken och

symboler är en form av provokation och därmed också mobbning. Nämnden har skickat in en "Deklaration mot rasism och främlingsfientlighet". I denna sägs bl.a.: "Alla uniformer, märken, symboler, tecken eller handlingar, som kan förknippas med nazism eller andra militanta, rasistiska, odemokratiska grupperingar, är förbjudna i stadens grundskolor."

Som jag har sagt ovan har en skolledning rätt och skyldighet att ingripa mot åsiktsyttringar som inte är förenliga med ordningens upprätthållande i skolan eller om åsiktsyttringarna är brottsliga eller kränkande mot andra elever eller skolans personal. Skolledningen har emellertid inte rätt att förbjuda åsiktsyttringar i annat fall, t.ex. enbart på grund av att åsikterna står i strid med de grundläggande demokratiska värderingar som ligger till grund för vår samhällsuppfattning. I fall av det slaget är skolans handlingsfrihet begränsad till vad jag nyss har beskrivit som undervisande och uppfostrande insatser. – Ett så svepande förbud mot vissa åsiktsyttringar som framgår av nämndens deklaration är alltså inte godtagbart med hänsyn till den yttrandefrihet som regeringsformen garanterar.

Hässlögymnasiet i Västerås kommun

Skolledningen hade uppvaktats av personal- och elevgrupper som kände stor olust och en viss rädsla för en grupp "skinnhuvuden". Dessa bar symboler som kunde uppfattas som kränkande, eftersom de symboliserade nazistiska, fascistiska och rasistiska åsikter. Lärarna och skolledningen försökte med klent resultat tala eleverna till rätta. Lärarnas arbetsmiljö försvårades genom att diskussionerna tog mycket lektionstid i anspråk, och därför beslöt skolledningen bl.a. av ordningsskäl att förbjuda sådana symboler. Detta ledde till att de togs bort.

Liksom Skolverket finner jag att lärarnas och skolledningens försök att tala eleverna till rätta ligger väl i linje med vad som bör ske i skolan när elever ger uttryck åt sådana attityder som skolan har i uppdrag att motverka.

Att en skolledning har rätt att grunda ett märkesförbud på ordningsskäl har jag redogjort för ovan. Den åberopade grunden, att diskussioner om märkena tog mycket lektionstid i anspråk, är enligt min mening ett tillräckligt skäl.

Jändelskolan i Karlskrona kommun

Rektorn har beslagtagit tre exemplar av tidskriften Storm och ett antal flygblad från Nationalsocialistisk Front, vilka påträffats i skolans korridorer. Som grund för beslaget har rektorn åberopat 1980 års läroplan, avsnittet om fostran och utveckling. Rektorn diskuterade efter beslaget med ansvariga elever, och lämnade tillbaka flygbladen och ett tidningsexemplar. Två exemplar fann man inte ägaren till, utan förstörde dem. Rektorn har ungefär samtidigt gett ut en rekommendation att lärare skall omhänderta tidskrifter och flygblad som är tveksamma med hänsyn till läroplanens skrivning om allmänna demokratiska principer. Lärarna rekommenderas att lämna handlingarna till expeditionen, där eleven kan hämta dem, eller sända dem till elevens föräldrar.

Barn- och ungdomsnämnden har anfört att rektorn hade tidigare erfarenheter av spridning av flygblad med motsvarande innehåll, och att han då märkt ökad oro och våldstendenser. Han måste nu agera så att trakasserier eller våldshandlingar motverkades.

Jag har ovan anfört att tryckfrihetsförordningen gäller för en skrift som har framställts i tryckpress. Motsvarande bestämmelser gäller också för en skrift som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om utgivningsbevis gäller för skriften eller den är försedd med en beteckning, som utvisar att den är mångfaldigad, och i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat den och om ort och år för mångfaldigandet (1 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen).

Det går nu inte att avgöra om tidningarna och flygbladen var framställda i tryckpress. Inte heller går det att avgöra om tidningarna på annat sätt åtnjöt tryckfrihetsförordningens skydd. För resonemangets skull utgår jag ändå här från att så var fallet.

Det är förbjudet för en myndighet eller annat allmänt organ att på grund av en skrifts innehåll, genom någon åtgärd som inte har stöd i tryckfrihetsförordningen, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten (1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen). Spridning av skrifter bland eleverna i en skola anses som spridning bland allmänheten. Rektorn har alltså inte haft rätt att ta hand om skrifterna i syfte att undertrycka spridningen av de åsikter som de innehöll.

Däremot har en skolledning rätt att ta hand om skrifter om det sker strikt av ordningsskäl. Jag har härovan återgivit delar av innehållet i två tidigare JO-beslut, där sådana saker bedömts (JO:s ämbetsberättelse 1970 s. 294 och 1991/92 s. 346). I det första fallet hade JO sagt: "Det kan /---/ under inga andra förhållanden och på inga andra vägar än dem TF anger komma i fråga att hindra spridning av tryckt skrift, om syftet med hindrandet är att inskränka ett meningsutbyte eller en allsidig upplysning. Ordningsskäl, praktiska skäl och liknande skäl får inte användas som svepskäl till kringgående av förbudet mot spridningshinder." I det andra fallet underströk JO, att ett beslut om inskränkning i rätten att sprida tryckt skrift strikt måste baseras på bedömningen, att skriftens spridning inte kan förenas med ordningens upprätthållande.

Om alltså rektorns beslut att beslagta skrifterna grundats enbart på att dessas innehåll bedömdes strida mot läroplanens intentioner, har beslaget varit olagligt. Rektorns eget yttrande ger i och för sig närmast vid handen att det var på det sättet, men man kan också utläsa att rektorn varit oroad för ordningen i skolan. Om det legat också ordningsskäl bakom beslaget, något som Barn- och ungdomsnämnden får anses göra gällande, är beslaget korrekt.

Det som jag nu har sagt gäller alltså under förutsättning att åtminstone någon av skrifterna åtnjöt tryckfrihetsförordningens skydd. Om det inte var så, kan omhändertagandet av handlingarna inte kritiseras från rättsliga utgångspunkter, men jag vill framhålla, att respekten för yttrandefriheten bör medföra att t.ex. en skolledning ändå är återhållsam med att undertrycka åsikter när det inte påkallas av ordningsskäl.

En fortsatt utredning kan inte förutses leda till en fullständig säkerhet i här diskuterade avseenden, och jag går därför inte vidare i saken, utan lämnar denna punkt med de principiella uttalanden jag här gjort.

Barn- och utbildningsnämnden i Hedemora kommun och Barn- och utbildningsnämnden i Säters kommun

Hedemoranämnden har beslutat: "Att använda eller bruka antidemokratiska symboler inom Hedemora kommuns skolor är förbjudet." Vidare har nämndens vice ordförande i en tidningsintervju anfört att om en elev bar antidemokratiska symboler, och inte efter diskussion avstod, skulle polisanmälan ske.

Beslutet har enligt nämnden tillkommit sedan gymnasieelever känt sig kränkta och besvärade av att olika nazistsymboler bars i skolan. Som rättslig grund för förbudet åberopar nämnden läroplanen för gymnasiet och FN-deklarationen.

Säternämnden har beslutat: "Att använda eller bruka symboler som ingår i bilagan 'Hatets symboler' inom Barn- och utbildningsnämndens verksamhetsområden är förbjudet."

Nämnden har som stöd för beslutet åberopat skollagen och anfört, att överträdelser av förbudet skall mötas med diskussion i olika sammanhang.

Jag har ovan, som en sammanfattning av rättsläget när det gäller förhållandet mellan regeringsformens skydd för yttrandefriheten och en skolledningens möjligheter att ingripa mot vissa åsiktsyttringar, anfört följande.

Sammanfattningsvis har en skolledning alltså rätt och skyldighet att ingripa mot åsiktsyttringar som till sin art inte är förenliga med ordningens upprätthållande i skolan eller om själva åsiktsyttringarna är brottsliga eller i vart fall innefattar kränkningar eller trakasserier. Skolledningen har emellertid inte rätt att förbjuda åsiktsyttringar i annat fall, t.ex. enbart på grund av att åsikterna står i strid med de grundläggande demokratiska värderingar som ligger till grund för vår samhällsuppfattning. I fall av det slaget är skolans handlingsfrihet och -skyldighet begränsad till vad som närmast skulle kunna beskrivas som undervisande och uppfostrande insatser.

Om nämndernas "förbud" hade tillkommit som en reaktion mot ordningsstörningar i skolorna hade de alltså varit godtagbara. Högsta domstolens ovan diskuterade dom visar också att bärande av märken, som ger associationer till nationalsocialismen, kan betraktas som uttryck för missaktning av människor som hör till andra folkgrupper än den nordiska. Det kan med hänsyn till skolans allmänna ansvar för att hindra elever att kränka andra därför vara godtagbart att ett generellt förbud – en ordningsregel – mot att sådana märken bärs synligt införs. Ett förbud på denna grund får emellertid inte vara så utformat att det träffar märken som är anstötliga för skolledningen enbart därför att de t.ex. är antidemokratiska.

Hedemoranämndens beslut om förbud mot bärande av antidemokratiska symboler är med hänsyn till vad jag nu sagt alldeles för svepande, medan däremot Säternämndens beslut uttrycker en ambition att på ett mera godtagbart sätt inringa det område som ett förbud får avse. Att i ett generellt uttalande exakt bestämma gränserna för detta område låter sig emellertid inte

göras, och jag nöjer mig därför i denna fråga med det principiella resonemang jag här fört.

När det gäller skolans möjligheter att genomdriva förbuden i praktiken vill jag här återigen framhålla det som jag anfört ovan i ett liknande sammanhang: De åtgärder som skolledningen kan vidta är begränsade till vad skolan i allmänhet kan göra i fråga om undervisande och uppfostrande insatser och till de disciplinära åtgärder som skollagen och skolförordningarna ställer till förfogande. De grunder som kan åberopas för ett förbud mot bärande av vissa symboler ger alltså inte en skolledning några befogenheter utöver vad som i allmänhet tillkommer den.

Jag vill för fullständighetens skull här framhålla, att det som nämndordföranden Sven-Gustaf Eiritz sagt under en tidningsintervju inte kan komma under JO:s bedömning.

Slutord

En skollednings möjligheter (och skyldigheter) att ingripa när elever bär vissa märken kan enligt den bedömning jag här redovisat sammanfattas på följande sätt.

Om märkena enbart uttrycker odemokratiska åsikter skall skolledningen ingripa genom sådana insatser som skulle kunna beskrivas som uppfostrande och undervisande, alltså genom samtal med eleven, och med hemmet om eleven är omyndig, och t.ex. fördjupad utbildning.

Om märkena är sådana att de enligt en seriös bedömning riskerar att förorsaka störning av ordningen i skolan, t.ex. i form av bråk mellan eleverna eller så att diskussioner om märkena tar orimligt mycket lektionstid i anspråk, får skolledningen antingen genom generella ordningsregler eller genom beslut i det konkreta fallet förbjuda eleverna att bära märkena synligt i skolan. Förbudet får emellertid inte verkställas på annat sätt än genom de åtgärder som i allmänhet tillkommer en skolledning, alltså genom sådana uppfostrande eller undervisande insatser som nyss sagts eller genom disciplinära åtgärder enligt skollagen och skolförordningarna. Någon avstängning av grundskoleelever eller konfiskation av märkena får t.ex. inte förekomma.

Om märkena är sådana att de uttrycker missaktning för andra elever eller personal är skolledningen skyldig att ingripa, för att enligt bestämmelserna i 1 kap. 2 § skollagen och i läroplanerna hindra att elever utsätter andra för kränkande behandling och för att motverka trakasserier. Inte heller i denna situation har emellertid skolledningen andra befogenheter än vad jag sagt i stycket ovan. Skolledningen bör emellertid i denna situation överväga att göra en polisanmälan.

Med dessa uttalanden är förevarande ärenden avslutade.

Fråga om en förvaltningsmyndighets utredningsansvar och skyldighet att meddela beslut i ett ärende om parkeringstillstånd

(Dnr 87-1996)

Anmälan

K.R. klagade i en skrivelse som kom in den 5 januari 1996 på att Danderyds kommun inte hade förnyat hans parkeringstillstånd som gick ut den 30 november 1995. Enligt de handlingar som han bifogat hade han den 17 november 1995 skriftligen sökt tillstånd och kommunen (tekniska kontoret) därefter meddelat att han behövde skaffa ett läkarintyg. Han hade genom en skrivelse den 26 november 1995 svarat att viss utredning som redan fanns tillgänglig hos kommunens fastighetskontor borde räcka och att annars hans behov av tillståndet kunde styrkas på sätt som han föreslog.

I sin anmälan uppgav K.R. att hans skrivelse den 26 november 1995 inte besvarats trots påminnelser och framhöll: "Eftersom kommunens ansvarige tjänsteman inte heller kommunicerat i ärendet eller lämnat mig ett beslut har jag på detta sätt förvägrats min rätt att få ett ställningstagande rättsligt prövat."

Utredning

Efter remiss beträffande handläggningstiden yttrade sig tekniska nämnden i enlighet med en den 3 april 1996 inom tekniska kontoret upprättad skrivelse. I yttrandet anfördes följande.

Tekniska nämnden har delegerat beslutanderätten i frågor som rör parkeringstillstånd. – – –

Dispenser från Vägtrafikkungörelsen i form av parkeringstillstånd för rörelsehindrade utfärdas snävt, så att speciellt utformade parkeringsplatser för rörelsehindrade inte ska utnyttjas där så inte är helt nödvändigt. Ej heller får dispensernas antal vara så stort att uppställning i strid mot gällande parkeringsförbud, vilket är tillåtet med parkeringstillstånd för rörelsehindrad, inte utgör allvarliga trafiksäkerhetsproblem. Det är därför synnerligen viktigt att sökanden bifogar ett läkarintyg till sin ansökan vari möjligheten till rörelseförmåga m m finns redovisad och styrkt av läkare. Därefter sker en prövning om rörelsehindret är så stort att tillstånd bör utfärdas. Vid tveksamma fall kan förtroendeläkare hos länsstyrelsen tillfrågas för ytterligare bedömning.

Läkarintyg är som ovan nämnts en viktig del av ansökan. Läkarintyg finns för ifyllande på ansökningshandlingens baksida och tillställs därmed alltid den sökande.

"Personlig kännedom om de sökandes förhållanden saknas ofta. En viktig del av beslutsunderlaget vid ärenden om parkeringstillstånd är då läkarintyget". Citatet är hämtat ur Lundberg, Svenander, Wilde, Trafiknämnder och trafikreglering, Kommunförbundets förlag.

Sökanden, [K.R.], är för Tekniska kontoret inte känd. [K.R.] uppmanades redan vid sin första ansökan 1992 att till nästa ansökan, det vill säga till den

nu aktuella ansökan, bifoga läkarintyg. [K.R.] har således under tre år känt till att läkarintyg ska bifogas ansökan 1995.

Parkeringstillstånd får utfärdas max tre år, även om rörelsehindret är bestående, och måste därefter förnyas. I de fall Tekniska kontoret bedömer rörelsehindret som livslångt begärs läkarintyg in vid var tredje ansökning, det vill säga var nionde år, så att ett intyg ska finnas även efter utgallring av äldre handlingar.

[K.R.] har, trots underrättelser härom, inte lämnat fullständigt underlag för att ansökan ska behandlas och beslut slutligen ska kunna fattas.

Om ansökan är komplett och om kontakter med behandlande läkare eller med förtroendeläkare inte behöver tas, lämnas nytt tillstånd ut inom en vecka efter ansökan kommit in. Tillstånd kan även lämnas direkt om sökanden personligen besöker trafikassistenten och om kompletteringar inte behöver göras. Om avslag övervägs kan handläggningstiden förlängas, då behandlande läkare före beslut alltid kontaktas för ytterligare upplysningar och övervägningar.

I den kontakt vi haft med [K.R.], har han föreslagit att Tekniska kontoret ska kontakta angivna personer, ta fram läkarintyg från andra förvaltningar och annan kommun etc. Det kan knappast vara Tekniska kontorets uppgift att för sökandens räkning söka rätt på olika av sökanden åberopade handlingar. Skulle kommunen nödgas göra sådana undersökningar för varje ansökan skulle handläggningstiderna förlängas avsevärt. Det är också ytterst tveksamt ur sekretessynpunkt.

I skrivelse till Riksdagens Ombudsmän 1996-01-04 har [K.R.] antytt att han tidigare visat upp sitt gamla parkeringstillstånd "med TSVs fordonsregistrering eller skattekvitto för de fordon det gällt". För att få skattebefrielse från länsstyrelsen har läkarintyg alltid infordrats. Sådana läkarintyg byggde på samma förutsättningar som läkarintyg för parkeringstillstånd, varför dessa kunnat samordnas. Vi har välvilligt tolkat [K.R.:s] skrivelse så, att han beviljats skattebefrielse m m för fordon. Vi har därefter utfärdat begärt tillstånd för ytterligare tre år. Länsstyrelsen handlägger inte längre sådana ärenden, dessa har övertagits av Försäkringskassan, vilken av sekretesskäl inte kan bekräfta eller dementera om [K.R.] har bidrag. Försäkringskassans läkarintyg gäller i max 7 år och kan ersätta det nu begärda läkarintyget. Sökanden måste dock själv överlämna Försäkringskassans läkarintyg med sin ansökan om parkeringstillstånd då Försäkringskassan av sekretesskäl inte översänder sådana till andra myndigheter.

Slutsats

Som regel utfärdas parkeringstillstånd inom en vecka under förutsättning att ansökan är komplett. [K.R.:s] ansökan saknar en väsentlig del, läkarintyget, varför beslut, vare sig positivt eller negativt, inte kunnat fattas. [K.R.] har under lång tid, efter både skriftliga och muntliga meddelanden, känt till att läkarintyg krävs för avgörande 1995, men inte efterkommit detta. Kommunen anser därför inte att handläggningstiden, mot bakgrund av ovan nämnda förhållanden, varit anmärkningsvärd sett från kommunens förhållanden. Om en kortare handläggningstid varit önskvärd, hade Tekniska kontoret kunnat avslå ansökan i brist på begärt beslutsunderlag. Sökanden hade då kunnat överklaga beslutet hos länsstyrelsen som begärt in läkarintyg. En sådan hantering anser vi varit ytterst olämplig – – –

K.R. kommenterade remissvaret.

Bedömning

JO Lavin anförde i ett beslut den 27 maj 1997 följande.

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt gällande regler för förfarandet. Däremot brukar JO inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. JO tar upp en sådan fråga till utredning bara när ett beslut direkt strider mot en lag eller annan författning eller annars framstår som uppenbart felaktigt. I det sagda ligger bl.a. att JO i allmänhet inte går närmare in på rena bedömningsfrågor.

Mot denna bakgrund begränsar jag mina uttalanden till kommunens sätt att handlägga [K.R:s] ansökan om parkeringstillstånd.

I 159 a § och 160 § vägtrafikkungörelsen (1972:603) föreskrivs bl.a. följande. Rörelsehindrade får beviljas undantag från sådana bestämmelser eller lokala trafikföreskrifter som avser stannande eller parkering. Undantag får medges, om det behövs av särskilda skäl och det kan ske utan fara för trafiksäkerheten, skada på vägen eller någon annan avsevärd olägenhet. Dåvarande Trafiksäkerhetsverket (numera Vägverket) har i ämnet (jfr 162 § vägtrafikkungörelsen) meddelat föreskrifter om undantag för rörelsehindrade från lokala trafikföreskrifter om förbud att parkera (parkeringstillstånd) (TSVFS 1987:11). Enligt dessa gäller bl.a. följande.

Avgörande för om parkeringstillstånd skall utfärdas skall vara om rörelsehindret medför att en person inte utan betydande svårighet kan förflytta sig till fots. Därvid skall inte enbart nedsatt motorisk rörelseförmåga vara avgörande utan även andra skäl beaktas till exempel hjärt- och kärlsjukdomar.

För personer vars rörelseförmåga starkt begränsas under perioder med speciella väderleksförhållanden, exempelvis låga temperaturer, får parkeringstillstånd utfärdas att gälla viss tidsperiod. Föreligger svårigheter att bedöma sökandens möjlighet att förflytta sig får läkarintyg krävas. Yttrande får även inhämtas från socialnämnd eller liknande.

– – –

Parkeringstillstånd bör ha en giltighetstid av högst 3 år.

Som en allmän princip inom förvaltningsrätten anses gälla att det åvilar en förvaltningsmyndighet att tillse att utredningen blir så fullständig som erfordras i ett ärende (official- eller undersökningsprincipen). Någon motsvarighet till den uttryckliga regeln om förvaltningsdomstols utredningsansvar i 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns inte i förvaltningslagen (1986:223), FL. Vissa allmänt hållna regler i FL ger dock antydningar om omfattningen och innebörden av förvaltningsmyndigheternas ansvar för utredningen i ett ärende. Se bl.a. Edelstam, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet. En rättssäkerhetsstudie (1995) s. 118. I 4 § första stycket föreskrivs sålunda: "Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet." Härtill kommer regeln i 7 § andra meningen: "Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs."

Ur de nämnda reglerna i 4 § kan utläsas att myndighetens utredningsinsatser får avpassas till ärendets beskaffenhet (frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet) och att myndigheternas åtgärder bl.a. skall bestå i vägledning och annan sådan hjälp.

Vad gäller ärendets beskaffenhet är att märka att [K.R.] ansökt om den förmån som han påstår sig vara berättigad till. En sökande i ett förvaltningsärende anses i allmänhet skola visa att förutsättningarna för ett positivt beslut är uppfyllda; han skall m.a.o. styrka sina anspråk inför myndigheten. Detta krav på sökanden återverkar naturligtvis på officialprincipens tillämpning. Principen kommer i detta sammanhang främst att få den praktiska betydelsen att myndigheten skall vara beredd att hjälpa den enskilde till rätta i viss omfattning, bl.a. genom att anvisa honom hur utredningen bör kompletteras. Se härtill Strömberg, Allmän förvaltningsrätt (18 u. 1997) s. 101, Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder (7 u. 1992) s. 55 f. och Lavin, Gäst hos försäkringsöverdomstolen (1991) s. 72 f.

I fallet har tekniska nämnden förklarat för [K.R.] att hans ansökan borde kompletteras med ett läkarintyg. Genom denna åtgärd har nämnden försökt att hjälpa sökanden att ta till vara sin rätt i ärendet. På så sätt har nämnden fullgjort en viktig del av sitt utredningsansvar. Om läkarintyget av någon anledning redan funnits hos nämnden, hade det naturligaste dock varit att nämnden sökt rätt på intyget.

Som ovan nämnts, skall förvaltningsmyndigheten, enligt 7 § FL, vid handläggningen av ett ärende beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Huruvida tekniska nämnden här självmant bort införskaffa utredningen får bedömas mot bakgrund av att det främst gällde införskaffandet av ett läkarintyg. Det har i ärendet hos JO inte framkommit att ett sådant intyg som ansågs behövligt skulle ha funnits lättillgängligt hos en annan myndighet. Nämndens eftersökande av ett läkarintyg skulle därför knappast ha kunnat främja en enkel, snabb och billig handläggning av ärendet (jfr första meningen i 7 §). Med hänsyn härtill och att nämnden dessutom tillhandahöll ett formulär för läkarintyget har jag inget att anmärka på att nämnden ansåg det lämpligast att [K.R.] själv såg till att intyget blev ifyllt av läkare.

Oavsett om [K.R.] inkom med ett läkarintyg har tekniska nämnden varit skyldig att pröva hans ansökan. [K.R.] klargjorde för nämnden att han för sin del ansåg att annan utredning än läkarintyg borde räcka för bifall, och han sade sig i skrivelsen den 26 november 1995 ”vara tacksam för motiverat besked snarast”, om hans förslag till utredning inte följdes. Det har enligt min mening ålegat nämnden att även utan tillgång till ett läkarintyg villfara [K.R:s] begäran om ett motiverat besked i ärendet. Nämnden hade här kunnat meddela ett direkt avslagsbeslut eller lämna ett besked om hur nämnden såg på utredningsfrågan. Nämndens underlåtenhet härvidlag har varit ägnad att göra handläggningstiden i parkeringsärendet onödigt lång.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sist anförda.

Kritik mot en byggnadsnämnd som meddelat beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m.

(Dnr 281-1995)

Anmälan

Med anknytning till JO:s beslut den 10 december 1993 över en tidigare anmälan i saken (dnr 3893-1993) begärde Lars Laurin JO:s prövning av Miljönämndens i Kävlinge kommun handläggning av ett ärende om bygglov för livsmedelsförsäljning i strid med gällande detaljplan. Det lov som nämnden beviljade i ärendet upphävdes av länsstyrelsen, ett beslut som genom en dom av kammarrätten den 25 maj 1994 lämnades utan ändring. Kammarrättens avgörande stod fast efter Regeringsrättens den 10 november 1994 fattade beslut (mål nr 3648-1994) att inte meddela prövningstillstånd i målet.

Dessutom lämnade Lars Laurin genom sin anmälan uppgifter om ett ärende som uppkommit genom att han såsom ombud i november 1994 hos miljönämnden yrkat vitesförbud mot nämnda, alltjämt pågående försäljning.

De av anmälan berörda förhållandena framgår närmare i avsnittet Utredning nedan. I sin anmälan anförde Lars Laurin avslutningsvis att nämndens beslut i ärendet uppenbart stått i strid med lag, och han framhöll följande.

Vad som är ägnat att försvåra saken är att – – – miljönämnden i detta ärende har att utöva en rättsskipande verksamhet mellan två kommunala privaträttsliga subjekt; i stället för att utöva en sådan verksamhet har man ägnat sig åt att på allt sätt försöka utnyttja regelsystemet till fördel för den ena och till nackdel för den andra. Detta är helt oacceptabelt.

Utredning

Remiss

Dåvarande justitieombudsmannen Stina Wahlström beslöt att de genom anmälan framförda klagomålen skulle tas upp till utredning genom remiss på det sätt som avslutningsvis angavs i en promemoria av följande lydelse.

1 Bestämmelser m.m.

Enligt 8 kap. 11 § plan- och bygglagen (1987:10, PBL) är en av förutsättningarna för bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan att åtgärden inte strider mot detaljplanen. Enligt det i paragrafens sista stycke angivna undantaget får dock lov lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen. Vad prövning enligt undantagsbestämmelsen innebär har utvecklats i förarbetena till vissa ändringar i PBL. Sålunda har där anförts bl.a. följande (prop. 1989/90:37 s. 56): "Av förarbetena till PBL kan utläsas att prövningen av om en avvikelse kan medges i första hand skall göras mot syftet med planen. En tydlig planbeskrivning kan härvid underlätta bedömningen. Ett uttalat syfte med en plan måste alltid beaktas."

I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och ha det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten; vad som i PBL sägs om byggnadsnämnd skall tillämpas på den eller de nämnder som utses för dessa ändamål (1 kap. 7 § PBL). Byggnadsnämnden prövar ansökningar om bl.a. bygglov (8 kap. 19 § PBL).

I 10 kap. 1 § PBL finns allmänna bestämmelser om byggnadsnämndens skyldigheter att ingripa vid överträdelser. Av bestämmelser i 10 kap. 12 § 2, 13 § och 14 § första stycket PBL framgår att nämndens ingripande för att åstadkomma rättelse i fall av förevarande slag (se nedan) – då någon har vidtagit en åtgärd med stöd av bygglov vilket upphävts genom ett beslut som har vunnit laga kraft – kan ta formen av ansökan om handräckning eller av föreläggande.

2 Miljönämndens beslut och handläggning i övrigt

2.1 Bygglov för åtgärd i strid med detaljplan

Av handlingarna i JO:s ärende dnr 3893-1993 och Kammarrättens i Göteborg dom den 25 maj 1994 i mål nr 8592-1993, vilken vunnit laga kraft genom Regeringsrättens beslut den 10 november 1994 i mål nr 3648-1994, framgår bl.a. följande.

Enligt detaljplan för ett, här aktuellt, område i Löddeköpinge, Kävlinge kommun, får en viss fastighet inte användas för försäljning av livsmedel; enligt planbestämmelserna är tillåten användning "industri och handel, ej livsmedel". Denna plan, som antagits av kommunfullmäktige under år 1989, sökte kommunen ändra så att förbudet mot försäljning av livsmedel skulle tas bort, men fullmäktiges beslut härom, i juni 1991, överklagades och upphävdes av regeringen den 24 juni 1993 med tillämpning av 5 kap. 11 § första stycket PBL. Ytterligare ett beslut om sådan ändring antogs, men inte heller det vann laga kraft utan upphävdes av regeringen.

Miljönämnden i kommunen beviljade den 12 maj 1993 (§ 38), således utan att den föreslagna detaljplaneändringen hade vunnit laga kraft (jfr 5 kap. 34 § PBL), bygglov för försäljning av livsmedel inom fastigheten i fråga (Löddeköpinge 14:11). Som stöd för beslutet åberopade nämnden 8 kap. 11 § sjätte stycket PBL, dvs. ovan redovisade undantagsregel rörande mindre avvikelse etc. Beslutet är utformat på följande sätt:

> Miljönämnden beslutar
> att meddela bygglov för försäljning av livsmedel i butik nr 8 inom fastigheten Löddeköpinge 14:11 enligt PBL 8:11, 6:e stycket (mindre avvikelse).

Vid det sammanträde där beslutet fattades förelåg en inom miljöförvaltningen, av stadsarkitekten Staffan Bolander upprättad och till miljönämnden ställd skrivelse av den 5 maj 1993, vilken innefattade, som det angavs i protokollet över beslutet, "beredande organs förslag". I skrivelsen anförs följande.

> Center Syd Löddeköpinge AB, – – – Göteborg, ansöker om bygglov för livsmedelshandel i butik 8.
> Ett den 25 september 1991 givet tillfälligt lov för livsmedelsförsäljning har av Regeringsrätten beslutats bli upphävt.
> Kommunen har den 13 juni 1991 antagit en detaljplan för fastigheten som medger livsmedelshandel. På grund av överklaganden och felaktig handläggning av planärendet på Länsstyrelsen har det ännu inte slutligen avgjorts. Länsstyrelsen har den 12 mars 1993 fattat ett nytt beslut som innebär att besvären från Solkatten Fastighets AB avslås. Ett ev överklagande av detta beslut innebär att Regeringen kan behandla ärendet för slutgiltigt beslut under april-maj 1993.

Den pågående livsmedelshandeln strider i formell mening mot gällande planbestämmelser. Kommunen och Länsstyrelsen är dock helt överens om att livsmedelshandel skall tillåtas inom den aktuella butikslokalen. Regeringen kan sägas vara i princip överens om samma sak genom den nya lydelsen i PBL 5:7, 2:a stycket, som numera ej möjliggör en bestämmelse som hindrar livsmedelshandel.
Mot denna bakgrund och med hänsyn till att ett slutligt avgörande av planärendet kommer att ske inom kort tid, där livsmedelshandeln bör få stöd i en gällande plan, bör ansökan nu kunna prövas av nämnden med dessa förutsättningar som grund.
Eftersom den nya planen ännu inte blivit gällande utgör den begärda åtgärden tills vidare en mindre avvikelse från detaljplan (PBL 8:11).
I enlighet med PBL 8:22 har kända sakägare och hyresgäster beretts tillfälle att yttra sig över ansökan. Därvid har framkommit att Solkatten Fastighets AB med hyresgäster samt Löddekärnan AB med hyresgäster motsatt sig åtgärden. (Endast Solkatten AB är dock berörd sakägare enligt PBL). Man menar att livsmedelshandel kullkastar all planering och åsamkar stora förluster samt att tidigare beslut och försäkringar ej följes.
De inkomna synpunkterna överensstämmer med de som framförts vid utställning av detaljplanen. Frågan om att ej hindra konkurrens är numera utklarad genom den nya lydelsen av PBL 5:7. Härutöver har inget framförts som innebär att livsmedelsförsäljning är till olägenhet för grannfastigheterna och dess hyresgäster.
Förslag till beslut:
Miljönämnden beslutar
att meddela bygglov för försäljning av livsmedel i butik nr 8 inom fastigheten Löddeköpinge 14:11 enligt PBL 8:11, 6:e stycket (mindre avvikelse).

Efter överklagande upphävde länsstyrelsen den 2 november 1993 beslutet på grund av att åtgärden i fråga – att ianspråkta och inreda butik för livsmedelsförsäljning – stred mot den alltjämt gällande detaljplanen och att den sålunda föreliggande avvikelsen från planen inte var förenlig med syftet med denna. I länsstyrelsens ärende gjorde klaganden, för vilken advokaten Lars Laurin var ombud, gällande att åtgärden under inga förhållanden kunde anses vara en mindre avvikelse från gällande detaljplan eftersom denna innehöll ett explicit förbud mot just denna åtgärd.

Även länsstyrelsens beslut överklagades. I sin dom den 25 maj 1994 instämde kammarrätten i länsstyrelsens bedömning och ändrade därför inte det överklagade beslutet.

2.2 Behandlingen av en begäran om ingripande enligt 10 kap. PBL

I en inom miljöförvaltningen, av stadsarkitekten Staffan Bolander upprättad och till miljönämnden ställd skrivelse av den 29 november 1994 anförs följande.

Solkatten Fastighet AB, c/o Advokaten Lars Laurin, Advokatfirman Lindahl – – –, yrkar om vite för fortsatta åtgärder för livsmedelsförsäljning på fastigheten Löddeköpinge 14:11.
Länsstyrelsens beslut att upphäva det 1993-05-12 § 38, givna bygglovet har genom Regeringsrättens beslut 1994-11-10 blivit gällande. Miljönämnden har med anledning härav skyldighet enligt Plan och bygglagen, PBL 10:1 att se till att åtgärd som vidtagits utan lov blir undanröjd.
Solkattens framställan kan utan tvekan kopplas till den konkurrenssituation som Solkatten befinner sig i med livsmedelsförsäljning på bensinstationen och två livsmedelsbutiker i Lödde centrum.
Miljönämnden bör därför med hänvisning till att Solkatten Fastighets AB, under hela tiden från det att livsmedelsförsäljning tilläts, försökt hindra

denna, behandla frågan om föreläggande strikt. Föreläggandeärendet bör därför behandlas i särskild ordning enligt lagstiftningen.
Förslag till beslut:
Miljönämnden beslutar
att frågan om åtgärd för att se till att livsmedelsförsäljning på Center Syd upphör behandlas i särskild ordning samt att lägga Solkatten Fastighet AB:s yrkande till handlingarna.

Miljönämnden beslöt den 14 december 1994, enligt sammanträdesprotokollet (§ 109) med tillgång till förvaltningens skrivelse,
att kommunicering enligt beredande organs förslag skall ske med Solkatten Fastighets AB, c/o – – – .

3 Remiss

3.1 Beslutet om bygglov

Beslut att anta eller ändra detaljplan m.m. gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft (5 kap. 34 § PBL). Enligt den vid beslutet gällande planen var försäljning av livsmedel förbjuden på aktuellt område. Bygglovet avsåg just sådan försäljning, vilken alltså innebar åtgärder i strid med detaljplanen. Enligt bestämmelserna i PBL får bygglov dock inte lämnas för planstridiga åtgärder, om avvikelserna inte är förenliga med syftet med planen. De högre instanserna fann efter överklaganden att denna förutsättning inte förelåg.

I nämndens beslut den 12 maj 1993 redovisas inte nämndens bedömning av frågan om åtgärdernas förenlighet med planens syfte. De förslag om ändring av detaljplanen som kommunfullmäktige antagit – men regeringen efter överklaganden inte godtagit – avsåg just ett avlägsnande av förbudet mot livsmedelsförsäljning. Med hänsyn till bl.a. detta är det svårt att inse hur nämnden kunnat fatta sitt beslut utan att helt förbigå nämnda förutsättning för lov och därmed åsidosätta lagens regler; om det hade varit rättsligt möjligt att i detta fall bevilja bygglov utan planändring, skulle ju en sådan inte ha behövt vidtas för att uppnå det eftersträvade målet att tillåta livsmedelsförsäljning på platsen.

Stadsarkitekten, vars uppgift synes ha varit att förbereda ärendets avgörande och därvid lämna förslag till beslut, konstaterade i sin skrivelse bl.a. att de med lovet avsedda åtgärderna "i formell mening" strider mot planbestämmelserna. Inte heller i denna skrivelse återfinns något om prövning i förhållande till den gällande planens syfte. I stället berörs rättsläget enligt en ändrad bestämmelse i PBL, vilken inte har tillbakaverkande kraft, och antages att det pågående planändringsärendet kommer att avgöras i kommunens favör. Härtill fogas slutsatsen: "Eftersom den nya planen ännu inte blivit gällande utgör den begärda åtgärden tills vidare en mindre avvikelse från detaljplan (PBL 8:11)."

Den citerade meningen synes i sig obegriplig som uttryck för en tillämpning av bestämmelserna i fråga. Stadsarkitektens resonemang synes överhuvudtaget ligga vid sidan av – vara irrelevant för – sådan prövning som krävs för att bygglov för avvikelse från detaljplan lagligen skall kunna lämnas. Nämndens beslut i ärendet ger inte anledning till annat antagande än att nämnden delar de uppfattningar och bedömningar som stadsarkitektens skrivelse innehåller.

Beträffande det nu anförda bör yttrande inhämtas från miljönämnden.

3.2 Handläggningen efter begäran om ingripande enligt 10 kap. PBL

Yttrande bör inhämtas från miljönämnden även avseende den närmare innebörden av och den rättsliga grunden för dels förvaltningens skrivelse den 29 november 1994 i delen "Miljönämnden bör därför – – – yrkande till hand-

lingarna", dels nämndens beslut den 14 december 1994, § 109, om kommunicering med Solkatten Fastighets AB.

Yttranden efter remissen

Miljönämnden besvarade remissen genom att godkänna och såsom eget yttrande avge följande, inom miljöförvaltningen i samråd med en advokat (kommunens ombud i nedan berörda skadeståndsmål) upprättade förslag.

Bakgrundsbeskrivning

Plan- och bygglovärendena i anknytning till rubricerade anmälan har av kommunen drivits i fullständigt samförstånd med berörd fastighetsägare, d v s den fastighetsägare som sökt lov för åtgärderna.

Regeringens beslut att ej medge planändring 1993-06-24 grundar sig på dels att kommunen bör ändra planen för att stärka konkurrensen och dels att ytterligare lagstiftningsåtgärder för motverkande av konkurrensbegränsning bör vidtas. För kommunen framstår beslutet om upphävande av planen som obegripligt och motsägelsefullt. Det ger trots detta kommunen en klar indikation på att man gör rätt som söker ändra planen.

Vid den förnyade planändring, som därefter följde, fick kommunen stöd av Länsstyrelsen, som menade att Solkatten AB nu inte var berörd enligt lagens mening. Ej heller i övrigt ansåg Länsstyrelsen att det fanns skäl att upphäva det överklagade beslutet.

De bygglov som beviljats skall således bedömas mot bakgrund av det stöd som kommunen faktiskt fått vid prövning av detaljplan i högre instanser samt det förhållandet att konkurrensbegränsning i nya detaljplaner, som hindrar livsmedelsförsäljning, förbjöds den 1 april 1992 (PBL 5:7, 2:a stycket).

Att såväl allmänna som enskilda intressen skall beaktas vid prövning enligt PBL stadgas i dess 1 kap 5 §. De allmänna intressena av att ej motverka en effektiv konkurrens har här således ansetts överväga.

En statlig utredning har i ett delbetänkande (SOU 1994:36) dessutom övervägt huruvida övergång från ett handelsändamål till ett annat inom ett detaljplaneområde kräver planändring och om befintliga preciserade konkurrensbegränsande planbestämmelser skall fråntas sin verkan, samt anvisat möjlighet härför genom förslag till en tilläggsbestämmelse i 8 kap 11 § (a a S 269 ff).

Från kommunens synpunkt sett har de allmänna intressena varit helt utslagsgivande. Etableringen av Center Syd har tillsammans med livsmedelsförsäljningen inneburit ett stort antal arbetstillfällen i kommunen och regionen. Anläggningen ligger vid en stor trafikled som innebär att pendlare inom regionen kan ta sig hit utan att köra långa vägar. Kommunens invånare får nära till ett handelscentrum.

Regeringens beslut är nu föremål för rättsprövning hos Regeringsrätten.

Bygglovfrågan

De högre instanserna har efter överklagande funnit att förutsättning för bygglov ej funnits. (Remiss 1:a st).

Bemötande: Miljönämnden har fattat sina beslut med förvissning om att dessa varit riktiga, och med de förutsättningar som förelegat enligt bakgrundsbeskrivningen ovan. Att sedan Länsstyrelse och Kammarrätt kommit fram till något annat, har inte kunnat förutses vid beslutstillfällena.

Nämnden har genom att förbigå frågan om åtgärdernas förenlighet med planens syfte åsidosatt lagens regler. (Remiss 2:a st).

Bemötande: Av bygglovbeslutet framgår att Miljönämnden varit fullt medveten om att bygglovet avviker från gällande detaljplan. Miljönämnden har haft en ingående diskussion inför varje beslut och därvid konstaterat att planens huvudsyfte är handel, och att den detaljbegränsning som förbud mot livsmedel innebär, bör stå tillbaka.

Miljönämnden har i underlag till beslut av handläggaren tagit del av och delat de uppfattningar som framförts. Resonemangen ligger vid sidan av sådan prövning som krävs för ifrågavarande bygglov. (Remiss 3:e och 4:e st).

Bemötande: Miljönämnden har för bygglovgivning haft det underlag som den ansetts sig behöva för ett ställningstagande. Om nämnden härutöver tillförts uppgifter som är "irrelevanta" har dessa inte påverkat nämndens avgörande.

Ingripandefrågan

Förvaltningens skrivelse skall ses mot bakgrund av att ansökan om ingripande inte har anhängighetsverkan. Miljönämndens ingripande skall ske med stöd av 10 kap 3 § (ex officio) genom att förbud utfärdas mot att fortsätta den otillåtna verksamheten. (Så har också skett). Att kommunicering dessförinnan skall ske följer av grundläggande förvaltningsrättsliga principer.

Miljönämnden har omgående efter anmälan från Solkatten AB tagit upp frågan om ingripande.

Lars Laurin yttrade sig över remissvaret. Med användande av rubriceringen i miljönämndens yttrande, anförde han därvid följande.

Bakgrundsbeskrivning

Miljönämndens yttrande visar i denna del på elementära brister ifråga om insikt om de rättssäkerhetskrav som måste kunna ställas på beslutande myndigheter och deras företrädare. Som ett försvar mot påstående om felaktig rättstillämpning ifråga om beviljade bygglov anför Miljönämnden att ärendena handlagts "i fullständigt samförstånd med berörd fastighetsägare, d v s den fastighetsägare som sökt lov för åtgärderna". Resonemanget får anses vara häpnadsväckande. Kommunen har självfallet att pröva varje bygglovsansökan utifrån laglighetssynpunkt utan hänsyn till sökandens subjektiva önskemål. Härutöver anför Miljönämnden att högsta instans upphävande av kommunens ändringsbeslut av detaljplanen framstått som "obegripligt och motsägelsefullt" samt lägger denna uppfattning till stöd för att man inom kommunen trots allt handlat rätt som försökt ändra planen. Resonemanget står uppenbart i strid med instansordningens princip och är stötande för rättskänslan.

Bygglovfrågan

Jag ansluter mig i denna del till den kritik mot handläggningen som riktats från JO. Jag gör härutöver den reflektionen att Miljönämnden i sitt bemötande av kritiken snarast förstärker dess riktighet.

Ingripandefrågan

Som ett undantag från övrig handläggning i ärendet kryper kommunen i denna del bakom en processuell regel till stöd för passivitet och underlåtenhet ifråga om ingripande mot den lagstridiga verksamheten. Mot bakgrund av övrig kritik som riktats mot kommunens handläggning är det svårt att frigöra sig från tanken att diskretionära hänsyn tagits.

I yttrandet åberopade Lars Laurin dessutom innehållet i en till Lunds tingsrätt ingiven ansökan om stämning mot kommunen. I ansökningen yrkades att kommunen skulle förpliktas att till hans huvudman, Löddekärnan AB, utge 33 miljoner kronor jämte ränta m.m. Som rättsliga grunder för yrkandet angavs sammanfattningsvis följande.

Till stöd för talan åberopas att Kävlinge kommun jämlikt 3 kap 2 § SkL genom fel och försummelse vid myndighetsutövning avseende beslut rörande detaljplan 1991-06-13 och 1993-10-07 samt bygglov 1991-09-25 och 1993-05-12 gällande Center Syd vållat kärandebolaget förmögenhetsskada motsvarande det yrkade beloppet. I vart fall görs gällande att kommunen till följd av tjänstefel hos anställd personal ådragit sig skadeståndsskyldighet på grund av brott.

Akten i JO:s ärende tillfördes från tingsrätten kopia av skriftligt svaromål m.fl. där inkomna eller upprättade handlingar i skadeståndsmålet. Vidare inhämtades att målet (T 1506-95) ännu under någon tid inte torde bli avgjort.

Bedömning

JO Lavin anförde i ett beslut den 5 maj 1997 följande.

Bygglov för åtgärd i strid mot detaljplan

Beslut att anta eller ändra detaljplan m.m. gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft (5 kap. 34 § PBL). Enligt den plan som gällde, när det ifrågavarande bygglovsbeslutet meddelades den 12 maj 1993, var försäljning av livsmedel förbjuden inom aktuellt område. Denna plan kom aldrig att ändras under sin genomförandetid, som gick ut den 31 december 1995. Den av kommunen eftersträvade ändringen av planen vad gällde förbudet att sälja livsmedel kom till stånd först under år 1996 genom beslut av kommunfullmäktige (i mars) samt, efter överklaganden, beslut av länsstyrelsen (i maj) och regeringen (i oktober).

Som miljönämnden själv medgett, har bygglovet av den 12 maj 1993 för livsmedelsförsäljning stått i strid med den då gällande detaljplanens förbud mot sådan försäljning. Nämnden har dock menat att det lämnade bygglovet avsåg en åtgärd som innebar en mindre avvikelse från detaljplanen och som var förenlig med syftet med planen (se 8 kap. 11 § sjätte stycket PBL). Efter överklagande har länsstyrelsen respektive kammarrätten funnit den av nämnden åberopade undantagsregeln icke tillämplig. Länsstyrelsen har därför upphävt bygglovsbeslutet, och kammarrätten har i sin tur inte ändrat länsstyrelsens beslut. Regeringsrätten har sedermera inte lämnat prövningstillstånd.

Frågan är om ledamöterna av och handläggare hos miljönämnden insett eller borde ha insett att bygglovet kom att bli lagstridigt och således handlat mot bättre vetande eller av ren oaktsamhet.

Självfallet kan det i många fall uppstå delade meningar om tillämpbarheten av en viss lagregel. Meningarna kan exempelvis gå isär beträffande innebörden av en förutsättning i regeln eller de faktiska omständigheternas inpassning i regeln. I det nu aktuella fallet har miljönämnden emellertid

hävdat en uppfattning som i betraktande av undantagsregelns lydelse och de faktiska omständigheterna torde framstå som närapå orimlig.

I beslutet om bygglov den 12 maj 1993 redovisades inte någon prövning av frågan om åtgärdernas förenlighet med planens syfte eller annars om de rättsliga förutsättningarna för att bevilja lov i strid mot planen. Det angavs över huvud taget inte vad som var nämndens skäl för beslutet. Vad stadsarkitekten i sin skrivelse till nämnden anfört som underlag för beslutet var i det väsentliga otjänligt vid nämndens prövning i bygglovsärendet. Den lagändring och de försök till planändring som stadsarkitekten berörde i skrivelsen var sålunda utan betydelse för ärendets handläggning.

De förslag om ändring av detaljplanen som kommunfullmäktige antagit – men regeringen efter överklagande inte godtagit – avsåg ett avlägsnande av förbudet mot livsmedelsförsäljning. Med hänsyn härtill är det svårt att förstå hur nämnden under giltighetstiden för den befintliga planen kunnat fatta sitt beslut om lov för sådan försäljning utan att inse att den därmed åsidosatte lagens regler om meddelande av lov i strid mot plan. Om det hade varit rättsligt möjligt att i det aktuella fallet bevilja bygglov utan att först ändra planen, skulle en planändring inte ha behövt genomföras för att uppnå det eftersträvade målet att tillåta livsmedelsförsäljning på platsen. Sålunda talar, om inte annat, förhistorien till bygglovsärendet, dvs. försöken till planändring, för att nämnden åtminstone bort inse att beslutet att bevilja bygglov, medan den gamla planen gällde, inte var i överensstämmelse med lagen. Den verksamhet för vilken bygglovet beviljades var varken en mindre avvikelse från detaljplanen eller förenlig med planens syfte.

Det nu angivna kan tyda på att beslutet mer eller mindre avsiktligt tillkom helt utan vederbörlig prövning och endast för att skapa en tills vidare giltig formell grundval för den planstridiga livsmedelsförsäljningen. Miljönämnden kan sålunda uppfattas ha tagit obehöriga hänsyn (jfr nedan om 1 kap. 9 § regeringsformen) och beviljat lovet bara för att uppnå den av sökanden önskade effekten, likgiltig för vad en regelrätt prövning krävde.

Vad ovan anförts innebär att nämnden genom sitt handlande åsidosatt vad som gällt för uppgiften i fråga. Jag har övervägt att inleda förundersökning för att utreda huruvida nämndens ledamöter gjort sig skyldiga till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Jag har dock med hänsyn till omständigheterna, bl.a. att den av kommunen eftersträvade planändringen numera genomförts, ansett det tillräckligt att uttala ovanstående mycket allvarliga kritik.

Jag har inte låtit mina överväganden omfatta stadsarkitekten. Denne, som borde besitta minst lika stora insikter om innebörden av gällande lagreglering som ledamöterna, har enligt vad jag i det föregående konstaterat berett bygglovsärendet genom en skrivelse som i den avgörande frågan om planavvikelse alltigenom varit osaklig. Den hos JO hittills företagna utredningen har emellertid inte innefattat stadsarkitekten i den meningen att han direkt anmodats att yttra sig. När ärendet nu överlämnas till min prövning, har jag stannat för att inte utvidga och därmed förlänga utredningen i den delen. Ett annat skäl är att jag i nu föreliggande situation finner det angeläget att inte i vidare mån än vad som redan skett föregripa vissa delar av allmän domstols prövning i det pågående skadeståndsmålet.

Utom den ovan granskade ärendehandläggningen är också det inledande uttalandet i yttrandet till JO anmärkningsvärt. Där anförs att plan- och bygglovsärendena i fråga "av kommunen drivits i fullständigt samförstånd med" den fastighetsägare som sökt bygglov. Med hänsyn till den i anmälan framförda anklagelsen för just partiskhet framstår uttalandets tillkomst som i och för sig ytterst svårförståelig; nämnden borde ju ha haft all anledning att söka gendriva påståendet att handläggningen inte var korrekt i förevarande hänseende. Detta snarast förstärker den uppfattning som uttalandet i sig föranleder, nämligen att nämnden i ett centralt hänseende är gravt okunnig om sina uppgifter som förvaltningsmyndighet och vad därav följer enligt grundlagen. I sistnämnda avseende vill jag erinra om lydelsen av 1 kap. 9 § regeringsformen:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.

Då det inte föreligger direkta belägg för att nämnden vid sin handläggning skulle ha handlat partiskt på annat sätt än att själva det felaktiga beslutsfattandet gynnat sökanden, lämnar jag frågan med det sagda.

Behandlingen av en begäran om ingripande för att åstadkomma rättelse

Solkattenbolaget, som varit part i bygglovsärendet, begärde miljönämndens ingripande för att åstadkomma rättelse, sedan lovet hade upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft. Inget tyder på annat än att bolaget var sakägare och hade anspråk på ställning som part i det ärende som bolaget sålunda inledde genom sin framställning om ingripande. Miljönämnden har i sitt yttrande till JO emellertid påstått att en dylik framställning inte har anhängighetsverkan. På denna punkt kan jag hänvisa till exempelvis JO:s uttalanden i ämbetsberättelsen 1990/91 s. 337, vari konstaterades att en person i egenskap av ägare till grannfastighet hade rätt att påfordra prövning i sak av sin begäran om ingripande (mot båtuppläggning på en fastighet; se även Didón m.fl., Plan- och bygglagen, Laghandbok, 1995, s. 10:3). Detta gäller oberoende av att en byggnadsnämnd enligt 10 kap. 1 § PBL är skyldig att självmant ingripa vid överträdelser.

I alla händelser gällde att nämnda bolag genom sitt yrkande intog partsställning och därför var berättigat till ett beslut av nämnden i frågan, om inte annat så att bolaget kunde gå vidare och hävda sin inställning genom överklagande.

Nämndens yttrande till JO i ärendet om ingripande har alltså en felaktig utgångspunkt, även om det kan utgöra en förklaring till stadsarkitektens förslag om att ingripandefrågan skulle behandlas "i särskild ordning" och att yrkandet skulle läggas till handlingarna. Tydligen har nämndens företrädare inte ens inför yttrandet hit satt sig in i ämnet.

Det är också i förevarande avsnitt nödvändigt att göra en anmärkning om partiskhet hos nämnden. I stadsarkitektens skrivelse till miljönämnden av den 29 november 1994 anförs att sökandebolaget "under hela tiden från det att livsmedelsförsäljning tilläts, försökt hindra denna", varför frågan om

föreläggande borde behandlas "strikt". Dessa formuleringar av vad som av allt att döma endast avser partens rättsenliga – och i högre instans framgångsrika – agerande kan inte uppfattas som annat än en ensidig och värdeladdad meningsyttring som närmar sig ett lynnesutbrott. Formuleringarna tycks också innefatta ett hot om en oförmånlig handläggning för sökanden, dock utan att det förklaras närmare hur. Nämnden tog inte avstånd från formuleringarna, även om kommuniceringen med sökanden i och för sig endast omfattade själva förslaget till beslut. – De nu berörda uttalandena är att anse som stötande och ovärdiga en myndighet.

Angivandet av skäl till nämndens beslut

Jag har i ett föregående avsnitt konstaterat att bygglovet i fråga över huvud taget inte anger vad som är nämndens skäl för beslutet; några till nämndens ställningstagande knutna skäl återfinns inte heller i protokollet. Myndigheten var på grund av 20 § förvaltningslagen (1986:223) skyldig att motivera beslutet, därför att detta gick två av parterna emot.

Som JO:s promemoria i saken slutligt avfattats har nu berörda brist vid handläggningen inte blivit föremål för remiss. Jag anser mig emellertid oförhindrad att på sätt som nu sker ta upp frågan och framhålla följande, utan hinder av att nämnden inte har fått tillfälle att yttra sig på denna punkt, särskilt som det rör sig om en vid JO:s inspektioner av byggnadsnämnder återkommande fråga.

Av protokollet över en byggnadsnämnds beslut i ett ärende måste framgå vad som är nämndens egna skäl. Det är inte tillräckligt att protokollet eller någon däri omnämnd handling innehåller en motivering, som – eventuellt i samband med förslag till beslut – har framförts under ärendets beredning. Nämndens skäl behöver ju inte sammanfalla med de för nämnden framlagda, även om utgången blir den som föreslagits.

Om miljönämnden delar en under ärendets beredning framförd uppfattning om beslutsskälen, måste detta tydligt klargöras. Vill nämnden inte upprepa en föreslagen motivering, kan nämnden göra denna till sin egen genom att i sitt beslut ta in en hänvisning av typen: "På de skäl som anförts i – – – beslutar miljönämnden – – – ". Den senare modellen förutsätter att den skrivelse vartill hänvisas har intagits i protokollet, utgör bilaga till detta eller har refererats i tillräcklig omfattning.

Med den allvarliga kritik som i flera avseenden riktats mot Miljönämnden i Kävlinge kommun avslutas ärendet här.

Handläggningen av en god mans begäran om tillstånd till försäljning av huvudmannens fastighet

(Dnr 2253-1995)

I ett beslut den 10 september 1996 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

D.C. har framfört klagomål mot att Överförmyndarnämnden i Höganäs kommun lämnat tillstånd till försäljning av en fastighet tillhörande A.H. efter begäran av den för henne förordnade gode mannen H.S. Han har anfört att den gode mannen fått detta tillstånd trots att anhöriga påpekat för nämnden att försäljningen inte gått rätt till. Han har vidare ifrågasatt nämndens uppfattning att H.S. inte kan anses olämplig som god man för A.H. och i samband därmed hänvisat till att Helsingborgs tingsrätt beslutat att entlediga H.S. från detta uppdrag.

Utredning

Ärendet har remitterats till överförmyndarnämnden för upplysningar och yttrande. Till remissvaret, undertecknat av Ann-Kristin Magnusson, ordförande, Helena Göransson, sekreterare, Margareta Madlung, ordförande till den 31 december 1994 samt Lars Jolfson, ersättare och till den 31 december 1994 ledamot, har fogats kopior av nämndens akt. Av yttrandet framgår följande.

Redogörelse

H.S. förordnades den 13 april 1994 av Helsingborgs tingsrätt till god man för A.H. Överförmyndarnämnden hade tillstyrkt förordnandet sedan behov av god man anmälts av två släktingar till A.H. och styrkts av läkarintyg. Släktingarna hade själva föreslagit H.S. för uppdraget.

Gode mannen inkom den 8 juli 1994 till överförmyndarnämnden med hemställan om godkännande av försäljning av A.H:s fastighet enligt köpekontrakt 940605 med en köpeskilling om 850 000 kr samt upprättat tillägg 940629. Värdeutlåtande förelåg med bedömning av marknadsvärdet till 775 000 kr +/- 100 000 kr. Det förelåg också yttrande över köpeskillingen från A.H:s syskon. Gode mannen upplyste att A.H. saknade likvida medel. Enligt ingiven och granskad förteckning hade hon den 25 april 1994 förutom fastigheten kontanter och bankmedel om totalt 7 524:60 kr.

Överförmyndarnämnden beslöt den 23 augusti 1994, § 33, att godkänna försäljningen. Först därefter kontaktades nämnden genom brev och telefonsamtal av A.H:s avlidne make N.H:s släktingar. Samtliga kontakter finns antecknade i akten och en del framgår av redogörelsen nedan.

A.S., släkting till A.H:s avlidna make N.H., sände till Helsingborgs tingsrätt (med kopia till överförmyndarnämnden) en skrivelse rubricerad "Överklagande av överförmyndares beslut enligt § 33 den 23/8" daterad 1994-09-30.

En annan släkting till N.H., R.K., inlämnade till Helsingborgs tingsrätt överklagande av försäljning av fastigheten daterat 1994-10-05. Till överklagandet var fogat kopia av testamente upprättat den 31 juli 1991 av N. och A.H. Tingsrätten översände handlingarna till överförmyndarnämnden för kännedom och eventuell åtgärd.

Slutligen överklagades försäljningen i skrivelse daterad 1994-10-12 av S.C., också släkting till N.H. Tingsrätten översände skrivelsen till hovrätten som överklagande av tingsrättens lagfartsbeslut och överlämnade kopia till överförmyndarnämnden för eventuella åtgärder.

De klagande anförde i huvudsak dels att A.H:s önskan var att fastigheten skulle stanna i N.H:s släkt, vilket uttryckts i testamentet, och att gode mannen därför agerat felaktigt genom att sälja fastigheten utan att höra dessa släktingar, dels att fastigheten sålts till underpris, dels att fastigheten inte offentligt utbjudits till försäljning.

Överförmyndarnämnden behandlade ärendet vid sammanträde den 21 oktober 1994, § 39, och meddelade därefter tingsrätten att överklagandet återsändes utan omprövning eftersom de formella förutsättningarna för omprövning (enligt förvaltningslagen) inte förelåg. Tingsrätten hade alltså att behandla överklagandet av överförmyndarnämndens beslut § 33/94 att godkänna försäljningen. Till grund för överförmyndarnämndens yttrande i § 39 låg bedömningen att om nämnden skulle ha haft kännedom om testamentet före beslutet den 23 augusti 1994, så skulle ytterligare utredning ha företagits. En bedömning av försäljningen skulle då ha varit beroende av utredningens resultat. Omprövning enligt förvaltningslagen får inte fördröja behandling av överklagande och är därför bara tillåten när det är ett tydligt fel som kan konstateras utan utredning. För att inte fördröja tingsrättens behandling av överklagandet översände således överförmyndarnämnden sitt yttrande samma dag, den 21 oktober 1994.

Nämnden beslöt också att inhämta yttrande från gode mannen avseende de klagomål som framförts. Hans yttrande kom in den 23 november 1994. I yttrandet anger han grunderna för värdering av fastigheten samt anger att A.H. ensam hade lagfart på fastigheten, att han inte tagit del av testamentet men fått veta av A.S. att denna var "testamentarisk efterarvinge", förklarat att han ansåg att ett testamente inte skulle beaktas förrän efter A.H:s bortgång, angett att något annat anbud på fastigheten ej framförts, samt att A.H:s släktingar förordat försäljning framför uthyrning.

Helsingborgs tingsrätt hade tidigare samma dag, den 23 november 1994, verkställt den årliga inspektionen hos överförmyndarnämnden och då bl a begärt in gode mannens yttrande, så snart det inkommit, tillsammans med nämndens åsikt huruvida gode mannen skulle kvarstå eller ej.

Den 2 december 1994 erhöll överförmyndarnämnden en skrivelse från ovan nämnda R.K. med hemställan om gode mannens entledigande m. m. samt med uppgift att A.H. var kontaktbar. Överförmyndarnämnden tillställde tingsrätten kopia av skrivelsen.

Överförmyndarnämnden beslöt vid sammanträde den 13 december 1994, § 47, att avge yttrande till tingsrätten av innehåll, att gode mannen visserligen brustit i sina skyldigheter genom att inte undersöka vad som stod i testamentet och genom att inte besöka A.H. för att söka utröna hennes vilja, men att detta inte utgör anledning att anse gode mannen olämplig med hänsyn till omständigheterna i ärendet såsom läkarintyg (där det framgick att A.H. inte kunde avge yttrande;) samt de faktorer han anfört i sin skrivelse.

Överförmyndarnämnden beslöt samtidigt att meddela R.K. att nämnden inte för närvarande avsåg att begära entledigande av gode mannen. Hon inkom med en skrivelse daterad 950109 med påpekande att A.H:s behov skulle varit tillräckligt tillgodosedda om fastigheten sålts enligt testamentet (till en släkting för 200 000 kr).

Tingsrätten begärde att överförmyndarnämnden skulle, som aviserats, undersöka om A.H. kunde uttala sig om vem hon önskade som god man. Den 31 januari 1995 besöktes A.H. av överförmyndarnämndens ordförande

och assistent som konstaterade, vilket framgår av yttrande till tingsrätten samma dag, att A.H. inte föreföll förstå innebörden av godmanskap, inte heller reagerade på gode mannens namn eller framställde önskan om byte av god man. Överförmyndarnämndens slutsats av vad som förekom vid besöket var att godmanskapet föreföll att fungera bra, medel fanns nu till uppehälle, kläder etc. För det fall tingsrätten skulle besluta om byte av god man föreslogs I.J. som ny god man.

A.S:s ombud advokat Glave-Thelin begärde i skrivelse den 1 februari 1995 bl a gode mannens entledigande och ifrågasatte överförmyndarnämndens hantering. Överförmyndarnämnden avgav yttrande den 7 februari 1995. Av yttrandet framgår bl a att A.H:s närmaste anhöriga avgett yttranden via gode mannen före försäljningen samt att överförmyndarnämnden vid den tidpunkten inte hade kännedom om A.H:s avlidne makes släktingar.

Skriftväxling mellan S.C. och överförmyndarnämnden framgår av aktbil 56 och 58.

Efter yttranden från A.H:s anhöriga samt advokat Glave-Thelin beslöt tingsrätten (rådman Roger Backman) den 4 april 1995 att entlediga H.S. från godmansuppdraget och att förordna I.J. till ny god man. H.S. överklagade beslutet till hovrätten, som den 17 maj 1995 undanröjde tingsrättens beslut p g a rättegångsfel och återförvisade målet till tingsrätten för ny prövning. Tingsrätten – nu med nämnd – beslutade den 29 maj 1995 återigen om byte av god man.

Den 27 och 28 maj 1995 förekom i Helsingborgs Dagblad de artiklar som bifogats JO-anmälan. Ytterligare artikel var införd den 31 maj.

Vid HD-journalisten Lars Andreassons telefonsamtal med överförmyndarnämndens ordförande, innan artiklarna infördes, inbjöds han till information hos överförmyndarnämnden men avböjde. Efter artiklarna antog hans kollega Åsa Nicander erbjudandet. Sammanträffande ägde rum den 8 juni 1995. Närvarande var Åsa Nicander, överförmyndarnämndens ordförande Ann-Kristin Magnusson, överförmyndarnämndens sekreterare och kommunjurist Helena Göransson samt kommunens kanslichef Erland Bondeson. Efter en tre timmar lång genomgång (jämte senare komplettering per telefax) av de uppgifter som kunde lämnas ut, respektive journalisten redan hade tillgång till, samt redogörelse för överförmyndarnämndens arbetssätt m.m. fann journalisten att hon inte var intresserad av att använda det materialet till någon artikel.

Advokat Glave-Thelin översände via telefax den 9 juni 1995 till den nye gode mannen Ingvar Jönsson för undertecknande en skrivelse till inskrivningsmyndigheten att han ville ha antecknat att återgångstalan beträffande fastighetsköpet kunde bli väckt. Gode mannen tillfrågade överförmyndarnämnden om han kunde anlita advokat för A.H:s räkning innan han skrev på någonting. Nämndens ordförande tillstyrkte att gode mannen anlitade opartisk advokat, vilket han gjorde. Nämnden hade rådfrågat kommunförbundets sakkunnige i överförmyndarfrågor Eric Sehlin. Nämnden beslöt vid sammanträde den 14 juni 1995 att inte vidta någon åtgärd i ärendet för egen räkning, förrän tingsrätten avgjort överklagandet av överförmyndarnämndens beslut om tillstånd till fastighetsförsäljningen.

Den 20 juni 1995 företog tingsrätten inspektion av överförmyndarnämnden varvid dels länsstyrelsens representanter (som övertog tillsynen per den 1 juli 1995) presenterades, dels ärendet A.H. genomgicks.

Den 14 juli 1995 meddelade tingsrätten slutligt beslut avseende "överklagande av överförmyndarnämndens beslut". Tingsrätten fann dels att överförmyndarnämnden "varit alltför passiv i sin granskning" av fastighetsförsäljningen, särskilt som det varit fråga om en s k underhandsförsäljning, dels att det fanns "skäl att rikta synnerligen allvarlig kritik mot nämnden för att den ej i huvudmannens intresse som villkor för ett godkännande krävt att fastigheterna skulle bjudas ut till försäljning på den öppna fastighetsmarknaden". Med den angivna kritiken avskrev tingsrätten (ensamdomare) ärendet från vidare handläggning.

Överförmyndarnämnden har överklagat tingsrättens beslut till hovrätten (det är för nämndens framtida handläggning viktigt att få reda på om det utan undantag ska krävas utannonsering vid varje fastighetsförsäljning). Det är emellertid osäkert om hovrätten tar upp ärendet eftersom nämnden inte yrkat annat slut än avskrivning, men begärt att kritiken mot nämnden ska ändras.

Vid sammanträffande den 10 augusti 1995 mellan lagmannen vid Helsingborgs tingsrätt Johan Leche, rådman Roger Backman och överförmyndarnämndens sekreterare Helena Göransson förklarade rådman Backman att överförmyndarnämnden i princip vid alla fastighetsförsäljningar ska kräva utannonsering. Han förklarade vidare att det varit nära att han avsatt överförmyndarnämnden.

Kommentar

Överförmyndarnämnden prövade fastighetsförsäljningen enligt vanlig praxis, dvs med gode mannens förklaring till behov av försäljning, värdering utförd av fackman, yttrande från närmaste släktingar samt med föreliggande köpekontrakt. Sammantaget fann nämnden skäl att godkänna försäljningen. Beträffande köpeskillingen fästes stor vikt vid värderingsintyget. Eftersom köpeskillingen låg i överkant av värderingsmannens uppskattning av fastighetens värde, förelåg inte skäl att begära utannonsering eller dylikt enligt nämndens bedömning. Vidare förelåg ett behov att tillse att huvudmannen hade likvida medel, varför nämnden ansåg det angeläget att inte fördröja ärendet utan skäl.

Det kan upplysas, att det inte är ovanligt att en god man redan i början av sitt uppdrag begär överförmyndarnämndens tillstånd till någon större åtgärd. Ofta är det just därför behovet av god man har blivit aktuellt.

Nämnden delar inte tillsynsmyndigheten tingsrättens syn att utannonsering alltid skall ske. Överförmyndarnämnden är mycket intresserad av JO:s inställning till obligatoriskt krav på utannonsering.

Vad gäller N.H:s anhörigas krav på överförmyndarnämndens åtgärder efter beslutet att godkänna försäljningen, kan anges att själva försäljningen var slutbehandlad för överförmyndarnämndens del. Överklaganden gjordes till besvärsmyndigheten tingsrätten som hade att avgöra frågan.

Tingsrätten valde i beslutet den 14 juli 1995 att avskriva ärendet "överklagande av överförmyndarnämndens beslut". Överförmyndarnämnden har därför inte fått svar på om överklagandet i sak skulle vinna bifall eller avslås av tingsrätten. Denna hantering av överklagandena överlämnas också för JO:s bedömning.

Tingsrätten i egenskap av tillsynsmyndighet tog upp klagomålen genom att initiera byte av gode mannen. Kritiken mot gode mannen motiverades i tingsrättens beslut 1995-05-29 med gode mannens underlåtenhet att söka stöd för huvudmannens vilja i testamentet. Enligt överförmyndarnämndens mening var detta förhållande inte så allvarligt att det borde föranleda entledigande. Även i denna fråga vore JO:s inställning intressant att ta del av.Det kan inom parentes påpekas att en ändring av testamentet verkar ha gjorts senare. Se även Eric Sehlins muntliga omdöme. Han ansåg att god man inte har skyldighet att undersöka testamentes innehåll.

De övriga anmärkningar mot gode mannen som framförs i de kopierade tidningsartiklarna har inte kommit till överförmyndarnämndens kännedom förrän i artiklarna. Vad som förekommit är föremål för polisutredning och överförmyndarnämnden känner inte till vad den innehåller eller om det finns någon grund för påståendena i artiklarna.

Slutligen kan poängteras att överförmyndarnämnden efter bästa förmåga strävar efter att arbeta för huvudmännens bästa och att deras egen vilja ska utrönas så långt det är möjligt.

D.C. har kommenterat remissvaret.

Beträffande frågan om överförmyndarnämndens handläggning av ärendet rörande tillstånd till försäljning av A.H:s fasta egendom får jag anföra följande.

Jag vill inledningsvis framhålla att jag inte uttalar mig i frågan om överförmyndarnämndens beslut att lämna tillstånd till försäljningen av fastigheterna är riktigt i sak, eftersom JO inte brukar pröva myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra. Vidare avser de uttalanden som görs i det följande endast överförmyndarnämnden. Gode män står inte under JO:s tillsyn, och jag är därför förhindrad att uttala mig om dennes åtgärder.

Före den 1 juli 1995 stadgades i 15 kap. 15 § föräldrabalken (FB), jämförd med 20 § samma kapitel, bl.a. att en förmyndare eller en god man inte utan överförmyndarens samtycke fick överlåta den omyndiges respektive huvudmannens fasta egendom. Enligt 15 § andra stycket skulle överförmyndaren före fattande av beslutet bereda den omyndige eller huvudmannen samt dennes make och närmaste fränder tillfälle att yttra sig, om detta kunde ske utan märklig omgång eller tidsutdräkt. (Jfr 13 kap. 10 §, 14 kap. 11 § och 16 kap. 9 § föräldrabalken i dess nuvarande lydelse.)

Enligt motivuttalanden till 1924 års lag om förmynderskap, vilken innehöll en till 15 kap. 15 § FB motsvarande regel angående tillstånd till försäljning av omyndigs fasta egendom (NJA II 1924 s. 436, 440 f.), avses med närmaste fränder främst de som står närmast i arvsordningen. Vidare kan det enligt samma motivuttalanden inte anses åligga överförmyndaren att i varje fall fordra utredning rörande den omyndiges släktskapsförhållanden. I förarbetena till den nu gällande regeln i 16 kap. 9 § FB (prop. 1993/94:251 s. 283) har också angetts att överförmyndaren inte är skyldig att göra några omfattande efterforskningar vad rör den enskildes släktförhållanden, om dessa inte är kända för honom.

JO har i ett flertal tidigare ärenden uttalat sig i fråga om tillstånd till försäljning av fast egendom (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1966 s. 245 f., 1980/81 s. 25 f. och 1993/94 s. 444 f.). JO Wigelius uttalade i ämbetsberättelsen 1980/81 s. 25 f. bl.a. följande angående överförmyndarens beslutsunderlag vid handläggningen av ett tillståndsärende gällande försäljning av en omyndigs fasta egendom.

I samband med ansökningen skall sålunda anges de skäl som åberopas för tillståndet. Det sagda innebär vidare att utredning om fastighetens värde i form av taxeringsbevis och värderingsutlåtande i allmänhet skall förebringas. Tillståndet skall avse en individualiserad rättshandling (jfr Walins kommentar till FB 1979 s. 347). Villkoren för försäljningen bör därför anges så fullständigt som möjligt, helst genom att färdigt köpekontrakt eller förslag till sådant inges till överförmyndaren. Överförmyndaren skall ha ett sådant beslutsunderlag att han kan tillse att priset ej understiger fastighetens värde och att villkoren för betalningen och i övrigt för försäljningen är till den omyndiges fördel. Vid övervägandet av skälen för försäljningen skall beaktas den omyndiges såväl ekonomiska som personliga förhållanden.

– – –

Det är viktigt att den omyndiges egen inställning så vitt möjligt utrönes. Underlåtenhet att delge ansökan med denne kan därför inte godtagas om det inte är uppenbart att han saknat förmåga att taga ställning till frågan om försäljningen.

Jag kan för egen del ansluta mig till Wigelius uttalanden, vilket leder till följande bedömning i denna del.

Av utredningen framgår att överförmyndarnämnden i sitt beslutsunderlag hade tillgång till en redogörelse från den gode mannen angående skälen för försäljningen, ett upprättat förslag till köpekontrakt, ett värdeutlåtande med uppgift om bl.a. taxeringsvärde och marknadsvärde (uppgift om taxeringsvärdet hade också bifogats den förteckning över huvudmannens tillgångar och skulder som den gode mannen inlämnat i maj 1994), yttranden angående försäljningen från A.H:s närmaste släktingar samt läkarintyg angående A.H:s hälsa. Enligt läkarintyget, ingivet till överförmyndarnämnden i mars 1994, var A.H. helt desorienterad till tid, rum och person och hennes tillstånd sådant att hon uppenbarligen inte förstår vad saken gäller.

Utredningen visar således att överförmyndarnämnden haft tillgång till det underlag som bör föreligga inför ett beslut om tillstånd till försäljning och att A.H:s sjukdomstillstånd hindrat inhämtande av yttrande från henne. Mot bakgrund härav, och då det enligt min uppfattning inte kan anses åligga överförmyndarnämnden att efterforska eventuella testamenten, finns det inte någon anledning för mig att rikta kritik mot nämnden för dess handläggning av ärendet. Jag har vid denna bedömning även beaktat att överförmyndarnämndens främsta uppgift är att tillse att gode män med omsorg vårdar huvudmannens, inte dennes anhörigas, rätt och bästa samt att den enskildes medel används till nytta för denne.

Jag har inte heller funnit skäl att kritisera överförmyndarnämnden för dess handläggning såvitt avser vidtagna åtgärder med anledning av överklagandena av nämndens beslut.

Frågan om vad som skall anses utgöra sådana försummelser från en god mans sida att det bör föranleda entledigande är ett ställningstagande där olika bedömningar kan göras utan att någon av dem kan sägas vara direkt felaktig i rättsligt hänseende. Sådana bedömningsfrågor lämpar sig inte för JO:s prövning, och jag uttalar mig därför inte i frågan om den gode mannen i det nu aktuella fallet kan anses olämplig som god man. Frågan har dessutom prövats i domstol, och med hänsyn till domstolarnas grundlagsskyddade självständighet är JO särskilt återhållsam med uttalanden i sakfrågor som varit föremål för domstolsprövning.

Beträffande frågan om ett eventuellt obligatoriskt krav på utannonsering inför försäljning av en huvudmans fastighet vill jag anföra följande. Lagstiftningen innehåller inget krav på att fastigheter skall bjudas ut på den öppna marknaden, och enligt min mening kan något generellt krav på utannonsering inte ställas upp.

Frågan får i stället avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vid denna bedömning bör hänsyn tas till huvudmannens såväl ekonomiska som övriga personliga skäl, vilket innebär att det kan förekomma fall där det inte bör vara enbart frågan om att erhålla bästa ekonomiska utfall som blir avgörande.

Kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av en god mans begäran om tillstånd till försäljning av huvudmannens fastighet

(Dnr 3488-1995)

I ett beslut den 30 september 1996 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan m.m.

God man enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken (FB) förordnades för I.W. den 7 oktober 1994. Genom ett köpekontrakt daterat den 12 juli 1995 sålde den gode mannen en fastighet som tillhörde I.W. Överförmyndarnämnden i Härnösands kommun beslutade den 16 augusti 1995 att lämna tillstånd till försäljningen.

I anmälan, som kom in den 14 september 1995, har I.W:s dotter, R.J., framfört klagomål mot överförmyndarnämndens handläggning av frågan om tillstånd. – – – R.J. har anfört bl.a. följande. Den gode mannen sålde fastigheten utan hennes och hennes syskons vetskap. Sedan de hade fått veta att den var såld talade hon med överförmyndarnämndens ordförande, Nils Hansson, som uppgav att huset skulle vara städat och klart till den 15 augusti 1995. Han var oförskämd mot henne. Hon skrev ett brev till överförmyndarnämnden och framhöll att hon och syskonen inte ville godkänna försäljningen med så kort varsel. Nämnden, som fick brevet innan tillstånd till försäljningen lämnades, har inte svarat.

Utredning

Överförmyndarnämndens akt rörande godmanskapet för I.W. har lånats in och granskats. Såvitt framgick av handlingarna hade överförmyndarnämnden inte berett I.W:s närmast anhöriga, nämligen hennes tre barn, tillfälle att yttra sig om försäljningen innan nämnden lämnade sitt tillstånd. Överförmyndarnämnden har anmodats att yttra sig om detta.

Överförmyndarnämnden, ordföranden Nils Hansson, har inkommit med ett remissvar enligt följande. (Anm. Bilagorna har uteslutits här.)

I anmälan har I.W:s barn anfört att de inte fått yttra sig angående försäljning av fastigheten. Detta överensstämmer inte riktigt med verkligheten. Av bilagda kopior av yttrande från gode mannen Karin Meander och minnesanteckningar förda vid personligt besök av fastighetsmäklare Börje Viklund vid Överförmyndarnämnden framgår att I.W:s barn hela tiden varit informerade om försäljningen. Av gode mannens yttrande framgår också att försäljningen var nödvändig då I.W:s ekonomi inte klarade av både kostnaderna för fastigheten och egna levnadsomkostnader.

Det är riktigt att jag talat med R.J. per telefon under augusti månad. Jag förde inte några minnesanteckningar vid telefonsamtalet, men kommer väl ihåg detsamma. Jag hade då överhuvudtaget ingen kännedom om ärendet som sådant. Vid genomgång av akten fann jag dock att det hade upprättats ett köpekontrakt den 12 juli angående försäljning av I.W:s fastighet och att Överförmyndarnämnden skulle behandla tillstånd till försäljning vid kommande sammanträde. Detta upplyste jag R.J. om.

Vid telefonsamtalet framkom tydligt att R.J. var mycket missnöjd med Karin Meander i stort, men att hon egentligen inte hade något emot att fastigheten såldes. Dock invände hon att det fanns köpare som var villiga att bjuda ett högre pris än det då överenskomna. Eftersom köpekontraktet var tecknat med förbehåll av Överförmyndarnämndens godkännande förklarade jag för R.J. att det inte var för sent att träffa nytt avtal med högre pris.

R.J. ville dock inte uppge vem eller vilka som var villiga att bjuda ett högre pris för fastigheten. Jag förklarade då för henne att i så fall skulle Överförmyndarnämnden komma att fatta beslut om tillåtelse av försäljningen av fastigheten i enlighet med den information om fastighetens värde som nämnden hade vid sammanträdestillfället, då ett anonymt bud inte har något reellt värde.

Som jag inledningsvis anfört var R.J. mycket upprörd över gode mannens handlande i stort. Jag försökte lugna ner henne och finner det märkligt att hon uppfattar mig som oförskämd.

Kontentan av vårt långa telefonsamtal blev emellertid att jag uppmanade R.J. att skriftligt framföra de erinringar hon hade att anföra mot Karin Meander i ett brev direkt till gode mannen och tillställa Överförmyndarnämnden en kännedomskopia. Jag blev därför något förvånad över att vid nämndens sammanträde uppvisades ett icke undertecknat brev ställt till Överförmyndarnämnden. Brevets innehåll stämmer inte överens med vad vi pratade om vid telefonsamtalet. Samtidigt med att brevet ankom till Överförmyndarnämnden meddelade personalen på nämndens kansli att mäklaren varit i kontakt med Överförmyndarnämnden och sagt att barnen inte hade något att erinra mot försäljning av fastigheten.

Enligt FB 16 kap. 9 § skall överförmyndaren, innan man tar ställning till om samtycke skall lämnas till en förvaltningsåtgärd av större vikt, bl.a. bereda närmaste släktingar tillfälle att yttra sig om det kan ske utan avsevärd tidsförlust.

I detta ärende framgår att barnen till I.W. under mycket lång tid varit informerade om att fastigheten skulle säljas, men att man haft vissa synpunkter på att priset varit för lågt. Man har däremot inte velat medverka till en försäljning till ett högre pris.

Då det var av väsentlig ekonomisk betydelse för I.W. att bli av med fastigheten godkände Överförmyndarnämnden försäljningen vid sitt sammanträde 16 augusti 1995.

Överförmyndarnämnden kan därför inte finna att I.W:s släktingar inte beretts tillfälle att yttra sig över fastighetsförsäljningen.

R.J. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att jag inte uttalar mig i frågan om överförmyndarnämndens beslut att lämna samtycke till försäljningen av fastigheten är riktigt i sak. JO brukar nämligen inte uttala sig om myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra. Jag uttalar mig inte heller om den gode mannens agerande, eftersom gode män inte står under tillsyn av JO.

Av 14 kap. 11 § första stycket 3 FB framgår att god man får överlåta huvudmannens fasta egendom endast med överförmyndarens samtycke. Enligt tredje stycket får samtycke lämnas endast om åtgärden är lämplig med hänsyn till egendomens natur samt huvudmannens behov och samlade tillgångar. I 16 kap. 9 § FB anges att innan överförmyndaren tar ställning till om samtycke skall lämnas till en förvaltningsåtgärd av större vikt, skall

huvudmannen samt dennes make eller sambo och närmaste släktingar beredas tillfälle att yttra sig, om det kan ske utan avsevärd tidsförlust. Till förvaltningsåtgärd av större vikt hör bl.a. överlåtelse av fast egendom (jfr prop. 1993/94:251 s. 283).

JO har i ett flertal tidigare ärenden uttalat sig i fråga om tillstånd till försäljning av fast egendom. I ett beslut som är refererat i JO:s ämbetsberättelse 1980/81 s. 25 uttalade JO Anders Wigelius bl.a. följande angående överförmyndarens beslutsunderlag vid handläggningen av ett tillståndsärende gällande försäljning av en omyndigs fasta egendom.

I samband med ansökningen skall sålunda anges de skäl som åberopas för tillståndet. Det sagda innebär vidare att utredningen om fastighetens värde i form av taxeringsbevis och värderingsutlåtande i allmänhet skall förebringas. Tillståndet skall avse en individualiserad rättshandling (jfr Walin kommentar till FB 1979 s. 347). Villkoren för försäljningen bör därför anges så fullständigt som möjligt, helst genom att färdigt köpekontrakt eller förslag till sådant inges till överförmyndaren. Överförmyndaren skall ha ett sådant beslutsunderlag att han kan tillse att priset ej understiger fastighetens värde och villkoren för betalningen och i övrigt för försäljningen är till den omyndiges fördel. Vid övervägandet av skälen för försäljningen skall beaktas den omyndiges såväl ekonomiska som personliga förhållanden. – – –

Det är viktigt att den omyndiges egen inställning så vitt möjligt utrönes. Underlåtenhet att delge ansökan med denne kan därför inte godtagas om det inte är uppenbart att han saknar förmåga att taga ställning till frågan om försäljningen.

Jag kan för egen del ansluta mig till Anders Wigelius uttalanden.

Av utredningen i förevarande ärende framgår att överförmyndarnämnden i sitt beslutsunderlag hade tillgång till köpekontraktet, uppgift om fastighetens taxeringsvärde och ett värdeutlåtande med uppgift om marknadsvärde. Av det läkarintyg som hade utfärdats i samband med att god man förordnades för I.W. framgick bl.a. att hon hade en långtgående demenssjukdom som medförde att det var svårt att få kontakt med henne och att hon inte var orienterad till tid och rum. Med hänsyn härtill får det anses ha förelegat tillräckliga skäl att underlåta att inhämta ett yttrande från I.W. om försäljningen.

Den gode mannen synes inte ha lämnat någon skriftlig redogörelse för skälen för försäljningen i samband med att hon begärde nämndens tillstånd. Av remissvaret och därtill fogade handlingar framgår emellertid att I.W. hade flyttat till en vårdinrättning och att hon inte hade ekonomiska förutsättningar att stå för kostnaderna för fastigheten och övriga levnadsomkostnader. Dessa omständigheter har uppenbarligen utgjort den gode mannens skäl för försäljningen och varit kända för överförmyndarnämnden. Skälen borde ha dokumenterats i akten, vilket inte har skett. Med anledning härav vill jag erinra om att uppgifter som överförmyndarnämnden får på annat sätt än genom en handling, t.ex. muntligen vid telefonsamtal eller besök av någon enskild, och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av nämnden (jfr 15 § förvaltningslagen, 1986:223).

Utredningen ger visserligen vid handen att I.W:s barn var införstådda med att den gode mannen skulle komma att sälja fastigheten. Trots det har det ålegat överförmyndarnämnden att höra vart och ett av barnen om deras inställning till den aktuella försäljningen innan nämnden behandlade frågan

om tillstånd. Barnen borde därvid lämpligen ha fått ta del av köpekontraktet. Det brev från R.J. till överförmyndarnämnden som förelåg när nämnden fattade beslut i tillståndsfrågan rör huvudsakligen de anhörigas missnöje med den gode mannen och klargör varken R.J:s eller de andra barnens inställning till den försäljning som var föremål för nämndens behandling. Sammantaget är jag således kritisk till att nämnden inte beredde barnen tillfälle att yttra sig innan beslut meddelades.

Fråga om de rättsliga möjligheterna för en överförmyndarnämnd att vidta åtgärder med anledning av ett avtal om fastighetsförsäljning

(Dnr 3596-1995)

I ett beslut den 30 augusti 1996 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan m.m.

Gävle tingsrätt förordnade god man för R.E. den 31 mars 1995. Den gode mannen skall bevaka hennes rätt, förvalta hennes egendom och sörja för hennes person.

I en anmälan har L-E. L. och K.N., vilka är bekanta med R.E., samt G.Ö., som är svägerska till R.E., framfört klagomål mot Överförmyndarnämnden i Gävle kommun. Klagomålen gäller nämndens åtgärder beträffande R.E:s fastighet, som hon enligt ett köpekontrakt den 31 oktober 1994 sålde till L-E. L. och K.N. – – –

Utredning

Med anledning av anmälan har överförmyndarnämndens akt i ärendet rörande R.E. lånats in. Av handlingarna framgår bl.a. följande.

Genom ett köpekontrakt den 31 oktober 1994 sålde R.E. sin fastighet Olsbacka 21:1 i Gävle kommun till L-E. L. och K.N. Köpets fullbordan gjordes emellertid beroende av villkor, nämligen att köparna fick sin fastighet försåld och beviljades ett lån. Enligt kontraktet skulle köpet återgå om villkoren inte uppfylldes senast den 1 mars 1995. Parterna ingick ett tilläggsavtal den 28 februari 1995. Enligt tilläggsavtalet överenskom parterna om att förlänga klausulen om villkoren till den 1 juli 1995.

När överförmyndarnämnden fick kännedom om köpekontraktet skrev nämnden till L-E. L. och K.N. den 12 april 1995 och anförde därvid följande.

Om det finns fler handlingar Ni vill åberopa eller något annat Ni vill framföra i denna sak, måste Ni snarast lämna uppgift om detta. Har så ej skett senast den 25/4 1995 kommer gode mannen ändå att lämna fastigheten till försäljning på den öppna marknaden.

Överförmyndarnämnden inhämtade upplysningar från en läkare om R.E:s hälsotillstånd vid de tidpunkter då hon undertecknade köpekontraktet respektive tilläggsavtalet bl.a. för att utröna om R.E. då förstod innebörden av sina åtgärder.

Därefter har ytterligare skriftväxling följt mellan överförmyndarnämnden å ena sidan och L-E. L. och K.N. å andra sidan. Nämnden har den 14 augusti 1995 meddelat L-E. L. och K.N. att fastigheten nu kommer att säljas genom mäklare. Dessa har å sin sida meddelat överförmyndarnämnden att de motsätter sig en försäljning med hänvisning till att de har slutit ett giltigt köpeavtal beträffande fastigheten med R.E.

Överförmyndarnämnden har den 23 oktober 1995 godkänt en köpehandling genom vilken den gode mannen den 13 oktober 1995 säljer R.E:s fastighet till utomstående personer.

I en remiss har överförmyndarnämnden anmodats att redogöra för vilka överväganden som legat till grund för nämndens åtgärder sedan köpekontraktet mellan R.E. samt L-E.L. och K.N. blivit känt för nämnden. – – –

Överförmyndarnämnden har inkommit med ett yttrande enligt följande.

Muntliga uppgifter om en genomförd alt. förestående fastighetsförsäljning förekom i samband med godmansförordnandet. Detta föranledde inga omedelbara åtgärder från överförmyndarenhetens sida, eftersom det i sådana fall ankommer på gode mannen att bilda sig en uppfattning om saken och bevaka huvudmannens rätt inom ramen för sitt förordnande.

Köpekontraktet inkom till överförmyndarenheten den 11.4.1995. Någon ansökan om godkännande av detta kontrakt har inte ingivits av gode mannen.

Enligt kontraktet som var dagtecknat den 30.10.1994 förvärvade paret L./N. R.E:s fastighet Gävle Olsbacka 21:1 mot en köpeskilling av 378.000 kr, vilket belopp motsvarar taxeringsvärdet. Avtalet villkorades av att köparna senast den 1.3.1995 skulle få sin fastighet såld och därtill beviljats lån å 100.000 kr.

Den 24.4.1995 inkom ett tilläggsavtal underskrivet den 27.2.1995 enligt vilket köparna beviljas förlängd frist till den 1.7.1995.

Med hänsyn till uppgifterna i det läkarintyg som låg till grund för godmansförordnandet – vari bl a anges att R.E. periodvis var så desorienterad att hon trodde att den år 1992 avlidne maken alltjämt levde och att hennes tillstånd var sådant att hon uppenbarligen inte förstod vad saken (=godmansförordnandet) gällde – skickades en skrivelse till den intygsskrivande läkaren dr Einar Mägi med begäran om vissa kompletteringar. Av hans svar, vilket inkom den 26.4.1995, framgår dels att R.E. efter det att intyget skrevs den 10.1.1995 "...överhuvudtaget inte förstår innebörden av en försäljning, hon kan inte bedöma priset, troligen har hon till viss del styrts av omgivningen", dels att det var mycket osannolikt att hon vid tidpunkten för köpekontraktets undertecknande i oktober 1994 på ett rationellt sätt kunnat bedöma en fastighetsförsäljning. På denna senare punkt råder dock osäkerhet, då bedömningen vilar på journalhandlingar och personalens anamnes.

Överförmyndarnämnden och dess tjänstemän är mycket väl medvetna om att ett godmanskap i sig inte medför någon inskränkning av huvudmannens rättshandlingsförmåga. Verkningarna av avtal som huvudmannen ingår får vid behov bedömas mot bakgrunden av lagen (1924:323) om verkan av avtal som slutits under påverkan av en psykisk störning.

Såsom ovan anförts finns ett läkarintyg som otvetydigt anger att R.E. i vart fall efter den 10.1.1995 ej längre var i stånd att förstå innebörden av en försäljning. Det får därför anses klarlagt att det vid tidpunkten för tilläggsavtalets undertecknade den 28.2.1995 förelåg sådana förhållanden som avses i 1924 års lag. Tilläggsavtalet är således ogiltigt. Köpekontraktet förföll när den första tidsfristen utlöpte, d v s den 1.3.1995. Vid tidpunkten för godmansförordnandet fanns således inget giltigt kontrakt!

Någon anledning att ompröva denna bedömning har inte framkommit. Vi kan inte finna det vara förenligt med det syfte som bär upp förmynderskaps-

lagstiftningen att medverka till att en förvirrad, desorienterad åldring förmås avyttra sin egendom till uppenbart underpris.

Det finns heller ingen anledning att bedöma tilläggsavtalet mildare – som en enkel formalitet som inte kräver så mycket av sinnesnärvaro – eftersom det endast upptar en klausul rörande förlängd frist för köparna. Klausulen medför nämligen en ensidig bundenhet för R.E., varigenom hon under avsevärd tid får bära kostnader för en fastighet som hon ej kan bebo. Då köparna haft svårigheter att finansiera köpet t o m på den ytterst förmånliga prisnivå som kontraktet anger, är det väl inte osannolikt att fristen senare behövt förlängas ytterligare, med ytterligare kostnader för R.E. som följd.

Någon behörig ansökan om godkännande av det aktuella kontraktet jml 15 kap. 15 § föräldrabalken jfrd med 15 kap. 20 § samma balk[2] har ej inkommit. Oaktat detta har överförmyndarenheten varit verksam för att söka finna en lösning som i rimlig grad tillgodoser de tilltänkta köparnas anspråk på ersättning för de tjänster de utfört åt R.E. och hennes avlidne make. Överförmyndarenheten har härvid beaktat den serviceskyldighet som följer av 4 § förvaltningslagen. Givetvis har överförmyndarenhetens kontakter med paret L./N. skett i fullt samförstånd med gode mannen.

Vår tanke har varit att genomföra en försäljning till paret L./N. mot en köpeskilling motsvarande marknadsvärdet minus det belopp som kan anses utgöra skälig ersättning. Vid de kontakter som förevarit med paret L./N. har framförts den preliminära uppfattningen att en gottgörelse i storleksordningen 150.000 kr kunde vara rimlig. Beloppet ansågs motsvara värdet av utförda tjänster, generell friskrivningsklausul och inbesparad mäklarprovision. När det senare blev känt att R.E. testamenterat legat å 25.000 kr vardera till paret L./N., framfördes till dem att dessa legat – såsom uttryck för uppskattning av parets arbetsinsatser och omtanke – måste inrymmas i det angivna beloppet 150.000 kr. – – –

Bedömning

– – – Som överförmyndarnämnden framhållit i sitt remissvar inverkar ett godmansförordnande inte på huvudmannens rättsliga handlingsförmåga. Principiellt är den gode mannen endast att betrakta som ett biträde åt huvudmannen. För vissa dispositioner från den gode mannens sida, t. ex. överlåtelse av fast egendom, krävs överförmyndarens samtycke. Däremot krävs inte överförmyndarens samtycke när huvudmannen själv gör sådana dispositioner. Huvudmannen kan alltså med bindande verkan för honom själv och för motparten ingå avtal. Varken överförmyndaren eller den gode mannen har laglig rätt att upphäva avtalet. Det ankommer alltså inte på överförmyndaren att avgöra om ett avtal är ogiltigt t.ex. med stöd av lagen (1924:323) om verkan av avtal som slutits under påverkan av psykisk störning. Föreligger tvist om avtalets giltighet får tvisten avgöras av allmän domstol enligt allmänna civilrättsliga regler. God man har behörighet att å sin huvudmans vägnar väcka talan om ett avtals ogiltighet.

I förevarande ärende hade R.E. redan innan god man förordnades för henne ingått ett avtal om försäljning av fastigheten. Om villkoren i avtalet hade uppfyllts, hade hon med bindande verkan kunnat fullfölja försäljningen även sedan god man hade förordnats för henne. I enlighet med vad jag anfört ovan ankom det inte på överförmyndarnämnden att bedöma avtalets giltighet. Det förelåg självfallet inte heller något utrymme för överförmyndarnämnden

---

2 Överförmyndarnämnden har hänvisat till föräldrabalken i dess lydelse före den 1 juli 1995.

att försöka ändra på villkoren i köpehandlingen genom att förhandla om köpeskillingens storlek. Nämnden har således gjort en total felbedömning av rättsläget. Den möjlighet som stod överförmyndarnämnden och den gode mannen till buds för att få till stånd en ändring av avtalet var att väcka talan därom vid domstol. Sammantaget är jag starkt kritisk till nämndens agerande. Handläggningen hade kunnat medföra ett skadeståndsansvar för R.E. i förhållande till motparterna, nämligen om villkoren hade uppfyllts och köpet inte hade fullbordats från R.E:s sida. Hade fastigheten sålts av den gode mannen före den 1 juni 1995 hade det varit frågan om s.k. tvesalu. Även i det fallet kunde R.E. ha ådragits ett skadeståndsansvar. Försäljningen till tredje man kom dock till stånd först sedan försäljningen till L-E. L. och K.N. hade förfallit till följd av att villkoren i köpekontaktet inte hade uppfyllts inom angiven tid.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Hela den statliga och kommunala förvaltningen

Initiativärende: Offentliga förvaltningars skyldighet att hålla öppet under s.k. klämdagar

(Dnr 2218-1996)

Initiativet

Den 4 juni 1996 upprättades en promemoria inom riksdagens ombudsmannaexpedition med följande innehåll.

Kristi Himmelsfärds dag inföll år 1996 torsdagen den 16 maj. Fredagen den 17 maj utgjorde därför en s.k. klämdag, alltså en vardag mellan två "arbetsfria" dagar.

Enligt uppgifter i klagoskrifter och i massmedia har ett antal myndigheter hållit stängt fredagen den 17 maj 1996. Till dessa hör

Arjeplogs kommun. Bjuvs kommun. Degerfors kommun. Finspångs kommun. Hammarö kommun. Karlskoga kommun. Karlstads kommun. Kiruna kommun. Klippans kommun. Kristianstads kommun. Munkedals kommun. Munkfors kommun. Sandvikens kommun. Svalövs kommun. Vellinge kommun. Ängelholms kommun.

Kristianstads läns allmänna försäkringskassa, bl.a. lokalkontoren i Båstad, Klippan, Perstorp, Åstorp och Örkelljunga. Värmlands läns allmänna försäkringskassa. Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa.

Länsarbetsnämnden i Kristianstads län, arbetsförmedlingskontoret i Åstorp. Arbetsförmedlingen och Arbetsmarknadsinstitutet i Västernorrlands län.

Lantmäterimyndigheten i Hallands län och i Värmlands län.

Pastorsexpeditionen i Selångers församling.

Följande kommunala bolag: Karlstads Bostads AB. AB Timråbo.

JO har tidigare (beslut den 8 november 1990, dnr 1590-1990) uttalat att en total stängning av en kommunal förvaltning under en hel arbetsdag är mindre väl förenlig med tryckfrihetsförordningens regelsystem om tillhandahållande av allmän handling liksom förvaltningslagens bestämmelse om att myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Ett ärende bör mot bakgrund därav läggas upp beträffande de myndigheter som enligt vad som framgått hållit helt stängt fredagen den 17 maj 1996. Respektive myndighet eller centralmyndighet bör därefter föreläggas att inkomma med yttrande över saken.

Utredning

JO beslutade ta upp saken till utredning och remitterade promemorian i enlighet med vad som där angavs.

Samtliga myndigheter och bolag inkom med remissvar.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) anförde genom generaldirektören Göte Bernhardsson följande.

Länsarbetsnämnden i Kristianstads län, arbetsförmedlingskontoret i Åstorp.

AMS har inhämtat följande uppgifter från länsarbetsnämnden i Kristianstads län och Arbetsförmedlingen i Åstorp. Fredagen den 17 maj hade arbetats in. Den dagen var dock länsarbetsnämndens växel, kassa och diarium öppna mellan kl. 9 och kl. 11. Flera av arbetsförmedlingarna i länet var öppna hela dagen. Arbetsförmedlingen i Åstorp höll stängt. Genom anslag på förmedlingens dörr och information på telefon, som var ansluten till kommunens växel, lämnades allmänheten information om att kunder kunde vända sig till länsarbetsnämndens telefonväxel för vidare befordran till en jourhandläggare på orten mellan kl. 9 och kl. 11. Jourhandläggaren kunde inställa sig på kontoret inom 10 minuter.

AMS anser att Länsarbetsnämnden och Arbetsförmedlingen har uppfyllt kraven på tillgänglighet i tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen.

Arbetsförmedlingen och Arbetsmarknadsinstitutet i Västernorrlands län.

Från Länsarbetsnämnden i Västernorrlands län har AMS inhämtat följande uppgifter. Alla arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut i länet hade arbetat in fredagen den 17 maj och hade stängt hela dagen. Detta hade meddelats allmänheten genom tidningsannonser onsdagen den 15 maj och anslagits på förmedlingarnas/institutens dörrar. Länsarbetsnämndens expedition och diarium hade öppet mellan kl. 8 och kl. 12 för att tillgodose kraven i tryckfrihetsförordning och förvaltningslag. Detta hade också anslagits på nämndens dörr.

AMS anser att det kan vara tveksamt om författningskraven på tillgänglighet helt har uppfyllts när det gäller arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut i Västernorrlands län. AMS kommer att ta upp detta med Länsarbetsnämnden så att tillgängligheten förbättras nästa gång myndigheten har stängt en "klämdag".

Fem kommuner, nämligen Bjuv, Finspång, Klippan, Svalöv och Ängelholm avgav yttranden vari man åberopade i huvudsak likalydande skäl. Bjuvs kommun anförde för sin del följande.

Utredning

Vissa dagar under ett år utgör s k "klämdag". Det innebär att en enstaka vardag infaller mellan två arbetsfria dagar i samband med helgdag. Av tradition är det vanligt förekommande att administrativa förvaltningar, som t ex kommunkontor, stänger helt vid sådana tillfällen. Inför stängningen informeras allmänheten genom olika åtgärder. I detta fall via annonser i HD, NST och Arbetet.

Skälet till att man ansett sig kunna stänga de administrativa kontoren helt under den aktuella fredagen mellan Kristi Himmelfärds dag och lördagen är givetvis att kommunen som arbetsgivare på så sätt kunnat bereda berörd personal möjlighet till sammanhängande ledighet. Det torde dessutom vara mycket få, i en kommun av vår storlek, som under denna dag har något ärende till de administrativa kontoren för att t ex ta del av allmänna handlingar.

De administrativa kontoren i Bjuv omfattar kanslienhet, ekonomienhet, personal- och löneenhet, tekniska enheter, barn- och utbildningsenhet, socialkontor samt kultur- och fritidsförvaltning. Kommunens direktvalsväxel möjliggjorde att tjänstgörande befattningshavare ute i verksamheten kunde nås genom direktval.

Ledigheten inom administrationen inarbetas under året. Möjligheten till inarbetning är begränsad till en fastställd klämdag per år.

Frågan gäller om det är förenligt med offentlighetsprincipen att en kommun stänger kommunkontoret under en s k klämdag. Motstridiga intressen finns mellan å ena sidan allmänhetens rätt till service och insyn i den kommunala verksamheten, å andra sidan kommunens rätt att planera och förlägga arbetstiden för personalen och personalens rätt till ledighet efter inarbetning av arbetstid. Frågan aktualiserar även principen om den kommunala självstyrelsen.

Enligt 4 § förvaltningslagen har myndigheter en allmän serviceplikt gentemot allmänheten. Myndigheternas tillgänglighet för allmänheten regleras i 5 § samma lag, där det sägs att myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Paragrafen hindrar inte att myndigheten begränsar sitt öppethållande om allmänheten underrättas om det på lämpligt sätt. I övrigt finns inga närmare bestämmelser om i vilken utsträckning myndigheterna måste vara öppna.

I 2 kap. 3 § och 12-13 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) ges regler om allmänna handlingars offentlighet och om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar och i 15 kap. 4 § sekretesslagen finns bestämmelse om enskilds rätt att få uppgift ur allmän handling. Samtliga dessa regler förutsätter en tillgänglighet hos myndigheterna. Det finns dock inte heller i dessa lagar något uttalat krav på att myndigheterna måste vara öppna samtliga arbetsdagar för att tillgodose offentlighetsprincipen.

En efterlevnad av förvaltningslagens regler om service och offentlighetsprincipens regler om insyn förutsätter att myndigheter håller öppet i tämligen vid omfattning. Hur höga krav som skall ställas på tillgängligheten måste dock enligt kommunens mening bedömas lokalt utifrån dels dagens arbetssituation, dels vilka behov av tillgänglighet som finns och vilka praktiska möjligheter en kommun har att lösa frågan om tillgänglighet. I avsaknad av lagregler måste en rimlig avvägning göras. Frågan om ledighet för personalen är i viss utsträckning kollektivavtalsreglerad.

Frågan om vilka konkreta minimikrav på öppethållande som reglerna i TF och övriga lagar kan anses ställa på kommunerna har behandlats tidigare av JO (dnr 2249-1985, 58-1987, 622-1987 och 1590-1990). Ett av fallen avsåg en kommun som hade låtit personalen arbeta in två klämdagar i januari, vilket medförde att kommunkansliet hölls stängt en hel vecka. Det andra fallet avsåg en nämnd som hade stängt en hel dag för att personalen skulle genomgå en utbildning. JO uttalade beträffande det första fallet att stängningen de båda dagarna var mindre väl förenlig med det berörda regelsystemet, då allmänheten under en hel vecka avstängdes från tillgången av allmänna handlingar. Enligt JO hade kommunen bort tillse att "åtminstone under någon av de berörda dagarna" tillgodose offentlighetsprincipen. Detta skulle kunna tolkas som om det skulle vara tillåtet att ha stängt under i vart fall någon klämdag. JO har inte uttalat att det är olagligt att stänga utan endast uttalat att en stängning är "mindre väl förenlig med offentlighetsprincipen", vilket kan tolkas så att förfarandet eventuellt är olämpligt om stängningen avser en längre period men dock inte olagligt.

Enligt JO bör kommunerna eftersträva att iaktta den nivå av öppethållande som allmänna verksstadgan föreskriver för det statliga området, d v s minst två timmars öppethållande under klämdagar. JO säger dock att man får "godta att den nivån inte alltid upprätthålls i alla kommuner". I de allra minsta kommunerna kan det sålunda vara försvarligt med vissa mindre begränsningar. Detta JO-uttalande kan tolkas så att det skulle kunna vara möjligt att stänga helt under en klämdag. Hänvisningen till allmänna verksstadgans regler kan ifrågasättas. Skillnaden mellan att ha stängt helt och att ha öppet under t ex två timmar under dagen är inte så stor. Även ett starkt begränsat öppethållande med reducerad personal kan medföra en risk för att allmänhetens behov av insyn inte kan tillgodoses fullt ut. Även i detta fall sker onekligen en viss inskränkning i servicen och insynen.

JO uttalade vidare beträffande det andra fallet att det undantagsvis kan godtas att en kommunal myndighet håller stängt någon enstaka dag om syftet är att bereda personalen tillfälle att delta i utbildning. Om detta syfte kan motivera en inskränkning i offentlighetsprincipen borde även syftet att bevilja personalen rätt till kollektivavtalsenlig ledighet kunna motivera en stängning under en enstaka dag.

En stängning av en kommunal förvaltning kan komma i viss konflikt med offentlighetsprincipen. Då det emellertid inte finns något lagenligt krav på ett öppethållande varje arbetsdag kan en tillfällig stängning och enstaka klämdag dock inte anses stå i direkt strid med lagen. JO:s tidigare avgöranden kan tolkas så att det finns en viss möjlighet att stänga under en klämdag.

En tillfällig stängning måste anses medföra ett så litet ingrepp i allmänhetens möjligheter att ta del av allmänna handlingar och rätten till service att förfarandet måste kunna accepteras. Det är kommunens uppfattning att allmänheten i mycket ringa utsträckning har behov av att utnyttja kommunal administrativ service under en enstaka klämdag. Det har visat sig erfarenhetsmässigt att posten till kommunen är av mindre omfattning än efter en vanlig helg. Inskränkningen i allmänhetens rätt till service och insyn på grund av stängningen måste betraktas som av mycket ringa betydelse. Stängningen innebär inte att allmänheten eller pressen förvägras rätten att ta del av allmänna handlingar utan endast att möjligheten förskjuts någon dag.

Akuta behov av hjälp från myndigheternas sida såsom sjukvård, socialtjänst och räddningstjänst tillgodoses genom jourtjänstgöring. Behovet av att ta del av handlingar är däremot sällan så akut att det alltid måste tillgodoses omedelbart.

Av 10 § förvaltningslagen följer att en handling anses inkommen då den anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman tillhanda. Den kompletterande regeln i paragrafens andra stycke gör att ingen rättsförlust kan drabba den som lämnat in en handling i kommunens lokaler från arbetstidens slut onsdagen den 15 maj till strax före arbetstidens början måndagen den 20 maj. Även för handlingar som avskiljts för kommunens räkning på posten under den stängda perioden finns särskilda regler. Registrering av inkommande handlingar saknar betydelse för frågan om vid vilken tidpunkt en handling skall anses inkommen till en myndighet.

Information om stängningen har lämnats i förväg till allmänheten och pressen både i annonser och genom anslag. Journalisterna har getts särskild information i förväg. Det anses i kommunen som ett vedertaget förfarande att kommunhuset har stängt under en klämdag. Några klagomål från allmänhetens sida har inte framförts över stängningarna.

Varje kommun kan bäst själv avgöra vilken servicenivå som måste upprätthållas i den egna kommunen under en klämdag. Behovet av öppethållande kan variera mellan stora och små kommuner, liksom möjligheten att praktiskt lösa tillgängligheten under dessa dagar. Det kan vara svårare att upprätthålla någon form av öppethållande i mindre kommuner. Det är därför olämpligt med ett generellt krav på att samtliga kommuner måste ha ständig tillgänglighet.

Kommunen anser att frågan ytterst handlar om var gränserna för den kommunala självstyrelsen skall gå. Enligt 3 § andra stycket lagen om instruktion för JO skall JO vid tillsynen över kommunala myndigheter beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. I den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse slås vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna fast. I artikel 6 sägs att utan hinder av mer allmänna lagregler skall kommunerna själva kunna bestämma om sina inre administrativa strukturer för att anpassa dem till de lokala behoven och för att säkerställa en effektiv förvaltning. Kommunens öppethållande under någon enstaka klämdag utgör en sådan administrativ fråga som således

inte skall detaljregleras. Kommunen skall i stället ha rätt att utöva sin egen beslutanderätt.

Kristianstads kommun anförde i sitt yttrande att stadskansliets expedition hållit jouröppet kl. 9–12 vilket också framgått av annons. Enligt kommunen hade inga klagomål framförts över den reducerade servicen denna dag och endast ett fåtal besök till stadskansliet registrerades.

Vellinge kommun uppgav att man sedan 1987 alltid hållit de centrala förvaltningarnas post-/diariefunktioner bemannade två timmar varje klämdag. Tidningsuppgiften om att kommunen skulle ha hållit stängt var felaktig.

De allmänna försäkringskassorna i Kristianstads län och i Västernorrlands län, Arjeplogs kommun och AB Timråbo ifrågasatte i sina remissvar bl.a. behovet av att hålla öppet.

Degerfors, Munkfors och Sandvikens kommuner samt Karlstads Bostads AB ansåg inte att det i beaktande av tidigare JO-uttalanden skulle föreligga något hinder mot att hålla stängt enstaka klämdagar.

Kyrkoherden i Selångers församling uppgav sammanfattningsvis följande.

Mot bakgrund av folkbokföringens överförande den 1 juli 1991 från pastorsämbetet till lokala skattemyndigheten, de anvisningar som lämnats av domkapitlet i Härnösands stift angående expeditionstider vid prästvakanser, de relativt få ärenden av förvaltningskaraktär som Selångers församling har och den möjlighet till kontakt som allmänheten har med församlingen i övrigt finner undertecknad att Selångers församling har uppfyllt de krav som kan ställas på församlingens kyrkokommunala förvaltning.

Lantmäteriverket (för Lantmäterimyndigheterna i Hallands län och Värmlands län), Värmlands läns allmänna försäkringskassa samt Hammarö, Karlskoga, Karlstad, Kiruna och Munkedal kommuner förklarade sig beredda att följa JO:s kommande beslut i saken.

Rättslig reglering

I 2 kap. regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter hänvisas till tryckfrihetsförordningen (TF) beträffande rätten att ta del av allmänna handlingar.

Offentlighetsprincipen ger den enskilde rätt att ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheter, vissa offentligt ägda bolag m.fl. under förutsättning att sekretess inte utgör hinder. Föreligger inte hinder mot ett utlämnande, skall en begärd handling lämnas ut genast eller så snart det är möjligt (2 kap. 12 § TF). Skyndsamhetskravet i TF inträder i och med att en framställan görs hos myndigheten. TF innehåller däremot inga regler om i vilken utsträckning det skall vara möjligt att hos en myndighet göra framställan om att få ta del av en allmän handling. Regler om statliga myndigheters öppethållande har tidigare funnits intagna i allmänna verksstadgan (1965:600). Enligt huvudregeln i 14 § skulle arbetet förläggas till vardagar utom lördagar. Enligt 14 § kunde emellertid en vardag göras arbetsfri. I sådant fall skulle enligt 15 § registrators- och kassakontor hålla öppet minst två timmar. Allmänna verksstadgan upphävdes den 1 januari 1988.

I förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet. I 5 § föreskrivs att myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Bestämmelsen i 5 § gäller för både statliga och kommunala myndigheter.

Bedömning

JO Lavin anförde i sitt beslut den 12 december 1996 följande.

Frågan om myndigheters möjlighet att hålla stängt enstaka arbetsdagar har prövats tidigare av JO. I det ovan i promemorian omtalade ärendet med dnr 1590-1990 som gällde Malmö kommun anförde JO Ragnemalm följande.

Ärendet gäller frågan, huruvida det av kommunen här tillämpade förfarandet är förenligt med bl.a. offentlighetsprincipen.

Reglerna i tryckfrihetsförordningen (TF) om tillhandahållande av allmän handling, liksom bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) om myndigheters skyldighet att föra någon form av register eller diarium över sina handlingar, förutsätter att myndigheterna kontinuerligt håller öppet i tämligen vid omfattning.

Enligt 5 § förvaltningslagen (1986:223) skall myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Bestämmelsen hindrar, att myndigheter stänger helt men utesluter inte, att de begränsar sitt öppethållande.

Allmänna regler saknas om i vilken omfattning kommunala myndigheter skall hålla öppet för allmänheten. En kommunal myndighet får dock inte begränsa öppethållandet på ett sådant sätt, att medborgarnas rätt enligt de återgivna reglerna i TF och sekretesslagen träds för när.

I nu aktuellt ärende har enligt vad som framkommit i remissvaret förvaltningarnas öppethållande under klämdagen varit skiftande. Vissa förvaltningar har fungerat i stort sett som vanligt, andra har haft jouröppet medan slutligen en del expeditioner varit stängda. Gemensamt för samtliga förvaltningar har dock varit att informationen till allmänheten varit dålig; bl.a. var den centrala telefonväxeln stängd.

Jag har i ett tidigare beslut den 30 juni 1988 (dnr 956-1988) i ett ärende rörande stängning av Nacka kommuns samtliga förvaltningar under en dag anfört följande:

Dåvarande JO Sigvard Holstad uttalade i beslut den 30 juni 1987 i ett liknande ärende, att kommunerna i regel bör eftersträva att iaktta den nivå av öppethållande som den då gällande allmänna verksstadgan (1965:600) föreskrev för det statliga området; under s.k. klämdagar skall tiden för öppethållande vara minst två timmar. Endast i de allra minsta kommunerna kan det vara försvarligt med vissa mindre begränsningar.

Mot denna bakgrund kan ifrågasättas om det kan anses acceptabelt att i en kommun av Nackas storlek helt stänga samtliga förvaltningar inom kommunen på sätt som här skett. Jag delar JO Holstads ovan redovisade uppfattning om principerna för öppethållande inom den kommunala sektorn. Nacka kommun borde sålunda ha hållit sina förvaltningar öppna för allmänheten under i vart fall två timmar den aktuella dagen. En sådan begränsning av det normala öppethållandet bör naturligtvis i god tid och på lämpligt sätt meddelas allmänheten.

Då en total stängning under en hel arbetsdag således är mindre väl förenlig med det berörda regelsystemet, borde Malmö kommun ha hållit öppet på sätt och i den omfattning som redovisats ovan, dvs. under minst två timmar. Givetvis borde allmänheten ha informerats därom. Jag finner det

anmärkningsvärt, att en kommun av Malmös storlek inte synes ha varit medveten om sin skyldighet i nu aktuellt hänseende.

Mot bakgrund av vad som från kommunens sida upplysts om planerade åtgärder för att tillgodose berörda intressen finner jag det inte påkallat att vidare uppehålla mig vid det inträffade.

Jag ansluter mig här till vad JO Ragnemalm uttalat. Det innebär att även jag anser att en total stängning under en hel arbetsdag är mindre väl förenlig med regelsystemet, men att en i förväg tillkännagiven inskränkning i öppethållandet till minst två timmar under en dag skulle kunna accepteras. Vad det i sistnämnda avseende gäller är att expeditionen håller öppet under minst två timmar och att någon eller några tjänstemän tillser att allmänheten erhåller den service som följer av reglerna om allmänna handlingars offentlighet och om myndigheternas tillgänglighet. Enligt min mening kan detta åliggande inte anses särskilt betungande för myndigheterna och deras anställda.

Vidare vill jag peka på att klämdagen är en normal arbetsdag om vilken arbetsgivare och arbetstagare träffat överenskommelse om att arbetet i stället skall förläggas till annan tid för att bereda arbetstagarna en längre sammanhållen ledighet. Medelst sådana överenskommelser kan parterna naturligtvis inte inskränka eller påverka tillämpningen av grundläggande medborgerliga rättigheter.

De nu instundande jul- och nyårshelgerna utgör ett bra exempel på hur ett system med stängda myndigheter under klämdagar skulle kunna få helt orimliga konsekvenser. Fullt utnyttjat skulle det nämligen kunna innebära att en myndighet håller stängt från fredagen den 20 december 1996 till torsdagen den 2 januari 1997.

Av remissvaren framgår att allmänhetens behov av ett öppethållande under klämdagar på sina håll anses vara mycket litet och att en total stängning av myndigheten därför blivit en etablerad praxis. Jag har av remissvaren också funnit att ett inte ringa antal myndigheter inte delar JO:s uppfattning i frågan om myndigheters skyldighet att hålla öppet på klämdagar. Som ovan framhållits, berör frågan mycket viktiga medborgerliga principer. Ytterst ankommer det på statsmakterna att ta ställning till frågan. Med hänsyn härtill och vad som framförts i remissvaren överlämnar jag en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

Fråga om hantering och arkivering av betygshandlingar i tjänstetillsättningsärenden hos en socialförvaltning

(Dnr 2740-1995)

I en anmälan till JO anfördes klagomål mot socialförvaltningen i Halmstads kommun angående bristfälliga rutiner avseende hantering och arkivering av ansökningshandlingar till tjänster med därtill hörande meritförteckningar och betyg. Klaganden hävdade att han inte kunnat få del av vissa begärda handlingar hos förvaltningen med hänvisning till att dessa inte funnits eller återlämnats till den som sökt tjänsten.

Efter utredning uttalade *JO Lavin* i beslut den 24 september 1996 följande.

I tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. En handling är allmän om den förvaras hos myndighet och antingen kommit in dit eller upprättats där. Till myndigheten inkomna ansökningshandlingar och därvid fogade bilagor är således allmänna handlingar. Allmänna handlingar är som regel offentliga men kan i vissa fall vara sekretesskyddade. Inkomna handlingar i ärenden rörande tjänstetillsättning hos en myndighet är alltid offentliga.

Enligt 15 § arkivlagen (1990:782) får en kommunal myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller särskilt beslut av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige.

I förevarande fall har rutinerna beträffande handlingar i tjänstetillsättningsärenden vid socialförvaltningen sedan år 1990 varit att alla ansökningshandlingar beträffande de personer som har anställts har bevarats hos myndigheten medan betygshandlingar har återsänts. I ärendet har framkommit att socialnämnden inte haft stöd i något beslut av kommunfullmäktige för sin åtgärd att återsända betygshandlingar och således i detta avseende handlat i strid med arkivlagens bestämmelser. Med beaktande av att nämnden är medveten om att förfarandet har kunnat vara felaktigt finner jag inte anledning att vidare uppehålla mig vid saken.

Med den kritik som innefattas i det ovan anförda avslutas ärendet.

Handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar m.m. Fråga bl.a. om Socialstyrelsens stängning av och inskränkning i servicenivån vid den regionala tillsynsenheten i Jönköping under vissa dagar inneburit att styrelsen inte kunnat uppfylla skyndsamhetskraven i tryckfrihetsförordningen (TF)

(Dnr 2151-1996, 2230-1996 och 2803-1996)

Anmälan och utredning

I anmälningar till JO riktade Nina Strachal, som är journalist, kritik mot Socialstyrelsen, regionala tillsynsenheten i Jönköping. Hon anförde därvid bl.a. att tillsynsenheten felaktigt höll stängt vissa dagar, att hon vid besök hos enheten inte fick del av allmän handling förrän efter tre dagar, att de avgifter för kopior av allmän handling hon blev debiterad var felaktiga samt att hon blev illa bemött av de anställda hos tillsynsenheten.

Anmälningarna remitterades till Socialstyrelsen, verksledningen, för utredning och yttrande. I ärende dnr 2230-1996 efterremitterades dessutom en skrift från Nina Strachal till Socialstyrelsen. Socialstyrelsen (överdirektör Olof Edhag) inkom med ett remissvar.

Nina Strachal yttrade sig över remissvaret. Hon framförde i senare skrifter ytterligare klagomål mot Socialstyrelsens tillsynsenhet i Jönköping.

Föredraganden inhämtade per telefon kompletterande uppgifter från Socialstyrelsen, regionala tillsynsenheten i Jönköping.

Stf JO Norell Söderblom anförde i beslut den 31 januari 1997 följande.

Bedömning

Allmänt

Av bestämmelserna i 2 kap. 12 § TF framgår att en allmän handling som får lämnas ut, *genast eller så snart det är möjligt*, på stället utan avgift skall tillhandahållas den som önskar ta del av den. Denna föreskrift torde innebära, att handlingen skall lämnas ut så snart detta kan ske utan åsidosättande av andra, lika viktiga tjänsteåligganden (Håkan Strömberg: Handlingsoffentlighet och Sekretess 1995, s. 55). I 13 § samma kapitel föreskrivs rätt för den som önskar ta del av en allmän handling att även mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100), SekrL, skall den befattningshavare vid en myndighet som enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av en handling i första hand pröva frågan om en handlings utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Hänskjutande skall således förekomma bara när detta kan ske utan tidsutdräkt eller annan olägenhet för sökanden (jfr Corell m.fl.: Sekretesslagen. Kommentar till 1980 års lag med ändringar, tredje uppl. 1992, s. 442). I annat fall skall den som har hand om handlingen själv pröva frågan. Om han vägrar att lämna ut

en handling eller lämnar ut en handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall han på begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall vidare underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

Av 15 § avgiftsförordningen (1992:191) framgår att en myndighet kan ta ut en avgift för att den efter särskild begäran lämnar ut kopia av allmän handling. Enligt 16 § samma förordning skall en myndighet ta ut avgiften om en beställning omfattar tio sidor eller mer. Om någon är missnöjd med den avgift som tagits ut av honom enligt förordningens 15 § får han, enligt 23 §, inom 30 dagar efter den dag då avgiften betalades, hos myndigheten begära ett skriftligt beslut om avgiften. Beslutet kan enligt 24 § förordningen överklagas hos Riksskatteverket.

Fråga om utlämnande av allmän handling

Nina Strachal har hävdat att hon hindrats att bl.a. ta del av allmän handling p.g.a. att anställda assistenter hade semester (9–10 april 1996), och att Socialstyrelsen var stängd för en utbildningsdag (24 maj 1996). Nina Strachal har även anfört att hon inte fått del av allmän handling för att aktuellt ärende inte kunnat hittas och för att enhetens bägge jurister hade semester (12 juli 1996). Hon har i en senare skrift även pekat på att Socialstyrelsen avsett att hålla stängt med anledning av en planeringsdag (19 september 1996).

Allmänna regler saknas om hur myndigheter skall bemannas och i vilken omfattning myndigheter skall hålla öppet för allmänheten. En myndighet får dock inte begränsa öppethållandet på ett sådant sätt, att medborgarnas rätt enligt TF och sekretesslagen träds för när. JO har tidigare prövat frågan om öppethållande på s.k. klämdagar, se t.ex. JO:s beslut den 12 december 1996 i ärende dnr 2218-1996.

Av Socialstyrelsens remissvar framgår vilka möjligheter som funnits för allmänheten att komma i kontakt med Socialstyrelsens handläggare och att hos Socialstyrelsen få ta del av allmänna handlingar den 9–10 april och 24 maj. Socialstyrelsen har per telefon till föredraganden uppgivit att allmänheten hade samma möjlighet att få del av allmänna handlingar den 19 september 1996 som den 24 maj. Jag finner inte skäl att ifrågasätta dessa uppgifter och riktar inte någon kritik mot Socialstyrelsen i dessa fall.

Vad gäller händelsen den 11–12 juli 1996 har en normal sekretessprövning i Nina Strachals ärende rörande utlämnande av allmän handling i tre ärenden inte skett då handläggaren *dels* rörande ett ärende inte hittat akten, *dels* i de övriga två ärendena först velat konferera med någon av enhetens jurister i sekretessfrågan innan hon var beredd att tillmötesgå en Nina Strachals begäran. Då enhetens jurister inte funnits närvarande den 12 juli har en sådan prövning skett först efter helgen, den 15 juli 1996.

Vad först gäller akten som inte kunde återfinnas vill jag endast understryka det självklara i att tillsynsenhetens ledning har klara rutiner om förvaring av akter även under semestertider så att de utan svårighet kan återfinnas av närvarande personal. Vad avser övriga två ärenden vill jag anföra att det ovan nämnda skyndsamhetskravet i ärenden rörande utlämnande av allmän

handling enligt TF mildras av att myndigheten måste få skäligt rådrum för att avgöra om en efterfrågad handling kan vara sekretessbelagd enligt någon bestämmelse i SekrL. Handlingar vid Socialstyrelsen omfattas som regel av kvalificerad sekretess enligt 7 kap. 1 § SekrL och ett felaktigt utlämnande kan få irreparabla konsekvenser för den enskilde. Det får därför anses rimligt att en begäran om utlämnade i tveksamma fall underställs tillsynsenhetens anställda jurister och att ett utlämnande p.g.a. juristernas frånvaro kan få anstå en kortare tid, som i detta fall en arbetsdag. Jag kan i sammanhanget hänvisa till JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 377 f.

Nina Strachal har i anmälan också gjort gällande att hon efter besök hos Socialstyrelsen den 31 maj 1996 först efter tre dagar fått del av begärda handlingar. Hon har i en senare skrift till JO uppgett att hon vid besök hos Socialstyrelsen inte samma dag fått ta del av de handlingar hon begärt.

Ärenden rörande utlämnande av allmän handling skall, som ovan nämnts, handläggas med snabbhet. Myndigheten och den enskilde kan självklart i sådana ärenden, ofta av praktiska skäl, komma överens om en ordning som innebär ett avsteg från TF:s krav på skyndsamhet.

Socialstyrelsen har i sitt remissvar uppgett att styrelsen och Nina Strachal våren 1996 träffat en överenskommelse om hur Nina Strachal praktiskt skulle få del av begärda handlingar. Denna ordning har enligt styrelsen inneburit att Nina Strachal en gång per vecka fått del av de handlingar hon tidigare i veckan beställt. Nina Strachal har i sin påminnelseskrift förnekat att en sådan överenskommelse träffats. Vilken ordning som i detta fall gällt mellan Socialstyrelsen och Nina Strachal är därför inte helt klarlagt. Jag finner inte anledning anta att ytterligare utredning från min sida skulle kunna bringa klarhet i saken och går därför inte vidare i denna del.

Fråga om Socialstyrelsens uttagande av avgift för kopia av allmän handling

Vad som förevarit mellan Socialstyrelsen och Nina Strachal i denna del är inte fullständigt klarlagt. Socialstyrelsen har i sitt remissvar dock uppgivit att en överenskommelse träffats med Nina Strachal om att hon skulle faktureras beställningarna av kopior av de allmänna handlingarna i efterskott och att Socialstyrelsen, då Nina Strachal besökte enheten flera gånger per vecka, i enlighet med praxis sett samtliga beställningar under samma vecka som en beställning.

Nina Strachal har inte bemött vad Socialstyrelsen anfört rörande överenskommelsen om fakturering. Jag utgår därför ifrån att en sådan överenskommelse träffats. Enligt min mening kan det inte anses strida mot avgiftsförordningen att, som Socialstyrelsen gjort i detta fall, se samtliga beställningar under en vecka som en enda beställning. Saken har också som jag ovan redovisat ytterst kunnat överklagas till Riksskatteverket för avgörande. Jag finner därför inte skäl att rikta någon kritik mot Socialstyrelsen i denna del.

Vad Nina Strachal ytterligare anfört i denna fråga föranleder inget uttalande från min sida.

Bemötande

Socialstyrelsen har i sitt remissvar hävdat att Nina Strachal av de anställda har bemötts på ett korrekt sätt. Nina Strachal har i sin påminnelseskrift vidhållit vad hon anfört i sin anmälan till JO. Jag finner inte motiverat att ytterligare utreda saken. Jag vill dock erinra Socialstyrelsen om det självklara i att allmänheten skall bemötas på ett korrekt sätt av de anställda vid tillsynsenheten och att enskilda ges reella möjligheter att i enhetens lokaler ta del av och kopiera allmänna handlingar.

Övrigt

Vad som i övrigt anförts av Nina Strachal föranleder ingen åtgärd från min sida.

Initiativärende: Sjukhus har underlåtit att på begäran av polis lämna ut uppgift rörande patient

(Dnr 1193-1997)

Initiativet

I ett TT-telegram den 17 mars 1997 med rubriken *"Försvunnen" låg på sjukhus – Polisen fick inget veta* redovisades hur polisen letade med helikopter och hund efter en försvunnen 60-åring sedan personalen på lasarettet i Borås vid förfrågan inte upplyst polisen om att mannen fanns där.

Sedan Landstingsstyrelsen i Älvsborgs läns landsting (arbetsutskottet) inkommit med remissvar anförde *JO Knöös* i beslut den 20 maj 1997 följande.

Rättslig reglering

I 15 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, föreskrivs att myndighet på begäran av annan myndighet skall lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Uppgift om att någon är inlagd på sjukhus omfattas av sekretessbestämmelserna i 7 kap. 1 § SekrL. En förfrågan huruvida en viss person är patient på ett sjukhus kan därför som regel inte lämnas ut om inte patienten själv samtyckt. Sekretessen hindrar emellertid inte att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (14 kap. 1 § SekrL). I 11 § 1 lagen (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården föreskrivs en skyldighet för hälso- och sjukvårdspersonal att lämna ut uppgift om huruvida någon vistas på sjukvårdsinrättning om uppgiften i ett särskilt fall begärs av bl.a. polismyndighet.

Jag kan således kort och gott konstatera att polisen haft en ovillkorlig rätt att få ut den efterfrågade uppgiften från lasarettet. Det är självfallet oacceptabelt om felaktiga upplysningar får till följd att polis helt i onödan måste sätta av resurser för spaning. Det inträffade synes emellertid mer bero på den mänskliga faktorn i ett enstaka fall än på bristande kunskaper om gällande lagstiftning. Då sjukhusledningen vidtagit åtgärder för att förebygga ett upprepande anser jag mig kunna låta det bero med vad som förevarit.

Med den kritik som ligger i gjorda uttalande avslutas ärendet.

Försäkringskassa har i journal antecknat att viss uppgift inte fick "delges" den försäkrade

(Dnr 2466-1996)

Den 30 april 1997 meddelade *JO Pennlöv* följande beslut i ett initiativärende.

Initiativet

Vid en genomgång av akten i S. socialförsäkringsärende med anledning av hans anmälan hit den 6 maj 1996 (ärende med dnr 1884-1996) har uppmärksammats att Uppsala läns allmänna försäkringskassa den 15 februari 1996 per telefon inhämtat vissa uppgifter rörande den försäkrade från en flygläkare. Vid kassans journalanteckningar från samtalet har kassan noterat att desamma inte får "delges den försäkrade om han begär kopia på innehållet i akten". Med anledning av vad som framkommit beslutade jag att inleda en utredning av saken.

Utredning

Genom remiss anmodades Uppsala läns allmänna försäkringskassa att yttra sig beträffande nämnda notering. I remissvaret har kassan – vik. direktören Leif Andersson – kortfattat redogjort för S. socialförsäkringsärende och anfört bl.a. följande.

Vi är väl medvetna om att uppgifter som inhämtats muntligen och som bedömts vara av betydelse för ett beslut och som av den anledningen dokumenterats i en journalanteckning inte kan undanhållas den försäkrade utom i vissa speciella fall. Någon sådan undantagssituation är det inte fråga om i detta fall. Vi är också medvetna om att det är försäkringskassan som självständigt avgör hur sekretessbestämmelserna ska tillämpas och inte uppgiftslämnaren.

Handläggarens notering om att uppgifterna från ifrågavarande telefonsamtal inte fick delges den försäkrade ger intryck av bristande kunskaper om förvaltningslagen och sekretessbestämmelserna. Vi vill med anledning av detta nämna att försäkringskassan vid utbildning i olika försäkringsfrågor även kommenterar tillämpliga avsnitt i förvaltningslagen och sekretessbestämmelserna. Under våren 1996 har kassan haft särskilda seminarier om förvaltningsrätt, offentlighet och sekretess för personalen.

Bedömning

Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) – FL – har en part rätt att ta del av det som tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Genom denna bestämmelse om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet tillförsäkras parten tillgång till handlingarna i sitt ärende. Parten kan härigenom bevaka sina intressen och också kontrollera hur myndigheten handlägger ärendet.

Rätten till partsinsyn är dock inte obegränsad. När det gäller sekretess hänvisar 16 § förvaltningslagen till 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100). Enligt sistnämnda lagrum är huvudregeln att sekretess inte hindrar att en part får del av sådant material för vilket sekretess gäller. Handlingarna eller annat material får emellertid inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i ärendet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Bestämmelsen om sekretess inom socialförsäkringsområdet finns i 7 kap. 7 § sekretesslagen. I paragrafens första stycke stadgas att sekretess gäller hos bl.a. allmän försäkringskassa i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring m.m. för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretessen också i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande själv i fråga om uppgift om hans hälsotillstånd, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas ut till honom. Denna undantagsregel utgör ett exempel på de i 14 kap. 5 § sekretesslagen åsyftade situationerna då partsinsynen kan begränsas.

Av remissvaret framgår att försäkringskassan inte ansett att någon sådan undantagssituation som anges i 7 kap. 7 § andra stycket sekretesslagen förelegat i det nu aktuella fallet. Vid sådant förhållande har således den försäkrade rätt att med stöd av 16 § FL ta del av ifrågavarande journalanteckning. Försäkringskassan har därför inte haft något stöd för den notering som gjorts om att undanhålla den försäkrade dessa uppgifter. Såsom angetts i remissvaret ankommer det på försäkringskassan att självständigt ta ställning till om uppgifter i ett ärende skall bli föremål för sekretess. Den prövningen skall göras i samband med att någon begär att få ta del av uppgiften i fråga. – En annan sak är att handlingar, som kan innehålla hemliga uppgifter, som en varningssignal kan förses med en särskild anteckning härom, s.k. hemligstämpel. Det torde dock sällan finnas anledning för en försäkringskassa att använda denna möjlighet. En läkares eller annan uppgiftslämnares uttalanden eller önskemål i fråga om sekretess är självfallet inte bindande för kassan men dennes inställning till saken kan kassan givetvis underrätta sig om, i vart fall om det kan föreligga synnerliga skäl att inte lämna ut uppgifterna till parten.

Jag vill i detta sammanhang också framhålla att enligt 17 § FL är en myndighet skyldig att före avgörandet av ett ärende kommunicera utredningsmaterialet med parten. Parten skall enligt detta lagrum således underrättas om vad som tillförts ärendet av någon annan och dessutom ges tillfälle att yttra sig över detta. Att den enskilde bereds tillfälle att yttra sig över utredningsmaterialet kan förhindra felbedömningar och förhastade beslut från myndigheterna. Vidare kan eventuellt förbisedda, undervärderade eller felaktiga faktauppgifter bemötas.

Reglerna om myndigheters kommunikationsskyldighet utgör tillsammans med bestämmelsen om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet några av de viktigaste garantierna för den enskildes rättssäkerhet. Det är grundläggande att myndighetens avgörande i ett ärende baseras enbart på material som parten beretts tillfälle att ta del av och yttra sig över.

Försäkringskassans yttrande visar att kassan känner till vilka bestämmelser som gäller inom det aktuella rättsområdet. Det inträffade torde därför ha sin grund i bristande kunskaper hos den enskilda handläggaren. Med hänsyn till att försäkringskassan har vidtagit utbildningsinsatser för berörd personal om förvaltningsrätt, offentlighet och sekretess finner jag inte att det finns anledning att vidta ytterligare åtgärder i saken.

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän;

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast i maj 1997 genom SFS 1997:561.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprövningsnämnd, riksdagens besvärsnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige, riksbankschefen och vice riksbankschefer, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra. Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttager regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år – den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra–fjärde styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han

skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

18 § Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan, att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat. Skall avgift utgå skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter.

Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition

Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare med ändringar t.o.m. den 2 september 1997

§ 1

Justitieombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår av *bilaga* till denna arbetsordning.

Ombudsmännen har följande ansvarsområden:

ChefsJO Claes Eklundh	Ansvarsområde 1
JO Jan Pennlöv	Ansvarsområde 2
Stf ombudsmannen Leif Ekberg	Ansvarsområde 3 (till dess att nyvald justitieombudsman tillträder)
JO Rune Lavin	Ansvarsområde 4

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Justitieombudsmännen skall samråda med chefsjustitieombudsmannen i fråga om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder även i övrigt i den utsträckning som befinns erforderlig.

§ 2

Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendet. Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendena. Om en justitieombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall överta ärendet.

Om befogenhet för chefsjustitieombudsmannen att bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon annan justitieombudsman oberoende av fastställda ansvarsområden föreskrivs i 15 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen).

§ 3

När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans ställe den justitieombudsman som anges i 16 § första stycket instruktionen. Vid ledighet för en ombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den ombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

§ 4

För beredning av klago- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef, byråchefer, avdelningsdirektörer, områdesansvariga föredragande samt föredragande med tidsbegränsad anställning. För byråcheferna fastställer chefsjustitieombudsmannen sakområden.

Hos varje ombudsman finns inrättat ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ enhet samt annan personal för särskilda uppgifter i den omfattning han bestämmer. I den administrativa enheten ingår personal för biträde med ekonomi- och personaladministrativa ärenden, intendenturfrågor och registrering samt expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Inom ombudsmannaexpeditionen finns även ett bibliotek.

Arbetsuppgifterna för personalen inom ärendekanslierna och administrativa enheten samt för biblioteksansvarig tjänsteman framgår av särskilda beskrivningar.

§ 5

Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Den administrativa enheten är underställd kanslichefen. Denne är vidare data-, arkiv- och utbildningsansvarig samt ansvarig för expeditionens lokaler och inventarier.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Han får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Kanslichefen får vidare

besluta i samtliga personalfrågor (anställningar, entlediganden etc.) beträffande ombudsmannaexpeditionens personal, dock inte om

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden om det inte är fråga om provanställning
2. disciplinansvar
3. åtalsanmälan
4. avstängning eller läkarundersökning
5. anställning och entledigande av byråchefer samt områdesansvariga föredragande

företräda Riksdagens ombudsmän i förhandlingar med personalorganisationerna med tillämpning av samtliga gällande avtal och andra bestämmelser för riksdagen och dess verk

besluta om semester och tjänstledighet för personalen vid ombudsmannaexpeditionen, dock ej för sig själv; ansökningar om tjänstledighet för längre tid än en månad skall dock överlämnas till chefsjustitieombudsmannen för beslut

förordna vikarie för personal som beviljats semester eller tjänstledighet

attestera fakturor och utbetalningsorder, bokföringsorder m.m. i det statliga redovisningssystemet

inventera kontantkassa

underteckna tjänstgöringsuppgifter, anställningsbevis och tjänstekort

besluta om utanordningar till extra föredragande och andra uppdragstagare

kvittera ut rekommenderad post till ombudsmannaexpeditionen

ombesörja månads- och årsstatistik.

§ 6

Byråcheferna skall var och en inom sitt sakområde i samråd med berörda ombudsmän fördela ärendena på föredragande. De får vidare besluta om remisser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna skall – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. De har också ansvar för redigeringen av referat och notiser som skall publiceras i JO:s ämbetsberättelse.

Om ett ärende är av större vikt bör det handläggas av en byråchef.

§ 7

Föredragandena får i de ärenden de tilldelats inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden. Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande justitieombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande justitieombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Vid tilldelningen av ärenden skall hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena skall eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Varje föredragande skall om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.

§ 8

En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som skall undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet.

Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition skall alltid sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En fotokopia av beslutet fogas till akten i ärendet.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

§ 9

För bibliotekets ledning finns en biblioteksnämnd, i vilken ingår en ombudsman, kanslichefen och biblioteksansvarig tjänsteman. Den ombudsman som skall ingå i nämnden utses av chefsjustitieombudsmannen.

Biblioteksnämnden beslutar i frågor om förvärv till biblioteket inom ramen för i JO:s internbudget anvisade medel samt har i övrigt överinseende över bibliotekets verksamhet.

§ 10

Personalen på registratorsexpeditionen biträder – utöver arbetsuppgifter enligt den särskilda arbetsbeskrivningen – med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet och lämnar erforderliga upplysningar med ledning av uppgifter ur datoriserade register och databaser, registratur, protokoll samt övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

§ 11

Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman, till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

§ 12

Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig.

§ 13

Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

§ 14

Registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag–fredag klockan 09.00–12.00 och klockan 13.00–15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar (dock ej fastighetsdomstolar, mål enligt lagen om rättegången i vissa hyresmål i Svea hovrätt samt ärenden rörande vattendomstols tillämpning av vattenlagen), Arbetsdomstolen; Domstolsverket.

Allmänna åklagare.

Polisväsendet (dock ej utlänningsärenden).

Ärenden rörande JO:s kompetensområde, skrifter med oklara yrkanden.

Ansvarsområde 2

Försvarsväsendet, vapenfri tjänst och övriga till Försvarsdepartementet hörande ärenden.

Exekutionsväsendet.

Kriminalvården.

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt, skattekontroll, uppbörd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter, vägtrafikskatt, hundskatt, arvs- och gåvoskatt, expeditionsavgifter, tullväsendet, Finansinspektionen, folkbokföring (inkl. namnärenden); övriga till Finansdepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Allmän försäkring (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring, inkomstprövade förmåner, barnbidrag, bidragsförskott samt familjebidrag och andra värnpliktsförmåner).

Förmynderskapsärenden (överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Hälso- och sjukvård, tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade, övrig omsorgsverksamhet; rättsmedicinska undersökningsväsendet, rättspsykiatriska undersökningsväsendet; tandvården, läkemedel.

Övriga till Socialdepartementet hörande ärenden utom ärenden rörande allmän försäkring och övriga socialförsäkringar, hälsoskydd samt serveringstillstånd.

Utbildningsväsendet och övriga till Utbildningsdepartementet hörande ärenden.

Ansvarsområde 4

Förvaltningsdomstolar.

Rättshjälp, Brottsoffermyndigheten, allmänna advokatbyråer, nådeärenden, fastighetsdomstolar, arrendenämnder, hyresnämnder, mål enligt lagen om rättegången i vissa hyresmål i Svea hovrätt samt ärenden rörande vattendomstols tillämpning av vattenlagen; övriga till Justitiedepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Arbetsmarknaden, arbetslöshetsförsäkring och övriga till Arbetsmarknadsdepartementet hörande ärenden, dock ej Arbetsdomstolen.

Plan- och byggnadsväsendet, lantmäteri- och kartväsendet.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort) och övriga till Kommunikationsdepartementet hörande ärenden.

Jord- och skogsbruk, jordförvärv, naturvård, miljö- och hälsoskydd, djurskydd, jakt, fiske, rennäring, veterinärväsendet, livsmedelskontroll samt övriga till Jordbruksdepartementet respektive Miljödepartementet hörande ärenden.

Konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering, aktiebolag, handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken, mönster och övriga till Närings- och handelsdepartementet hörande ärenden.

Utlänningsärenden inklusive medborgarskapsfrågor och ärenden rörande invandrares integration.

Räddningstjänst, ordningslagens tillämpning, lotterier och spel, serveringstillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som ej tillhör ansvarsområde 2 eller 3.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram).

Övriga till Inrikesdepartementet hörande områden.

Svenska kyrkan, statsbidrag till trossamfund samt övriga till Kulturdepartementet hörande områden.

Utrikesförvaltningen och övriga till Utrikesdepartementet hörande ärenden.

Riksdagsförvaltningen, riksdagens verk, allmänna val.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

Personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt remisser från riksdagen och från Regeringskansliet fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Personalorganisationen

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström
Byråchefen Sven Börjeson
Byråchefen Kristina Boutz
Byråchefen Jörgen Buhre
Byråchefen Christer Sjöstedt
Byråchefen Lars Clevesköld
Byråchefen Albert Johnson
Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist
Byråchefen Owe Hultin
Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom
Avdelningsdirektören Arne Schöldström (t.o.m. 31 oktober 1996)
Avdelningsdirektören Lars Kinnander
Avdelningsdirektören Rolf Andersson
Avdelningsdirektören Ylva Fryklund

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 1996/97 tjänstgjort:
hovrättsassessorn Birgitta Trägårdh, kammaråklagaren Kay Engfeldt, hovrättsassessorn Michaela Dráb (tjl. 1 juli 1996–2 januari 1997; partiellt tjl. 3 januari–15 juni 1997), hovrättsassessorn Erik Sundström (t.o.m. 8 juni 1997), hovrättsassessorn Ove Nilsson (t.o.m. 6 april 1997), kammarrättsassessorn Annica Lindblom (tjl. t.o.m. 31 juli 1996), kammarrättsassessorn Marianne von der Esch, kammarrättsassessorn Cecilia Landelius, hovrättsassessorn Anders Bergene, hovrättsassessorn Jakob Hedenmo, hovrättsassessorn Lars Vestergren (t.o.m. 31 augusti 1996 samt fr.o.m. 9 december 1996), hovrättsassessorn Ingela Jönsson (t.o.m. 10 november 1996), jur.kand. Christer Gripert, hovrättsassessorn Karin Jonsson, kammarrättsassessorn Lia von Sivers, jur.kand. Nils-Ove Äng, kammarrättsassessorn Eva Frånlund Althin, kammarrättsassessorn Timo Manninen, hovrättsassessorn Henrik Runesson, kammarrättsassessorn Agneta Lundgren, kammarrättsassessorn Lennart Nilsson, hovrättsassessorn Marianne Trägårdh och jur.kand. Elisabeth Hagelin (fr.o.m 20 januari 1997).

SAKREGISTER till justitieombudsmännens ämbetsberättelser 1994/95–1997/98

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns fogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej

- fråga om brev till en befattningshavare vid en myndighet varit att anse som privatbrev 94/95:234
- fråga om brev till en befattningshavare vid en myndighet utgjort allmän handling 94/95:240
- fråga om videofilm som personal tagit med egen utrustning och som avsåg tre utvecklingsstördas verksamhet vid en landstingsinstitution utgjorde allmän handling. Tillika fråga om det på grund av sekretess förelegat hinder mot att ge kopior av filmerna till omsorgstagarna 94/95:511
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491
- fråga om brev till ledamöter i överförmyndarnämnd utgör allmänna handlingar m.m. 96/97:461
- frågor om förhållandet mellan verksamheten inom Riksarkivets enhet för svensk arkivinformation, SVAR, och dels tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlings offentlighet, dels bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191) 96/97:484

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- expediering av allmänna handlingar med telefax 94/95:63
- fråga om skyldighet för sjukhus att på begäran av polismyndighet lämna ut uppgifter rörande skada på barn 94/95:516
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (pastorsämbetets handlingar) 94/95:560
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (kyrkokommunala handlingar) 94/95:563
- fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling 94/95:566

- fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmän handling för släktforskningsändamål 94/95:568
- kritik mot länsbostadsnämnd för dröjsmål med handläggningen av en begäran att få ut allmänna handlingar, vilka det ankom på nämnden att identifiera 94/95:571
- fråga om skyldighet för myndighet med flexibel arbetstid att efter den fasta arbetstidens utgång tillhandahålla allmän handling 94/95:589
- kanslichef vid SPAR-nämnden har hänvisat till skattemyndighet i stället för att lämna ut begärda uppgifter 94/95:595
- förvaringsbegreppet (försäkringskassa) 94/95:599
- kritik mot myndighet för dröjsmål med utlämnande av allmänna handlingar. Myndighet får inte låta egna värderingar fördröja utlämnandet även om det sker i sökandens intresse 95/96:440
- chefskronofogdes dröjsmål med utlämnande av allmänna handlingar 95/96:467
- kronofogdemyndighets underlåtenhet att meddela beslut i ärende om utlämnande av allmän handling 95/96:471
- skattemyndighet har inte lämnat ut utskrift av ADB-upptagning 95/96:473
- begäran om kvittens vid utlämnande av allmän handling 95/96:479
- begäran om utlämnande borde ha handlagts vid försäkringskassas centralkontor, där handlingen förvarades 95/96:482
- frågor om dels skyldighet för myndigheter att på begäran av enskild lämna ut allmän handling samt att lämna uppgift ur allmän handling, dels myndigheters skyldighet att ge service åt enskilda och därmed sammanhängande krav på myndigheters tillgänglighet 95/96:495
- kritik mot överförmyndarnämnd för underlåtenhet att meddela beslut med anledning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 96/97:461
- fråga om utlämnande av allmänna handlingar hos överförmyndare 96/97:466
- fråga om utlämnande av registerbesked samt förteckning över personregister enligt datalagen 96/97:436
- fråga om registrering av begäran om att få ta del av allmänna handlingar, ansvarig myndighet för handling som arkiverats samt utelämnande av vissa av handlingarna för att minska sökandens kostnader 96/97:441
- fråga om överförande med telefax av hemliga handlingar till fel mottagare 96/97:446
- fråga om underlåtenhet att fatta beslut och att återsända handlingar till kammarrätten 96/97:449
- fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmänna handlingar från ett kommunalt bolag 96/97:497
- fråga om expediering av allmänna handlingar med A- eller B-post 96/97:495
- länsstyrelses uttag av avgift för kopia av en handling tillhörande bilregistret med tillämpning av annan författning (en kungörelse om kommissionärer) än avgiftsförordningen (1992:191) befunnet olagligt 96/97:490
- kritik mot en tingsrätt som vägrat använda telefax vid expediering av allmänna handlingar 97/98:75

- disciplinär bestraffning av byrådirektör vid Socialstyrelsen med anledning av felaktig handläggning av ett ärende rörande utlämnande av allmän handling 97/98:362
- handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar m.m.; fråga bl.a. om Socialstyrelsens stängning av och inskränkning i servicenivån vid det regionala tillsynskontoret i Jönköping under vissa dagar inneburit att styrelsen inte kunnat uppfylla skyndsamhetskraven i tryckfrihetsförordningen 97/98:495

Fråga om sekretess för allmän handling

- fråga om rätt för ledamot i socialnämnden att ta del av personakter vid nämndens förvaltning 94/95:500
- sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller även för uppgift i anmälan till JO som JO remitterat till socialnämnden för yttrande. På grund av den mer begränsade sekretessen hos JO bör socialnämnden upplysa den som vill ta del av anmälan om möjligheten att begära att utfå uppgiften hos JO 94/95:503
- kritik mot en socialförvaltning angående utlämnande av handlingar 94/95:504
- domstol har uppdragit åt en socialförvaltning att anordna s.k. samarbetssamtal med anledning av en tvist rörande vårdnad om barn. Fråga om i vilken utsträckning socialförvaltningen, på grund av bestämmelsen i 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen, ägde att till domstolen lämna en redogörelse för vad som förekommit vid samtalen 94/95:506
- ifrågasatt brott mot tystnadsplikt (utlämnande av en myndighets beslut till bl.a. journalister) 96/97:469
- fråga om sekretess mellan myndigheter 96/97:438

Övriga frågor

- användande av förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen i samband med bolagisering av affärsverk m.m. 94/95:574
- kritik mot Arbetsdomstolens ordförande för att en bandupptagning kommit att förstöras trots att ett domstolens beslut att inte lämna ut kopia av upptagningen ännu inte hade vunnit laga kraft, m.m. 94/95:583
- till försäkringskassa inkommen handling förstörd 94/95:593
- hanteringen av allmänna handlingar. Fråga om bl.a. förvaringen av originalhandlingar och beteckningen s i diariet beträffande vissa ärenden 95/96:442
- Finansinspektionen har förstört handlingar under pågående prövning av fråga om utlämnande 95/96:476
- fråga om möjligheten för en myndighet att återkräva utlämnade kopior av allmänna handlingar 95/96:510
- krav på konsekvens i fråga om diarieföring 95/96:485
- kritik mot Konsumentverket för att ett beslut att inte lämna ut en handling fattats efter det att handlingen lämnats ut till sökanden 95/96:504
- på fråga av en enskild person uppgav en tjänsteman vid en socialförvaltning att avgiften för en kopia av en allmän handling i en

socialakt var 50 öre per sida. Fråga om förvaltningen kunde ta ut den rätta avgiften, 3 kr per sida 96/97:434
- fråga om universitet ägt vägra att i enlighet med enskild persons önskemål interndistribuera reklampost. Tillika frågor om universitetet haft rätt att ta ut en avgift vid de tillfällen en sådan intern distribution skett samt om universitetets rätt att återsända handlingar 96/97:144

Anhållande
- beslut om anhållande i utevaro av misstänkt som på grund av allvarlig skada vistas på sjukhus och om verkställighet av ett sådant beslut 94/95:150
- kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig 94/95:344
- en åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. anhållningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte skulle anhållas 95/96:107
- beslut att anhålla ungdomar under 18 år för grov stöld och stöld har med hänsyn till deras ålder och den förväntade påföljden inte ansetts rättsenliga 96/97:56

Anhållen
- åklagares möjlighet att meddela restriktioner för gripna och anhållna 97/98:112

Anmälan
- fråga om Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) med tillämpning av 19 § lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område kunnat ta upp en anmälan från en nära anhörig (son) till utredning oaktat fullmakt från patienten ej förelåg 97/98:356

Antagning
- rutinerna vid en barn- och utbildningsnämnds handläggning av ansökningar om antagning till gymnasieutbildning (gymnasial vuxenutbildning) i annan kommun; framställning till regeringen med förslag till översyn av viss reglering i skollagen (1985:1100) 96/97:386

Arbetsmiljölagen
- arbetsmiljölagen och skollagen 96/97:378

Arkivering av handlingar
- fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkortstillstånd m.m. vid en länsstyrelse 95/96:489

- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491
- fråga om hantering och arkivering av betygshandlingar i tjänstetillsättningsärenden hos socialförvaltning 97/98:494

Arrest
- fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65
- fråga i mål om ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86

Assistans
- handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 97/98:357

Asylansökan
- kritik mot en polismyndighet som har tagit fingeravtryck på en asylsökande som styrkt sin identitet med en äkta passhandling; även fråga om Statens invandrarverks rätt att med stöd av fullmakter inhämta upplysningar rörande asylsökande 97/98:276

Avgift
- länsstyrelses uttag av avgift för kopia av en handling tillhörande bilregistret med tillämpning av annan författning (en kungörelse om kommissionärer) än avgiftsförordningen (1992:191) befunnet olagligt 96/97:490
- handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar m.m.; fråga bl.a. om Socialstyrelsens stängning av och inskränkning i servicenivån vid det regionala tillsynskontoret i Jönköping under vissa dagar inneburit att styrelsen inte kunnat uppfylla skyndsamhetskraven i tryckfrihetsförordningen 97/98:495

Avhysning
- underrättelse till tredje man 96/97:122

Avslutande av ärenden
- fråga om myndighets rätt att avsluta ett inlett disciplinärende utan beslut av personalansvarsnämnden 95/96:158
- fråga om hur en länsstyrelse bör förfara när den som genom ett preliminärt beslut beviljats regionalpolitiskt stöd meddelar att han inte har för avsikt att utnyttja det beviljade stödet 96/97:166

Avvisning av talan
- kritik mot en tingsrätt som i en brottmålsdom avvisat en skadeståndstalan trots att rätten måste anses ha tillåtit att talan väcktes formlöst 94/95:57

Bandspelare
- inspelning i hemlighet av telefonsamtal till en myndighet 97/98:115

Behovsprincipen
- vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till den enskilde i allmänhet – om inte denne klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier 97/98:253

Behörighetsförordning
- handläggningen av ett ärende rörande tillsättning av vikariat som chefsöverläkare; fråga om tillämpningen av förordningen (1982:771) om behörighet till vissa tjänster inom hälso- och sjukvården och om tillsättningen av sådana tjänster 97/98:351

Behörighetsvillkor
- skyldigheten för åklagare att överlämna anmälningar om brott i tjänsten av domare till Riksåklagaren 96/97:54

Bemyndigande
- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättidsprövning till registrator 94/95:193

Beslag
- förutsättningar att låta ett beslag bestå sedan en förundersökning lagts ned föreligger inte 95/96:103
- kritik mot åklagarens och tingsrättens handläggning av bl.a. ett enskilt anspråk och ett beslag sedan åtalet lagts ned 96/97:44
- när en s.k. mellanrapport tas ur en taxibils taxameter och omhändertas på grund av misstanke om brott skall beslagsprotokoll upprättas 96/97:84
- utformningen av beslut och dom rörande skadestånd, beslag, förvar och kvarstad i ett brottmål; även skyldigheten att yttra sig till JO 97/98:66

Beslut
- utredningsansvar, service och skyldighet att meddela beslut vid en förvaltningsmyndighets handläggning av en ansökan om ett tillstånd. (Ärende hos kommunal nämnd om undantag för rörelsehindrade från föreskrifter om förbud att parkera.) 97/98:460

Beslutsunderrättelse
- försäkringskassa har underlåtit att underrätta om ett fattat beslut 94/95:388
- bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds beslutsprotokoll och utsända beslutsmeddelanden 94/95:392
- utformningen av försäkringskassas beslutsmeddelande 95/96:348
- fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkortstillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljdshänvisning 95/96:404
- uttalande angående statlig myndighets skyldighet att skyndsamt expediera beslut 96/97:143
- fråga om Allmänna reklamationsnämnden i samband med att ett ärende avgörs bör informera parterna om möjligheten att inom en viss tid begära omprövning av beslutet, m.m. 96/97:148

Betygshandling
- fråga om hantering och arkivering av betygshandlingar i tjänstetillsättningsärenden hos socialförvaltning 97/98:494

Bevakningsuppgift
- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter 97/98:173

Bevisupptagning
- hämtning av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utevaro när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet 94/95:53

Bisyssla
- länskronodirektörs styrelseuppdrag i aktiebolag 94/95:182
- fråga om kanslichefs vid överförmyndarnämnd uppdrag som god man m.m. 96/97:425
- fråga om ledamots eller ersättares i överförmyndarnämnd uppdrag som god man eller förvaltare 96/97:428

Brottmål
- ansvaret för att kontroll sker av den s.k. kommunliggaren i mål om ansvar för överträdelser av bl.a. lokala trafikföreskrifter är i första hand polisens men åvilar i sista hand rätten 94/95:47

Brottsanmälan
- skyldigheten för åklagare att överlämna anmälningar om brott i tjänsten av domare till Riksåklagaren 96/97:54

Bygglov
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden 94/95:447
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453
- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464

Byggnadsnämnd
- kritik mot byggnadsnämnd angående underlåtenhet att behandla fråga om framställning hos åklagare om tilläggsavgift 94/95:442
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden 94/95:447
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453
- kritik mot byggnadsnämnd angående kommuniceringsskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov 95/96:409
- begränsning av myndighets serviceskyldighet med hänsyn till arten av begärd tjänst: en byggnadsinspektör hade, med hänsyn till intressemotsättningar mellan berörda enskilda vilka kunde bli parter i rättegång, inte bort företa – en på byggnadsnämnden icke ankommande – besiktning av ett arbete i en byggnad 96/97:402
- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464

Datalagen
- fråga om utlämnande av registerbesked samt förteckning över personregister enligt datalagen 96/97:436

Delegation
- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättidsprövning till registrator 94/95:193
- fråga om tillämpningen av den nya kommunallagens regler om delegering av ärenden 95/96:412
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372
- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter 97/98:173

Delgivning
- med person som sitter i sammanträde inom stängda dörrar 94/95:167

- underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte 96/97:64
- formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör 96/97:72
- en polismyndighet har – på uppdrag av en enskild person – genomfört ett delgivningsuppdrag med anlitande av polisman. Förfarandet strider mot bestämmelsen i 25 § andra stycket delgivningslagen 96/97:98
- handläggningen av ett biståndsärende; fråga om en socialförvaltnings val av adress vid användande av s.k. förenklad delgivning 96/97:295

Demonstration

- laglig grund för polisen att anvisa marschväg för en demonstration för vilken tillstånd inte sökts föreligger inte 96/97:89

Detaljplan

- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464

Diarieföring

- fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkortstillstånd m.m. vid en länsstyrelse 95/96:489
- krav på konsekvens i fråga om diarieföring 95/96:485
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491
- fråga om bl.a. registrering av begäran om att få ta del av allmänna handlingar 96/97:441
- rutiner för diarieföring hos polisen med avseende på ett ärende rörande verkställigheten av ett avvisningsbeslut 96/97:177

Disciplinansvar

- fråga om vem som är arbetstagarens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd samt om justitieombudsmannens ställning i en sådan rättegång 94/95:115
- för en polisassistent för subjektiva värdeomdömen i polisanmälningar 94/95:124
- för polisintendent som lagstridigt upplöst en offentlig tillställning 94/95:126
- förordnande utan laglig grund i en brottmålsdom att utdömda böter skulle anses betalda 95/96:25
- för två polisinspektörer med anledning av beviljandet av vissa lättnader i tjänstgöringen i samband med en julhelg 95/96:86

- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- fråga om myndighets rätt att avsluta ett inlett disciplinärende utan beslut av personalansvarsnämnden 95/96:158

Dispens

- fråga om i efterhand lämnad dispens från djurskyddslagens krav på att nötkreatur sommartid skall hållas på bete 96/97:361

Djurskydd

- kritik mot en miljönämnd för underlåten dokumentation m.m. 95/96:378
- miljö- och hälsoskyddsnämnds tillsynsansvar enligt djurskyddslagen 95/96:362
- brister i en länsstyrelses handläggning av ärenden avseende förprövning av djurstallar 96/97:347
- fråga om i efterhand lämnad dispens från djurskyddslagens krav på att nötkreatur sommartid skall hållas på bete 96/97:361
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot förvaltningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer 96/97:356
- vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprövning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen 96/97:340

Dokumentationsskyldighet

- kritik mot polismyndighet för underlåtenhet att i ett ärende om verkställighet av avvisningsbeslut dokumentera ett anonymt tips 94/95:227
- kritik mot en miljönämnd för underlåten dokumentation m.m. 95/96:378
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491

Domare

- kritik för underhandskontakter med en åklagare som inneburit att förtroendet för rättens opartiskhet rubbats 94/95:43
- förordnande utan laglig grund i en brottmålsdom att utdömda böter skulle anses betalda 95/96:25
- en domare har dömts för tjänstefel för att ha beslutat om häktning trots att lagliga förutsättningar för häktning inte förelåg 96/97:31
- skyldigheten för åklagare att överlämna anmälningar om brott i tjänsten av domare till Riksåklagaren 96/97:54
- felaktig avräkning av anhållnings- och häktestid 97/98:29

Domslut

- felaktig avräkning av anhållnings- och häktestid 97/98:29
- utformningen av beslut och dom rörande skadestånd, beslag, förvar och kvarstad i ett brottmål; även skyldigheten att yttra sig till JO 97/98:66

Domstol

- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättidsprövning till registrator 94/95:193
- kritik mot Arbetsdomstolens ordförande för att en bandupptagning kommit att förstöras trots att ett domstolens beslut att inte lämna ut kopia av upptagningen ännu inte hade vunnit laga kraft, m.m. 94/95:583
- på JO:s initiativ upptagen fråga om en länsrätt får underlåta att till kammarrätten vidarebefordra en i rätt tid inkommen besvärshandling, när ändamålet med överklagandet har förfallit 95/96:148
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144
- uttalande om vilandeförklaring inom förvaltningsprocessen 95/96:141
- ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsdomstol och vid huvudförhandling i tvistemål 96/97:40
- fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål rörande omhändertagande av en tonårsflicka enligt LVU 96/97:135
- på JO:s initiativ upptagen fråga om mål vid länsrätt om utdömande av vite skall handläggas med förtur 96/97:139
- länsrätt har överprövat av försäkringskassa meddelat grundbeslut, trots att kassan fattat nytt beslut efter omprövning 97/98:222

Dröjsmål

- av kronofogdemyndighet med att behandla en begäran om rättelse eller överklagande 94/95:190
- kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse från enskild 94/95:240
- av försäkringskassa med omprövning av beslut 94/95:393
- kritik mot socialförvaltning för dröjsmål med att överlämna besvärsinlaga till länsrätt m.m. 95/96:314
- skattemyndighets dröjsmål med omprövning 95/96:234
- försäkringskassas dröjsmål med beslut sedan beslutsförslag kommunicerats 95/96:344
- försäkringskassas avvaktan att en dom skulle vinna laga kraft innan pension omräknades 96/97:334
- uttalande angående statlig myndighets skyldighet att skyndsamt expediera beslut 96/97:144
- kritik mot en socialnämnd för långsam handläggning av en ansökan om bistånd enligt 6 § SoL till tandvårdskostnad 97/98:317

Efterforskning av källor till tryckt skrift
- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543

Europakonventionen
- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- uttalanden om hemlig teleövervakning, editionsföreläggande, upplysning enligt telelagen eller husrannsakan i syfte att vid brottsutredning få tillgång till teleuppgifter för förfluten tid 97/98:47
- inspelning i hemlighet av telefonsamtal till en myndighet 97/98:115

Europeiska Unionen (EU)
- fråga om förutsättningarna för kroppsvisitation av resande vid passage av EU:s inre gräns 96/97:245

Exekutiv försäljning
- anstånd med försäljning 96/97:124

Fastighetsmål
- ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsdomstol och vid huvudförhandling i tvistemål 96/97:40

Fastighetsmäklare
- kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund 94/95:199

Fastighetstaxering
- besiktning av fastighet 96/97:241

Felparkeringsavgift
- polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel 94/95:104

Fingeravtryck
- kritik mot en polismyndighet som har tagit fingeravtryck på en asylsökande som styrkt sin identitet med en äkta passhandling; även fråga om Statens invandrarverks rätt att med stöd av fullmakter inhämta upplysningar rörande asylsökande 97/98:276

Folkbokföring
- registrering av nya förnamn vid s.k. könsbyte 95/96:236
- kommunicering av uppgifter från andra ärenden 97/98:306

Fullföljdshänvisning
- fråga om myndighet varit skyldig att lämna fullföljdshänvisning när myndigheten som arbetsgivare fattat ett beslut med stöd av en s.k. arbetsgivareventil 95/96:230
- fråga om fullföljdshänvisning i ärende hos Socialstyrelsen angående fastställande av könstillhörighet 95/96:326
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372

Fullmakt
- fråga om Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) med tillämpning av 19 § lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område kunnat ta upp en anmälan från en nära anhörig (son) till utredning oaktat fullmakt från patienten ej förelåg 97/98:356
- kritik mot en polismyndighet som har tagit fingeravtryck på en asylsökande som styrkt sin identitet med en äkta passhandling; även fråga om Statens invandrarverks rätt att med stöd av fullmakter inhämta upplysningar rörande asylsökande 97/98:276

Funktionshinder
- fråga om verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utgör en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd 95/96:431
- handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 97/98:357

Förhör
- de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke 95/96:89
- när förhör protokollförs genom upptagning på band skall upptagningen skrivas ut 96/97:75
- uttalanden om möjligheterna att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder under en s.k. förutredning, dvs. utan att förundersökning inletts 97/98:98
- sekretess hos åklagarmyndighet i ett ärende om internationell rättshjälp i brottmål 97/98:105

Förprövning

- brister i en länsstyrelses handläggning av ärenden avseende förprövning av djurstallar 96/97:347
- vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprövning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen 96/97:340

Förundersökning

- hemlig teleavlyssning m.m. för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen och senare häktad gärningsman 94/95:34
- ansvaret för att kontroll sker av den s.k. kommunliggaren i mål om ansvar för överträdelser av bl.a. lokala trafikföreskrifter är i första hand polisens men åvilar i sista hand rätten 94/95:47
- underrättelse till målsägande om beslut att inte väcka åtal 94/95:160
- förutsättningar att låta ett beslag bestå sedan en förundersökning lagts ned föreligger inte 95/96:103
- de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke 95/96:89
- underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte 96/97:64
- formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör 96/97:72
- uttalanden om hemlig teleövervakning, editionsföreläggande, upplysning enligt telelagen eller husrannsakan i syfte att vid brottsutredning få tillgång till teleuppgifter för förfluten tid 97/98:47
- uttalanden om möjligheterna att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder under en s.k. förutredning dvs. utan att förundersökning inletts 97/98:98
- uttalanden om möjligheterna att använda skriftligt förfarande under en förundersökning 97/98:159

Förvaltningslagen (FL)

- fråga om användningen av standardiserade (maskinella) beslutsmallar 94/95:197
- kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iaktta förvaltningslagens regler om kommunikation 94/95:238
- fråga om kommuniceringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av vårdnads- och umgängesrättsutredning föreligger 94/95:363
- fråga om på vilken nivå – nämnden eller förvaltningen – som klagomål över ett ärendes handläggning bör besvaras 94/95:463
- fråga om myndighets serviceskyldighet i ett ärende om byte av förvaltare enligt föräldrabalken 95/96:418

- partsinsyn hos försäkringskassa när försäkrad begärt att få del av handlingar som tidigare kommunicerats 95/96:337
- fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkortstillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljdshänvisning 95/96:404
- fråga om utredningsförfarandet i ett ärende rörande rikstäckande parkeringstillstånd för handikappfordon 95/96:171
- vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel myndighet 95/96:156
- polismyndighets möjlighet att ompröva ett av myndigheten fattat beslut i ett parkeringsärende 96/97:100
- fråga om skyldighet att kommunicera förvaltares enligt föräldrabalken arvodesyrkanden med huvudmannen 96/97:409
- fråga om användningen av standardiserade beslutsmallar i ärenden om anstånd med värnpliktstjänstgöring 96/97:209
- frågor om socialnämnds skyldighet att meddela beslut i ett biståndsärende och vilka krav som i förekommande fall bör ställas på utformningen av beslutet 96/97:253
- handläggningen av ett överklagande när det överklagade beslutet förkommit hos socialförvaltningen 96/97:298
- uttalande angående statlig myndighets skyldighet att skyndsamt expediera beslut 96/97:144
- fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394
- kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för bristfälligt utformade råd och anvisningar m.m. 97/98:418
- utredningsansvar, service och skyldighet att meddela beslut vid en förvaltningsmyndighets handläggning av en ansökan om ett tillstånd. (Ärende hos kommunal nämnd om undantag för rörelsehindrade från föreskrifter om förbud att parkera.) 97/98:460

Förvaltningsprocess

- kritik mot bl.a. en kammarrätt för att en intagen i kriminalvårdsanstalt varit försedd med fängsel under en muntlig förhandling i domstolen 94/95:172
- fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling 94/95:566
- på JO:s initiativ upptagen fråga om en länsrätt får underlåta att till kammarrätten vidarebefordra en i rätt tid inkommen besvärshandling, när ändamålet med överklagandet har förfallit 95/96:148
- uttalande om vilandeförklaring inom förvaltningsprocessen 95/96:141
- behörig företrädare för dödsbo 96/97:221
- fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål rörande omhändertagande av en tonårsflicka enligt LVU 96/97:135
- på JO:s initiativ upptagen fråga om mål vid länsrätt om utdömande av vite skall handläggas med förtur 96/97:139

Förvaltningsrättsliga principer
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot förvaltningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer 96/97:356

Förvar
- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter 97/98:173
- kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med förordnande av offentligt biträde för förvarstagen utlänning m.m. 97/98:266

Förvarstagande
- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter 97/98:173

Gatunamn
- namngivning av gata och ändring av postadress. Bl.a. fråga om kommuns befogenhet 94/95:457

Gripande
- en åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. anhållningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte skulle anhållas 95/96:107

Grundlagsfrågor
- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassettband handlat grundlagsstridigt 94/95:406
- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547
- avstängning från deltagande i Statens haverikommissions undersökningar av luftfartsolyckor med hänsyn till att uppgifter från en utredning offentliggjorts, m.m. 95/96:161
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- fråga om nummerregistrering av inkommande samtal till en myndighet är förenligt med grundlag 96/97:458
- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett

till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464
- skolledningar har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd, eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll 97/98:436

Handfängsel
- polisens användning av handfängsel 94/95:166

Handläggningstid
- utredningsansvar, service och skyldighet att meddela beslut vid en förvaltningsmyndighets handläggning av en ansökan om ett tillstånd. (Ärende hos kommunal nämnd om undantag för rörelsehindrade från föreskrifter om förbud att parkera.) 97/98:460
- uttalande om lämpligheten av Statens invandrarverks åtgärd att låta utlänningsärendes handläggning vila i avvaktan på regeringens prejudicerande avgörande i ett liknande ärende 97/98:273

Handräckning
- polismyndighets skyldighet att biträda med handräckning enligt 47 § andra stycket 2 lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 94/95:163

Hemlig teleavlyssning eller teleövervakning
- för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen och senare häktad gärningsman 94/95:34
- uttalanden om hemlig teleövervakning, editionsföreläggande, upplysning enligt telelagen eller husrannsakan i syfte att vid brottsutredning få tillgång till teleuppgifter för förfluten tid 97/98:47
- fråga om en kommundelsnämnd ägt vidta åtgärd för att möjliggöra avlyssning av telefonsamtal mellan ett familjehemsplacerat barn och en av dess föräldrar 97/98:325

Husrannsakan
- förundersökning mot en åklagare för ett beslut om husrannsakan (grund för misstanke om brott avseende förfoganden över egendom som skulle ingå i bodelning, rekvisitet synnerlig anledning, proportionalitetsprincipen) 94/95:134
- kritik mot personal vid en flyktingförläggning för att olovligen ha berett sig tillträde till asylsökandes boendeutrymmen 94/95:214
- kritik mot en polismyndighet med anledning av ett ingripande i en affärslokal på grund av att en s.k. larmbåge givit utslag 95/96:112
- husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar, fråga bl.a. om proportionalitetsprincipen 95/96:192

- en polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning 96/97:170
- uttalanden om hemlig teleövervakning, editionsföreläggande, upplysning enligt telelagen eller husrannsakan i syfte att vid brottsutredning få tillgång till teleuppgifter för förfluten tid 97/98:47
- polismän har berett sig tillträde till en myndighets lokaler i syfte att verkställa ett hämtningsbeslut 97/98:133
- ett beslut om personell husrannsakan kan inte läggas till grund för flera verkställighetsåtgärder 97/98:165
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för genomsökning av en intagens personbil 97/98:190
- fråga om en undersökning som en militär vaktpatrull företagit nattetid varit att anse som husrannsakan 97/98:281

Huvudförhandling

- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- kritik mot en domare som hållit en muntlig förberedelse och en huvudförhandling i ett vårdnadsmål på engelska 95/96:82
- ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsdomstol och vid huvudförhandling i tvistemål 96/97:40
- kritik mot en åklagare som upprätthållit restriktioner avseende en häktad persons kontakter med omvärlden efter det att den muntliga bevisningen tagits upp vid huvudförhandlingen i tingsrätten 96/97:62
- kallelser av förhörspersoner som inte fyllt femton år 97/98:60

Häktning

- en 17-årig utvecklingsstörd pojke har, sedan han i ett rättspsykiatriskt utlåtande förklarats vara i behov av rättspsykiatrisk vård, av domstol häktats för nytt brott och därvid placerats i häkte. Fråga om placeringen i häkte stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning 94/95:371
- en domare har dömts för tjänstefel för att ha beslutat om häktning trots att lagliga förutsättningar för häktning inte förelåg 96/97:31
- åklagarens skyldigheter när domstolen fattat ett olagligt häktningsbeslut 96/97:57
- fråga om behandling av en häktad person som av domstol dömts till rättspsykiatrisk vård 97/98:353

Hälso- och sjukvård

- en 17-årig utvecklingsstörd pojke har, sedan han i ett rättspsykiatriskt utlåtande förklarats vara i behov av rättspsykiatrisk vård, av domstol häktats för nytt brott och därvid placerats i häkte. Fråga om placeringen i häkte stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning 94/95:371

- fråga om rutinerna – bl.a. klagorätt – vid handläggningen av ärenden rörande ersättningar för sjukresor inom landstinget 94/95:376
- personal har i patientjournal fört in uppgift från ett vykort ställt till patienten 95/96:330
- patient lagd i bälte under frivillig vård enligt bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen. Fråga om åtgärden inneburit påtvingat kroppsligt ingrepp enligt 2 kap. 6 § regeringsformen 95/96:328
- frågor om sjukvård på en flyktingförläggning och om betalningsansvaret för sjukvård som tillhandahållits en asylsökande 95/96:179
- landstings skyldighet enligt 8 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) att i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare 97/98:361

Hälsoskyddslagen
- kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för bristfälligt utformade råd och anvisningar m.m. 97/98:418

Hämtning till förhandling
- av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utevaro när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet 94/95:53

Hämtning till förhör
- kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig 94/95:344
- en åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. anhållningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte skulle anhållas 95/96:107
- en 15-årig elev har av uniformerad polispersonal hämtats i skolan för förhör i en brottsutredning 96/97:86

Illojal maktanvändning
- vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till den enskilde i allmänhet – om inte denne klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier 97/98:253

Indrivning
- kronofogdemyndighets åtgärder innan skatteskuld restförts 97/98:200
- kronofogdemyndighets underlåtenhet att vidta åtgärder när upprepade krav returnerats till myndigheten 97/98:204

Internationella överenskommelser
- kritik mot en polismans åtgärder vid ett ingripande mot en fordonsförare som förnekade hastighetsöverträdelse 96/97:103

JO
- fråga om vem som är arbetstagarens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd samt om JO:s ställning i en sådan process 94/95:115
- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459
- rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO 95/96:79
- dröjsmål med översändande av akt till JO 95/96:358
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144
- utformningen av beslut och dom rörande skadestånd, beslag, förvar och kvarstad i ett brottmål; även skyldigheten att yttra sig till JO 97/98:66

JO:s tillsynskompetens
- Klagomål mot en professor vid Karolinska institutet angående innehållet i ett avgivet rättsintyg. – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens 94/95:378
- klagomål mot Finsk-svenska gränsälvskommissionen. – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens 97/98:423

Jordbruksstöd
- fråga om kvittning i samband med utbetalning av stöd till jordbrukare 95/96:152

Jäv
- polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel 94/95:104
- frågor om jäv vid Statens invandrarverks handläggning av ärenden om uppehållstillstånd 94/95:222
- jäv för försäkringskassas förtroendeläkare 94/95:384
- fråga om jäv för överförmyndare 94/95:485
- brister i en länsstyrelses handläggning av ärenden avseende förprövning av djurstallar 96/97:347
- anmälningar mot Statens jordbruksverk angående frågor om jäv och myndighetsutövning m.m. inom veterinärväsendet 97/98:424

Klämdag
- offentliga förvaltningars skyldighet att hålla öppet under s.k. klämdagar 97/98:487

Kommunallagen
- fråga om personalföreträdares rätt att närvara vid nämndsammanträde 96/97:406

Kommunicering
- kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iaktta förvaltningslagens regler om kommunikation 94/95:238
- underlåten kommunikation före taxeringshöjning samt fråga om rättelse utan begäran från skattskyldig 94/95:245
- försäkringskassa har inte kommunicerat inhämtat material med den försäkrade 94/95:386
- försäkringskassas underlåtenhet att kommunicera inhämtat material, även fråga om bruket av ordet "delgivning" 94/95:387
- fråga om kommuniceringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken 95/96:309
- kritik mot byggnadsnämnd angående kommuniceringsskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov 95/96:409
- registrering av älgskötselområde; bl.a. fråga om markägares medgivande till åtgärden 95/96:174
- fråga om skyldighet att kommunicera förvaltares enligt föräldrabalken arvodesyrkanden med huvudmannen 96/97:409
- skattemyndighets underlåtenhet i visst fall 96/97:218
- av skattemyndighet upprättad deklaration 96/97:241
- försäkringskassas uttalande att yttrande över beslutsförslag saknar betydelse 96/97:319
- per telefon 96/97:322
- fråga om skyldighet för socialnämnden att kommunicera ett s.k. snabbyttrande enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken 96/97:297
- Socialstyrelsen har inte ansetts skyldig att i förväg kommunicera utredning och anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om disciplinär påföljd men väl att underrätta den anmälde om att anmälan gjorts. Även fråga om utredningsskyldighet 96/97:307
- fråga om Statens invandrarverks skyldighet att kommunicera vissa uppgifter i en promemoria upprättad av polismyndighet, då uppgifterna lagts till grund för återkallelse av visering 96/97:179
- fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372
- fråga om skyldighet att kommunicera en delrevisionspromemoria vid s.k. tredjemansrevision 97/98:285

- underlåtenhet av överförmyndarnämnd att inhämta yttrande från huvudmannens närmaste släktingar över en begäran av en god man om tillstånd till försäljning av en fastighet 97/98:480

Kompetens

- kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund 94/95:199
- Lantmäteriverkets föreskrifter har i visst avseende befunnits ligga utom ramen för regeringens bemyndigande 97/98:225

Kompetensfördelning

- vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprövning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen 96/97:340

Kriminalvård

Anonymitetsskydd

- för intagna i kriminalvårdsanstalt i samband med besök 95/96:120
- för intagna i kriminalvårdsanstalt i samband med viss verksamhet 95/96:126

Brevgranskning

- frågor om granskning av brev mellan intagen i kriminalvårdsanstalt och advokat eller svensk myndighet 94/95:175

Husrannsakan

- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för genomsökning av en intagens personbil 97/98:190

Innehav av personliga tillhörigheter

- intagens rätt att inneha domar och förundersökningsprotokoll 94/95:175
- frågor om intagens i kriminalvårdsanstalt rätt att ta emot tidningar och om utformningen av anstaltens ordningsregler 94/95:179

Motivering av beslut

- kritik mot Kriminalvårdsnämnden för motiveringen av ett beslut om villkorlig frigivning 97/98:185

Permission

- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för underlåtenhet att underrätta målsägande om intagens permission 97/98:195

Studier
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för generella begränsningar av möjligheter till studier för intagna som skall utvisas efter avtjänat straff 96/97:107

Sysselsättning
- skyldighet för intagna att delta i viss verksamhet 95/96:126

Övervakning
- kritik mot en frivårdsmyndighet för brister i handläggningen av ett övervakningsärende, bl.a. fråga om otillräckliga kontakter med klienten 94/95:170

Övriga frågor
- kritik mot bl.a. en kriminalvårdsanstalt för att en intagen varit försedd med fängsel under en muntlig förhandling i kammarrätt 94/95:172
- fråga om åsiktsregistrering (sympatisörer till Vitt Ariskt Motstånd - VAM) inom kriminalvården 94/95:178
- fråga om tvångsmedicinering av en intagen 95/96:123
- kritik mot en kriminalvårdstjänsteman för en otillåten besittningsrubbning 95/96:130
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för ett avtal med intagna om narkotikafri anstalt 96/97:109
- fråga om krav på kontrakt som villkor för intagens i kriminalvårdsanstalt rätt att träna i anstaltens gym 96/97:110
- fråga om en kriminalvårdsanstalts möjlighet att ändra ett för en intagen gynnande beslut 96/97:114
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för en otillåten besittningsrubbning 96/97:118
- kriminalvårdsstyrelsens riktlinjer för anstaltsplacering av bl.a. personer som tillhör vissa motorcykelorganisationer 97/98:182
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för handläggningen av en anmälan om skada 97/98:193

Kroppsvisitation
- kritik mot en polismyndighet med anledning av ett ingripande i en affärslokal på grund av att en s.k. larmbåge givit utslag 95/96:112
- fråga om förutsättningarna för kroppsvisitation av resande vid passage av EU:s inre gräns 96/97:245

Kvarstad
- utformningen av beslut och dom rörande skadestånd, beslag, förvar och kvarstad i ett brottmål; även skyldigheten att yttra sig till JO 97/98:66

Kvittning
- fråga om kvittning i samband med utbetalning av stöd till jordbrukare 95/96:152

Kyrkliga frågor
- kritik mot kyrkoherde som utan bemyndigande beslutat i fråga om upplåtelse av kyrka för en konsert 94/95:416
- åtal mot en präst för tjänstefel har ogillats (vigsel av senildement kvinna) 94/95:418
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (pastorsämbetets handlingar) 94/95:560
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (kyrkokommunala handlingar) 94/95:563
- fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmän handling för släktforskningsändamål 94/95:568
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare – en kyrklig samfällighet – för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne 95/96:462

Körkort
- fråga om Vägverkets rutiner för återlämnande av återkallade körkort vid spärrtidens utgång 94/95:433
- fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkortstillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljdshänvisning 95/96:404
- fråga om Vägverkets prövning av när ett återkallat körkort skall återlämnas, m.m. 96/97:399

Lantmäteriet
- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459
- Lantmäteriverkets föreskrifter har i visst avseende befunnits ligga utom ramen för regeringens bemyndigande 97/98:225

Ljudband
- när förhör protokollförs genom upptagning på band skall upptagningen skrivas ut 96/97:75

Långsam handläggning
- kritik mot överförmyndare för långsam handläggning av ett ärende om entledigande av förvaltare 94/95:492

- rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO 95/96:79
- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden 95/96:185
- brister i en länsstyrelses handläggning av ärenden avseende förprövning av djurstallar 96/97:347
- på JO:s initiativ upptagen fråga om mål vid länsrätt om utdömande av vite skall handläggas med förtur 96/97:139
- kritik mot en socialnämnd för passivitet vid bedrivandet av en s.k. barnavårdsutredning; även fråga om en otillåten begränsning av en förälders umgänge med barnet under utredningstiden 97/98:314
- kritik mot en socialnämnd för långsam handläggning av en ansökan om bistånd enligt 6 § SoL till tandvårdskostnad 97/98:317

Läkare

- Socialstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende; fråga om gränsdragning mellan läkares yrkesverksamhet och privata sfär 97/98:364

Läkarundersökning

- de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke 95/96:89

Lönegaranti

- konkursförvaltares underlåtenhet att meddela beslut 96/97:127
- konkursförvaltares skyldighet att meddela nytt beslut 96/97:130

Meddelarfrihet

- frågor rörande yttrande- och meddelarfrihet för personal vid en kommunal vårdcentral 94/95:521
- ifrågasatt begränsning av meddelarfriheten vid Socialförvaltningen i Älmhults kommun 94/95:527
- ingripande mot anställda hos kommun för att de meddelat sig med pressen 94/95:530
- fråga om brott mot tystnadsplikt har begåtts när befattningshavare inom socialtjänsten skrev ett genmäle som publicerades i en tidning, med anledning av uppgifter i massmedia rörande nämndens handläggning av ett biståndsärende 94/95:533
- fråga om begränsningar i kommunalanställd personals kontakter med media till att avse personalens fritid. Tillika fråga om omsorgschefs agerande gentemot en landstingsanställd läkare som utnyttjat en grundlagsfäst rättighet 94/95:538
- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543

- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547
- kritik mot uppmaning till rektorer att ej delta i den politiska debatten 94/95:551
- kritik mot ordningsregel vid skola, vilken förbjöd de anställda att aktivt lämna "negativ" information till massmedia 94/95:554
- påstådda inskränkningar i anställdas yttrande- och meddelarfrihet 95/96:454
- kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare – en kyrklig samfällighet – för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne 95/96:462
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- fråga om läkares meddelar- och yttrandefrihet kränkts när han kritiserats för uttalanden rörande en patient 96/97:454
- gränserna för meddelarfriheten: vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till sekretess m.m. i allmänhet – om inte berörd enskild klart samtyckt – närvaro av utomstående, även massmedier 97/98:253

Medtagande till förhör

- fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65

Militära ärenden

- fråga om uttalanden av statsanställda i egenskap av referenter sker i tjänsten eller som privatperson och om innehållet i uttalandena 94/95:234
- kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iaktta förvaltningslagens regler om kommunikation 94/95:238
- kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse från enskild 94/95:240
- fråga om myndighet varit skyldig att lämna fullföljdshänvisning när myndigheten som arbetsgivare fattat ett beslut med stöd av en s.k. arbetsgivarventil 95/96:230
- påstådda inskränkningar i anställdas yttrande- och meddelarfrihet 95/96:454
- fråga om befattningshavare vid försvarsmakten vidtagit åtgärder som ett otillbörligt påtryckningsmedel mot annan befattningshavare för att denne skulle upphöra med viss kritik mot myndigheter inom försvarsmakten m.m. Även fråga om Sjukvårdsstyrelsen hindrats av myndigheten Chefen för flygvapnet i sin tillsyn över hälso- och sjukvården m.m. 96/97:191
- fråga om användningen av standardiserade beslutsmallar i ärenden om anstånd med värnpliktstjänstgöring 96/97:209

- fråga om den rättsliga grunden för åtgärder som vidtagits vid ett militärt förband med anledning av att ett vapen försvunnit 96/97:212
- fråga om den rättsliga grunden för en undersökning som en vaktpatrull har företagit nattetid i yrkesofficerares olåsta arbetsrum, olåsta skrivbordslådor och i ett låst skåp 97/98:281

Miljöskydd

- kritik mot Miljönämnden i Malmö kommun angående tillsynsåtgärder beträffande vissa kemiska produkter (tändvätska och bilvårdsmedel) 95/96:367
- fråga om ett föreläggande enligt 43 § miljöskyddslagen att lämna upplysningar kan utformas som en skyldighet för företagaren att förete en viss handling 96/97:338

Motivering av beslut

- fråga om användningen av standardiserade (maskinella) beslutsmallar 94/95:197
- bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehållstillstånd 94/95:219
- försäkringskassa har ej bemött invändningar mot ett beslutsförslag 94/95:390
- kritik mot Socialstyrelsen för underlåtenhet att redovisa de skäl som föranlett styrelsens ändrade beslut vari kritiken mot bl.a. läkare i ett tillsynsärende mildrats 95/96:332
- kritik mot Statens invandrarverk för bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd 95/96:221
- kritik mot Kriminalvårdsnämnden för motiveringen av ett beslut om villkorlig frigivning 97/98:185
- kritik mot skattemyndighet för en beslutsmotivering (standardiserad beslutsmall) 97/98:293

Myndighetsutövning

- Luftfartsverkets – i författning ej reglerade – verksamhet med antagning till utbildning till flygledare har ansetts innebära myndighetsutövning 94/95:436
- fråga om överlämnande av torghandelsadministration till en företagareförening 94/95:466
- fråga om möjligheterna att utnyttja ett privat företag vid transport för verkställighet av beslut om avvisning enligt utlänningslagen 95/96:223
- fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394
- anmälningar mot Statens jordbruksverk angående frågor om jäv och myndighetsutövning m.m. inom veterinärväsendet 97/98:424
- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter 97/98:173

Namnuppgift
- sjukhus har underlåtit att på begäran av polis lämna ut uppgift rörande patient 97/98:498

Naturvårdslagen
- kritik mot länsstyrelse för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till täktverksamhet; länsstyrelsen har bl.a. under avsevärd tid accepterat att verksamheten pågick trots att tidigare tillstånd löpt ut 94/95:399

Objektivitet
- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464

Objektivitetsprincipen
- rätten bör inte vid förordnande om samarbetssamtal i vårdnadsmål ge direktiv om inriktningen av samtalen 95/96:74
- begränsning av myndighets serviceskyldighet med hänsyn till arten av begärd tjänst: en byggnadsinspektör hade, med hänsyn till intressemotsättningar mellan berörda enskilda vilka kunde bli parter i rättegång, inte bort företa en – på byggnadsnämnden icke ankommande – besiktning av ett arbete i en byggnad 96/97:402

Offentligt biträde
- kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med förordnande av offentligt biträde för förvarstagen utlänning m.m. 97/98:266

Offentlig tillställning
- disciplinansvar för polisintendent som lagstridigt upplöst en offentlig tillställning 94/95:126

Ombudsman
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547

Omprövning av beslut
- polismyndighets möjlighet att ompröva ett av myndigheten fattat beslut i ett parkeringsärende 96/97:100
- fråga om Allmänna reklamationsnämnden i samband med att ett ärende avgörs bör informera parterna om möjligheten att inom en viss tid begära omprövning av beslutet, m.m. 96/97:148
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden; bl.a. fråga om upphävande av gynnande beslut 96/97:356

- upphävande av omprövningsbeslut 96/97:314
- utredning inför omprövning enligt 20 kap. 10 a § AFL 96/97:327
- skyldighet att utan yrkande ompröva beslut om skattetillägg 96/97:232
- handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 97/98:357

Opartiskhet
- kritik mot en domare för underhandskontakter med en åklagare som inneburit att förtroendet för rättens opartiskhet rubbats 94/95:43
- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464

Part
- fråga om vem som är arbetstagarens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd och JO:s ställning i en sådan rättegång 94/95:115
- fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394

Partistöd
- tre fall rörande tillämpning av reglerna om kommunalt partistöd m.m. Frågor bl.a. om gränsdragning mellan olika stödformer och om definiering av bidragsberättigat parti 94/95:468

Partsinsyn
- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- läkarintyg hos försäkringskassa 96/97:477
- fråga om en umgängesberättigad förälders rätt till insyn i ett barnavårdsärende 96/97:287

Pass
- fråga om socialnämnds möjlighet att återkalla ett pass för ett barn som omhändertagits enligt 6 § LVU 96/97:284

Patient
- sjukhus har underlåtit att på begäran av polis lämna ut uppgift rörande patient 97/98:498

Personregister
- fråga om hur Patent- och registreringsverket (PRV) uppfyller sina skyldigheter som registeransvarig enligt datalagen (1973:289) när en person som är registrerad som styrelseledamot i ett företag anmäler att uppgiften är oriktig 96/97:150

Plan- och bygglagen
- kritik mot byggnadsnämnd angående underlåtenhet att behandla fråga om framställning hos åklagare om tilläggsavgift 94/95:442
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden 94/95:447
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453
- kritik mot byggnadsnämnd angående kommuniceringsskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov 95/96:409
- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464

Polis
- sjukhus har underlåtit att på begäran av polis lämna ut uppgift rörande patient 97/98:498

Polisförordningen
- åtal mot en biträdande länspolismästare för tjänstefel bestående i underlåtenhet att överlämna en anmälan mot en polisman till åklagare 97/98:81
- fråga om en polismans olämpliga uttalande borde medföra disciplinpåföljd 97/98:92

Polislagen
- fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86
- polisens användning av handfängsel 94/95:166

Polismyndighet
- åtal mot polisman för tjänstefel; fråga om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65
- åtal mot bitr. vakthavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80
- åtal mot polisman för tjänstefel; fråga om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86
- polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel 94/95:104

- disciplinansvar för en polisassistent för subjektiva värdeomdömen i polisanmälningar 94/95:124
- skyldighet att biträda med handräckning enligt 47 § andra stycket 2 lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 94/95:163
- disciplinansvar för två polisinspektörer med anledning av beviljandet av vissa lättnader i tjänstgöringen i samband med en julhelg 95/96:86
- polismyndighets genomförande av en övning 95/96:116
- när en s.k. mellanrapport tas ur en taxibils taxameter och omhändertas på grund av misstanke om brott skall beslagsprotokoll upprättas 96/97:84
- laglig grund för polisen att anvisa marschväg för en demonstration för vilken tillstånd inte sökts föreligger inte 96/97:89
- polismyndighets möjlighet att ompröva ett av myndigheten fattat beslut i ett parkeringsärende 96/97:100
- kritik mot en polismans åtgärder vid ett ingripande mot en fordonsförare som förnekade hastighetsöverträdelse 96/97:103
- kritik mot en polismyndighet för genomförandet av en bevisprovokation 97/98:118
- åtal mot en biträdande länspolismästare för tjänstefel bestående i underlåtenhet att överlämna en anmälan mot en polisman till åklagare 97/98:81
- polismän har berett sig tillträde till en myndighets lokaler i syfte att verkställa ett hämtningsbeslut 97/98:133
- uttalanden om lämpligheten av att vidta straffprocessuella tvångsåtgärder mot utländsk medborgare som misstänkts för en trafikförseelse 97/98:147
- polisens samverkan med privata näringsidkare 97/98:155

Posthantering

- vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel myndighet 95/96:156
- fråga om lagligheten och lämpligheten av Statens invandrarverks rutiner att i samband med sortering av post till boende på flyktingförläggningar göra vissa observationer och vidta vissa åtgärder (kopiering) med avseende på försändelserna 96/97:184

Privaträttsligt subjekt

- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter 97/98:173

Proportionalitetsprincipen

- förundersökning mot en åklagare för ett beslut om husrannsakan (grund för misstanke om brott avseende förfoganden över egendom som skulle ingå i bodelning, rekvisitet synnerlig anledning, proportionalitetsprincipen) 94/95:134
- husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar 95/96:192

- uttalanden om lämpligheten av att vidta straffprocessuella tvångsåtgärder mot utländsk medborgare som misstänkts för en trafikförseelse 97/98:147
- vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till den enskilde i allmänhet – om inte denne klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier 97/98:253

Protokoll

- underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte 96/97:64
- formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör 96/97:72

Provokation

- kritik mot en polismyndighet för genomförandet av en bevisprovokation 97/98:118

Psykiatrisk tvångsvård

- fråga om patients rätt att fritt förfoga över egna medel på patientkonto 96/97:301
- fråga huruvida vissa åtgärder som vidtagits av sjukvårdspersonal utgjort otillåten telefonavlyssning samt censurering av en patients post 96/97:302
- fråga om behandling av en häktad person som av domstol dömts till rättspsykiatrisk vård 97/98:353

Regeringsformen

- fråga om åsiktsregistrering (sympatisörer till Vitt Ariskt Motstånd - VAM) inom kriminalvården 94/95:178
- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464
- skolledningar har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd, eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll 97/98:436

Regeringsrätten
- fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling 94/95:566

Regionalpolitiskt stöd
- fråga om hur en länsstyrelse bör förfara när den som genom ett preliminärt beslut beviljats regionalpolitiskt stöd meddelar att han inte har för avsikt att utnyttja det beviljade stödet 96/97:166

Registrering
- fråga om hur Patent- och registreringsverket (PRV) uppfyller sina skyldigheter som registeransvarig enligt datalagen (1973:289) när en person som är registrerad som styrelseledamot i ett företag anmäler att uppgiften är oriktig 96/97:150

Registrering av handlingar
- fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkortstillstånd m.m. vid en länsstyrelse 95/96:489

Registrering av telefonnummer
- fråga om nummerregistrering av inkommande samtal till en myndighet är förenligt med grundlag 96/97:458

Remiss
- fråga om utredningsförfarandet i ett ärende rörande rikstäckande parkeringstillstånd för handikappfordon 95/96:171

Remissyttrande
- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459

Råd
- kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för bristfälligt utformade råd och anvisningar m.m. 97/98:418

Rättegångsbalken
- uttalanden rörande de rättsliga förutsättningarna att meddela tredskodom mot ett aktiebolag som saknar styrelse 94/95:24
- hämtning av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utevaro när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet 94/95:53
- kritik mot en tingsrätt som i en brottmålsdom avvisat en skadeståndstalan trots att rätten måste anses ha tillåtit att talan väcktes formlöst 94/95:57

- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- kritik mot en domare som hållit en muntlig förberedelse och en huvudförhandling i ett vårdnadsmål på engelska 95/96:82
- ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsdomstol och vid huvudförhandling i tvistemål 96/97:40
- kritik mot åklagarens och tingsrättens handläggning av bl.a. ett enskilt anspråk och ett beslag sedan åtalet lagts ned 96/97:44
- kritik mot en polismans åtgärder vid ett ingripande mot en fordonsförare som förnekade hastighetsöverträdelse 96/97:103
- kravet på förberedelse i ett hänskjutet mål om betalningsföreläggande 97/98:36
- handläggningen av ett enskilt anspråk som avskiljts från ett brottmål; rättens prövning av talan vid tredskodom 97/98:39
- uttalanden om hemlig teleövervakning, editionsföreläggande, upplysning enligt telelagen eller husrannsakan i syfte att vid brottsutredning få tillgång till teleuppgifter för förfluten tid 97/98:47
- kallelser av förhörspersoner som inte fyllt femton år 97/98:60

Rättelse
- dröjsmål av kronofogdemyndighet med att behandla en begäran om rättelse eller överklagande 94/95:190

Rättshjälp
- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden 95/96:185
- sekretess hos åklagarmyndighet i ett ärende om internationell rättshjälp i brottmål 97/98:105
- kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med förordnande av offentligt biträde för förvarstagen utlänning m.m. 97/98:266

Rättskraft
- fråga om en kriminalvårdsanstalts möjlighet att ändra ett för en intagen gynnande beslut 96/97:114
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden; bl.a. fråga om upphävande av gynnande beslut 96/97:356

Röstlängd
- valinformation till utlandssvenskar m.m. 96/97:153

Saklegitimation i HSAN
- fråga om Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) med tillämpning av 19 § lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjuk-

vårdens område kunnat ta upp en anmälan från en nära anhörig (son) till utredning oaktat fullmakt från patienten ej förelåg 97/98:356

Samarbetssamtal

- rätten bör inte vid förordnande om samarbetssamtal i vårdnadsmål ge direktiv om inriktningen av samtalen 95/96:74

Samtycke

- vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till sekretess och andra intressen i allmänhet – om inte berörd enskild klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier 97/98:253

Sekretess

- användande av förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen i samband med bolagisering av affärsverk m.m. 94/95:574
- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- socialjouren har tillsammans med ett TV-team besökt en plats där prostitution förekommer. Fråga om socialjourens handlande stått i strid mot socialtjänstens sekretess 95/96:437
- fråga om verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utgör en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd 95/96:431
- uppgiftslämnande inom skattemyndighet 96/97:241
- fråga om försäkringskassas centralkontor och lokalkontor är att betrakta som självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra 96/97:474
- läkarintyg hos försäkringskassa 96/97:477
- försäkringskassas utlämnande av uppgifter till utomstående myndighet 96/97:480
- fråga om en umgängesberättigad förälders rätt till insyn i ett barnavårdsärende 96/97:287
- sekretess hos åklagarmyndighet i ett ärende om internationell rättshjälp i brottmål 97/98:105
- vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till sekretess m.m. – om inte berörd enskild klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier 97/98:253
- anteckning i försäkringskassas journal att viss uppgft inte fick "delges" den försäkrade 97/98:500
- sjukhus har underlåtit att på begäran av polis lämna ut uppgift rörande patient 97/98:498

Service

- fråga om myndighets serviceskyldighet 94/95:234
- kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse 94/95:240
- kritik mot länsbostadsnämnd för dröjsmål med handläggningen av en begäran att få ut allmänna handlingar, vilka det ankom på nämnden att identifiera 94/95:571
- frågor om dels skyldighet för myndigheter att på begäran av enskild lämna ut allmän handling samt att lämna uppgifter ur allmän handling, dels myndigheters skyldighet att ge service åt enskilda och därmed sammanhängande krav på myndigheters tillgänglighet 95/96:495
- vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel myndighet 95/96:156
- en tjänsteman vid en socialförvaltning hjälpte en klient att upprätta en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN. Kritik mot att anmälan upprättats på socialförvaltningens brevpapper och undertecknats av tjänstemannen 96/97:294
- begränsning av myndighets serviceskyldighet med hänsyn till arten av begärd tjänst: en byggnadsinspektör hade, med hänsyn till intressemotsättningar mellan berörda enskilda vilka kunde bli parter i rättegång, inte bort företa en – på byggnadsnämnden icke ankommande – besiktning av ett arbete i en byggnad 96/97:402
- uttalande angående statlig myndighets skyldighet att skyndsamt expediera beslut 96/97:143
- utredningsansvar, service och skyldighet att meddela beslut vid en förvaltningsmyndighets handläggning av en ansökan om ett tillstånd. (Ärende hos kommunal nämnd om undantag för rörelsehindrade från föreskrifter om förbud att parkera.) 97/98:460
- fråga om enskilds kontakter med en socialnämnd inneburit en begäran om bistånd eller endast inhämtande av upplysningar 97/98:347

Sjukhus

- sjukhus har underlåtit att på begäran av polis lämna ut uppgift rörande patient 97/98:498

Självdeklaration

- förtryckta uppgifter att gift skattskyldig var ensamstående 94/95:244

Skolledning

- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassettband handlat grundlagsstridigt 94/95:406
- kritik mot rektor vid lågstadieskola för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillmötesgå förälders önskan om att dennas dotter skulle placeras i viss skola; även fråga om utformning av blankett för önskemål om viss skolplacering 94/95:410

- bristfälliga åtgärder av skolledning sedan en elev skadats under lektion 95/96:385
- fråga om en skollednings inställande av en skoldans utgjort en otillåten kollektiv bestraffning av högstadieelever 95/96:398
- handläggningen av ett ärende rörande misstankar om att elev utsatts för incest i hemmet; bl.a. fråga om kvarhållande av eleven i skolan 95/96:387
- fråga om rätten att sprida politisk information i skola 95/96:394
- avstängning av en elev inom grundskolan 96/97:378
- fråga om rätt för föräldrar och journalister att komma in i en skola för att samtala med eleverna i en klass. Tillika fråga om skolan skall ta hänsyn till vårdnadshavarnas inställning, innan den tillåter att elever i tioårsåldern intervjuas av en journalist i skolan 96/97:381
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372
- kritik mot skolpersonal för agerande i en vårdnadstvist 96/97:384
- åtal mot en lärare för misshandel samt kritik mot skolledning och skolförvaltning för uteblivna stödinsatser m.m. 96/97:364
- skolledningar har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd, eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll 97/98:436

Skyndsamhetskravet i TF

- handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar m.m.; fråga bl.a. om Socialstyrelsens stängning av och inskränkning i servicenivån vid det regionala tillsynskontoret i Jönköping under vissa dagar inneburit att styrelsen inte kunnat uppfylla skyndsamhetskraven i tryckfrihetsförordningen 97/98:495

Smittskyddslagen

- fråga om förutsättningarna för tvångsvård enligt bestämmelserna i smittskyddslagen förelegat beträffande en hivinfekterad man 94/95:379
- fråga huruvida smittskyddsläkarens beslut enligt 49 § smittskyddslagen om särskilda villkor i samband med beviljad permission kan överklagas 94/95:382

Socialförsäkring

- jäv för försäkringskassas förtroendeläkare 94/95:384
- försäkringskassa har inte kommunicerat inhämtat material med den försäkrade 94/95:386
- försäkringskassas underlåtenhet att kommunicera inhämtat material, även fråga om bruket av ordet "delgivning" 94/95:387
- försäkringskassa har underlåtit att underrätta om ett fattat beslut 94/95:388
- försäkringskassa har ej bemött invändningar mot ett beslutsförslag 94/95:390

- bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds beslutsprotokoll och utsända beslutsmeddelanden 94/95:392
- dröjsmål av försäkringskassa med omprövning av beslut 94/95:393
- omfattningen av försäkringskassans prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring 94/95:395
- underlåtenhet att meddela avvisningsbeslut i ärende som tidigare prövats 94/95:397
- partsinsyn hos försäkringskassa när försäkrad begärt att få del av handlingar som tidigare kommunicerats 95/96:337
- utebliven kommunikation i ärende om avregistrering från försäkringskassa 95/96:338
- försäkringskassa har inte tagit ställning till sjukintyg avseende nya sjukperioder 95/96:341
- försäkringskassas dröjsmål med beslut sedan beslutsförslag kommunicerats 95/96:344
- tidpunkt för indragning av sjukpenning 95/96:344
- utbetalning av sjukpenning har stoppats formlöst 95/96:346
- förutsättningar för och dokumentation av provisoriskt beslut 95/96:348
- utformningen av försäkringskassas beslutsmeddelande 95/96:348
- indragning av sjukpenning under pågående utredningstid utan formligt beslut 95/96:351
- provisoriska beslut vid nya sjukfall 95/96:352
- uttalanden av försäkringskassa i fråga om jämkning av underhållsbidrag 95/96:355
- långsam handläggning av rättidsprövning och s.k. 20:10 a-prövning vid överklagande 95/96:358
- försäkringskassas inititativ till en ansökan om sjukbidrag 96/97:312
- lämnande av muntliga uppgifter till tjänsteman 96/97:314
- upphävande av omprövningsbeslut 96/97:314
- makes närvaro vid möte om rehabilitering 96/97:323
- bristande överensstämmelse mellan av tjänsteman fattat beslut och expedierat beslutsmeddelande 96/97:326
- utredning inför omprövning enligt 20 kap. 10 a § AFL 96/97:327
- formerna för utredning 96/97:329
- försäkringskassas avvaktan att en dom skulle vinna laga kraft innan pension omräknades 96/97:334
- utbetalning av pension utan att samtycke inhämtats från förvaltare 96/97:336
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för handläggningen av en anmälan om skada 97/98:193
- länsrätt har överprövat av försäkringskassa meddelat grundbeslut, trots att kassan fattat nytt beslut efter omprövning 97/98:222
- formlöst innehållande av sjukpenning 97/98:368
- formlöst innehållande av bostadsbidrag 97/98:369
- meddelande av provisoriskt beslut på uppmaning av annat lokalkontor 97/98:369
- kommunicering av ändrat beslutsförslag 97/98:371
- besked om företräde inför socialförsäkringsnämnd 97/98:372

- sammantagen prövning av rätt till arbetsskadeersättning på grund av såväl olycksfall som annan skadlig inverkan i arbetet 97/98:374
- utformningen av försäkringskassors beslut (initiativärende) 97/98:375
- utformningen av försäkringskassas beslutsmeddelanden 97/98:402
- rättelse av felaktigt beslutsmeddelande 97/98:402
- bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds protokoll och av försäkringskassa utsänt beslutsmeddelande 97/98:406
- överklagande har endast föranlett omprövning 97/98:408
- överklagande borde ha överlämnats till länsrätt oavsett om det återkallats 97/98:411

Socialtjänsten

I Socialtjänstlagen (SoL)

Kommunens ansvar

- utlänningslagstiftning – sociallagstiftning. En gränsdragningsfråga 94/95:248
- unga i häkte – ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående socialtjänstens ansvar för unga lagöverträdare 94/95:255
- socialtjänstens ansvar för asylsökande som vägrats uppehållstillstånd 94/95:272
- fråga om vilken kommun som skall tillgodose vårdbehov enligt socialförfattningarna för person som är mantalsskriven i en kommun men huvudsakligen vistas i en annan 94/95:277
- behörig socialnämnd i ett barnavårdsärende 95/96:262
- fråga om bistånd enligt 6 § SoL kan beviljas en sjuttonårig flicka mot vårdnadshavarens vilja 96/97:252
- en socialnämnd får inte kringgå bestämmelserna i 72 § SoL genom att avsluta ett s.k. barnavårdsärende och göra en anmälan enligt 71 § SoL till familjens nya hemkommun 97/98:331

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

- vårdnadsutredare bör inte utan båda parternas samtycke utses till s.k. kontaktperson i samband med umgängestillfällen 94/95:283
- kontaktmans befogenheter 94/95:285
- kritik mot socialförvaltningens handlande med anledning av uppgifter till nämnden att en 17-årig pojke rökt hasch på en större ungdomsfest 95/96:275
- kritik mot socialförvaltningen för agerandet vid en konflikt mellan två makar rörande vem av dem som skall ta hand om de gemensamma barnen 95/96:242
- socialjouren har tillsammans med ett TV-team besökt en plats där prostitution förekommer. Fråga om socialjourens handlande stått i strid mot socialtjänstens sekretess 95/96:437
- fråga om verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utgör en självständig verksam-

hetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd 95/96:431
- en kommundelsnämnd anmälde till polisen att en far förgripit sig sexuellt mot sin elvaåriga dotter. Polisen upplyste därefter kommundelsförvaltningen om att uppgifterna i polisanmälan behövde kompletteras. Fråga bl.a. om en tjänsteman vid kommundelsförvaltningen ägt att, utan samråd med vårdnadshavarna, höra flickan i skolan för att kunna komplettera nämnda polisanmälan 96/97:258
- en tjänsteman vid en socialförvaltning hjälpte en klient att upprätta en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN. Kritik mot att anmälan upprättats på socialförvaltningens brevpapper och undertecknats av tjänstemannen 96/97:294
- av chefen för vuxenförvaltningen i Ludvika kommun vidtagen åtgärd att ta bort protestlistor mot ett nytt matsystem i två av kommunens fastigheter inom äldreomsorgen har inte befunnits strida mot 2 kap 1 § tryckfrihetsförordningen 96/97:432
- kritik mot en socialnämnd för passivitet vid bedrivandet av en s.k. barnavårdsutredning; även fråga om en otillåten begränsning av en förälders umgänge med barnet under utredningstiden 97/98:314
- socialnämnds användning av blanketter innefattande samtycke från den biståndssökande till att utredningskontakter tas 97/98:328

Anmälningsskyldigheten enligt 71 § SoL
- fråga om anmälningsskyldigheten begränsas för personal inom hälso- och sjukvården i fråga om barn som vistas på sjukhus 95/96:247
- en förskola anmälde enligt 71 § SoL till socialnämnden att det fanns skäl att misstänka att en far förgripit sig sexuellt mot sin dotter. Fråga om det förelåg skäl för ett ingripande enligt 6 § LVU, brister i socialnämndens utredning m.m. 96/97:268

Omsorger om barn och ungdom
- fråga om föräldrar till barn på daghem bör informeras när personal på daghemmet misstänks för övergrepp 94/95:287

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende
- fråga om socialtjänstens skyldighet att bevaka familjehemsplacerade barns intressen innefattar möjlighet att begära urinprov av familjehemsföräldrarna på grund av uppkommen misstanke om haschmissbruk 94/95:290
- kritik mot socialförvaltning för dröjsmål med inledande av utredning enligt 50 § SoL samt för att en jourhemsplacering varat sådan tid att placeringen övergått till att bli stadigvarande. Även fråga om verkan av att vårdnadshavaren återkallat sitt medgivande till placeringen m.m. 95/96:279

- fråga om en kommundelsnämnd ägt vidta åtgärd för att möjliggöra avlyssning av telefonsamtal mellan ett familjehemsplacerat barn och en av dess föräldrar 97/98:325

Handläggning av ärende m.m.

- åtgärder i ärende rörande misstänkta sexuella övergrepp mot barn. Frågor angående bl.a. lagligheten av socialtjänstens medverkan till polisförhör och läkarundersökning av små barn utan vårdnadshavarens samtycke 94/95:292
- fråga om kommuniceringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av vårdnads- och umgängesrättsutredning föreligger 94/95:363
- uppgift i yttrande till länsrätt i ett biståndsärende om att en klient varit intagen på behandlingshem har ansetts helt sakna betydelse och borde därför ha utelämnats 94/95:364
- fråga om socialförvaltnings handläggning av besvärsinlaga när klaganden inte delgetts det beslut som överklagats 94/95:365
- fråga om innebörden av den förvaltningsrättsliga principen om gynnande besluts bindande effekt samt länsrätts skyldighet att tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver 94/95:367
- kritik mot socialförvaltning för dröjsmål att överlämna besvärsinlaga till länsrätt m.m. 95/96:314
- fråga om kommuniceringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken 95/96:309
- med en utredning enligt 50 § SoL avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende 95/96:312
- kritik mot en socialchef för handläggningen av en anmälan enligt 71 § SoL m.m. 95/96:283
- brister vid handläggningen av ett önskemål från en sjukhemsboende åldring att få flytta till ett sjukhem i en annan kommun 95/96:270
- socialnämnds skyldighet att verkställa en dom angående bistånd enligt 6 § SoL 96/97:254
- frågor om socialnämnds skyldighet att meddela beslut i ett biståndsärende och vilka krav som i förekommande fall bör ställas på utformningen av beslutet 96/97:253
- en tjänsteman vid en socialförvaltning hjälpte en klient att upprätta en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN. Kritik mot att anmälan upprättats på socialförvaltningens brevpapper och undertecknats av tjänstemannen 96/97:294
- handläggningen av ett biståndsärende; fråga om en socialförvaltnings val av adress vid användande av s.k. förenklad delgivning 96/97:295
- fråga om skyldighet för socialnämnden att kommunicera ett s.k. snabbyttrande enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken 96/97:297
- handläggningen av ett överklagande när det överklagade beslutet förkommit hos socialförvaltningen 96/97:298

- kritik mot en socialnämnd för passivitet vid bedrivandet av en s.k. barnavårdsutredning; även fråga om en otillåten begränsning av en förälders umgänge med barnet under utredningstiden 97/98:314
- socialnämnds skyldighet att verkställa en länsrätts dom angående bistånd enligt 6 § SoL 97/98:321
- socialnämnds skyldighet att verkställa en länsrättsdom angående bistånd enligt 6 § SoL 97/98:324
- fråga om enskilds kontakter med en socialnämnd inneburit en begäran om bistånd eller endast inhämtande av upplysningar 97/98:347
- fråga om en socialnämnds möjlighet att återkalla ett beslut att bevilja bistånd enligt 6 socialtjänstlagen 97/98:348
- socialnämnds användning av blanketter innefattande samtycke från den biståndssökande till att utredningskontakter tas 97/98:328
- en socialnämnd får inte kringgå bestämmelserna i 72 § SoL genom att avsluta ett s.k. barnavårdsärende och göra en anmälan enligt 71 § SoL till familjens nya hemkommun 97/98:331

II Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

- omsorgen om en pojke med epilepsi som vid elva års ålder omhändertagits för vård enligt LVU - en granskning av handläggningen vid Gottsunda kommundelsnämnd i Uppsala och av de för den medicinska vården ansvariga läkarnas åtgärder i ärendet. Även fråga om länsstyrelses tillsynsansvar 94/95:301
- kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig. Även kritik mot socialtjänsten för att barnet utan tillräckliga skäl omhändertagits enligt 6 § LVU 94/95:344
- socialnämnds dröjsmål att underställa beslut om omhändertaganden enligt 6 § LVU. Även fråga om möjlighet att överklaga nämndens beslut om placering av barn efter ett omedelbart omhändertagande 94/95:356
- socialnämndens handläggning av LVU-ärende när familjehemsföräldrarna separerat 94/95:360
- fråga om förutsättningar för beslut enligt 14 § andra stycket LVU om att barns vistelseort inte skall röjas för vårdnadshavaren 94/95:361
- fråga om syskons rätt till umgänge med ett omhändertaget barn 95/96:291
- handläggningen av ett barnavårdsärende; frågor om umgänge med familjehemsplacerat barn, återtagande av samtycke till familjehemsplacering, handläggning av ett överklagande, behörig socialnämnd m.m. 95/96:262
- fråga om beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller 13 § LVM skall ges i skriftlig form 95/96:320
- socialnämndens handläggning av ett ärende rörande misstänkt barnmisshandel; fråga om barnet borde ha omhändertagits enligt 6 § LVU 96/97:262
- tillämpning av lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten. Fråga om ett omhändertagande enligt 6 § LVU utgör ett sådant frihetsberövande som avses i lagen 96/97:267

- en förskola anmälde enligt 71 § SoL till socialnämnden att det fanns skäl att misstänka att en far förgripit sig sexuellt mot sin dotter. Fråga om det förelåg skäl för ett ingripande enligt 6 § LVU, brister i socialnämndens utredning m.m. 96/97:268
- fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål rörande omhändertagande av en tonårsflicka enligt LVU 96/97:135
- fråga om socialnämnds möjlighet att återkalla ett pass för ett barn som omhändertagits enligt 6 § LVU 96/97:284
- fråga om en umgängesberättigad förälders rätt till insyn i ett barnavårdsärende 96/97:287
- fråga om den som vistas på ungdomshem för vård enligt LVU kan underkastas begränsningar i rätten att läsa dagstidningar och att ha viss brev- och telefonkontakt 97/98:333
- fråga om en tonåring har kunnat bli föremål för vård enligt LVU därför att han missbrukat s.k. anabola steroider 97/98:335
- fråga om en socialnämnd kan placera den som vårdas enligt LVU i ett s.k. båtprojekt utomlands; även fråga om en länsstyrelse kan bevilja tillstånd för ett HVB-hem att ta emot ungdomar som vårdas enligt LVU när verksamheten skall bedrivas utanför Sverige 97/98:337
- fråga om i vilken utsträckning en socialnämnd får begränsa föräldrarnas umgänge och kontakt med ett barn som omhändertagits enligt 6 § LVU 97/98:344

III Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

- ingripanden mot intagna vid ett LVM-hem vid vägran att avge urinprov samt omhändertagande av intagnas pengar 95/96:294
- frågor om läkares anmälningsskyldighet enligt 6 och 14 §§ LVM 95/96:299
- fråga om beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller 13 § LVM skall ges i skriftlig form 95/96:320
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144
- socialnämnds skyldighet att söka efter en missbrukare som avvikit från ett s.k. LVM-hem 96/97:292

Sponsring

- polisens samverkan med privata näringsidkare 97/98:155

Studiemedel

- fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394

Summarisk process
- bifogande av meddelat utslag när mål om betalningsföreläggande i bestridd del överlämnas till tingsrätt 96/97:121

Taxering
- underlåten kommunikation före taxeringshöjning samt fråga om rättelse utan begäran från skattskyldig 94/95:245
- underlåten kommunicering i visst fall 96/97:218
- behörig företrädare för dödsbo 96/97:221
- skyldighet att utan yrkande ompröva beslut om skattetillägg 96/97:232
- undanröjande av beslut på grund av brister i kommuniceringen 96/97:237
- fråga om skyldighet att kommunicera en delrevisionspromemoria vid s.k. tredjemansrevision 97/98:285

Telefax
- expediering av allmänna handlingar 94/95:63
- kritik mot en tingsrätt som vägrat använda telefax vid expediering av allmänna handlingar 97/98:75

Telefonnummerregistrering
- fråga om nummerregistrering av inkommande samtal till en myndighet är förenligt med grundlag 96/97:458

Tillsyn
- kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund 94/95:199
- kritik mot Miljönämnden i Malmö kommun angående tillsynsåtgärder beträffande vissa kemiska produkter (tändvätska och bilvårdsmedel) 95/96:367
- vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprövning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen 96/97:340
- vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till sekretess och andra intressen i allmänhet – om inte berörd enskild klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier 97/98:253
- Socialstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende; fråga om gränsdragning mellan läkares yrkesverksamhet och privata sfär 97/98:364

Tillsättning av tjänst
- handläggningen av ett ärende rörande tillsättning av vikariat som chefsöverläkare; fråga om tillämpningen av förordningen (1982:771) om

behörighet till vissa tjänster inom hälso- och sjukvården och om tillsättningen av sådana tjänster 97/98:351

Tjänstefel
- en domare har dömts för tjänstefel för att ha beslutat om häktning trots att lagliga förutsättningar för häktning inte förelåg 96/97:31
- en polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning 96/97:170

Tolk
- frågor rörande tolkars rättsliga ställning och arbetsvillkor m.m. 97/98:231

Torghandel
- fråga om överlämnande av torghandelsadministration till en företagareförening 94/95:466

Tredskodom
- uttalanden rörande de rättsliga förutsättningarna att meddela tredskodom mot ett aktiebolag som saknar styrelse 94/95:24
- handläggningen av ett enskilt anspråk som avskiljts från ett brottmål; rättens prövning av talan vid tredskodom 97/98:39

Tryckfrihetsförordningen
- tolkning av begreppet "expediera" i tryckfrihetsförordningen 94/95:519
- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- avlägsnandet av protestlistor mot ett nytt matsystem i två av kommunens fastigheter inom äldreomsorgen har inte befunnits strida mot 2 kap 1 § tryckfrihetsförordningen 96/97:432
- länsstyrelses uttag av avgift för kopia av en handling tillhörande bilregistret med tillämpning av annan författning (en kungörelse om kommissionärer) än avgiftsförordningen (1992:191) befunnet olagligt 96/97:490
- skolledningar har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd, eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll 97/98:436

Tull
- fråga om förutsättningarna för kroppsvisitation av resande vid passage av EU:s inre gräns 96/97:245

- fråga om den rättsliga grunden för en tullkontroll 97/98:310

Tvistemål
- kravet på förberedelse i ett hänskjutet mål om betalningsföreläggande 97/98:36
- handläggningen av ett enskilt anspråk som avskiljts från ett brottmål; rättens prövning av talan vid tredskodom 97/98:39

Täkttillstånd
- kritik mot länsstyrelse för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till täktverksamhet; länsstyrelsen har bl.a. under avsevärd tid accepterat att verksamheten pågick trots att tidigare tillstånd löpt ut 94/95:399

Underhållsstöd
- utforming av meddelande om återbetalningsskyldighet 97/98:412

Underrättelse
- till målsägande om beslut att inte väcka åtal 94/95:160
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453
- underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte 96/97:64
- formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör 96/97:72
- fråga om på vilket sätt underrättelse om ett beslut skall ske 96/97:168
- fråga om Allmänna reklamationsnämnden i samband med att ett ärende avgörs bör informera parterna om möjligheten att inom en viss tid begära omprövning av beslutet, m.m. 96:97:148

Undertryckande av urkund
- åtal mot bitr. vakthavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80

Unga lagöverträdare
- beslut att anhålla ungdomar under 18 år för grov stöld och stöld har med hänsyn till deras ålder och den förväntade påföljden inte ansetts rättsenliga 96/97:56
- uttalanden om behörigheten att leda utredningar enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 97/98:140

Uppbörd
- avräkningsordning vid betalning av F-skatt och underrättelse till skattskyldig om påförd dröjsmålsavgift 97/98:296

Utbildning
- kritik mot rektor vid lågstadieskola för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillmötesgå förälders önskan om att dennas dotter skulle placeras i viss skola; även fråga om utformning av blankett för önskemål om viss skolplacering 94/95:410
- bristfälliga åtgärder av skolledning sedan en elev skadats under lektion 95/96:385
- fråga om en skollednings inställande av en skoldans utgjort en otillåten kollektiv bestraffning av högstadieelever 95/96:398
- handläggningen av ett ärende rörande misstankar om att elev utsatts för incest i hemmet; bl.a. fråga om kvarhållande av eleven i skolan 95/96:387
- fråga om rätten att sprida politisk information i en skola 95/96:394
- rutinerna vid en barn- och utbildningsnämnds handläggning av ansökningar om antagning till gymnasieutbildning (gymnasial vuxenutbildning) i annan kommun; framställning till regeringen med förslag till översyn av viss reglering i skollagen (1985:1100) 96/97:386
- skolledningar har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd, eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll 97/98:436

Utlandssvenskar
- valinformation till utlandssvenskar m.m. 96/97:153

Utlänning
- kritik mot polismyndighet för att en utlänning hållits i förvar trots att det saknats laga stöd för åtgärden 94/95:209
- kritik mot personal vid en flyktingförläggning för att olovligen ha berett sig tillträde till asylsökandes boendeutrymmen 94/95:214
- bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehållstillstånd 94/95:219
- frågor om jäv vid Statens invandrarverks handläggning av ärenden om uppehållstillstånd 94/95:222
- frågor om beslut om verkställighet av avvisning till visst land och sättet att utföra ett bevakningsuppdrag 94/95:227
- fråga om möjligheterna att utnyttja ett privat företag vid transport för verkställighet av beslut om avvisning enligt utlänningslagen 95/96:223
- frågor om sjukvård på en flyktingförläggning och om betalningsansvaret för sjukvård som tillhandahållits en asylsökande 95/96:179
- husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar 95/96:192
- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden 95/96:185

- kritik mot Statens invandrarverk för bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd 95/96:221
- kritik mot en polismyndighet och Utlänningsnämnden för handläggningen av frågor om förvar av en utlänning 95/96:212
- fråga om på vilket sätt underrättelse om ett beslut skall ske 96/97:168
- en polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning 96/97:170
- tillämpning av lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten. Fråga om ett omhändertagande enligt 6 § LVU utgör ett sådant frihetsberövande som avses i lagen 96/97:267
- rutiner för diarieföring hos polisen med avseende på ett ärende rörande verkställigheten av ett avvisningsbeslut 96/97:177
- fråga om Statens invandrarverks skyldighet att kommunicera vissa uppgifter i en promemoria upprättad av polismyndighet, då uppgifterna lagts till grund för återkallelse av visering 96/97:179
- fråga om lagligheten och lämpligheten av Statens invandrarverks rutiner att i samband med sortering av post till boende på flyktingförläggningar göra vissa observationer och vidta vissa åtgärder (kopiering) med avseende på försändelserna 96/97:184
- kritik mot en polisintendent för att en utlänning varit tagen i förvar utan stöd av lag. Tillika kritik mot polismyndigheten för brist på instruktioner om vem som ansvarade för utlänningsärenden 97/98:261

Utlänningsärende

- uttalande om lämpligheten av Statens invandrarverks åtgärd att låta utlänningsärendes handläggning vila i avvaktan på regeringens prejudicerande avgörande i ett liknande ärende 97/98:273

Utmätning

- ansökan riktad mot fel person 94/95:187
- brister i verkställighetsprövning 94/95:188
- dröjsmål av kronofogdemyndighet med att behandla en begäran om rättelse eller överklagande 94/95:190
- förhållande till tredje man; ej prövning av äganderätt vid återställande av egendom 97/98:205
- hantering av säkerhet ställd av tredje man 97/98:215

Utomhusvistelse

- fråga om behandling av en häktad person som av domstol dömts till rättspsykiatrisk vård 97/98:353

Utredningsskyldighet

- Socialstyrelsen har inte ansetts skyldig att i förväg kommunicera utredning och anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN)

om disciplinär påföljd men väl att underrätta den anmälde om att anmälan gjorts. Även fråga om utredningsskyldighet 96/97:307
- utredningsansvar, service och skyldighet att meddela beslut vid en förvaltningsmyndighets handläggning av en ansökan om ett tillstånd. (Ärende hos kommunal nämnd om undantag för rörelsehindrade från föreskrifter om förbud att parkera.) 97/98:460

Utsökning
- beredande av tillträde till bostadsbyggnad utan lagstöd 95/96:133
- avsaknad av grund för att med exekutiva medel återkräva utbetalt belopp 97/98:218
- olämplig hantering av vid avhysning omhändertaget gods 97/98:219

Vakthavande befäl
- åtal för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80

Valinformation
- valinformation till utlandssvenskar m.m. 96/97:153

Videoband
- när förhör protokollförs genom upptagning på band skall upptagningen skrivas ut 96/97:75

Vikariatstillsättning
- handläggningen av ett ärende rörande tillsättning av vikariat som chefsöverläkare; fråga om tillämpningen av förordningen (1982:771) om behörighet till vissa tjänster inom hälso- och sjukvården och om tillsättningen av sådana tjänster 97/98:351

Vilandeförklaring
- uttalande om lämpligheten av Statens invandrarverks åtgärd att låta utlänningsärendes handläggning vila i avvaktan på regeringens prejudicerande avgörande i ett liknande ärende 97/98:273

Vite
- kallelser av förhörspersoner som inte fyllt femton år 97/98:60

Vittnesförhör
- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- kallelser av förhörspersoner som inte fyllt femton år 97/98:60

Vårdnadsmål

- rätten bör inte vid förordnande om samarbetssamtal i vårdnadsmål ge direktiv om inriktningen av samtalen 95/96:74
- rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO 95/96:79

Yttrandefrihet

- fråga om begränsningar i kommunalanställd personals kontakter med media till att avse personalens fritid. Tillika fråga om omsorgschefs agerande gentemot en landstingsanställd läkare som utnyttjat en grundlagsfäst rättighet 94/95:538
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547
- kritik mot uppmaning till rektorer att ej delta i den politiska debatten 94/95:551
- kritik mot ordningsregel vid skola, vilken förbjöd de anställda att aktivt lämna "negativ" information till massmedia 94/95:554
- initiativärende rörande innehållet i en av ett sjukhus utgiven skrivelse *Rutiner för massmediekontakter*. – Fråga om personalens yttrandefrihet inskränkts 95/96:451
- en landstingsanställd läkare som i brev till en kommunstyrelse protesterat mot vissa organisatoriska förändringar inom landstinget, hade kallats till möte med sjukvårdsledningen. – Fråga om landstinget kränkt läkarens yttrandefrihet 95/96:447
- påstådda inskränkningar i anställdas yttrande- och meddelarfrihet 95/96:454
- avstängning från deltagande i Statens haverikommissions undersökningar av luftfartsolyckor med hänsyn till att uppgifter från en utredning offentliggjorts, m.m. 95/96:161
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare – en kyrklig samfällighet – för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne 95/96:462
- fråga om rätten att sprida politisk information i en skola 95/96:394
- fråga om läkares meddelar- och yttrandefrihet kränkts när han kritiserats för uttalanden rörande en patient 96/97:454
- fråga om rätt för föräldrar och journalister att komma in i en skola för att samtala med eleverna i en klass. Tillika fråga om skolan skall ta hänsyn till vårdnadshavarnas inställning, innan den tillåter att elever i tioårsåldern intervjuas av en journalist i skolan 96/97:381
- skolledningar har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd, eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll 97/98:436

Yttrandefrihetsgrundlagen
- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassettband handlat grundlagsstridigt 94/95:406

Åklagare
- åklagarens skyldigheter när domstolen fattat ett olagligt häktningsbeslut 96/97:57
- kritik mot en åklagare som upprätthållit restriktioner avseende en häktad persons kontakter med omvärlden efter det att den muntliga bevisningen tagits upp vid huvudförhandlingen i tingsrätten 96/97:62
- åklagares möjlighet att meddela restriktioner för gripna och anhållna 97/98:112

Åtal
- mot en polisman; fråga om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65
- mot bitr. vakthavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80
- mot en polisman; fråga om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86
- mot en polisman för tjänstefel (rättelser av parkeringsanmärkningar avseende egna fordon) 94/95:104
- mot en präst för tjänstefel har ogillats (vigsel av senildement kvinna) 94/95:418
- åtal mot en lärare för misshandel samt kritik mot skolledning och skolförvaltning för uteblivna stödinsatser m.m. 96/97:364

Åtalsunderlåtelse
- en polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning 96/97:170

Återkallelse
- myndighets agerande för parts återkallelse av sin talan (överklagande) 95/96:169

Återkallelse av gynnande beslut
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot förvaltningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer 96/97:356
- fråga om en socialnämnds möjlighet att återkalla ett beslut att bevilja bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen 97/98:348

Öppethållande

- offentliga förvaltningars skyldighet att hålla öppet under s.k. klämdagar 97/98:487

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

- frågor om tillstånd för omyndig att driva näring, tillstånd för förmyndare att uppta lån på den omyndiges vägnar, jäv för överförmyndare m.m. 94/95:485
- kritik mot överförmyndare för långsam handläggning av ett ärende om entledigande av förvaltare 94/95:492
- kritik mot överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende. Fråga om vård av omyndigs rätt i oskiftat bo samt om förteckning och slutredovisning enligt 16 kap. föräldrabalken 94/95:495
- förordnande om sekretess i ett förmynderskapsärende 95/96:423
- handläggningen av ett ärende om byte av förvaltare, bl.a. fråga om myndighets serviceskyldighet 95/96:418
- kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende 95/96:425
- handläggningen av yrkanden om arvode till en förvaltare enligt föräldrabalken, bl.a. fråga om skyldighet att kommunicera arvodesyrkanden med huvudmannen 96/97:409
- kritik mot en överförmyndare för brister i tillsynen över en god mans förvaltning 96/97:412
- kritik mot överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till kapitalplacering 96/97:418
- fråga om överförmyndares skyldighet att lämna över slutredovisning då godmanskap upphört 96/97:423
- fråga om kanslichefs vid överförmyndarnämnd uppdrag som god man m.m. 96/97:425
- fråga om ledamots eller ersättares i överförmyndarnämnd uppdrag som god man eller förvaltare 96/97:428
- kritik mot överförmyndarnämnd för underlåtenhet att meddela beslut med anledning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Även fråga om brev till ledamöter i överförmyndarnämnd utgör allmänna handlingar m.m. 96/97:461
- fråga om utlämnande av allmänna handlingar i ett godmansärende 96/97:466
- handläggningen av en god mans begäran om tillstånd till försäljning av huvudmannens fastighet 97/98:474
- underlåtenhet av överförmyndarnämnd att inhämta yttrande från huvudmannens närmaste släktingar över en begäran av en god man om tillstånd till försäljning av en fastighet 97/98:480
- fråga om de rättsliga möjligheterna för en överförmyndarnämnd att vidta åtgärder med anledning av avtal om fastighetsförsäljning 97/98:483

Överklagande
- skattemyndighet har inte uppfattat en skrift som överklagande 95/96:234
- handläggningen av ett överklagande när det överklagade beslutet förkommit hos socialförvaltningen 96/97:298
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot förvaltningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer 96/97:356
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372
- kritik mot en tingsrätt för handläggningen av ett överklagande av överförmyndarnämnds beslut 97/98:77
- kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med förordnande av offentligt biträde för förvarstagen utlänning m.m. 97/98:266

Överklagbarhet
- rutinerna vid en barn- och utbildningsnämnds handläggning av ansökningar om antagning till gymnasieutbildning (gymnasial vuxenutbildning) i annan kommun; framställning till regeringen med förslag till översyn av viss reglering i skollagen (1985:1100) 96/97:386

Överlämnande av myndighetsutövning
- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter 97/98:173

Övning
- polismyndighets genomförande av en övning 95/96:116

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 1996 to 30 June 1997

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr Claes Eklundh, who is Chief Parliamentary Ombudsman, Mr Jan Pennlöv, Mrs Stina Wahlström (until 31 December 1996), Mr Rune Lavin and Mrs Suzanne Knöös (between 1 March and 17 June 1997). During Mrs Wahlström's sick leave (1 July–31 December 1996) and during the period of vacancy before Mrs Knöös taking office (1 January–28 February 1997) Mrs Gunnel Norell Söderblom has acted as Deputy Ombudsman.

Mr Eklundh has supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Mr Pennlöv has dealt with matters concerning the prisons, the armed forces, taxation, customs, the execution of judgements, social insurance and chief guardians. Until 31 December 1996 Mr Lavin supervised the fields of social welfare, public health and medical care and immigration. As from 1 January 1997 he has been responsible for the supervision of the administrative courts, building and construction, immigration, environmental protection, labour market, the State Church and all additional aspects of civil administration not supervised by any other Parliamentary Ombudsman. Between 1 July and 31 December 1996 that area (except immigration but education included) was supervised by Deputy Ombudsman Norell Söderblom. Mrs Knöös has supervised the fields of social welfare, public health and medical care and education between 1 March and 17 June 1997; during the first two months of 1997 those fields were supervised by Mrs Norell Söderblom.

During the year, 4 904 new cases were registered with the Ombudsmen; 4 840 of them were complaints and other cases received (150 less than the number received during the previous year) and 64 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds.

It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary describes some of the cases dealt with by the Ombudsmen.

Activity concerned	Closed without final critisism	Admonitions or other critisism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary investigation; no prosecution	Proposal to Parliament or to the Government	Total
Courts	4	15	-	4	-	23
Public prosecutors	1	2	-	-	1	4
Police authorities	2	16	2	1	-	21
Armed forces	-	2	-	-	-	2
Prison administration	3	1	-	-	-	4
Social welfare	-	6	-	-	-	6
Medical care	-	2	-	-	-	2
Social insurance	2	5	-	-	-	7
Execution of judgements	1	1	-	-	-	2
Education, culture	1	3	-	-	-	4
Taxation	-	2	-	-	-	2
Environmental management, public health, protection of animals	1	4	-	-	-	5
Planning	-	3	-	-	-	3
Housing	-	1	-	-	-	1
Immigration	3	5	-	-	-	8
Labour market etc.	-	2	-	-	-	2
Chief guardians	1	2	-	-	-	3
Local government	-	1	-	-	-	1
Access to official documents, Freedom of the press	1	2	-	-	-	3
Total	**20**	**75**	**2**	**5**	**1**	**103**

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No critisism after investigation	Admonitions or other critisism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary investigation; no prosecution	Total
Courts of law	113	-	169	23	-	2	307
Administrative courts	44	-	15	1	-	-	60
Public prosecutors	85	4	128	13	-	-	230
Police authorities	232	6	244	41	1	3	527
Armed forces	11	-	8	1	-	-	20
Prison administration	203	1	211	40	-	-	455
Social welfare	192	14	404	152	-	-	762
Medical care	111	6	110	23	1	-	251
Social insurance	159	2	123	56	-	-	340
Labour market etc.	65	-	22	17	-	-	104
Planning	67	-	24	6	-	-	97
Execution of judgements	84	1	61	17	-	-	163
Local government	61	-	23	4	-	-	88
Communications	78	-	22	7	-	-	107
Taxation, customs	88	-	73	30	-	-	191
Education, culture	47	4	54	30	-	-	135
State Church	3	-	5	1	-	-	9
Chief guardians	10	-	14	2	-	-	26
Agriculture, environmental management, public health, pro-tection of animals	69	-	47	32	-	-	148
Immigration	44	-	50	13	-	-	107
Other cases at County administrative boards, control of lotteries etc.	26	-	8	6	-	-	40
Employment of civil servants etc.	57	-	20	6	-	-	83
Access to official documents, Freedom of the press	89	2	84	78	-	-	253
Miscellaneous	88	-	26	1	-	-	115
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	90	-	-	-	-	-	90
Total	**2 116**	**40**	**1 945**	**600**	**2**	**5**	**4 708**

Summonses issued to young people under the age of 15 requiring them to give evidence

During an inspection of the District Court of Södertälje by the Parliamentary Ombudsman, one of the points which received attention was the following.

In a case concerning theft, two young witnesses, aged 13 and 14, had been summonsed to the main hearing. The summonses addressed to the witnesses required them to attend in person on penalty of a fine for non-compliance. The case-file made it clear that in his list of witnesses to be called, the prosecutor had informed the District Court that the two concerned were under 15. Their guardians had not been notified of the hearing.

In a case in which one of the charges concerned assault, two 14-year-old plaintiffs were required to attend the main hearing on penalty of a fine for non-compliance. The age of the plaintiffs was not clear from the personal details in the documents submitted to the District Court. The guardians of the plaintiffs were not sent any notification of the hearing.

The adjudication made by the *Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Eklundh*, after a response had been received from the District Court included the following comments.

The legal regulations

A summons is issued to anyone called as a witness requiring them to attend the court hearing on penalty of a fine for non-compliance (36.7.1 in the Procedural Code). The provisions with regard to the penalty for non-compliance are not, however, applicable to witnesses under the age of 15 (36.13 & 36.22.1 in the Procedural Code).

If a plaintiff is bringing suit, prosecuting the case with the prosecutor, or is called by the prosecutor, he is to be summoned to the main hearing. If he is required to attend in person, the district court is to make him subject to a penalty for non-compliance (45.15.1 in the Procedural Code).

In the Procedural Code, 20.14.1 and 11. 5.4 stipulate in which cases a plaintiff is to be required to appear in person. The second of these two paragraphs states that a party to a civil case is to attend the main hearing in person unless his presence can be assumed to be of little significance for the court's enquiry. When a party is represented by a substitute, the stipulations concerning personal attendance are to apply to the substitute. A party who is not himself presenting his case is, however, obliged to attend in person if the court considers this necessary for its enquiry. These two paragraphs are also to be applied where plaintiffs are concerned, even if they are not themselves prosecuting the case (20.14.1 in the Procedural Code).

General rules about penalties for non-compliance can be found in the Act on Penalties for Non-Compliance (1985:206). This lays down, for instance, that such penalties cannot be invoked if the addressee can be assumed to lack the actual or legal capacity to comply with the order (Art. 2.2 of the Act on Penalties for Non-Compliance 1985:206).

Concerning those subject to penalties for non-compliance etc.

Up until January 1 1988, a witness who failed to appear at a hearing could be fined. Only if a case was adjourned for a new hearing could a witness be summoned subject to a penalty for non-compliance. The prohibition against invoking penalties for non-compliance for witnesses under the age of 15 was justified by pointing out that "application of sentences of fines or penalties for non-compliance requires that the witness is criminally responsible" (NJA II 1943, p. 486).

This reasoning is obviously also relevant where plaintiffs under 15 are concerned. According to 45.15.1 of the Procedural Code, a district court *shall* invoke a penalty for non-compliance when calling a plaintiff to appear in person and is not empowered to make the exception for plaintiffs under the age of 15 that can be made for witnesses. Only in special circumstances does the Procedural Code enable a court to refrain from invoking such a penalty when this is a specially stipulated requirement. If a summons is to be issued to someone resident outside Sweden, a court may refrain from invoking a penalty for non-compliance on condition that the summons cannot otherwise be served in the country concerned (9.7.2 in the Procedural Code).

It can therefore be established that the Procedural Code offers no possibility of refraining from imposing a penalty for non-compliance in the cases which concern us here. The regulations concerning penalties for non-compliance are, however, not found exclusively in the Procedural Code. In fact, unless special provisions stipulate otherwise, the Act on Penalties for Non-Compliance (1985:206) is to apply. In this Act, 2.2 stipulates, as has already been pointed out, that such penalties cannot be invoked if the addressee can be assumed to lack the actual or legal capacity to comply with the order. Here, reference can be made to Lavin, *Viteslagstiftning. En kommentar* (*The Act on Penalties for Non-Compliance. A Commentary*) 1989, p. 61. As the Procedural Code cannot be regarded as stipulating otherwise, Article 2 of the Act on Penalties for Non-Compliance must be taken into account if summonses are to contain penalties for non-compliance.

Here it may be appropriate to make some general statements with regard to penalties for non-compliance. Invoking a penalty for non-compliance fulfils more or less the same purpose as imposing a fine. It functions as a general deterrent in order to maintain respect for such penalties as a whole, and the exaction of the penalty makes it clear to an individual that any further imposition is intended seriously (Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt* (*General Administrative Law*), 16th edition, p. 144). Penalties for non-compliance also resemble fines in other ways as well. For instance the penalty can be altered to a prison sentence as laid down in the Act on Exaction of Fines (1979:189). Children do not become legally responsible until the age of 15 (Penal Code 1.6). In view of the similarities of penalties for non-compliance and other penalties, it is not considered, either, that penalties for non-compliance can be imposed on those below this age and

therefore young people below the age of 15 cannot be subject to a penalty for non-compliance (cf. Lavin, *Vitesföreläggandets adressat* (*Those Subject to Penalties for Non-Compliance*) p. 11). As has already been pointed out, the *travaux préparatoires* of the Procedural Code assume that penalties for non-compliance can only be imposed on those who are criminally responsible. The regulation in Article 2 of the Act on Penalties for Non-Compliance also prevents the imposition of such penalties on very young people. In fact it is not infrequently those who have not yet attained the age of 15 who must be assumed to be the type of individual that lacks the capacity to fulfil the requirement for whom this paragraph is intended.

To sum up therefore, it can be established that the question of imposing a penalty for non-compliance on a plaintiff who has not yet attained 15 cannot arise. The penalty for non-compliance should instead be addressed to whoever has actual custody of the child and therefore the capacity to ensure that the obligation is fulfilled (see Lavin *Vitesföreläggandets adressat* (*Those Subject to Penalties for Non-Compliance*), p. 13). Should it prove impossible in some cases to decide upon some other addressee, despite the mandatory wording of 45.15 in the Procedural Code, the district court must then refrain from imposing a penalty for non-compliance.

What has been adduced here is also pertinent when a child that has attained 15 but not yet 18 is summoned as a plaintiff to appear in person at a court hearing. Children of this age can often also be assumed to lack the actual capacity to comply with an injunction to appear. In order to take time off school or to make other necessary practical arrangements, the child will probably need the help of an adult. In such circumstances, as well, the regulations of the Act on Penalties for Non-Compliance may in a specific case result in the decision to impose the penalty for non-compliance on some person other than the minor himself.

The regulations governing the summoning of witnesses mean that no penalty for non-compliance may be imposed in a summons addressed to a witness under the age of 15. In the case of a witness who has admittedly attained this age but is still not yet 18, on the other hand, just as in the case of a plaintiff, a summons demanding personal attendance must be combined with a penalty for non-compliance, but this may be addressed to the person who has the actual custody of the minor.

In the Procedural Code there are no regulations implying that the guardian, or whoever is responsible for the care of a minor, is to be informed of the time of a hearing to which the minor has been called. From what has been said about summonses to plaintiffs who have not attained 15 and to witnesses and plaintiffs who are not yet 18 and lack the capacity to comply themselves with a penalty for non-compliance, however, it follows that those responsible for the care of these young people will be informed as the summons with the penalty for non-compliance will be addressed to them.

When a summons concerns somebody to be heard – witness or plaintiff – who has attained the age of 15 but not yet 18 and who is considered capable of being subject to a penalty for non-compliance, a reasonable procedure would, in my opinion, be to send a special notification of the time of the

hearing to their representative at the same time as the summonses are sent to the young persons themselves.

The District Court's Handling of the Case

This enquiry shows that in one of the criminal cases concerned the District Court has, in breach of 36. 13 & 36. 22.1 of the Procedural Code, issued summonses to two witnesses under the age of 15 which imposed penalties for non-compliance and that in another case it has erroneously imposed a penalty for non-compliance on a 14-year-old plaintiff called upon to give evidence concerning the charge.

With regard to lege ferenda

The difference in the form of a summons issued to someone *under the age of 15* who is to testify made in the Procedural Code between witnesses and plaintiffs obviously derives both from the fact that technically a plaintiff should in principle be regarded as one of the parties to the case, and from the circumstance that originally the penalty for a witness who did not appear was a fine. Today, however, this difference in the formulation of the two summonses would appear to have no real basis in those cases in which a plaintiff is not involved in prosecuting the case but is merely called to give evidence. The existing prohibition against invoking penalties for non-compliance in summonses issued to witnesses below the age of 15 has hardly caused any practical problems for the courts. Correspondingly, it can be assumed that there is no practical need to invoke a penalty for non-compliance in summonses issued to plaintiffs below the age of 15. In my opinion, there are therefore good grounds for considering the introduction of a prohibition against invoking penalties for non-compliance in summonses issued to plaintiffs under the age of 15.

In view of the fact that today, as has already been pointed out, virtually all young people *under the age of 18* still live at home and go to school, in many cases penalties for non-compliance should properly be invoked against the person who actually has custody of the child. There is every reason, however, to question the necessity of mandatory penalties for non-compliance in summonses issued to children who are over 15 but not yet 18 as, generally speaking, the threat of such a penalty addressed to the person who has custody of the child cannot be expected to lead to extra effort being made to ensure that the child appears. The responsibilities appertaining to custody of children include helping them with the kind of practical matters they cannot be expected to cope with on their own. A responsible parent or guardian could therefore view such a penalty as either unnecessary or even insulting. Moreover, it may be difficult or even downright impossible in a specific case for a District Court to determine what practical possibilities were open to a guardian to ensure attendance.

For the reasons given here, the possibility should be considered of enabling the courts to refrain from invoking a penalty for non-compliance

when issuing a summons to testify to someone who has reached the age of 15 but is not yet 18.

As, therefore, there are reasons to consider changes in the legislation, copies of this adjudication will be circulated to the Cabinet Office, the Ministry of Justice and the Standing Committee on Justice.

The decision to use entrapment for the purpose of acquiring evidence during a preliminary enquiry is to be made by a prosecutor

The complaint

In a letter to the Parliamentary Ombudsman, P.S. lodged a complaint against the police authorities in the County of Stockholm maintaining that they had used obviously improper methods in their investigations. This had consisted, according to the complainant, of active police participation in and instigation of a criminal act when a police officer adopted the role of a prospective purchaser and later the buyer/ recipient of half a kilogram of cocaine.

The enquiry

From the documents that were submitted the following transpired.

At noon on November 3 1992, the narcotics squad at Skärholmen police station received a tip from the director of an Immigrant Reception Centre in Fruängen that some form of traffic in drugs was taking place and that a Somali could provide more information. Ove Unander, Mats Eliasson, Police Cadet Redar Baskin – who was at the time serving with the uniformed branch at Skärholmen – another police cadet and the two cadets' supervisor went to the Reception Centre as a result of this tip. The reason for asking for Redar Baskin's help was that Ove Unander and Mats Eliasson considered that his appearance could be useful if the tip turned out to be accurate. At the Reception Centre, Ove Unander, Mats Eliasson and Redar Baskin met someone called A.M. who recounted the following.

The corridor in which A.M. was living also housed an individual from Peru called H., who, together with another Peruvian called A., had offered A.M. cocaine. H. and A. had then remarked to A.M. that as he had such a large circle of acquaintances he could easily sell cocaine on their behalf. On this particular occasion they had a bag containing 50 grams of cocaine. When A.M. had refused to have anything to do with the cocaine, H. and A. had travelled in to the centre of Stockholm. On their return to the Reception Centre in Fruängen later that day, they showed A.M. 21 000 Swedish crowns and said that they had been selling cocaine and that it had been very easy. Once again they asked A.M. to sell on their behalf, saying that they had the cash to buy more cocaine. All this had happened at the end of October. A.M. thought that this was a dirty business and decided to set a "trap" for H. and A. He told them he had a Swedish friend who lived in Hässelby and who was interested in buying cocaine at 600 Swedish crowns per gram. They agreed to meet at the underground station at Alvik at 5 p.m. on November 3 so that they could visit A.M's non-existent friend. H. and A.M. were supposed to meet at the Reception Centre and then make their way to Alvik to meet A., who would take a sample of the cocaine with him.

A.M. suggested to Ove Unander, Mats Eliasson and Redar Baskin that he could introduce Redar Baskin as a potential buyer of Greek origin. Ove Unander and Mats Eliasson decided that Redar Baskin should play the role of a buyer.

Redar Baskin was told to act as the agent of a Greek buyer and to take things easy in order to see what would happen. As far as he could remember afterwards, H. and A. asked for 600 Swedish crowns per gram. Someone – he could not remember who – said that he would offer 650 Swedish crowns per gram. Redar Baskin and A.M. went to A.M's room, and H. arrived there about an hour later. H. was alone. A.M. introduced Redar Baskin to H., who told him that a friend of his called A. was going to fetch the sample batch and that he was to meet him at Alvik. This turned out to be correct when a detective followed H. to Alvik. They agreed that H. and A. would bring the sample batch to the Reception Centre at 7 p.m.

Ove Unander and Mats Eliasson, who suspected that H. and A. could end up showing the same quantity of drugs as previously, i.e. 50 grams of cocaine, decided that Redar Baskin would continue to play the role of a buyer. They told him to try to find out whether H. and A. had larger quantities on them but that he was not to appear to be too eager.

When Redar Baskin met H., A. and A.M. in A.M's room at the Reception Centre, A. handed him a small amount of cocaine which he took out of his jacket pocket wrapped in a receipt from a shop in Jakobsberg. A. told him that there were three of them selling cocaine, and that the third lived in Jakobsberg. Redar Baskin got the feeling that A. was the ringleader as he was the one that took the initiative. A. asked him straight out how much he wanted – "one, two, three, five kilos?" A. said that the cocaine was of very high quality and came from "the jungles of Lima" and that at that moment they only had 500 or 600 grams available but that he could get hold of more later on. Redar Baskin was to get in touch with H. as A. was going to travel abroad during the following week. A.M. was very active during this discussion and managed to convince A. and H. that this was a genuine deal and that Redar Baskin was a genuine buyer. A. seemed to be very eager to conclude the deal that same evening, and he proposed that the hand-over should take place at 9 p.m. Redar Baskin then suggested, as he had been instructed to, that the transfer should take place at the Reception Centre. A. and H. left the room to make a phone call, presumably to the individual in Jakobsberg to ask where the transfer could take place. When they returned, A. said that the transfer would be at the railway station in Jakobsberg at 11 p.m.

Redar Baskin then said that he had to go and phone his "mate" about the deal. Redar Baskin told Ove Unander and Mats Eliasson that he had been offered 500 grams of cocaine, which was to be handed over at 11 p.m. in Jakobsberg Centre. Ove Unander and Mats Eliasson decided that Redar Baskin was to accept the offer. He then went back to A.M's room and said that he would accept the offer and that he and his banker would be at Jakobsberg at 11 p.m. Redar Baskin, A. and H. left the Reception Centre and walked to the underground station at Fruängen, where A. and H. boarded a train. Police officers followed them to Jakobsberg, where they disappeared into one of the housing estates.

Redar Baskin told Ove Unander and Mats Eliasson that A. and H. had been very eager to conclude the deal that same evening and that it had all

been surprisingly easy. He said that no definite sum of money had been mentioned, only that he would have money when the transfer took place.

Redar Baskin later met A. at the railway station at Jakobsberg. A., who did not have the cocaine with him, asked to see the money and said they had to take Redar Baskin's car to an apartment a few blocks away. Redar Baskin proposed – now following new instructions – that A. should put the cocaine under a signpost at a petrol station in the centre of Jakobsberg and that Redar Baskin would then come out into the open if he could see that A. was alone.

After this, Ove Unander and Mats Eliasson decided that A. and H. were to be arrested if they turned up at the agreed meeting place and that Redar Baskin was to remain concealed. At around midnight A. turned up at the petrol station and placed a rucksack under the signpost. Ove Unander could see H. and a third person, later identified as O., approach A. and then, shortly afterwards, leave him to take up positions about 50 metres away. They appeared to be very nervous. Shortly afterwards all three were arrested. A's rucksack was found to contain about 500 grams of cocaine.

Before the arrests were made, a fourth person was observed standing close to an automatic till. This individual, whose head was covered by the hood of the sweater he was wearing, was standing smoking, and seemed to be waiting for something or somebody. Later, during interrogation of those involved, it transpired that this fourth person was P.S. who, armed with a pistol, was supposed to cover the transfer of the drugs.

A police report was filed at 1.15 a.m. on November 4 1992, in which the unit making the report was identified as police station Stockholm K8. Its subject was a serious drugs offence and unlawful possession of weapons on November 4 at 0.05 a.m. at the petrol station in the centre of Jakobsberg. The suspects were A, O, and H. It contained the following details about the crime.

After a tip-off had been received by the Narcotics squad at Skärholmen police station, A. and H. were placed under surveillance. According to the informer they had access to a large quantity of drugs. They were followed to Jakobsberg where they disappeared in a large housing estate near the centre. After some toing and froing in the centre of Jakobsberg, they eventually came out of the same housing estate with a third person. A. stood on the road next to the petrol station and seemed to be waiting for someone. He was carrying a black shoulder bag which had not been seen earlier. O. and H. took up a position 50 metres away from A. and appeared to be watching him. All three were kept under surveillance for a short period without anything happening. In view of the contents of the tip and the behaviour of the three individuals, the police officers did not dare wait any longer but arrested all three as A. was about to leave the place. A's shoulder bag was found to contain a Zoega coffee carton in which there was a large amount of white powder. All three were taken to Jakobsberg police station. When O. was searched before being held in detention, a flick knife (switchblade) was found in his back pocket and seven 22 cartridges in his jacket pocket.

Ove Unander and Mats Eliasson drew up a memorandum on December 4 1992 "concerning a serious drugs offence on November 3 & 4 1992 in Fruängen and Jakobsberg". This memorandum contained the information

about Redar Baskin's contacts with H. and A. which has, on the whole, been presented above.

According to the Regional Prosecution Agency's register, the prosecutor took charge of the investigation on November 4 1992.

On February 25 1993, Jakobsberg District Court sentenced O. to five and a half years' imprisonment for a serious drugs offence, H. to four years and A. to four and a half years for the same offence. In the opinion of the District Court – which referred to a statement made in the case reported in NJA 1985 p. 544 that there could be grounds for the reduction of a sentence if the police had used methods which obviously appear to be improper, such as, for instance, inciting someone to commit a crime that he would otherwise not have committed – the behaviour of the police in this case did not warrant reducing the sentence. The Svea Court of Appeal upheld the sentence of the District Court against O. on May 5 1993, and on June 10 1993 the Supreme Court decided not to permit review of the case.

Jakobsberg District Court sentenced P.S. on February 2 1994 to a prison sentence of six years for a serious drugs offence and unlawful possession of a weapon. This sentence was upheld by the Svea Court of Appeal on April 12 1994. On May 11 1994 the Supreme Court decided not to permit review of the case.

After having asked for the opinions of the National Police Board and the Prosecutor General, *the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Eklundh* included the following comments in his adjudication of July 19 1996.

The legal regulations and statements about the legal situation

The sequence of events subject to appraisal in this case include entrapment by the police officers. Here entrapment is used to mean action that involves the police inducing or urging a person to commit an act or make a statement that can create problems or in some other way have negative consequences either for himself or others close to him. A neutral response to an initiative from a perpetrator would not however be regarded as entrapment.

In this context it is customary to make a distinction between inciting criminal activity, on the one hand, and actions taken in order to acquire evidence on the other. In the first case, the actions of the police are intended to result in a crime being committed, the second is intended to yield evidence to prove that a suspected crime has taken place.

The issue of *the use of entrapment in combating* crime was dealt with by the 1981 Commission on the Police in the context of the discussion of what were called unconventional methods of surveillance. The Commission stated that the starting point in this discussion was that police officers should never be allowed to commit criminal acts in order to investigate or disclose a crime, nor should they be allowed to incite anyone or induce them in any other way to initiate criminal activity.

The main principle that is to apply is that there must exist strong suspicion of a serious crime. In addition, the principle of proportionality is considered to mean here that no alternative, less intrusive approaches exist or that those that do exist have already been employed without success. Furthermore, the

principle of proportionality also requires that the entrapment can be expected to yield important results that will be of use in the investigation.

Where the *power to decide on entrapment for the purpose of acquiring evidence* is concerned, the 1981 Commission on the Police decided that decisions about the use of such methods during surveillance or the preliminary investigation of a case should always be taken by a prosecutor or by a senior police officer.

On the issue of the *employment of civilians* in police surveillance, the Parliamentary Ombudsman has always made it clear that the restrictions which should apply generally to measures involving entrapment must apply to an even greater degree to collaboration between police officers and civilians for entrapment purposes. It is more than likely that such collaboration may only be justified in extreme cases, for example during the investigation of particularly serious crimes, and under no circumstances is it permissible for police officers to collaborate on an organised basis with civilians for the purpose of inciting criminal activities (the Parliamentary Ombudsman's Annual Report 1977/78 p. 126 f.)

There are regulations in Article 23 of the Procedural Code and in the Ordinance on Preliminary Investigations (1974:94) concerning *documentation* of what transpires during a preliminary investigation. During a preliminary enquiry a written record is to be kept of all occurrences of significance for the investigation (23.21.1 in the Procedural Code). This record is to be kept so that it gives a faithful picture of what has occurred during the investigation of significance for the case (Article 22 in the Ordinance on Preliminary Investigations). On a number of occasions, the Parliamentary Ombudsman has emphasised the importance of keeping a record of a preliminary investigation in accordance with these regulations, for instance in the Parliamentary Ombudsman's Annual Report for 1964 p. 120, which states the following:

> Here it should be pointed out that a thorough record of a preliminary investigation is important not only in order to document the results of the investigation and to prepare for the subsequent criminal proceedings but also make it possible to ascertain that the investigation has been properly conducted. This is important for the legal rights of the individual and also for those of the investigating officers, should any complaint be made about their actions.

It is obvious that what is said here also applies to the use of what are known as unconventional methods of surveillance. The 1981 Commission on the Police, for instance, stated that stringent demands were to be made of the records to be kept in such contexts. There is a comment in the memorandum RPS RAPPORT (Report of the National Police Board) 1994:3 that only in exceptional cases can information about entrapment lack significance.

Adjudication

The decision concerning entrapment

From what has already been stated, any action taken by police officers to acquire evidence of a drugs offence which involves their acting as the buyers

of drugs which the sellers already possess should in itself be regarded in principle as entrapment for the purpose of acquiring evidence. The information given by A.M. concerned a drugs offence that had already been committed which consisted of possession of a large quantity of cocaine. This was, in other words, a serious crime. I share the opinion expressed by others referred to in this case that the suspicion provided sufficient grounds to decide to employ entrapment for the purpose of acquiring evidence. Assuming that the desired result could only have been attained by the use of entrapment for the purpose of acquiring evidence, the fundamental requisites for the use of this measure were therefore fulfilled.

One question which is central in this context is who is to make the decision to employ entrapment for the purpose of acquiring evidence. As has already been pointed out, one of the fundamental requirements for the use of such a measure is that the crime is a serious one. Entrapment for the purpose of acquiring evidence is therefore excluded on principle if the crime suspected is of the simple kind referred to in 23.3.1 of the Procedural Code. If there are good grounds for suspecting someone of a crime, therefore, from the main stipulation in this Article it follows that the prosecutor is responsible for direction of the investigation and it is therefore the prosecutor who is to decide on the use of entrapment for the purpose of acquiring evidence.

Even in cases where the suspicion of a crime is sufficiently well-grounded to provide the basis for a decision to employ entrapment for the purpose of acquiring evidence but the identity of the perpetrator is unknown – a possibility that can arise for instance in cases of blackmail (cf. SOU 1982:63 p. 130) – the decision to utilise entrapment for the purpose of acquiring evidence must be made by the prosecutor. This, in my opinion, is what derives from the regulation in the second sentence of 23.3.1 of the Procedural Code stipulating that the prosecutor is also to take charge of the preliminary investigation of a crime even when no individual can on good grounds be suspected of committing it, if there are special reasons for doing so. In this context I would also like to draw attention to the National Police Board's Report (1994:9) entitled *Återköp och betalning för information* (*Repurchase and Paying for Information*) which states that the decision to repurchase should always be made by the prosecutor as this kind of situation must normally be regarded as involving difficult considerations and it is the prosecutor who must later present the case in court (p. 85 f.). These points of view obviously apply generally to situations involving entrapment.

It is therefore my opinion that, in principle, the regulations in 23.3.1 of the Procedural Code – contrary to the opinions expressed in the *travaux préparatoires* of the Police Act – exclude the possibility of a decision to employ entrapment for the purpose of acquiring evidence being made by a senior police officer. It would be odd if this were indeed the case, as senior police officers as a rule do not conduct criminal investigations. It is quite another matter that the prosecutor, before deciding on such a measure, should consult the senior officers responsible and that it is then up to the police authorities to make the operational decisions needed if the measure is to be implemented (cf. Report of the National Police Board 1994:9 p. 86).

In conclusion, I consider, like the National Police Board and the Prosecutor-General, that the direction of the preliminary investigation in the case concerned should have been transferred immediately to the prosecutor who would then have had the responsibility of deciding, after consultation with a senior police officer, on the question of employing entrapment for the purpose of acquiring evidence.

The execution of the entrapment

Where the execution of the entrapment is concerned, I would like initially to emphasise how important it is for those involved in the entrapment to adopt a passive role in what occurs. I share the opinion of the Prosecutor-General that the police officers must not be too assertive or use the inducement of high prices. As is pointed out in the Prosecutor-General's statement, in this case it is unclear whether it was at the initiative of A.M. or the police officers that the price was raised to more than the sellers had demanded.

The enquiry shows that the decision to employ entrapment for the purpose of acquiring evidence was made as a result of an initiative by A.M. and that he later played an active role in events. As has already been observed, it has been considered that there is a certain scope for the police to seek the help of civilians in connection with entrapment. How appropriate this is must, as the National Police Board point out, be assessed from case to case. The general rule that should apply, however, is that great restraint should prevail when using civilians in such situations. The reasons for adopting this standpoint can be found in the statement from the Prosecutor-General. I would like to point in particular to the risk of the prosecutor and the police losing control, which may in its turn lead to the failure of the operation or to difficulty in establishing what actually occurred and who was responsible at different stages of the events. In addition, in certain cases the individuals concerned may be exposed to danger.

A somewhat similar argument applies to the use of an inexperienced police officer – in this case a police cadet – as the *agent provocateur*. An operation involving entrapment, however well planned and well prepared, may easily take an unforeseen course. This can give rise to situations which make great demands on the skills and experience of the police officers involved. They must, for example, be able to evaluate rapidly the risks – for the investigation itself and for their own and other people's safety – associated with different courses of action. I therefore consider it generally unsuitable to employ police cadets and other inexperienced police officers as *agents provocateurs*.

If there are not enough human resources to justify a reasonable assessment that the planned entrapment operation can without risk lead in an organised way to the desired result, it should obviously not be undertaken. It is, in my opinion, unacceptable to employ a civilian and a police cadet, as in this case, for such a delicate task as negotiating a drugs transaction. I share the opinion of the Prosecutor-General that the involvement of A.M. in the events that ensued should have been limited to participation in deciding on the time and place for the meeting between the suspects and the officer or officers who were to act as *agents provocateurs* and that the possibility of finding a more

experienced police officer to undertake this role should have been considered.

Documentation

As the Prosecutor-General has pointed out, it is particularly important that the record of what has taken place during a preliminary enquiry is correct and comprehensive where entrapment for the purpose of acquiring evidence is involved. The prosecutor must have a full and correct picture of what has happened on which to base his subsequent actions, and, in addition, there must be an adequate factual basis to enable a well-grounded decision to be made if the suspect claims to have been subject to improper behaviour by the police.

The description of what occurred found in the police report submitted on November 4 1992 is laconic and in important respects downright misleading. For instance, there is nothing at all to suggest that the arrest was made in an entrapment situation. As is shown by the decision of the Supreme Court on July 11 1996 in Case B264/96, the degree of truth demanded in a preliminary investigation cannot be disregarded even in an emergency situation, except in extremely exceptional circumstances. It is obvious that accounting for the sequence of events that culminated in the arrest in a memorandum that was not written until a month afterwards is not satisfactory. For example, the information that came from the Immigrant Reception Centre and A.M. about the traffic in drugs should have been registered immediately after it had been received.

Concluding assessment

In conclusion, it can be observed that a number of fundamental principles about deciding on and the implementation of entrapment for the purpose of acquiring evidence have been disregarded in the case in question. The decision to employ entrapment was made by two police-inspectors who had not, as far as can be seen from the enquiry, considered to any greater extent the legal rights or the personal safety of those involved. Moreover, in implementing the entrapment a great deal was left in the hands of a civilian, and both he and a young and inexperienced police officer became involved in a negotiation situation that was in many respects delicate. Finally, the documentation of what occurred did not in any way satisfy the demands that must be made of it.

Actions taken by school managers against pupils wearing Nazi symbols – unlawful encroachment of freedom of expression or acceptable for the maintenance of order?

A number of private individuals were of the opinion that the managers of various schools had encroached on pupils' freedom of expression by, for example, prohibiting the wearing of certain kinds of garments or symbols with Nazi connotations. The private individuals complained to the Parliamentary Ombudsman. In addition, the Parliamentary Ombudsman initiated her own investigation of certain information in the mass media that the principal at one school had, because of their contents, prevented the circulation of certain leaflets to pupils at the school.

Most of these cases were investigated on behalf of the Parliamentary Ombudsman by the National Agency for Education. Others were dealt with by requesting statements from the Local Authorities concerned.

In her adjudication of November 21 1996 the main points made by *the Parliamentary Ombudsman, Ms. Gunnel Norell Söderblom*, were the following.

Nazism is an ideology of violence which advocates the persecution of various minority groups on racial grounds. This ideology is obviously in conflict with the values that underlie Swedish democracy. In recent years, groups of young people who have adopted Nazi ideas have created problems in schools. Several very serious violent crimes have been committed by young people belonging to these groups. In view of the current regulations that apply in this area, school managers have a direct responsibility for ensuring that this philosophy of violence does not gain ground within the educational system. The cases submitted to the Parliamentary Ombudsman show how school managers are attempting to come to grips with the problem in different ways. The task of the Parliamentary Ombudsman has been to assess whether the measures adopted can be regarded as acceptable or if the schools have in any way overstepped their authority.

The point of departure for this enquiry has been to assess what limitations in the freedom of expression guaranteed by the constitution can be considered permissible with regard to the statutory obligation of schools to maintain order.

From the first chapter of the Instrument of Government it follows directly that public agencies are to take an active role in ensuring that the principles of democracy are to function as guidelines within every sector of society. The first chapter of the Education Act echoes the Instrument of Government by laying down that activities within schools are to be organised in accordance with fundamental democratic values. Schools are, for instance, obliged to make every effort to thwart any attempt by pupils to subject others to offensive treatment. In discharging their obligations in this respect, however, as in all others, schools may not act in ways which are against the law.

The actions of individual principals on the matter of clothing and symbols gave, with a few exceptions, no grounds for criticism from the Parliamentary Ombudsman. The discussions that had taken place between principals and

teachers and their pupils accorded well with what was required when pupils express racist opinions, for instance. The Parliamentary Ombudsman considered it questionable that one principal had sent a pupil within the compulsory school system home to change clothes and told the pupil to stay away from school for a few days until a tense situation had cooled off, but this did not result in criticism. A brief suspension of a pupil in the upper-secondary school was criticised, but only on formal grounds.

A small number of school boards had decided on more comprehensive prohibition of certain badges or symbols. The Parliamentary Ombudsman pointed out that such prohibitions may not be based only on evaluation of the opinions that such symbols expressed. On the other hand, such prohibitions are permissible if they are based on a serious assessment that there is a risk that the badges might lead to disturbances in schools. Prohibitions are also permissible if the badges are judged to be offensive to pupils or members of the staff, by expressing, for instance, the kind of statement that could be subject to a penalty for inciting racial harassment. The Parliamentary Ombudsman expressed some criticism of the decisions of the school boards for being too sweeping or vague.

In dealing with the confiscation of leaflets, which had occurred at one school, the Parliamentary Ombudsman declared that the circulation of printed material may be prevented only if it threatens public order. Leaflets cannot, therefore, be confiscated solely on the grounds that they are in conflict, for instance, with the aims of the curriculum. The enquiry did not, however, reveal whether the written materials were printed or not, and the reason for the confiscation seems to have been at least in part to maintain order in the school. The Parliamentary Ombudsman therefore went no further than to make these statements about underlying principles.

The Parliamentary Ombudsman summarised the possibilities open to school managers and their obligations to take action when pupils wore certain symbols as follows.

If the symbols merely express undemocratic opinions, the school managers' actions must be of the kind that can be described as educative and enlightening, involving, in other words, discussion with the pupils, and with their families if they are underage, and for example by more intensive training.

If the badges are of such a nature that they can, on serious assessment, give rise to the risk of disturbances in the school, for example stirring up conflict between pupils or requiring an unreasonable amount of classroom time for discussion, the school management may, either by issuing general rules of conduct or through a decision on the case in question, forbid pupils to wear the symbols so that they are visible at school. This prohibition may not, however, be enforced by methods other than those generally open to school managers, in other words through educative and enlightening actions or disciplinary measures as laid down in the Education Act and the Education Ordinance. For instance, pupils undergoing compulsory education may not be suspended, nor may the badges or symbols be confiscated.

If the badges are of a kind that express disparagement of other pupils or members of the staff, the school management is obliged to intervene in order

to fulfill the injunction in the Education Act and the curriculum to prevent pupils from subjecting others to offensive treatment. Not even in this situation, however, do school managers possess powers greater than those already described. However, in such a situation, school managers should consider the possibility of contacting the police.

The question of whether a police authority had any legal basis for a decision to transfer administrative tasks, which involved the exercise of official powers, to a security company

As a result of an occurrence at the detention facilities for aliens at C, one of the employees at the immigrant screening centre there, posed the question of whether it is reasonable for a security company, sub-contracted to the police authorities, to be empowered to hold individuals in custody.

In his adjudication of January 23 1997, *the Parliamentary Ombudsman, Mr. Lavin*, expressed the following opinion.

The security functions undertaken by the guards employed by the private security company in this case have mainly involved implementation of custody orders and could therefore include the use of coercive measures. In other words, these are the kind of tasks that typically involve the exercise of official powers. In this context, note the adjudication of the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Eklundh of November 15 1994 (reg. no. 840-1994) concerning the enforcement of deportation orders.

To what extent the tasks involving the exercise of official powers had already been transferred to the company by virtue of the contract with the National Police Board of November 29 1993 or to the individual guards by the police authority's decision of July 5 1994 is open to discussion. I myself, in view of the contents of the contract – and more specifically of the appendix of specifications attached to it – am inclined to the opinion that the contract itself implied the transfer of tasks involving the exercise of official powers to the company. In what follows, my point of departure is that both the contract and the orders issued to the individual guards implied that such tasks had been transferred to ordinary individuals.

In the Instrument of Government 11.6.3. states that an administrative task that involves the exercise of official powers may only be transferred to a company, association, society, foundation or individual if this is provided for by law. The issue here is whether in the case in question the National Police Board and the Police Authority in the County of Stockholm had any basis in law for assigning the tasks concerned to the company or to its individual guards.

With reference to the Government Bill 1975/76:209, the National Police Board has expressed the opinion that sufficient support can be found in the fact that the powers to transfer administrative tasks are provided by law and that the transfer itself is subject to no legal requirements. The Board's point of view is that Article 24 in the Police Act, which lays down that more detailed stipulations concerning implementation of the Police Act are to be issued by the Government or by the authority appointed by the Government,

together with 7.14 of the Police Ordinance constitutes the kind of legal provision specified in 11.6.3 of the Instrument of Government .

The arguments referred to by the National Police Board expressed in the Government Bill 1975/76:209 require closer examination. The Bill contains a discussion of the necessity of changing 11.6 of the Instrument of Government, which in its previous wording stipulated that administrative tasks involving the exercise of official powers were to be transferred through legislation. The argument stated that the legislative requirement constituted a special guarantee that the rights of the individual citizen would not be disregarded. The Minister however pointed out that the provisions of the constitution had been interpreted as meaning that the transfer itself did not need to take place through legislation but that legislation permitting such transfer was sufficient. The Minister considered that this was a serviceable interpretation and expressed the opinion that there were grounds for adjusting the wording of the regulation to say that the transfer should be *provided for by legislation.*

Even after the resulting change in the constitution, some degree of concretisation should certainly apply to the wording of the legal regulation used to support the transfer of an administrative task involving the exercise of official powers to an individual without official authority. Concretisation is demanded *both with regard to the description of the transferee* and *the main contents of the tasks transferred*, see for instance Petrén & Regnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar* (*The Swedish Constitution and Associated Statutes with Explanations*) 1980, p. 281. The intention underlying the demand for legislative support is to give the Riksdag influence over issues as significant as the transfer of the exercise of official powers to agencies without official authority. The way in which the transferee without official authority is to be described varies in the different regulations. In certain cases, the transferee is referred to by name, in others there is no such identification. When it comes to the specification of the administrative tasks that can be transferred, Petrén & Ragnemalm (op. cit.) assert, among other things, that the main content of these tasks is of course described, as a rule with the added wording "in accordance with more detailed stipulations issued by the Government or by the authority appointed by the Government" or the like. The writers also claim that in order to sustain the influence of the Riksdag it is probably necessary for the description of the main content of the tasks not to be so vague that new tasks can later be transferred to the transferee without a further decision by the Riksdag.

The regulation in Article 24 of the Police Act contains an informative reminder that stipulations may be laid down about implementation. The Government's fundamental power to issue stipulations regarding implementation are laid down in 8.13.1 of the Instrument of Government. Thus, the regulation in the Police Act cannot be characterised as granting the Government a specific power (see Berggren & Munck *Polislagen. En Kommentar* [*The Police Act. A Commentary*] 1989 p. 148). Nor can any of the language of Article 24 of the Police Act be construed as granting the power to transfer administrative tasks to those without official authority. The

interpretation of this legal stipulation by the National Police Board seems to me to be strange and in fact totally without basis.

I can well imagine that where detention centres are concerned, there is a great need for the National Police Board and other police authorities to be able to transfer supervisory tasks involving the exercise of official powers to private security companies and individual guards. From a practical point of view, therefore, it is important that these authorities are granted the legal power, as laid down in 11.6.3 of the Instrument of Government, to adopt such measures. For this reason I am forwarding the case to the Government (to the Ministry of Justice).

In this context, it should be noted that in a memorandum dated February 6 1996 the Ministry of Justice has stated that in the *Prison and Probation Service* the need has arisen to employ guards from licensed security companies for the supervision of prisoners and detainees during absences from a prison or detention centre. One of the points raised in the memorandum is that there is no legal provision regulating the delegation of authority that permits the transfer of the exercise of official powers to individuals or agencies such as security companies. The Ministry of Justice has therefore proposed the introduction of such a provision through changes to the Act on Correctional Treatment in Institutions (1974:203) and the Act on the Treatment of Detainees and Prisoners etc. (1976:371). The changes to the legislation proposed by the Ministry involve the kind of concretisation discussed above, i.e. clear definition of the transferee and the main contents of the duties to be transferred.

From the description presented here, neither the National Police Board nor the Police Authority in the County of Stockholm enjoyed any legal basis for the transfer of administrative duties involving the exercise of official powers. Properly, my adjudication should be able to conclude with this statement. However, in view of the fact that in its statement the National Police Board takes up the significance of 7.14 in the Police Ordinance, I would like to take this opportunity of expressing my opinion on this matter as well.

The point at issue is whether the term detention centre guards ("arrestantvakt") in 7.14 of the Police Ordinance also refers, as the National Police Board claims, to staff employed to supervise facilities arranged specially for the detention of aliens as laid down in the Aliens Act.

What is clear is that the terms detention centre ("arrest") and detention facilities ("förvarslokal") are not synonymous. The terms detention centre or police cells are used to denote premises specially arranged for the custody of individuals who have been arraigned, detained or arrested, see Articles 1 & 17 of the Act on the Treatment of Those Detained and Arrested etc. The reference in 5.13 of the Aliens Ordinance means that the provisions of the Act on the Treatment of Those Detained and Arrested etc. also apply to cases where the custody laid down in 15.12 of the Aliens Ordinance results in deprivation of liberty. 15.12 of the Aliens Ordinance contains an absolute prohibition against confining children taken into custody in police cells for instance. Where adult aliens are concerned, such premises may still be used but should be avoided – see the Government's reasoning behind the Aliens Ordinance (1989:3), which states that an alien taken into custody should

naturally be detained in premises specially adapted for this purpose. The Ordinance with Certain Provisions concerning Detention Centres and Police Cells (1958:215) contains regulations about minimum standards for the design of such premises. However, it is probable that no law or regulations have been issued about the premises specially adapted for the custody of aliens.

It may well be the case that such specially adapted detention facilities have for a long period of time – as the National Police Board asserts in its statement – been considered as police cells. As is made clear above, however, such special detention facilities cannot legally be regarded as detention centres. It therefore follows that the possibility of appointing detention centre guards afforded by 7.14 of the Police Ordinance can hardly be considered to extend the right to appoint individuals to supervise the premises specially adapted for the custody of aliens.

As has been made clear, the National Police Board and the Police Authorities in the County of Stockholm had no legal basis for the transfer of administrative duties involving the exercise of official powers to those without official authority. As, in consequence, the tasks assigned to the security companies and their employees could not involve the exercise of official power, the staff who actually performed the supervisory duties when the event in question took place, are not subject to my inspection. I am therefore unable to make any statement as to whether they can be accused of any negligence.

I can state that the National Police Board and the Police Authorities in the County of Stockholm acted improperly in transferring administrative duties involving the exercise of official powers without having any basis in law for doing so. Neither of these authorities can escape criticism for their actions. It is, however, also my opinion that there is a shortcoming in current legislation as the police authorities lack the necessary legal authorization to appoint individuals who are not public officials to supervise detention centres.

The question of whether a TV-team should be allowed to be present during an inspection enjoined by the Licensing Act (1994:1738)

S. raised a question about the way in which a County Administrative Board together with several other agencies carried out the inspection of a restaurant in the course of its supervision of compliance with the Licensing Act.

In his adjudication of February 11 1997, *the Parliamentary Ombudsman, Mr. Lavin*, expressed the following opinion.

The first question is whether the licensee of the premises had on this occasion *granted permission* for the TV-team to enter any sections whatsoever of the premises not normally in principle open to the public. Here, I do not consider, in view of what is said on this matter in the complaint, that it is enough to assert that the licensee "made no objection" to the presence of the team. In my opinion, what was demanded was clear information and an explicit agreement – in other words, that the licensee or

his representative, before stating his position, should have been informed about his right to deny access to anyone but the officials who possessed the right to enter. The agency primarily responsible for the inspection, here the County Administrative Board, should have ensured that this information was given.

When it comes to the dissemination of information subject to secrecy which took place or could have taken place on this occasion, my opinion, like that of the County Administrative Board, is that the very presence of the TV-team, even if this was *per se* with the consent of the licensee, involved, in view of the inspection staff's lack of complete control over events, such a risk of secret information being divulged that the County Administrative Board should not have permitted it. This assessment could have been different if consent – in that case clear and unambiguous – had also been given to such information being disclosed to third parties.

In the light of what has been said, my finding is that the County Administrative Board came to the correct conclusion in its enquiry. In view of the regulations about secrecy applicable here, the mass-media and other third parties should not have been permitted to be present to the extent they were while inspection by a supervisory authority was taking place. Secrecy was incumbent in this case out of regard for the inviolability of the personal and financial circumstances of an individual. Such interests impose restrictions on the contacts between public agencies and the mass-media (cf. Article 7 of the Ordinance on Public Agencies, 1995:1322 and Article 5 of the Ordinance Containing Directives for County Administrative Boards, 1990:1510) in such contexts, with the exception of situations where the right to communicate information applies.

What occurred in this case also highlights the application of certain fundamental principles of administrative law. An authority must, of course, ensure that an inspection does not involve any greater disturbance for an individual than is absolutely necessary in implementing the inspection. (Cf. what is known as the principle of necessity, which is dealt with in Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt* (*Public Administrative Law*) 17, 1995, p.149 and Lavin *Offentligrättsligt vite I* (*Penalties in Public Law I*) 1978, p. 73 f.). In the case at issue, the possibility cannot be excluded that in permitting the TV-team to accompany its staff the County Administrative Board occasioned individuals – the owner of the restaurant, his staff and clients – unnecessary distress and discomfort. Here I would also like to emphasise how important it is for authorities to use regulations for their intended purpose (Cf. the principle of the improper use of power, which is dealt with in Strömberg op.cit. p. 67 and the Parliamentary Ombudsman's Annual Report for 1996/97 p. 184.) Applied to the case in question here, this means that the right of access to the premises may only be used for inspection purposes and not, in other words, to afford journalists access to the premises concerned. In my opinion, inspection accompanied by a TV-team can easily take a form that is not compatible with the principles of administrative law described here.

The question of whether the members of an environmental board had deliberately or at least negligently issued a building permit that conflicted with a detailed development plan

L., a lawyer, asked the Parliamentary Ombudsman to examine the way in which the Environmental Board in the local authority of K. had dealt with a building permit allowing the sale of foodstuffs in conflict with the detailed development plan.

In his adjudication of May 5 1997, *the Parliamentary Ombudsman, Mr. Lavin* included the following remarks.

The decision to adopt or to change a detailed development plan and the like does not apply until the decision has gained legal validity (5.34 of the Planning and Building Act). The plan in force when this particular decision to issue a building permit was announced on May 12 1993 prohibited the sale of foodstuffs within the area concerned. This plan was not altered during the period it remained in force, which expired on December 31 1995. The planning change desired by the local authority with regard to the prohibition of the sale of foodstuffs did not come about until 1996, as a result of a decision of the local council (in March) and, after appeal had been made against it, a decision of the County Administrative Board (in May) and the Government (in October).

As the Environmental Board has itself admitted, the building permit of May 12 1993 allowing the sale of foodstuffs was in breach of the prohibition in the detailed development plan then in force against such sales. The Board has however claimed that this building permit concerned a measure involving only minor deviation from the detailed development plan which was compatible with the plan's intentions (see 8.11.6 in the Planning and Building Act). When an appeal was lodged, the County Administrative Board and the Administrative Court of Appeal found that the regulation regarding exceptions invoked by the Board did not apply. The County Administrative Board therefore rescinded the decision to issue the building permit, and the Administrative Court of Appeal did not in its turn alter the decision of the County Administrative Board. The Supreme Administrative Court later refused to permit review of the case.

The question is whether the members and officials of the environmental board realised or should have realised that the building permit was in breach of the regulations and therefore acted against their better judgement or through sheer negligence.

Obviously, in many cases disputes may arise about the applicability of a certain legal regulation. Opinions may, for instance, differ about the implication of a requirement in the regulation or the way in which actual circumstances match the regulation. In the case in question, however, the Environmental Board has asserted an opinion that, with regard to the wording of the regulation regarding exceptions and the actual circumstances, cannot be regarded as anything but unwarranted.

The decision to issue a building permit of May 12 1993 contained no reference to any consideration of the compatibility of the measure with the intentions of the plan or even the legal prerequisites for issuing a permit that

conflicted with the plan. In fact there was no explanation at all of the Board's reasons for issuing the permit. The points raised by the City Architect in the documents he drew up to assist the Board in making its decision were, in essence, of no value to the Board in its consideration of the planning application. The legislative changes and the attempt to alter the detailed development plan mentioned by the City Architect in these documents had, in other words, no bearing on the treatment of the application.

The proposed changes to the detailed development plan adopted by the local council – but not accepted by the Government after appeal had been made – were intended to rescind the prohibition against the sale of foodstuffs. In view of this, it is difficult to understand how the board could, while the existing plan was in force, make the decision to grant a permit for such sales without realising that it was disregarding the legal regulations concerning the issue of permits which conflicted with such plans. If it had been legally possible to issue a building permit in the case in question without first altering the plan, no changes in the plan would have been needed to achieve the desired aim of permitting the sale of foodstuffs in the locality. Therefore, the very events preceding the planning application, i.e. the attempt to alter the plan, indicate that the Board should, at the least, have realised that the decision to issue a building permit while the old plan was in force was not compatible with the law. The business for which the building permit was issued was neither a minor deviation from the detailed development plan nor compatible with the intentions of the plan.

What has been adduced here could suggest that the decision was made more or less deliberately without due consideration and only in order to create a formally valid basis for the sale of foodstuffs in breach of the plan. The Environmental Board could therefore be regarded as having taken unwarranted consideration (cf. below on 1.9 in the Instrument of Government) and issued the permit merely to achieve the effect desired by the applicant, without regard for the due consideration of the application demanded by statute.

What has been stated above implies that in its actions the Board disregarded the regulations governing this discharge of its duties. I have considered initiating a preliminary enquiry to establish whether the members of the Board are guilty of misuse of office as laid down in 20.1 of the Penal Code. However, in view of the circumstances, including for instance the fact that the change of the plan desired by the local authority has now been achieved, I consider that it is sufficient to express the very serious criticisms I have made.

In considering this case, I have not dealt with the City Architect. As I have already pointed out, this official, whose understanding of the current legislation should be at least as sound as that of the members of the Board, drew up a documentary basis for the decision which, as far as the decisive issue of deviation from the plan was concerned, was throughout irrelevant. However, the enquiry that has been carried out up to now by the Parliamentary Ombudsman has not included the City Architect in so far as no statement has been directly required of him. Now that the case has been

presented to me for consideration, I have decided not to extend and therefore prolong the enquiry in that respect. Another reason is that in view of existing circumstances I consider it important not to prejudice to any greater degree than is already the case certain aspects of the deliberations of the public court in the current suit for damages.

In addition to the above review of the way in which the planning application was dealt with, the initial remarks in the statement to the Parliamentary Ombudsman are singular. These say that the planning and building permit application at issue "has been dealt with by the local authority in full agreement with" the landowner who made the application. In view of the accusation of bias made in the complaint, how this reply came to be written is very difficult to understand. The Board had every reason to attempt to refute the assertion that its treatment of the application was not correct in this particular respect. This, however, tends rather to augment the impression that the statement in itself creates, which is that the Board in one central respect is deeply ignorant of its task as an administrative authority and what this entails according to the constitution. On this point, I would like to draw attention to the wording of 1.9 of the Instrument of Government:

Courts, public authorities and others performing functions within the public administration shall observe in their work the equality of all persons before the law and shall maintain objectivity and impartiality.

As there is no direct corroboration that in dealing with the case the Board acted partially in any other way than in making a decision that was in the applicant's favour, the case concludes with this judgment.

Criticism of the enforcement service regarding the storing of possessions recovered during an eviction in the office of a senior bailiff

On June 2 1993, C.A. was evicted from his apartment in Nyköping with the aid of the enforcement service in the County of Södermanland. The enforcement service carried out the eviction by changing the locks (using what is called the "change of lock and name system"). The apartment was found to contain a large quantity of personal possessions. The enforcement agency judged that some of these possessions could be distrained while the remainder were exempt. Some of the objects were in such a state that they had to be disposed of as waste. C.A's landlord agreed to the property being left in the apartment until further notice. At the time, C.A. was serving a prison sentence.

The enforcement service wrote to C.A. on October 8 1993 requesting him to indicate which property was of a personal nature and what was to be regarded as essential domestic equipment. C.A. did not respond to the enforcement service's letter.

On November 3 1993, the enforcement service decided to distrain some of the property stored in the apartment to meet debts it had been requested to enforce against C.A. by both official and individual creditors. The property

considered to have no value for such an execution was then to be disposed of as scrap. Some property was, however, handed over to one of C.A's sisters.

In a complaint, received by the Parliamentary Ombudsman on January 2 1996, C.A. made the following allegation. In November 1995, he had visited one of the officials at the enforcement service called Nils Andersson. On that occasion he discovered two objects belonging to him in Nils Andersson's office. One was a tool, the other a wooden figure and both were being used as ornaments in the office.

When asked for its response, the enforcement service submitted a statement. Some of the information had been given to the service by Olle Enetjärn, a Senior Bailiff who had retired during the autumn of 1994. He had been the officer responsible for the execution in C.A's apartment. With regard to the complaint made by C.A., Olle Enetjärn made the following observations. Over a number of years he had dealt with various cases involving C.A. What he had learned about him gave him every reason to believe that after serving his sentence C.A. would want to come and discuss the eviction and the distraint. Among the property that was to be disposed of as scrap, there were, in Olle Enetjärn's opinion, certain objects that could have sentimental value for C.A. He therefore removed the tool and the wooden figure so that he could later return them to C.A. He kept these objects in his office. On his retirement, this office, in which the objects were still housed, was taken over by Nils Andersson.

The enforcement service made the following statement on its own behalf.

As far as the property in question is concerned, nothing can justify keeping the belongings of a debtor, even if they have no value, in an official's office for a long period of time and in such a way that they are regarded as ornaments or furniture. When C.A. had, after a brief period of time, neither collected his belongings or contacted the service, the property should have been disposed of or stored in a more suitable place, such as a storeroom or the like. Here it can be established that the way in which the property in question was treated was obviously inappropriate. This has been pointed out to the officials involved, who have now realised the error of their ways. This conduct will not be repeated.

In the adjudication section of his decision issued on November 14 1996, *the Parliamentary Ombudsman, Mr Pennlöv*, included the following.

The regulations governing evictions can be found in the Chapter 16 of the Code of Execution. In the course of an eviction, the enforcement service must first request the defendant himself to undertake the removal of his goods or to indicate a suitable place for them to be removed to. If the defendant does not comply, according to 16.6.1, the enforcement service must arrange the transportation of the property to be removed, rent premises in which it can be stored and take any other measures arising from the eviction. The enforcement service often employs third parties to store property which has to be looked after as a result of an eviction. In other cases, the service stores the property itself. According to 16.6.3, whoever stores the goods, be it the service itself or some third party, has the right to reasonable reimbursement for the storage. If the property has not been reclaimed three months after the eviction, anyone storing such property is

entitled to sell it and reclaim the amount owed from the sale price or, if the property is obviously not worth selling, to dispose of it. Before property is sold or disposed of, the defendant, if he can be reached, is to be requested to retrieve his property.

I share the opinion of the enforcement service that the possessions in this case, the tool and the wooden figure, were treated in an obviously inappropriate way. The enquiry has revealed that this property is now in storage in one of the service's store rooms and that C.A. can of course retrieve it whenever he wants to. There is therefore no reason for me to devote any more time to the case.

The question of whether a military guard detail had the right to investigate the unlocked offices and desk drawers of regular officers

According to a report submitted by the guard at a military unit, during the course of a "company inspection", a guard detail had discovered that a room 2 "belonging" to six officers was unlocked. In "the top drawer" two keys had been found. The detail used one of these keys to open a metal locker, in which two weapons were kept.

In a complaint to the Parliamentary Ombudsman, one of the officers raised the question of whether the guard detail had the right to investigate officers' "private desk drawers and locked lockers".

When asked for a response, the Military Authorities submitted a comment on the complaint.

In the adjudication section of his decision of April 14 1997, *the Parliamentary Ombudsman, Mr Pennlöv*, included the following.

The second sentence of 2.6 of the Instrument of Government guarantees every citizen protection against house searches and similar encroachments by the public authorities. The term "house search" as laid down in the constitution is taken to mean any inspection by a public authority of a building, room or closed place of storage, irrespective of the purpose of the inspection (Government Bill 1973:90 p. 246). "Similar encroachment" is taken to mean entry which is not made for the purpose of inspection (Government Bill 1975:67 p. 147).

The protection referred to here may, according to 2.12 of the Instrument of Government, be restricted by law or, after authorisation in law, by other statutory orders in certain defined cases. One example of a restriction of this kind which has been laid down by law is the provision in 28.1 of the Procedural Code which states that premises may be searched in the course of the investigation or examination of a crime.

In the area of defence as well there is an explicit regulation which restricts freedom from house searches – Article 47 of the Act on Those Subject to Discipline within Total Defence (1994:1811). This regulation has been taken without any substantial change from the earlier Act on Those Subject to Discipline, which was in force until the end of June 1995. The provisions of this article are as follows.

Should reason arise to assume that someone serving in the Defence Forces and subject to discipline is unlawfully carrying on his or her person an object belonging to the Defence Forces or which he or she should not otherwise possess, he or she may, if a supervisor so decides, be subjected to a body search in order to find the object.

In searching for such an object, if a supervisor so decides, lockers, bags and other property owned or disposed of by the individual subject to discipline may be searched if there is reason to assume that the object is to be found there. Such searches may not be made at random or in connection with a more extensive investigation being made for specific reasons.

Measures in accordance with the first or second paragraph may only take place within a military area or some other area at the disposal of the Defence Forces.

It is considered that the fundamental regulations about the responsibility of a unit commander for the conduct of his unit confer upon him the right to undertake or to order inspection searches of the unit's premises and localities, including the specific areas made available to conscripts for their personal effects. The kind of inspections made, for instance, to check whether conscripts are maintaining their equipment in the prescribed manner are not covered by this paragraph. They are considered to be permitted by general principles of law (see Government Bill 1985/86:9 p. 120). I share this opinion.

The regulations in the Act on Those Subject to Discipline within Total Defence are *not* intended for the kind of inspections made to check that conscripts are keeping their equipment as they are supposed to. It must, as has been pointed out by the Military Authorities, be possible to make inspections of this kind in the corresponding areas for regular officers. Such inspections do not, in my opinion, constitute the kind of house search referred to in the Instrument of Government. The reason for this is that the areas that can be subjected to such inspections cannot be regarded as constituting areas which are closed to the commanding officer or the Military Authorities (cf. The Parliamentary Ombudsman's Annual Report 1988/89 p. 352). It would, of course, be quite another matter if the space at the disposal of an employee at his workplace could to any extent be described as private. In this respect, I share the assessment of the Military Authorities that offices and other areas placed at the disposal of employees cannot, unless a special order is made, be regarded as their private space. In order to prevent actions that could be perceived by employees as encroachment of their integrity, this should be made clear in ways that leave no room for misunderstanding. Apart from this observation, no further statement is required from me in this case.