

Redogörelse

1989/90: 1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse



Redog.
1989/90: 1

Redaktör: Birgitta Hallström
Omslag: Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Norstedts, Stockholm 1989

Innehåll

Skrivelse till riksdagen	9
--------------------------------	---

Allmänna domstolar m. m.

Initiativvarende rörande en tingsrättsdom i vilken den tilltalade dömts till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan (kontraktsvård) trots att förut-sättningarna för sådan påföljd inte varit uppfyllda	21
Åtal utan att den misstänkte fått del av förundersökningsprotokollet; huvudförhandling påbörjad utan att den tilltalade fått del av stämning och kallelse; uttalande angående skyldigheten att avge yttrande till JO	23
Kritik mot tingsrätt för att stämning i brottmål inte utfärdats utan dröjs-mål; förfarandet vid omlottning av mål inom tingsrätten	30
Tingsrätt har i mål om olovlig vistelse meddelat påföljdseftergift och i domen beslutat om häktning av den tilltalade för säkerställande av verk-ställighet av utvisningsbeslut	31
Kritik mot rådman för underlåtenhet att pröva ett inhibitionsyrkande ..	34
Anmälan angående Stockholms tingsrätts handläggning av en framstäl-lan från JK om förhör med en journalist vid Dagens Nyheter har avskrivits	36
Fråga om lämpligheten av att som god man för allmänna arvsfonden förordna samma person som varit god man enligt föräldrabalken för den avlidne	37
I ärende om rättshjälp vid bodelning har endast den make som beviljats rättshjälp ansetts vara part; kommunicering av skiftesmannens kostnads-räkning med andra maken har ändå ansetts motiverad	39

Åklagar- och polisväsendena

Disciplinansvar för polismästare med anledning av en av denne beslutad fingerad poliskontroll	41
Fråga om jäv för åklagare och riksåklagarens handläggning av denna fråga; dröjsmål med åtalsbeslut	44
Husrannsakan i en lokal som disponerats av en kurdisk förening m. m.; frågor om rättsenlighet och om behörighet att fatta beslut	53
Brister under förundersökning avseende delgivning av misstanke respek-tive delgivning av utredning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken	60
Kritik mot att polisman vid kodning uteslutit ett av två i en anmälan angivna brott	64
Anmälan angående handläggningen inom rikspolisstyrelsen av en räkning från Ebbe Carlsson har avskrivits; fråga om överlämnande till enskild av uppgift som ankommer på polisen	65
Polismyndighets handläggning av ärende om avvisning på grund av avsak-nad av arbetstillstånd m. m.	67
Polismyndigheters och invandrarverkets tillämpning av reglerna i utlä-ningslagen om s. k. direktavvisning av asylsökande	80

Kriminalvård

Kritik mot kriminalvårdsverket för omfattningen av utevistelser som be-viljats en långtidsdömd m. m.	95
Kritik mot läkare vid kriminalvårdsanstalt för underlåtenhet att informera intagen om resultat av tagna HIV-prov; även fråga om lämpligheten att i den intagnes behandlingsjournal göra anteckning om provresultatet	105
Vid urinprovstagning skall den intagne informeras om att det är fråga om provtagning. Vidare skall provet lämnas i därför avsett kärl	111
Kritik mot kriminalvårdsstyrelsen för felaktiga och missvisande formule-ringar i ett beslut om avslag på en framstäl-lan om permission; även för tillämpning av ännu inte stiftad lag	112

Utsökning

Kronofogdemyndighets behörighet att handlägga utsökningsmål, som överlämnats till myndigheten av annan kronofogdemyndighet	115
--	-----

Initiativärende angående debiteringslängder och liknande exekutionstitlar enligt 3 kap. 1 § 7 utsökningsbalken	118
Fråga om kundfordringar kan överlåtas till kronofogdemyndighet genom ändring av postgironummer på faktura eller om utmätning i stället bör ske	119
Kritik mot kronofogdemyndighets handläggning av ett mål om utmätning rörande ett mindre belopp. Prioritering i utsökningsmål	120
Löfte om utmätningfrihet	125
Kronofogdemyndighet har för visst fall inte ansetts böra innehålla belopp, som efter exekutiv försäljning av egendom skulle tillfalla gäldenären	126
Kritik mot handläggningen av ett avhysningsmål (bristande rutiner för samarbete mellan kronofogdemyndighet och flyttningsbyrå, bristfällig dokumentation i protokoll, oriktiga besked om storleken av ersättning för lösen av magasinerad egendom, felaktig utbetalning av utmätt överskjutande skatt till sökanden, som inte heller fakturerats kostnader för transport)	127
Kommuns förfarande med byggnader och gods som efter avhysning kvarlämnats på arrenderad fastighet	131
Handräckning enligt utsökningsbalken 16 kap. 10 § för utfående av flygbiljetter	136
Innebörden i begreppet "avskrivning" enligt uppbördslagen	137
Förvaltningsdomstolar	
Kritik mot kammarrätt för långsam handläggning av ett s.k. blandat besvärsmål enligt 9 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	139
Fel av länsrätt att avvisa ansökan om körkortsingripande på den grunden att allmänna ombudet i ansökan framställt yrkande om varning	146
Central statsförvaltning	
Riksgäldskontoret har tillåtit premieobligationsaffär trots misstankar om att beställningar kunde vara förfalskade. Vid kontroll, som företagits kort efter leverans, har förfalskning av nämnteckning på beställning uppdagats, men polisanmälan härom gjordes först ett år senare	149
Länsförvaltning	
Kritik mot länsstyrelse för utformningen av en i länets författningssamling intagen kungörelse avseende lokal trafikföreskrift om transport av farligt gods	153
Fråga om lämpligheten av att länsstyrelse i fullföljdshänvisning intagit upplysningar angående förvaltningslagens regler om omprövning (självrätelse) av beslut. Informationen har i aktuellt fall ansetts missvisande	160
Kritik mot länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) för utformningen av formulär till fullföljdshänvisning m. m.	163
Försvaret	
Handläggningen av ärenden om skyldighet för värnpliktig att utge ersättning för förlorad materiel i vissa fall m. m.	169
Värnpliktiga under grundutbildning har på mark tillhörig en militär befattningshavare övats i bl. a. trädfällning. Arrangemanget har befunnits olämpligt	172
Nämnden för vapenfriutbildning, NVU, har hos polismyndighet begärt hämtning av värnpliktig till viss förrättning oaktat hans inställning inte då längre påfordrades	174
Värnpliktig har hemförlovats på grund av utebliven inställelse oaktat han inte varit tjänstgöringsskyldig. I beslutet har angivits att saken skulle anmälas till bl. a. åklagarmyndighet utan att förutsättningar för det förelagat. Kritik mot vissa handläggningsrutiner	175
Värnpliktig på väg till militärtjänstgöring skadades vid trafikolycka så att han inte kunde delta i den fortsatta utbildningen, varför fråga uppkom om att hemförlova honom. Ett flertal fel och brister har befunnits vidlåda handläggningen av hemförlovningsärendet. Tillika fråga om förutsättningar förelåg att hemförlova honom mot hans vilja	177

Militär befattningshavare har inte delgivits vitsord i enlighet med gällande bestämmelser. Behandlingen av erinran mot vitsordet har till följd därav kraftigt försenats. Kritik mot delgivningsförfarandet 184

Taxering och uppbörd

Myndighetsåtgärder vid husrannsakan och hämtning till förhör samt uttalanden i revisionspromemorior. Uttalande om bl. a.

- förutsättningar för husrannsakan;
- sakkunnig taxeringsrevisors medverkan vid husrannsakan;
- fotografering som en ersättning för förvarstagande enligt betalnings-säkringslagen;
- kritik mot en bolagsrevisor intagen i revisionspromemoria rörande bolaget;
- revision av ett bolag har inletts i samband med husrannsakan avseende andra bolag 187

Fråga om det var korrekt att förbjuda en skattskyldig att vid personlig inställelse inför taxeringsnämnd använda egen bandspelare 204

Socialtjänst

Omsorgen om de äldre som har psykiska funktionsnedsättningar 207

Skyddsombud har stängt biståndsberättigads hem som arbetsplats för hemtjänstpersonal. Fråga om socialtjänstlagen vid konflikt skall ges företräde framför arbetsmiljölagen 213

Framställning om ekonomiskt bistånd skall efter utredning och dokumentering vidarebefordras till behörig beslutsfattare och hos denne föranleda beslut. Sökandes klagomål, ställt direkt till socialnämnden, över bristfällig handläggning vid socialförvaltningen ger upphov till ett ärende hos nämnden 216

Fråga om samråd med vårdnadshavare vid upprättande av behandlingsplan för familjehems- och institutionsplacerad 16-åring samt fråga om bistånd till underårig utan vårdnadshavarens samtycke 219

Socialnämnds uppgifter i hittebarnsfall 223

Vårdnadsutredning och förslag till yttrande som avser endast den ene av två föräldrars lämplighet som vårdnadshavare skall kommuniceras med den andre föräldern innan socialnämnden avger yttrande 229

Handläggningen av ett adoptionsärende avseende ett barn med utländsk härkomst 231

Polisregisterutdrag beträffande sambo får inhämtas i en vårdnadsutredning 234

Register inom socialtjänsten 238

Huvudmannen för ett hem för vård eller boende får inte avhålla dess föreståndare från att lämna länsstyrelse begärda upplysningar eller synpunkter i ett tillsynsärende 245

Även sedan socialnämnd begärt handräckning av polis för att genomföra åtgärd enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), kvarstår hos nämnden det övergripande ansvaret för att åtgärden genomförs 248

Förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation har åsidosatts i ärende angående omedelbart omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och i ärende angående överflyttning av vårdnad 251

Förordnande av länsrätt om omedelbar verkställighet i mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) innebär i realiteten att ett redan verkställt omhändertagande fastställs 253

Arbetsmiljölagen och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) – skenbar eller verklig lagkonflikt 253

Om sekretess och om postöppning vid ett LVM-hem 264

Förekommande delegationsförbud utgör inte hinder mot att uppdrag ges åt tjänsteman att företa prövning enligt 27 § förvaltningslagen (FL) 267

Hälso- och sjukvård

Journalister har ej rätt att närvara vid vårdplaneringsmöte med patient	269
Behandlande läkares resp. smittskyddsläkares ansvar enligt smittskyddslagen för en HIV-positiv person	270
Långsam handläggning hos hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) i ett behörighetsärende	273
Medgivande till obduktion samt information i samband därmed	275

Socialförsäkring

Kritik mot försäkringskassa och kronofogdemyndighet för förlängning av tid för utmätning i pension och försenad återbetalning av det felaktigt avdragna beloppet	279
Brister i handläggningen av ett yrkesskadeärende hos riks-försäkringsverket (RFV)	280
Handläggning av ärende rörande avregistrering från försäkringskassas register över inskrivna försäkrade samt innehållande av föräldrapenning och allmänt barnbidrag	282

Miljö- och hälsoskydd

Kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämlikt 24 § jämförd med 28 § förvaltningslagen överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärsmyndigheten	291
Länsstyrelse har vid handläggningen av ansökningar om bidrag enligt en nytillkommen förordning ändrat sin egen praxis avseende förordningens tillämpning, med följd att lika fall kommit att behandlas olika. JO har betonat myndighets möjlighet att under vissa omständigheter återkalla beslut och återkräva bidrag i de fall då besluten grundats på oriktiga uppgifter från sökanden	293

Utbildnings- och kultursektorn

Skolkonflikten i Drevdagen. Länskolnämnd och i viss mån kommunal skolstyrelse har ansetts icke uppfylla sina skyldigheter vad gäller ansvaret för att skolpliktiga barn får lagstadgad utbildning	297
Kritik mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor från undervisningsskyldighet. Förundersökning har inletts men nedlagts, då rektorns oaksamhet med hänsyn till omständigheterna inte bedömts som grov (20 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). — Även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet	306
Kritik har riktats mot universitets- och högskoleämbetet för underlåtenhet att meddela beslut i ett besvärärende. Underlåtenheten har bedömts väsentligen bero på att myndigheten inte skilt på sina befogenheter som besvärinstans respektive tillsynsmyndighet. — Även kritik mot långsam handläggning av tillsynsärende	317
Klagomål mot kommunstyrelses och byggnadsnämnds handläggning av ärende rörande bevarande av industribyggnad i samband med ändring av detaljplan samt mot länsstyrelses (länsantikvaries) handläggning av ärende avseende byggnadsminnesförklaring; kritik mot allvarliga brister i länsstyrelsens agerande	319
Riksantikvarieämbetets rutiner vid handläggningen av ärenden angående byggnadsminnesförklaring har befunnits behäftade med brister vad gäller gransdragningen mellan uttalanden å ämbetets vägnar i formella samråds-situationer och enskilda handläggares uttalanden vid informella samråd. JO:s granskning inom ramen för ett initiativärende har föranlett riksantikvarien att i en skrivelse till ämbetets tjänstemän klargöra vad som bör iaktas vid samrådsförfarande	324
Fråga om omfattningen av myndighets utredningsplikt enligt 7 § förvaltningslagen i ärende rörande antagning till frivillig utbildning. Tillika fråga om behovet av samråd mellan myndigheter, av vilka den ena ansvarar för innehållet i en behörighetsgivande utbildning och den andra har att pröva de studerandes behörighet för högre studier efter genomgången utbildning	325

Fråga om nöjestillställning, till vilken ca 4000 personer inbjudits, bort anses som sådan offentlig tillställning som kräver tillstånd enligt 12 § andra stycket allmänna ordningsstadgan. Tillika fråga om ansvariga myndigheter och tjänstemän åsidosatt gällande säkerhetskrav genom att medge flera personer tillträde till nöjeslokal än det antal för vilket lokalen var godkänd	327
Plan- och byggnadsväsendet	
Fråga om byggnadsnämnds underrättelseskyldighet i lovärenden	331
Av 13 kap. 2 § andra stycket plan- och bygglagen (PBL) framgår att beslut av bl. a. byggnadsnämnd inte får överklagas till den del de avser frågor, som redan är avgjorda genom bl. a. detaljplan eller områdesbestämmelser. Fråga, huruvida byggnadsnämnden med hänsyn härtill i förekommande fall bör underlåta att meddela fullföljdshänvisning, har besvarats nekande	332
Beslut att anta detaljplan har överklagats hos länsstyrelsen av flera personer i gemensam skrivelse. Sedan länsstyrelsen avslagit överklagandet, har endast den som först tecknat sitt namn på skrivelsen erhållit underrättelse om beslutets innehåll samt meddelats besvärshänvisning. Kritik har riktats mot detta förfarande	334
Fråga om vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett vid sammanträde med byggnadsnämnd beviljat bygglov skall tillåtas gå i verkställighet	336
Felaktig tillämpning av plan- och bygglagen (PBL). Byggnadsnämnd har meddelat bygglov för uppförande av affärsbyggnad på parkmark	337
Byggnadsnämnd har meddelat positivt förhandsbesked under förutsättning att berörd granne inte hade något att erinra. Förfarandet har befunnits inte stå i överensstämmelse med plan- och bygglagens (PBL) bestämmelser om byggnadsnämnds kommunikationsskyldighet i ärenden om lov och förhandsbesked. Tillika fråga om underlåtenhet att meddela fullföljdshänvisning	338
Vid tveksamhet om en framställning till byggnadsnämnd skall tolkas som en begäran om upplysningar eller som en ansökan om förhandsbesked bör sökanden tillfrågas om han vill ha ett formellt förhandsbesked, vilket, till skillnad mot upplysningar, är avgiftsbelagt	340
Kommunikationsväsendet	
Televerkets nummerupplysningstjänst har ansetts innefatta en särskild form av service, skild från den som lämnas enligt sekretesslagens och förvaltningslagens regler. Till följd härav har anmärkning inte ansetts kunna riktas mot verkets beslut om avgiftsuttag	343
Anställningsfrågor	
Yrkesinspektionen har i ärende om förhandsgranskning av ansökningshandlingar för bygglov underlåtit att kontrollera om arbetstagarna fått tillfälle att yttra sig över ansökningen	347
Tillsättning av långtidsvikariat har försenats på grund av arbetsgivares dröjsmål att ställa sig till förfogande för MBL-förhandling i saken. Handlingarna i ärendet har överlämnats till besvärmyndigheten först cirka fyra månader efter det att tillsättningsbeslutet överklagats	349
Kyrkliga ärenden	
Medlemskap i svenska kyrkan vid förvärv av svenskt medborgarskap. Kritik av regelsystemet	355
Kan en präst befria sig från sin tystnadsplikt genom att lämna sin prästtjänst i svenska kyrkan? Frågan besvarad nekande	360
Offentlighet och sekretess	
<i>Sociala ärenden</i>	
AIDS-listan i Mora. Sekretessen har åsidosatts i en samrådsgrupp i Mora kommun	363

På sjukhus upprättad förteckning över en patients medförda tillhörigheter, persedelförteckning, har ansetts utgöra allmän handling och därmed vara underkastad gallringsregler	367
En privat donationsfond förvaltas av ett offentligt organ. Sekretesslagen har inte ansetts tillämplig på fondens handlingar	370
Utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar till massmedierna . . .	371
En begäran om utlämnande av allmänna handlingar har onödigt fördröjts	373
Dröjsmål med utlämnande av allmän handling (sjukjournal) bl. a. till följd av ordinarie handläggares frånvaro	376
Ärende angående utlämnande av kopior av patientjournal innefattar myndighetsutövning	378
Användandet av automatisk databehandling inom socialtjänsten	380
 <i>Övriga ärenden</i>	
Fråga om lämpligheten att i behandlingsjournalen för intagen i kriminalvårdsantalt göra anteckning om resultat av tagna HIV-prov m. m. — Se Kriminalvård s. 105	
I ett ärende rörande förordnande av taxeringsnämndsordförande har handläggande tjänsteman tagit del av uppgifter i självdeklarationer. Förfarandet har bedömts vara tillåtet enligt sekretesslagen men olämpligt	385
Kritik mot byggnadsnämnd för avgiftsuttag för tillhandahållande av allmän handling på stället m. m.	392
Fråga om skyldighet för myndighet att efter expeditionstidens utgång per telefon lämna ut uppgift ur allmän handling	397
Fråga, huruvida offentlighetsprincipen innefattar rätt för enskild medborgare att närvara vid postsorteringen hos en myndighet, har besvarats nekande	398
Kommunal nämnd har inte ansetts skyldig att inom ramen för sin service-skyldighet enligt förvaltningslagen göra bearbetningar och sammanställningar av uppgifter i allmänna handlingar för att kunna fullständigt besvara en enkät. Nämnden har däremot kritiserats för underlåtenhet att besvara brev och för ofullständig och inkonsekvent dokumentation av gjorda inköp	399
Konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala chefstjänster m. m. Fråga om förfarandets förenlighet med offentlighetsprincipen. — Se Särskilda utredningar s. 415	
 Särskilda utredningar	
Remissyttrande över departementspromemorian (Ds 1988: 32) Myndighetsmissbruk	403
Remissyttrande över Domstolarna i framtiden — en idéskiss (Ds 1989: 2)	409
Konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala chefstjänster m. m. Fråga om förfarandets förenlighet med offentlighetsprincipen	415
JO:s tillsynskompetens	435
Bilagor	
Personalorganisationen	439
Förteckning över de ärenden, som varit anhängiga hos regeringen under tiden den 1 juli 1988—den 30 juni 1989 genom skrivelser från justitieombudsmännen före den 1 juli 1988	440
Sakregister	441
Summary in English	455

Till RIKSDAGEN

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen med instruktion för justitieombudsmännen ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 1988 – den 30 juni 1989.

I Organisationen

Sedan riksdagen vid val den 15 december 1988 utsett lagmannen vid kammarrätten i Stockholm Per Anclow att vara justitieombudsman från den 1 januari 1989 och han på egen begäran entledigats från befattningen från och med den 27 januari 1989 utsågs vid val den 8 februari 1989 förutvarande justitieombudsmannen Anders Wigelius att vara justitieombudsman från samma dag.

En redogörelse för personalorganisationen finns i *bilaga 1* till denna ämbetsberättelse.

Arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition finns intagen i ämbetsberättelsen 1988/89 s. 430 f. ChefsJO Eklundh fastställde den 3 mars 1989 efter MBL-förhandling och samråd med riksdagens JO-delegation och övriga ombudsmän ändringar i 1, 4, 5, 10 och 11 §§ i arbetsordningen. Ändringarna innebär att chefsJO Eklundh övertagit JO Wigelius tidigare ansvarsområde med undantag av ärenden rörande rättshjälp, rättshjälpsnämnder, brottsskadenämnden, allmänna advokatbyråer, arrendenämnder, hyresnämnder, bostadsdomstolen och överförmyndare. ChefsJO behåller ärenden rörande JO:s kompetensområde och ärenden med oklara yrkanden. JO Wigelius har övertagit chefsJO:s tidigare ansvarsområde – med undantag för ärenden rörande JO:s kompetensområde och ärenden med oklara yrkanden – samt behåller ärenden rörande rättshjälp m. m. JO Norell Söderbloms och JO Ragnemalms ansvarsområden är oförändrade. I övrigt har företagits vissa redaktionella ändringar i arbetsordningen.

2 Verksamheten

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

Ingående balans			895
Nya ärenden			
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	36		
Klagomål och andra framställningar från enskilda	2 855		
Initiativärenden med anledning av inspektioner	118		
Initiativ på grund av tidningsartiklar	45	3 054	
Summa balanserade och nya ärenden			3 949
Avgjorda ärenden 1.7.1988 – 30.6.1989			3 143
Utgående balans			806

Klago- och initiativärenden 1.7.1980 – 30.6.1989

År	Klagoärenden	Initiativärenden
1980/81	3 464	87
1981/82	3 399	95
1982/83	3 688	133
1983/84	3 397	101
1984/85	3 163	141
1985/86	3 323	85
1986/87	2 899	84
1987/88	2 803	136
1988/89	2 855	163

Siffrorna för antalet initiativärenden bör läsas mot bakgrund av policyn att undvika remisser på grund av iakttagelser under inspektioner och i stället göra behövlig utredning på platsen så att vägledande uttalanden direkt kan antecknas i inspektionsprotokollet.

Under verksamhetsåret avgjordes 3 143 ärenden. Av dessa var 2 960 klagoärenden och 148 inspektions- och andra initiativärenden. Antalet oavgjorda ärenden vid verksamhetsårets utgång var 806, vilket innebär en minskning med 89 ärenden i förhållande till närmast föregående verksamhetsår.

Månadsöversikt över ärendena

Månad	Nya	Avgjorda	Balans
Juli	185	37	1 043
Augusti	199	249	993
September	226	300	919
Oktober	240	201	958
November	313	359	912
December	247	311	838
Januari	266	232	882
Februari	270	287	865
Mars	312	328	849
April	264	301	812
Maj	240	253	799
Juni	292	285	806
	3054	3143	

Antalet nya ärenden under perioden var 3 054 eller 82 fler än under närmast föregående verksamhetsår. 163 av de nya ärendena var initiativ-ärenden och 36 var remisser från riksdag och departement. Antalet klagö-ärenden var 2 855, dvs. 52 fler än under föregående verksamhetsår.

Tablå över utgången i de under perioden den 1 juli 1988 – den 30 juni 1989 hos riksdagens ombudsmän avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran el. annan kritik	Åtaleller disciplinär bestraffning	Framställn. till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	1	1			2
Åklagarväsendet		2			2
Polisväsendet					
Försvarsväsendet	1	1			2
Kriminalvård					
Socialtjänst	6	9			15
Sjukvård	2	5			7
Exekutionsväsendet	1				1
Taxerings- och uppbörds- väsendet					
Övriga förvaltningsärenden	8	110		1	119
Summa ärenden	19	128		1	148

Tablå över utgången i de under perioden den 1 juli 1988—den 30 juni 1989 hos riksdagens ombudsmän avgjorda klagörendena

Sakområde	Avvisn. eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enl. 18 § instr.	Avgjorda efter utredn. utan kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller disciplinär bestraffning	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	92	1	127	10			230
Åklagarväsendet	31	3	64	7			105
Polisväsendet	101	4	142	31	2		280
Försvarsväsendet	8	1	2	5			16
Kriminalvård	50	7	171	9			237
Socialtjänst	75	23	250	62			410
Sjukvård	48	9	102	19			178
Allmän försäkring	16		67	6			89
Arbetsmarknad m. m.	24		24	1			49
Byggnads- och vägärenden	47	1	18	13			79
Exekutionsväsendet	25		95	22			142
Kommunal självstyrelse	34		27	6			67
Övriga länsstyrelse- och kommunikationsärenden	70	4	37	9			120
Taxerings- och uppbörds- väsendet	58	13	119	40			230
Utbildnings-, kultur-, kyrko- frågor m. m.	45	1	27	38			111
Jordbruksärenden, miljövärd, hälsovård m. m.	60		56	14			130
Tjänstemannaärenden	59	1	37	10			107
Offentlighetsärenden	27	1	72	40			140
Övriga förvaltningsärenden	76		80	13			169
Frågor utanför kompetensområdet och oklara yrkanden	70	1					71
Summa ärenden	1 016	70	1 517	355	2		2 960

2.2 Besvarande av remisser

Riksdagens ombudsmän har besvarat 34 remisser från riksdag, departement och centrala ämbetsverk.

Ombudsmännen har gemensamt yttrat sig till

1) justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1988:32) Myndighetsmissbruk (se s. 403)

2) justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1989:2) Domstolarna i framtiden – en idéskiss (se s. 409).

ChefsJO Eklundh har yttrat sig till

1) finansdepartementet över 1983 års folkbokföringskommittés betänkande (SOU 1988:10) Rätt adress

2) justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1988:37) Jäv för konkursförvaltare

3) arbetsmarknadsdepartementet över AD-utredningens betänkande (SOU 1988:30) Arbetsdomstolen

4) finansdepartementet över skatteförenklingskommittés slutbetänkande (SOU 1988:21 och 22) Ny taxeringslag – reformerad skatteprocess

5) justitiedepartementet över en framställning från brottskadenämnden om ändring i sekretesslagen (1980:100)

6) justitiedepartementet över en skrivelse från hovrättspresidenterna

angående fristen för huvudförhandling i hovrätt i mål där den tilltalade är häktad

7) justitiedepartementet över ett slutbetänkande av en särskild utredare (Ds 1988:66) Några processrättsliga frågor

8) justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1988:71) Ny summarisk process

9) finansdepartementet över riksskatteverkets promemoria den 9 december 1988 och skrivelse den 21 december 1988 angående rättsnämndens organisatoriska ställning

10) justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1989:17) Notariemeriteringen.

JO Wigelius har yttrat sig till

1) justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1988:27)

Häleri

2) justitiedepartementet över justitiekanslerns yttrande den 11 april 1988 angående tillämpningen av 28 kap. 5 § rättegångsbalken

3) justitiedepartementet över fängelsestraffkommitténs slutbetänkande (SOU 1988:7) Frihet från ansvar. Om legalitetsprincipen och om allmänna grunder för ansvarsfrihet

4) justitiedepartementet över Rapport (SOU 1988:18) avgiven av Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme

5) justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1988:43) Ett par frågor om allmän rättshjälp i fastighetstvister och patientskadeärenden

6) rikspolisstyrelsen över rikspolisstyrelsens rapport 1988:2 Rapporteftergift i praktisk tillämpning

7) justitiedepartementet över SÄPO-kommitténs delbetänkande (SOU 1988:16) Säkerhetspolisens inriktning och organisation

8) justitiedepartementet över en framställning från riksskatteverket om ändring i utsökningsbalken för att möjliggöra en rationell hantering av små beloppsdifferenser.

JO Norell Söderblom har yttrat sig till

1) riksdagens socialutskott över socialutskottets promemoria om vissa sekretessfrågor inom sjukvård och socialtjänst

2) socialdepartementet över statskontorets rapport (1988:41) HSN-88

3) justitiedepartementet över en departementspromemoria om ändring i sekretesslagen (1980:100)

4) justitiedepartementet över en framställning från statens nämnd för internationella adoptionsfrågor med förslag till ändring i sekretesslagen (1980:100).

JO Ragnemalm har yttrat sig till

1) arbetsmarknadsdepartementet över utredningens om arbetsmiljösekretess betänkande (SOU 1987:66) Arbetsmiljö och sekretess

2) försvarsdepartementet över försvarets rationaliseringsinstituts utredning om värnpliktsnämnden, vapenfrinämnden och nämnden för vapenfrutbildning

- 3) utbildningsdepartementet över våldsskildringsutredningens betänkande (SOU 1988:28) Videovåld II – förslag till åtgärder
- 4) finansdepartementet över stämpelskatteutredningens betänkande (Ds 1988:33) Släpp kopiorna fria
- 5) civildepartementet över förtroendeuppdragsutredningens delbetänkande (Ds 1988:46) Pengar är inte allt men ... Ersättning för förlorad arbetsförtjänst till kommunalt förtroendevalda
- 6) justitiedepartementet över en departementspromemoria om ändring i sekretesslagen (1980:100)
- 7) justitiedepartementet över domstolsverkets rapport (1988:05) Försäkringsdomstolar och allmänna förvaltningsdomstolar
- 8) civildepartementet över förtroendeuppdragsutredningens delbetänkande (SOU 1988:67) Kommunalt stöd till ungdomsorganisationerna
- 9) arbetsmarknadsdepartementet över arbetsgruppens för översyn av vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen betänkande 2 (Ds 1989:5) Elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet, m. m.
- 10) arbetsmarknadsdepartementet över kommissionens mot rasism och främlingsfientlighet slutrapport (SOU 1989:13 och 14) Mångfald mot enfald.

2.3 Framställningar och överlämnande av beslut till riksdag/regering m. m.

JO Ragnemalm har efter samråd med chefs*JO Eklundh* gjort en framställning till regeringen (bostadsdepartementet) om ev. ändring av 8 kap. 27 § plan- och bygglagen under åberopande av att den krets av personer, som enligt nämnda lagrum skall underrättas om innehållet i byggnadsnämnds beslut, varigenom ett ärende om lov avgörs, synes ha bestämts alltför snävt.

ChefsJO Eklundh har överlämnat till

- 1) riksskatteverket ett beslut angående användningen av bandspelare vid personlig inställelse inför taxeringsnämnd
- 2) justitiedepartementet ett beslut i ett initiativärende angående debiteringslängder och liknande exekutionstitlar enligt 3 kap. 1 § 7. utsökningsbalken. I beslutet ifrågasätts om debiteringslängderna skall vara direkt verkställbara
- 3) riksdagens konstitutionsutskott och justitiedepartementet ett beslut angående inhämtande av uppgifter ur självdeklaration i ärende rörande förordnande av taxeringsnämndsordförande.

JO Wigelius har överlämnat till

- 1) riksdagens socialförsäkringsutskott och arbetsmarknadsdepartementet ett beslut att beaktas vid den pågående översynen av utlåningslagen. I beslutet har framförts synpunkter på konstruktionen av reglerna i utlåningslagen angående avvisning och på den resursbrist som under avsevärd tid präglat bl. a. statens invandrarverks verksamhet.

JO Norell Söderblom har överlämnat till

- 1) socialdepartementet ett beslut rörande tvångsmedicinering m. m. av

intagen med anledning av den inom regeringskansliet pågående översynen av lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) bl. a. i vad avser möjligheten att tillgripa tvångsåtgärder

2) socialdepartementet ett beslut betecknat "Arbetsmiljölagen och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) – skenbar eller verklig lagkonflikt" att beaktas vid den inom regeringskansliet pågående översynen av LVM, bl. a. i vad avser möjligheten att tillgripa tvångsåtgärder

3) socialdepartementet ett beslut med anledning av att länsrätten i Västerbottens län aktualiserat följande frågeställning:

Länsrätt har i dom beslutat om vård enligt lagen om vård av unga (LVU) eller lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) utan att förordna om omedelbar verkställighet. Därefter, men innan domen vinner laga kraft, finner socialnämnden anledning att överväga ett omedelbart omhändertagande av den som enligt domen skall beredas vård.

Med anledning av att frågan om tillåtligheten i denna situation av ett omedelbart omhändertagande har besvarats olika i praxis överlämnades handlingarna i ärendet jämte två tidigare JO-beslut till socialdepartementet att uppmärksammas i det pågående arbetet med en översyn av LVU

4) justitiedepartementet ett beslut i ett initiativärende rörande socialnämnds skyldigheter i fråga om fastställande av vem som är mor till ett visst barn.

JO Ragnemalm har överlämnat till

1) kommunikationsdepartementet och rikspolisstyrelsen ett beslut angående registrering och registreringsbesiktning av fordon, som saknar identifieringsmärkning (chassinummer eller motsvarande). I beslutet ifrågasätts om inte regleringen på området och dess tillämpning underlättar brottslig verksamhet

2) överbefälhavaren ett beslut angående delgivning av vitsord inom marinen

3) försvarsdepartementet och överbefälhavaren ett protokoll från inspektion av Västerbottens regemente I 20/ Fo 61 vad gäller handläggningen av ärenden om skyldighet för värnpliktig att utge ersättning för förlorad materiel m. m. I protokollsuttalandet påtalas bl. a. oklarheter i regelsystemet

4) överbefälhavaren ett beslut i ett på JO:s initiativ upptaget ärende om utnyttjande av värnpliktiga vid Sydkustens örlogsbas för civil verksamhet

5) universitets- och högskoleämbetet, rektorsämbetet vid Stockholms universitet och riksrevisionsverket ett beslut angående vid ADB-institutionen vid universitetet tjänstgörande personals bisysslor m. m.

6) jordbruksdepartementet ett beslut angående innehållet i de allmänna råd, som intagits i den av statens naturvårdsverk utfärdade kungörelsen med föreskrifter om jakt (jaktkungörelse; SNFS 1987:4, NV:27)

7) jordbruksdepartementet ett beslut angående handläggningen hos länsstyrelsen i Stockholms län och statens naturvårdsverk av ärende beträffande s. k. A-licens för älgjaksområde. I beslutet konstateras att regelsystemet vidlades av en besvärande oklarhet och att en översyn av regleringen framstår som påkallad

8) socialdepartementet ett beslut i ett vid inspektion av länsstyrelsen i Kronobergs län upptaget ärende angående frågor om tillämpningen av en föreskrift om remiss i ärenden om tillstånd till servering av alkoholdrycker (60 § lagen, 1977:293, om handel med drycker)

9) skogsstyrelsen ett vid inspektion av skogsvårdsstyrelsen i Västerbottens län upptaget ärende angående underlåtenhet att överlämna besvärsskrivelse till den myndighet som skall pröva överklagandet

10) överbefälhavaren ett beslut angående behandlingen vid Norrbottens flygflottilj F 21/Se ÖN av två framställningar att få ut kopior av vissa vitsord för en militär befattningshavare

11) justitiedepartementet, statens invandrarverk och Svenska kyrkans centralstyrelse ett beslut angående medlemskap i svenska kyrkan i samband med förvärv av svenskt medborgarskap.

2.4 Åtal, anmälan om vidtagande av disciplinär åtgärd och överlämnande av klagomål till annan myndighet

Under verksamhetsåret har åtal anställts mot en polisinspektör för myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning.

Anmälan till statens ansvarsnämnd för vidtagande av disciplinär åtgärd har gjorts mot en polismästare.

Med stöd av 18 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän har klagomål i 70 fall lämnats över till annan myndighet för prövning och avgörande. Ärenden om bistånd enligt socialtjänstlagen har överlämnats till länsstyrelserna i 23 fall (jfr 1985/86 års ämbetsberättelse s. 14) och klagomål mot taxeringsnämnder har lämnats över i 13 fall (jfr 1984/85 års ämbetsberättelse s. 15).

2.5 Inspektionsverksamheten

ChefsJO Eklundh har inspekterat Uddevalla tingsrätt, åklagarmyndigheten i Uddevalla åklagardistrikt och polismyndigheten i Uddevalla polisdistrikt. Inspektionerna, som har omfattat fem dagar, har varit inriktade på rättssäkerhetsfrågor och bedrivits på sedvanligt sätt genom granskning av diariet och akter. *ChefsJO Eklundh* har vidare i informationssyfte besökt länsskattemyndigheten i Västerbottens län, kriminalvårdsstyrelsen och Stockholms tingsrätt.

JO Norell Söderblom har inspekterat socialförvaltningarna i Falu, Kalmar och Västerviks kommuner, Kopparbergs läns allmänna försäkringskassas centralkontor i Falun och lokalkontoret i Svärdsjö, Jönköpings läns allmänna försäkringskassas centralkontor i Jönköping, Statens rättspsykiatriska klinik i Stockholm, psykiatriska kliniken vid Falu lasarett, specialavdelning I 13 och säkerhetsavdelning I 14 vid Västerviks sjukhus och Älvgårdens behandlingshem i Hedemora. Inspektionerna, som har omfattat 10 dagar, har varit rutinmässiga och bl. a. avsett rättssäkerhetsfrågor och handläggningstider. Inspektionen av statens rättspsykiatriska klinik i

Stockholm var inriktad på undersökningstider och de långa väntetiderna för rättspsykiatriska undersökningar.

ChefsJO Eklund och JO Norell Söderblom anordnade den 14 december 1988 en diskussion med representanter från socialstyrelsen, polismyndigheten i Stockholm (ungdomsgruppen) och socialtjänsten i Stockholm (jourbyråns ungdomssektion och Maria ungdomsenhet) angående bristen på behandlingsresurser för unga.

JO *Ragnemalm* har inspekterat Västerbottens regemente I 20/Fo 61 i Umeå, Livregementets grenadjärer I 3/Fo 51 i Örebro, länsrätten, länskolnämnden och skogsvårdsstyrelsen i Västerbottens län, länsstyrelsen, länsrätten och länskolnämnden i Örebro län, allmänna enheten vid länsstyrelsen i Kristianstads län, yrkesinspektionen i Umeå distrikt samt byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden i Täby, Norrtälje, Tyresö, Botkyrka, Umeå och Örebro kommuner. Inspektionerna, som bedrivits på sedvanligt sätt genom granskning av diarium och akter, har omfattat 19 dagar. Därvid gjorda iakttagelser har – särskilt vad gäller den kommunala sektorn – givit upphov till ett relativt stort antal initiativärenden.

2.6 Samråd med riksdagens talman, riksdagens konstitutionsutskott och JO-delegation

Riksdagens talman Thage Peterson besökte ämbetet den 12 december 1988 och informerade sig bl. a. om myndighetens organisation, arbetsformer och arbetsläge. Samråd med JO-delegationen om JO:s anslagsframställning för budgetåret 1989/90 ägde rum den 11 oktober 1988. Ombudsmännen lämnade den 15 november 1988 konstitutionsutskottet information om 1988/89 års ämbetsberättelse. Samråd med JO-delegationen om ändringar i arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition ägde rum den 22 februari 1989.

2.7 Ombudsmännens deltagande i konferenser, seminarier m. m.

ChefsJO Eklundh och JO *Wigelius* har deltagit i polischefs-konferenser i Sunne och Luleå, vid vilka diskuterats bl. a. frågor av intresse vid JO:s tillsyn över åklagar- och polisväsendet. ChefsJO Eklundh har den 27 september 1988 deltagit i ett seminarium vid Umeå universitet och talat över ämnet "Rättslig kontroll av offentlig makt". Samma dag höll han ett föredrag om JO-ämbetet för Skatterättsliga klubben i Umeå. Föredraget "Rättslig kontroll av offentlig makt" hölls också den 30 mars 1989 för domare vid Hovrätten över Skåne och Blekinge. ChefsJO Eklundh har den 5 oktober 1988 deltagit med föredrag i en av SIPU anordnad kurs för jurister i centrala ämbetsverk. ChefsJO Eklundh har den 6 oktober 1988 deltagit i en sammankomst, anordnad i Malmö av Malmö-Lunds Juridiska Förening och hållit ett föredrag över ämnet "Vårt behov av JO". Den 9 november 1988 har chefsJO Eklundh deltagit i en debatt anordnad av Svenska Tidningsutgivareföreningen över ämnet "Gäller offentlighetsprincipen fortfarande eller har sekretessen tagit över?". ChefsJO Eklundh

har den 23 november 1988 hos Statens institut för ledarskap hållit ett föredrag med titeln "Rättssäkerhet och offentlighet". ChefsJO Eklundh har den 16 mars 1989 deltagit i det av riksåklagaren anordnade åklagarmötet i Eskilstuna och har vidare den 11 april 1989 vid ett seminarium om makt anordnat av Folkuniversitetet i Göteborg deltagit i en debatt över ämnet "Är Sverige en rättsstat i upplösning?" ChefsJO Eklundh har också deltagit i kurser för polischefer i polishögskolans regi.

JO Wigelius har medverkat i kurser huvudsakligen för åklagare och polis- män och hållit föredrag om JO-institutionen med särskild inriktning på JO:s tillsyn över åklagar- och polisväsendet.

JO Norell Söderblom har den 17 mars 1989 hållit ett föredrag för personal vid Malmöhus läns allmänna försäkringskassas centralkontor i Lund över ämnet "JO-ämbetets syn på försäkringskassornas hantering av förvaltningslagen". JO Norell Söderblom har vid en i SIPU:s regi hållen kurs för registratorer föreläst i ämnet "Offentlighet och sekretess".

JO Ragnemalm har hållit föredrag om JO-institutionen inom ramen för kursen "Riksdagens organisation och arbetsformer" den 8 september 1988, vid Lunds universitet (juridiska föreningen) den 5 april 1989 och i samband med arbetarskyddsstyrelsens juristdagar den 9 maj 1989.

3 Internationellt samarbete

ChefsJO Eklundh, JO Norell Söderblom och JO Ragnemalm deltog den 17–28 oktober 1988 i the Fourth International Ombudsman Conference i Canberra, Australien. Vid konferensen avhandlades ett flertal ämnen såsom ombudsmannens roll i världssamhället, ombudsmannen och lagstiftningen, ombudsmannen och domarkåren, olika metoder att handlägga ärenden och utredningstekniken i ärendena. I anslutning till konferensen deltog chefsJO Eklundh i ett sammanträde med styrelsen för International Ombudsman Institute.

Den 30 oktober 1988 besökte JO Norell Söderblom och JO Ragnemalm det thailändska parlamentet (The National Assembly of the Kingdom of Thailand), varvid tillsammans med representanter för parlamentets sekretariat dryftades konstitutionella frågor i anslutning till förekomsten av en ombudsmannainstitution. På inbjudan av den thailändske riksåklagaren (Prosecutor General) deltog de båda svenska ombudsmännen samma dag i en överläggning vid riksåklagarämbetet (Thai Public Prosecutions), som också innefattar en rudimentär JO-funktion. JO Ragnemalm höll därvid ett föredrag om det svenska JO-ämbetet.

JO Wigelius besökte den 14–15 november 1988 de regionala ombudsmännen i Barcelona och Zaragoza, Spanien, och föreläste vid universitetet i dessa städer om den svenska JO-institutionen. På inbjudan av rektor för Helsingfors universitet höll JO Ragnemalm den 28 mars 1989 en föreläsning vid universitetet om den svenska JO-institutionen. ChefsJO Eklundh och JO Wigelius besökte den polska justitieombudsmannen Ewa

Létowska den 24–27 april 1989, varvid främst diskuterades teoretiska och praktiska frågor kring hanteringen av klagomål. ChefsJO Eklundh deltog den 16–19 maj 1989 i ett sammanträde i Wien med styrelsen för International Ombudsman Institute. JO Wigelius deltog under ett besök den 15–24 maj 1989 i Santiago, Chile, i ett av Sveriges beskickning där i samarbete med Svenska Institutet anordnat expertutbyte, vars huvudsakliga ändamål var att informera företrädare för den demokratiska opinionen i Chile om JO-systemet och, allmänt, om konstitutionella förhållanden i vårt land. JO Ragnemalm deltog den 5–8 juni 1989 i Nordiskt militärjuristmöte i Bergen.

Ämbetet har besökts bl. a. av den nyutnämnde ombudsmannen i Hong Kong Arthur Garcia, den federale ombudsmannen i Australien Dennis Pierce, en delegation under ledning av vice ministern Xu Qing från Ministry of Supervision i Kina, en sydafrikansk juristdelegation tillhörande National Association for Democratic Lawyers, ledamöter i Folkkontrollkommittén i Estland, en japansk delegation från Japan Local Governments Audit Commissioners Association samt vidare av parlaments-, departements- och andra studiedelegationer, vetenskapsmän och journalister från Syd-Korea, Tanzania, Colombia, Thailand, Nederländerna, Japan och Australien.

Stockholm i november 1989

Claes Eklundh

Anders Wigelius

Gunnel Norell Söderblom

Hans Ragnemalm

Ulf Hagström

Allmänna domstolar m. m.

Initiativärende rörande en tingsrättsdom i vilken den tilltalade dömts till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan (kontraktsvård) trots att förutsättningarna för sådan påföljd inte varit uppfyllda

(Dnr 1808-1988)

Genom dom den 24 maj 1988 fällde Enköpings tingsrätt B. till ansvar för olovlig körning och rattfylleri. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan, s. k. kontraktsvård. I domslutet angavs bl. a. att om fängelse i stället hade valts som påföljd skulle fängelse två månader ha ådömts.

Av handlingarna i målet kunde utläsas bl. a. följande.

I ett yttrande till tingsrätten den 20 maj 1988 anförde skyddskonsulenten i Botkyrka distrikt genom behandlingsassistenten Ronald Sander att kontraktsvård inte kunde anses vara en lämplig påföljd för B., då hon har uppenbara svårigheter att fullfölja ett eventuellt vårdkontrakt som förutsätter att hon under behandlingstiden helt avstår från alkohol.

Huvudförhandling hölls den 24 maj. Rätten bestod av rådmannen Jan Zingmark och tre nämndemän. Enligt protokollet från förhandlingen förklarade B. att hon samtyckte till att "underkasta sig kontraktsvård enligt en behandlingsplan". Dom avkunnades senare under dagen i parternas utvaro.

På det nämnda yttrandet från skyddskonsulenten återfanns en anteckning om ett telefonsamtal den 27 maj 1988 mellan Sander och Zingmark. Vid detta telefonsamtal föreslog Sander följande behandlingsplan. "B. undergår behandling i ett år och intas för en inledande period på vårdhemmet Kydingeholm." — — — "Krav på drogfrihet uppställs." Uppgift om den av Sander föreslagna vårdplanen fanns i tingsrättens dom.

I påföljdsfrågan uttalades i domen bl. a. följande.

Vad i målet upplysts om B:s personliga förhållanden ger grundad anledning anta, att skyddstillsyn kan bidra till att B. avhåller sig från fortsatt brottslighet. Det kan antas att missbruk av beroendeframkallande medel i väsentlig grad har bidragit till att brotten har begåtts. B. har förklarat sig villig att undergå behandling enligt en för henne uppgjord plan. Skyddstillsyn får därför anses vara en tillräckligt ingripande påföljd.

På grund av det anförda skall B. dömas till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan. En mera detaljerad sådan bör upprättas i enlighet med de intentioner som anges i yttrande från skyddskonsulenten, varpå B. bör beredas tillfälle att lämna nytt samtycke.

Med anledning av vad som framgick av handlingarna i målet anmodades tingsrätten att yttra sig i följande hänseenden.

I. En förutsättning för att påföljden skall kunna bestämmas till s. k. kontraktsvård är att den tilltalade samtyckt till att undergå behandling

enligt en för honom eller henne uppgjord behandlingsplan. Var denna förutsättning uppfylld?

2. Är den i domen återgivna behandlingsplanen tillräckligt specificerad för att kunna ligga till grund för verkställigheten? (jfr. prop. 1986/87:106 s. 69 f.).

3. 28 kap. 6 § andra stycket brottsbalken innehåller en obligatorisk regel att domstolen i domen skall meddela föreskrift om den behandlingsplan som den tilltalade har åtagit sig att följa (jfr prop. 1986/87:106 s. 73). Varför har sådan föreskrift inte meddelats?

4. Tingsrätten synes till grund för sin dom ha lagt uppgifter som inhämtats sedan huvudförhandlingen avslutats och dom avkunnats. Är detta riktigt och vad är i så fall bakgrunden härtill? Ägde förnyad överläggning med nämnden rum?

I yttrande anförde t.f. lagmannen Jan Zingmark bl. a. följande.

1. B. förklarade sig villig att undergå behandling enligt en behandlingsplan. Någon sådan förelåg inte vid huvudförhandlingen. Det måste visserligen ha stått klart för B. och hennes försvarare att en särskild plan skulle upprättas. Då emellertid B. före domens avkunnande inte fick tillfälle att ta ställning till en upprättad och någorlunda preciserad behandlingsplan, vilket måste anses vara ett villkor för samtycke, var förutsättningen inte uppfylld.

2. I den skrivna domen anges huvuddragen i behandlingsplanen. Detaljföreskrifter var i det uppkomna läget inte möjliga att få med i domen. Där anmärks dock att en detaljerad plan borde upprättas i enlighet med angivna intentioner, varpå B. borde beredas tillfälle att lämna nytt samtycke. Det torde få medges att den i domen återgivna behandlingsplanen inte är tillräckligt specificerad.

3. Att det i domen inte meddelades föreskrift om den behandlingsplan som skulle följas, berodde på att någon detaljerad och slutgiltig behandlingsplan inte förelåg.

4. Som redovisats i akten inhämtades efter domsavkunnandet kompletterande upplysningar från skyddskonsulenten. I avsaknad av en uppgjord behandlingsplan bedömdes detta nödvändigt för att kontraktsvård skulle kunna komma till stånd. Förnyad överläggning med nämnden ägde inte rum av det skälet att dom var avkunnad.

Som framgår av det ovanstående har handläggningen varit behäftad med vissa brister, alla emanerande från det förhållandet att någon uppgjord behandlingsplan inte kom rätten tillhanda före huvudförhandlingen. Jag inser nu att jag hade bort inställa huvudförhandlingen eller efter dess slut innehålla domen och förordna om fortsatt eller ny huvudförhandling, varvid tillfälle hade funnits att införskaffa en detaljerad behandlingsplan. Handläggningen har dock styrts av intresset att snarast möjligt åstadkomma kontraktsvård för B., som efter långvarigt alkoholmissbruk var i stort behov av behandling och vid huvudförhandlingen förklarade sig villig att underkasta sig kontraktsvård.

Efter en redogörelse av bestämmelserna i 28 kap. 1 § första och andra styckena och 6 § brottsbalken samt uttalanden i prop. 1986/87:106 (s. 69 f.) uttalade *JO Wigelius* i ett beslut den 5 december 1988 avslutningsvis följande.

Vid huvudförhandlingen i tingsrätten förelåg inte någon behandlingsplan som B. hade lämnat sitt samtycke till. En grundläggande förutsättning

för kontraktsvård var således inte uppfylld vid huvudförhandlingstillfället. Vad gäller den behandlingsplan som så småningom föreslogs av Sander saknas skäl till någon mera ingående analys från min sida. Dock vill jag ifrågasätta om den kan anses uppfylla de krav på precisering som bör ställas på en sådan plan.

Genom att lägga uppgifter till grund för domen som inhämtats sedan huvudförhandlingen avslutats, har tingsrätten brutit mot 30 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken. Detta utgör ett grovt rättegångsfel.

Tingsrättens dom har vunnit laga kraft. Den kan därför inte angripas annat än med särskilt rättsmedel.

Handläggningen av påföljdsfrågan har i flera viktiga avseenden varit bristfällig. Jag har emellertid vid närmare övervägande valt att inte gå vidare i saken.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till riksåklagaren för kännedom och de eventuella åtgärder som han kan finna påkallade.

Med detta avslutar jag ärendet.

Riksåklagaren överlämnade ärendet till regionåklagarmyndigheten i Västerås för prövning och eventuell handläggning av frågan om besvär över domvilla. Regionåklagarmyndigheten anförde därefter domvillobesvär. I ett beslut den 24 februari 1989 undanröjde Svea hovrätt Enköpings tingsrätts dom med hänvisning till att grova rättegångsfel förekommit och förordnade att ny handläggning skulle äga rum vid tingsrätten.

Åtal utan att den misstänkte fått del av förundersökningsprotokollet; huvudförhandling påbörjad utan att den tilltalade fått del av stämning och kallelse; uttalande angående skyldigheten att avge yttrande till JO

(Dnr 1373-1987)

I Klagomålen

N. begärde i ett brev till JO prövning av rikspolisstyrelsens och åklagarmyndighetens i Stockholm agerande under en viss narkotikabrottsutredning samt av Stockholms tingsrätts handläggning av det efterföljande brottmålet. N. berättade bl. a. följande.

Han hade under förundersökningen varit berövad friheten under tiden den 27 november 1986—den 15 januari 1987. Under den perioden företogs husranssakan i hans bostad i Fjärdhundra. De polismän som verkställde förrättningen brydde sig ej om att stänga efter sig, vilket fick till följd att vattensystemet frös sönder. Han hade på grund därav inte kunnat nyttja sin bostad efter frigivandet. Den 26 mars sändes förundersökningsprotokollet till hans försvarare för genomgång av detta med N. Advokaten fick emellertid inte någon kontakt med honom. Detta ledde till att kam-

maråklagaren Birgit Hallberg väckte åtal mot honom utan att han dessförinnan fått ta del av förundersökningen. Tingsrätten utfärdade omedelbart stämning och kallelse till huvudförhandling att äga rum den 2, 3, 7, 9 och 10 april. Handlingen sändes med post till Fjärdhundra, men eftersom han ej kunde bo där vid tillfället, fick han ingen kändedom om dessa. Därför infann han sig inte heller till den första förhandlingsdagen. Trots att hans försvarare begärde att förhandlingen skulle ställas in, påbörjades denna. Samtidigt beslöt tingsrätten att N. skulle hämtas. Hämtningsförsöket misslyckades. Emellertid lyckades hans advokat få tag på honom och N. inställde sig påföljande förmiddag. Först då fick han del av förundersökningen och stämningen. Han bereddes tillfälle att ta del av de medtilltalades uppgifter under den första rättegångsdagen genom uppspelning av bandupptagning.

N. önskade få svar på följande frågor.

1. Var det verkligen riktigt att en rättegång påbörjades innan han ens haft en möjlighet att gå igenom förundersökningsmaterialet och stämning?

2. Skulle han inte ha haft möjlighet att få skälig tid på sig att gå igenom förundersökningsmaterialet för att på så sätt eventuellt begära kompletterande utredning?

3. Efter genomgång av stämning skulle han rimligtvis ha haft möjlighet att åberopa egen bevisning, vilken rätt han betagits i detta fall. Skulle han ej ha haft denna möjlighet?

4. Fick verkligen rätten besluta om polishämtning, trots att han inte var kallad eller ens delgiven handlingarna i målet?

5. Får verkligen en rättegång påbörjas mot en person som löper risk att få 5–6 års fängelse utan att denne ens är närvarande?

6. Enligt uppgift hade samtliga försvarare anfört hinder för huvudförhandling på grund utav att i N:s fall han var frånvarande, och i övriga fall att de tilltalade önskade kompletterande förhör samt åberopa egen bevisning. Denna begäran hade avslagits med den motiveringen att det var praktiskt att ha förhandlingen nu när i vart fall de flesta var närvarande. N:s fråga var: Fick verkligen praktiska skäl ta överhanden, när det gällde en sådan viktig fråga som kompletterande utredning, åberopande av egen bevisning samt tilltalads utevaro?

2 Utredning

2.1 *Yttrande från rikspolisstyrelsen*

Efter remiss till rikspolisstyrelsen inkom överdirektören Ulf Waldau med yttrande. Till detta var fogat upplysningar från kriminalinspektören Mats Uveskog samt yttrande från kommissarien Birger Hemmingsson, chef för narkotikaroteln vid rikskriminalsektionen.

Waldau anförde följande.

Verkställighet av husrannsakan

De närmare bestämmelserna härom återfinns i 28 kap. rättegångsbalken. Förrättningen har beslutats av åklagare och ägde rum den 12 december 1986 då N. satt häktad i ärendet. Enligt den promemoria som upprättats

av de kriminalinspektörer som förrättade husrannsakan har nyckel till fastigheten hängt på en spik i ett pumphus. Nyckeln hängdes tillbaka på sin plats sedan husrannsakan skett. Inga dörrar har, enligt vad som upp-
givits, lämnats öppna eller olåsta.

Det kan enligt rikspolisstyrelsens uppfattning inte uteslutas att även andra personer kände till fastighetsnyckelns placering och således kunnat bereda sig tillträde till fastigheten under tiden 12 december 1986–15 januari 1987, då N. ännu var berövad friheten. Styrelsen anser att husrannsakan har verkställts enligt gällande bestämmelser och att något fel vid densamma inte har begåtts.

Delgivning av förundersökning

I rättegångsbalken har lagts vikt vid att den misstänkte bl. a. skall få del av utredningsmaterialet. När en förundersökning slutförts skall den misstänkte och hans försvarare få tillfälle att erhålla kännedom om vad som förekommit vid förundersökningen, 23 kap. 18 § 1 st 2 p rättegångsbalken. Bestämmelserna har tillkommit i den misstänktes intresse för att förhindra att åtal väcks då det inte skulle ha skett. Till förekommande härav är det därför viktigt att den misstänkte och hans försvarare erhåller tillfälle att taga del av utredningen och – vid behov därav – begära kompletterande utredning.

Stadgandet säger inte att "delgivning" skall äga rum, vilket hade inneburit ett formellt förfarande enligt 33 kap. rättegångsbalken. Hur underrättelsen skall meddelas samt hur den misstänkte och försvararen skall få tillfälle att ta del av utredningen anges således inte i lagen.

I det aktuella ärendet har den 25 mars 1987 kopior av förundersökningsprotokollet överlämnats till samtliga försvarare i utredningen med en begäran om erinringar senast den 1 april 1987. Av yttrandet från polisbyrå II framgår att N:s advokat lovat kontakta N. för en gemensam genomgång av protokollet.

Det kan i detta sammanhang erinras om bestämmelserna i 12 a § 2 st. förundersökningskungörelsen, där det stadgas följande.

"Har underrättelse som avses i första stycket lämnats skriftligen skall genom skriftligt erkännande eller på annat sätt framgå att den misstänkte och hans försvarare fått del av underrättelsen. Underrättelsen må sändas i vanligt brev, om det ej av särskilda skäl kan antagas att adressaten ej skulle erhålla underrättelsen därigenom."

Den misstänkte har således en ovillkorlig rätt att få ta del av utredningen. Förhørsledarna borde därför på lämpligt sätt ha meddelat N. att dennes försvarare erhållit kopior av förundersökningsprotokollet. Med hänsyn till att försvararen lovat meddela den misstänkte och tillsammans med denne gå igenom utredningsmaterialet anser rikspolisstyrelsen att polismännens underlåtenhet att meddela den misstänkte var ursäktlig.

2.2 Yttrande från åklagarmyndigheten

Klagomålen remitterades jämväl till åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt. Kammaråklagaren Birgit Hallberg anförde följande i sitt yttrande.

I målet var från början alla tre inblandade häktade. Den 15 januari 1987 försattes N. på fri fot. Den 13 mars 1987 var N. med sin försvarare, advokat Nils Uggla, på ett sista förhör på rikskriminalens B rotel. Det överenskomms då att delgivningen enligt 23 kap. 18 § 1 st rättegångsbalken skulle ske genom advokatens försorg. Detta var för att spara tid. N. var

nämligen ej helt installerad i Fjärdhundra, utan vistades en del i Stockholm. Problem att nå honom brevlades kunde uppstå. Han hade kontakt med sin fränskilda hustru, som var bosatt i Stockholm och som hade vårdnaden om sonen. Via henne kunde N. nås telefonledes.

Av den anledningen lämnades den 25 mars 1987 två exemplar av förundersökningen å advokatens kontor. Med följde en skrivelse, ställd till vederbörande försvarsadvokat och undertecknad av mig. Önskemål om ytterligare utredning skulle vara mig tillhanda senast den 30 mars 1987 — —. Denna tidsfrist ansåg jag som skäligt rådrum.

Två advokater hörde av sig. Då jag ej hörde något från advokat Ugglå, tolkade jag detta som att han och hans klient ej hade något att erinra mot utredningen och att självfallet delgivning med N. skett. Någon begäran om ytterligare tidsfrist inkom ej från advokat Ugglå. Både advokaten och N. kände till att huvudförhandlingen var nära förestående.

Jag väckte åtal på eftermiddagen den 30 mars 1987.

Målet var utsatt till huvudförhandling med början den 2 april 1987.

Då jag hade två större narkotikamål med häktade personer samtidigt, varav den ena avsåg ungdomar, gjorde tingsrätten allt för att få ut målet så att ingen skulle bli lidande. Då jag följt hela förundersökningen var det svårt för annan åklagare att överta ett av målen först för en lång huvudförhandling.

Då huvudförhandlingen i detta mål påropades den 2 april visade det sig att N. varken var delgiven förundersökningsprotokollet eller kallelsen till huvudförhandlingen.

De båda andra i målet hade varit anhållna sedan den 27 november 1986 och häktade sedan den 5 december 1986. För dem gällde att förhandlingen skulle hållas inom en vecka. Därför påbörjades denna. Den 3 april 1987 infann sig N. med sin försvarare till den fortsatta förhandlingen. Först den 9 april behandlades N. åtalspunkt.

Jag anser att advokat Ugglå skulle hört av sig till undertecknad med begäran om förlängd tidsfrist för delgivning och att det ej var fel att påbörja huvudförhandlingen gentemot de båda andra inblandade. Rättegången mot N. hade kunnat handläggas separat, om ej denne infunnit sig.

2.3 Yttrande från tingsrätten

Slutligen remitterades ärendet till lagmannen vid Stockholms tingsrätt. Denne inhämtade yttrande från rådmannen Bengt Bondeson, som däri uppgav följande.

I det ifrågavarande målet väcktes åtal den 30 mars 1987. N. som varit berövad friheten såsom häktad och anhållen från den 27 november 1986 till den 15 januari 1987 hade såsom medtilltalade två personer vilka båda var häktade. För de sistnämnda gällde regeln i 45 kap. 14 § 2 st rättegångsbalken. Huvudförhandling skulle hållas inom en vecka, såvida ej längre uppskov var nödvändigt. Huvudförhandlingen, som beräknades pågå fram till påskhelgen påbörjades den 2 april 1987. Det förelåg på grund av den instundande helgen och på grund av förekomsten av andra mål med häktade personer mycket stora svårigheter att senarelägga förhandlingen i avvaktan på att N. skulle nås av kallelse. Ett sådant förfarande torde även ha nödvändiggjort ett byte av åklagare, något som skulle lett till ytterligare fördröjning, enligt vad som kunde bedömas som rimligt.

Med hänsyn till dessa förhållanden och till den ovan anförda bestämmelsen i rättegångsbalken vill jag på *fråga 1* svara att det var riktigt att

påbörja rättegången i målet trots att N. ej var delgiven kallelse.

Beträffande *fråga 3* kan sägas att N. sedan han den 3 april infunnit sig till huvudförhandlingen i princip hade 20 dagar på sig fram till domen, om han velat åberopa egen bevisning. För den händelse att N. ej alls infunnit sig till huvudförhandlingen skulle målet endast kunnat avgöras beträffande de häktade. Därvid hade rättegången mot N. fått hållas vid senare tillfälle.

Angående *fråga 4* är det min uppfattning att förutsättningarna för hämtning i hög grad var för handen. Målet rörde mycket allvarlig narkotikabrottslighet begången av synnerligen svårt kriminellt belastade personer. Det framstod som mycket osannolikt att N. var okunnig om att åtal skulle väckas eller okunnig om tid för huvudförhandlingen. Det framstod vidare, för målets allsidiga belysning, som mycket angeläget att nå N. och att få denne att medverka vid rättegången, något som ju också lyckades.

Vidkommande *fråga 5* skulle, som ovan anförts, huvudförhandlingen mot N. ha avbrutits om denne ej alls inställt sig. Huvudförhandlingen för hans del kan reellt sett sägas ha påbörjats först den 3 april, sedan N. – enligt vad som framgår av protokollet – informerats om vad som hänt dagen innan. Vad som i målet lades N. till last synes f.ö. aldrig, med nuvarande straffmättningspraxis ha kunnat leda till det av N. påstådda straffet.

Vad slutligen gäller *fråga 6* vill jag anföra att den av N. citerade "uppgiften" är riktig i så måtto att samtliga försvarare anförde hinder mot huvudförhandlingen. Däremot synes uppgiftslämnaren felaktigt göra gällande att "praktiska skäl" varit avgörande då avslaget motiverades.

Som ovan anförts till svaren på övriga frågor har rättegångsbalkens regler varit helt avgörande.

Chefsrådmannen på avd. 16, Ingvar Gunnarson, förklarade att han inte hade något att tillägga till vad Bondeson anförde.

Lagmannen Carl-Anton Spak förklarade i sitt yttrande att de frågeställningar som uppkommit i ärendet avsåg ställningstaganden som rätten gjort under pågående rättegång och att han som lagman och administrativ chef för tingsrätten inte ansåg sig böra göra särskilda uttalanden om lämpligheten av de ställningstaganden som gjorts av rätten i målet.

3 JO:s bedömning

I ett beslut den 9 december 1988 anförde *JO Wigelius* i huvudsak följande.

3.1 Förfarandet vid husrannsakan

N. har påstått att de polismän, som verkställde husrannsakingen, inte tillslutit fastigheten efter förrättningen och att detta förorsakat att vatten-systemet i fastigheten frusit sönder. Från rikspolisstyrelsen har N:s uppgifter bestritts. Jag har inte funnit det meningsfullt att genom ytterligare utredningsåtgärder söka klarlägga vad som förekommit i samband med att förrättningen avslutades.

3.2 Delgivningen av förundersökningsprotokollet

I 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken föreskrivs följande: "Då förundersökningen kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, skall han, då han hörs, underrättas om misstanken. Den misstänkte

och hans försvarare har rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som förekommit vid förundersökningen. 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 skett.”

Av 12 a § andra stycket förundersökningskungörelsen framgår att, om underrättelse till den misstänkte och hans försvarare enligt ovan citerade lagrum lämnats skriftligen, genom skriftligt erkännande eller på annat sätt skall framgå att den misstänkte och hans försvarare fått del av underrättelsen. Underrättelsen får sändas i vanligt brev, om det ej av särskilda skäl kan antagas att adressaten ej skulle erhålla underrättelsen därigenom. Vad som nu sagts gäller ej underrättelse till den misstänkte, om för brottet är stadgat svårare straff än fängelse sex månader. För det brott N. misstänktes var svårare straff än fängelse sex månader föreskrivet.

Av de tre i ärendet misstänkta personerna befann sig endast N. på fri fot när förundersökningsprotokollet sammanställdes. Med hänsyn främst till de häktades situation var det angeläget att åtalsprövning kom till stånd så snabbt som möjligt. N:s försvarare hade på grund av komplikationerna med N:s bostadsförhållanden åtagit sig att delge denne förundersökningen. I den missivskrivelse som bilades förundersökningen i samband med protokollet sändes till försvararen meddelade åklagaren att eventuella önskemål om ytterligare utredning skulle vara henne tillhanda senast den 30 mars. Eftersom försvararen inte lät sig avhöra inom nämnda tid utgick åklagaren felaktigt från att N. fått del av förundersökningen och att man från försvararens sida inte påkallade någon ytterligare utredning. Det är beklagligt att försvararen inte underrättade åklagaren om att han inte lyckats nå sin klient. Även om N:s bostadsförhållanden var ovisa borde enligt min mening i vart fall polismyndigheten skriftligen ha underrättat N. om att försvararen tillställts protokollet. Vidare borde Birgit Hallberg, med hänsyn till att åtal ej får väckas förrän den misstänkte beretts tillfälle att ta del av förundersökningen och till att delgivningsförfarandet inte helt korrekt överlätits på försvararen, ha kontrollerat att N. verkligen tagit del av förundersökningen. Som det nu kom att utveckla sig väcktes åtal utan att N:s rättigheter tillgodosågs. Då jag utgår ifrån att det inträffade huvudsakligen har berott på missförstånd, går jag inte vidare i saken utan erinrar endast om att delgivning av förundersökningen skall ske på föreskrivet sätt.

3.3 Tingsrättens handläggning

Tingsrätten utfärdade den 30 mars 1987 stämning med kallelse till huvudförhandling med början den 2 april. Handlingarna tillställdes N. i vanligt lösbrev under hans bostadsadress i Fjärdhundra. När huvudförhandlingen påbörjades den 2 april var N. ej tillstädes. Ej heller fanns något bevis om att N. delgivits stämning. Tvärtom gav försvararens upplysningar skäl anta att N. t. o. m. saknade kännedom om att förundersökningen avslutats. Tingsrätten fann emellertid inte hinder föreligga utan påbörjade huvudför-

handlingen. Samtidigt beslöts att N. skulle hämtas. När N. påföljande dag inställde sig fick han del av förundersökningen och stämningen samt av vad som förekommit under den första rättegångsdagen.

Vad först gäller stämningsförfarandet vill jag uttala min förvåning över att tingsrätten lät sig nöja med ordinär delgivning. Såvitt jag kan bedöma torde det i vart fall inte ha funnits några större möjligheter att på den korta tidsrymd som stod till buds hinna få in något delgivningserkännande.

Vad därefter rör frågan om företaget av målet mot N. till huvudförhandling under förhandenvarande omständigheter vill jag anföra detta. Det fanns inte något legalt hinder mot att åtalet mot de båda häktade personerna handlades åtskilt från åtalet mot N.; se 45 kap. 2 § RB. Tvärt emot vad Bondeson anfört kan således något annat än rent praktiska skäl inte åberopas till stöd för påbörjandet av huvudförhandlingen i målet mot N. i dennes utvaro. Det är därtill alldeles klart att detta förfarande inte överensstämde med rättegångsbalkens regler. Det ligger i sakens natur att en första förutsättning för tillämpningen av reglerna i 46 kap. RB om påbörjande och/eller slutförande av huvudförhandling, när den tilltalade har uteblivit, är att åtminstone stämningen i målet har delgivits honom. I de flesta fall fordras att också kallelse till huvudförhandlingen har kommit honom till del. Av de upplysningar som N:s försvarare lämnade före förhandlingen framgick att N. inte ens kunde antas ha fått del av förundersökningsprotokollet i dess slutliga utformning. Att vid sådant förhållande påbörja huvudförhandlingen i målet mot N., utgjorde enligt min mening ett brott mot regler av grundläggande betydelse för rättssäkerheten.

Motsvarande synpunkter kan anläggas på tingsrättens beslut om hämtning av N. till förhandlingen. Jag kan inte se att någon förutsättning för ett sådant beslut förelåg enligt 45 kap. 15 § eller 46 kap. 15 § RB.

Jag kan ha viss förståelse för att misstag av angivna slag kan göras i en pressad arbetssituation. Vad jag däremot inte kan förstå är att Bondeson och Gunnarson i yttranden hit kan hävda att det inträffade stått i överensstämmelse med rättegångsbalkens regler. Detta är betänkligt. Det enda skälet till att jag med tvekan avstår från att gå vidare i saken är att N. sammantaget, som handläggningen utvecklade sig, inte torde ha drabbats av något faktiskt förfång av mer än ringa art. Jag har i sammanhanget inte funnit skäl att pröva frågan om det också förelegat hinder för huvudförhandling mot de båda häktade.

3.4 Övrigt

Spak har angivit att han som lagman och administrativ chef för tingsrätten inte ansett sig böra göra särskilda uttalanden om lämpligheten av de ställningstaganden som gjorts av rätten under pågående rättegång. Med anledning härav vill jag framhålla att, om chefen för en myndighet anmodas att till JO inkomma med yttrande i en fråga som avser lämpligheten i ett visst förfarande, han har att efter bästa förmåga uttala sig i saken. Därvid kan han naturligtvis komma till slutsatsen att det måste få ankomma på den enskilde befattningshavaren att inom lagens ram ta den ställning som han med hänsyn till omständigheterna finner lämpligast. Vad

som nu sagts gäller handläggningsfrågor. Ett annat synsätt kan vara befogat i fråga om t. ex. en tingsrätts avgörande i sak. Det finns emellertid inga skäl att i detta sammanhang ta upp det spørsmålet.

Kritik mot tingsrätt för att stämning i brottmål inte utfärdats utan dröjsmål; förfarandet vid omlottning av mål inom tingsrätten

(Dnr 2855-1987)

C. framförde klagomål mot den långsamma handläggningen av ett brottmål vid Stockholms tingsrätt angående hastighetsöverträdelse m. m. Vid granskning av tingsrättens akt framkom bl. a. följande.

Den 1 oktober 1984 utfärdades ett strafföreläggande för C. avseende bl. a. hastighetsöverträdelse den 14 augusti 1984. C. bestred föreläggandet och den 29 oktober samma år ingavs till Stockholms tingsrätt, avdelning 19, stämningsansökan i saken. S. k. bevisstämning utfärdades den 23 maj 1985 och delgavs C. strax därefter. Målet lottades sedan om till avdelning 18. I början av november 1987 utfärdades kallelse till huvudförhandling den 2 december 1987. Huvudförhandling hölls detta datum och dom meddelades samma dag.

Efter remiss avgav lagmannen vid tingsrätten, Carl-Anton Spak, yttrande.

I ett beslut den 25 oktober 1988 anförde *JO Wigelius* bl. a. följande i bedömningsdelen.

Av utredningen framgår att stämning utfärdats först nära sju månader efter det att stämningsansökan givits in till tingsrätten. När stämningsansökan kommit in till rätten skall enligt 45 kap. 8 § rättegångsbalken prövas om ansökan skall avvisas. Denna prövning bör ske snarast och torde väl i allmänhet göras i anslutning till att stämningsansökan kommer in till rätten. Om ansökan inte avvisas, skall enligt 45 kap. 9 § rättegångsbalken rätten utfärda stämning på den tilltalade att svara på åtalet. Någon tidsfrist för utfärdande av stämning har inte föreskrivits men bestämmelsen torde förutsätta att stämning utfärdas utan dröjsmål. Detta är angeläget av det skälet att den tilltalade inte under längre tid skall vara ovetande om att åtal väckts samt till att vissa rättsverkningar är knutna till tidpunkten då stämningen delges den tilltalade. Som jag påpekat tidigare i inspektionsprotokoll bör inte förekomma längre dröjsmål med utfärdande av stämning än högst ett par veckor. Stora balanser och i övrigt tung arbetsbörda kan på intet sätt ursäktas härifrån. I ärendet har inte heller i övrigt framkommit något som kan motivera undantag från denna princip. Det är anmärkningsvärt att målet blivit liggande så länge utan att stämning utfärdats och jag ser allvarligt på detta förhållande. Eftersom tingsrätten självant vidtagit åtgärder och genom föreliggande ärende gjorts uppmärksam på saken är det dock tillräckligt med detta uttalande.

— — —

Som framgår lottades målet om i september 1986 från avdelning 19 till avdelning 18. Av tingsrättens akt framgår dock inte detta på annat sätt än att avdelnings- och målnummer på dagboksbladet strukits över och ersatts med nya nummer. Till förebyggande av missförstånd bör av akten tydligare framgå att omlottning skett, t. ex. genom att det på dagboksbladet görs en anteckning om att målet lottats om viss dag. Den tilltalade synes inte heller ha fått besked om att målet lottats om, vilket kan ha föranlett besvär för denne vid kontakter med tingsrätten. När mål lottas om bör således den tilltalade underrättas.

Tingsrätt har i mål om olovlig vistelse meddelat påföljds-
eftergift och i domen beslutat om häktning av den tilltalade för
säkerställande av verkställighet av utvisningsbeslut

(Dnr 948-1987)

Bakgrund

Nacka tingsrätt dömde den 13 oktober 1983 P. till fängelse för vissa förmögenhetsbrott. Samtidigt beslöt tingsrätten utvisa P. med förbud för honom att återvända till Sverige före den 13 oktober 1988. Domen vann laga kraft och utvisningsbeslutet verkställdes. P. dömdes dels den 2 maj 1984 till villkorlig dom, dels den 30 maj 1985 till fängelse, i båda fallen för bl. a. olovlig vistelse i riket. Sedan P. ånyo olovligen återvänt till riket, dömdes han den 14 oktober 1985 av Nacka tingsrätt för olovlig vistelse i riket. Han förklarades då jämlikt bestämmelserna i 33 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken fri från påföljd för brottet. I målet hade inhämtats ett läkarintyg enligt 7 § lagen om personundersökning i brottmål. I domen beslöts att P. skulle kvarbli i häkte i avbidan på att domen i ansvarsdelen vann laga kraft, när det skäligen kunde befaras att han på fri fot skulle undandra sig verkställighet av gällande utvisningsbeslut. P. förpassades ur riket den 22 oktober 1985.

P. återvände i november 1986 till Sverige, där han olovligen uppehöll sig tills han den 20 november greps av polis som misstänkt för försök till stöld jämte olovlig vistelse i riket. Under utredningen framkom att P. var avviken från ett mentalsjukhus i Finland. P. anhölls den 21 november av åklagarmyndigheten i Nacka, som den 25 november väckte åtal mot honom för försök till stöld alternativt egenmäktigt förfarande samt olovlig vistelse i riket. Nacka tingsrätt företog målet till gemensam häktnings- och huvudförhandling den 27 november 1986 och P. dömdes samma dag för egenmäktigt förfarande och olovlig vistelse. Liksom vid det senaste domstillsfallet förklarades att P. skulle vara fri från påföljd. P. blev även denna gång häktad och det beslöts att han i häkte skulle avbida att domen i ansvarsdelen vann laga kraft, eftersom det skäligen kunde befaras att P. på

fri fot skulle undandra sig verkställighet av gällande utvisningsbeslut. P. förpassades ur riket den 29 november 1986.

Klagomål

Advokaten Kerstin Koorti ifrågasatte i brev, som kom in till JO den 16 mars 1987, riktigheten av Nacka tingsrätts beslut att häkta P., eftersom tingsrätten samtidigt förklarat att P. skulle vara fri från påföljd.

Utredning

Efter remiss till lagmannen vid Nacka tingsrätt inkom tf. lagmannen Lars Qwist med yttrande över klagomålen från Kerstin Koorti. Till detta var fogat upplysningar från hovrättsrådet Torgil Melin, som var ordförande vid handläggningen av inte bara det mål klagomålen avsåg utan också målet i oktober 1985.

Melin anförde bl. a. följande.

För häktning enligt 24:21 1 st RB krävs till en början att den tilltalade döms för ett häktningsgrundande brott. I detta fall hade ju tingsrätten förklarat P. skyldig till ett sådant brott nämligen olovlig vistelse i riket. En dylik sakerförklaring måste i förevarande hänseende vara att jämställa med en fällande dom. Sålunda torde den tilltalade ha rätt att föra talan mot en sådan dom och yrka frikännande (se Welamson, Rättegång VI, 2 uppl 1978 s 28 x).

Jag delar Koortis uppfattning att om domstolen inte dömer till en frihetsberövande påföljd så bör den i allmänhet inte i samband med domen häkta den dömden eller förordna om dennes kvarstannande i häkte även om det aktuella brottet i och för sig är häktningsgrundande. Emellertid fanns i detta fall starka skäl att frångå nämnda princip med hänsyn till det häktningsgrundande brottets karaktär och det förbud som gällde för P. att vistas i riket. Jag vill erinra om att det aktuella fallet på visst sätt är jämförbart med det fall då någon döms till utvisning och domstolen i samband därmed överväger häktning, dvs. det fall som avses i andra stycket i 24:21 RB. I sistnämnda fall har lagstiftaren inte varit främmande för att domstolen skall kunna häkta den utvisade även om denne förutom utvisning ådöms endast villkorlig dom eller skyddstillsyn (se prop 1979/80:96 s 111 y).

Koorti tycks förutsätta att även om tingsrätten hade ogillat åklagarens häktningsyrkande och därför enligt 24:16 2 st RB omedelbart hade måst försätta P. på fri fot han ändå genast skulle ha blivit tvångsvis omhändertagen för förpassning ur riket. Det är naturligtvis inte omöjligt att de polis-män som förde P. till häktningsförhandlingen sedan tingsrätten ogillat häktningsyrkandet med stöd av 55 § 1 st utlänningslagen skulle ha omhändertagit P. i avvaktan på polismyndighets beslut om förpassning. Men några garantier för att så skulle ske hade givetvis inte tingsrätten när den övervägde häktningsfrågan. Man kan väl tvärtom anta att polis-männen skulle ha ställt sig ytterst tveksamma till att gripa P. omedelbart efter det att de hört tingsrättens beslut om hans frigivande.

Möjligen antyder Koorti att P:s hälsotillstånd skulle ha utgjort ett hinder mot att häkta honom (se 24:3 1 st RB). I det sammanhanget vill jag framhålla att den omständigheten i och för sig att tingsrätten på goda

grunder antog att P. var psykiskt sjuk inte kan anses utgöra något hinder mot häktning av honom. Sålunda anses det ju inte föreligga något hinder mot att låta en tilltalad kvarstanna i häkte efter förordnande om rättspsykiatrisk undersökning. Vidare brukar väl domstolarna regelmässigt i samband med dom mot häktad på slutet psykiatrisk vård förordna om den dömdes kvarstannande i häkte under förutsättning att häktningsskäl föreligger. Några relevanta medicinska skäl mot häktning av P. upplystes inte tingsrätten om före domens avkunnande och några omständigheter som tydde på att det förelåg sådana skäl kunde inte heller iakttas av tingsrätten.

Slutligen vill jag uttrycka min förvåning över att Koorti inte överklagade tingsrättens häktningsbeslut fastän hon ansåg detta klart felaktigt. Jag ifrågasätter om en sådan underlåtenhet är förenlig med god advokatsed.

Qwist yttrade att tingsrättens beslut enligt hans bedömning var riktigt.

Kerstin Koorti inkom med påminnelser.

Melin inkom senare med kompletterande yttrande, vari han framhöll att Welamsons åberopade uppfattning bekräftats i ett beslut av Högsta domstolen.

JO:s bedömning

I ett beslut den 2 november 1988 anförde *JO Wigelius* följande.

Till följd av Nacka tingsrätts dom den 13 oktober 1983 saknade P. rätt att uppehålla sig i riket. Åklagarens talan i målen i oktober 1985 respektive i november 1986 gällde därför endast — såvitt här är av intresse — frågan om ansvar för olovlig vistelse i riket. Vid prövning av häktningsfråga i samband med dom har en domstol att beakta inte endast brottets svårighetsgrad utan även ådömd påföljd och övriga omständigheter. För att häktning över huvud skall få ske krävs att den tilltalade döms för brott. Även om ett beslut att tilltalad skall vara fri från påföljd inte får jämföras med en frikännande dom anser jag att häktning inte kan ske i sådana fall.

I domen uttalades både 1985 och 1986 att P. i häkte skulle avbida att domen vann laga kraft i ansvarsdelen. Med hänsyn till tingsrättens bedömning av påföljdsfrågan anser jag besluten märkliga. Även om det i och för sig inte var uteslutet att ansvars- och påföljdsfrågan kunde bli föremål för prövning i hovrätten och att denna därvid kunde göra en annan bedömning än tingsrätten, måste tingsrätten grunda sitt avgörande av häktningsfrågan på vad som beslutats i ansvars- och påföljdsfrågan i den egna instansen. Då, som Melin påpekat, nöjdförklaring inte är möjlig i fall då någon förklarats vara fri från påföljd, hade besluten kunnat få till följd att P. blivit berövad friheten hela tre veckor efter vardera domen och detta oavsett om överklagande blev aktuellt från någondera sidan. Enligt domskälen skulle P. häktas eftersom det skäligen kunde befaras att P. på fri fot skulle undandra sig verkställighet av utvisningsbeslutet från 1983. Melin synes göra gällande att tingsrättens beslut meddelats med stöd av 24 kap. 21 § första stycket RB. Skrivningen i domskälen antyder dock att bestämmelserna i 24 kap. 21 § andra stycket RB haft inflytande på beslutet. Det bör då påpekas att bestämmelserna i andra stycket är avsedda för situationen när beslut om utvisning meddelas. Vid avgörandena i oktober 1985 och november 1986 var frågan om utvisning ej föremål för tingsrättens

prövning. Det får därför anses felaktigt att ta upp frågan om straffprocessuella tvångsmedel, nämligen för verkställande av tidigare meddelat beslut.

Kritik mot rådmän för underlåtenhet att pröva ett inhibitionsyrkande

(Dnr 472-1988)

Anmälan m. m.

I ett utslag i lagsökningsmål den 12 januari 1988 förordnade Göteborgs tingsrätt bl. a. att H. skulle avflytta från en av honom förhyrd bostadslägenhet.

I en skrift som inkom till tingsrätten den 18 januari 1988 framförde H. bl. a. en begäran om återvinning och inhibition och samma dag lades ett s. k. förenklat tvistemål upp i saken. Den 8 februari 1988 skickade tingsrätten kallelser till muntlig förberedelse den 8 mars 1988.

Den 23 februari 1988 avhyste kronofogdemyndigheten i Göteborg H. från lägenheten.

I ett brev till JO anmälde H. bl. a. tingsrätten i Göteborg för att man underlåtit att skriftligen underrätta kronofogdemyndigheten i Göteborg om att ärendet var iniberat.

Utredning

Ärendet remitterades till lagmannen vid Göteborgs tingsrätt för upplysningar och yttrande.

Lagmannen Inger Lindqvist hänvisade i sitt yttrande till en början till ett av rådmannen Bengt Orrhage avgivet yttrande, vari denne anförde följande.

I en till tingsrätten 18.1.1988 inkommen skrift begärde H. återvinning och inhibition av tingsrättens lagsökningsutslag 12.1.1988. På tingsrättens förfrågan i telefon samma dag upplyste kronofogdemyndigheten att verkställighet av utslaget inte hade begärts. Föreningsjuristen Anders Braks, Göteborgs Fastighetsägareförenings Service AB, var ombud för käranden. Jag överenskom i telefon 5.2.1988 med Braks' sekreterare att sammanträde för första inställelse i målet skulle hållas 8.3.1988. Sekreteraren åtog sig samtidigt att tillse att kronofogdemyndigheten blev anmodad att dröja med verkställighet, om sådan hade begärts, i avvaktan på rättens handläggning av återvinningsansökningen. I andra mål har jag inte sällan förlitat mig på sådant åtagande i telefon av för mig välkända företrädare för käranden och därför inte meddelat något inhibitionsbeslut. Detta förfaringsätt har inte tidigare lett till någon komplikation. Därför meddelade jag inte heller den här gången något inhibitionsbeslut. Jag måste tydligen vara lite försiktigare i fortsättningen med att förtroendefullt lita på informella åtaganden och därför underlåta att meddela inhibitionsbeslut.

Härutöver gjorde Inger Lindqvist följande tillägg.

Praxis vid tingsrätten är att omedelbart meddela beslut i fråga om inhibition. Detta framgår av en förfrågan som jag gjort till åtskilliga domare vid tingsrätten. Bengt Orrhages yttrande visar att också han för framtiden kommer att följa denna praxis. Tingsrätten beklagar självfallet det inträffade.

ChefsJO Eklundh anförde följande i beslut den 29 juni 1989.

Bedömning

Frågan om möjligheterna för en tingsrätt att efter ansökan om återvinning besluta om inhibition av verkställigheten av en tredsdom, ett utslag i lagsöknings- eller handräckningsmål eller ett slutbevis i ett mål om betalningsföreläggande är inte uttryckligen lagreglerad. Att en sådan möjlighet finns framgår emellertid indirekt av utsökningsbalken, såvitt gäller utslag i lagsökningsmål av 3 kap. 11 §.

Inhibitionsinstitutet är ett viktigt inslag i skyddet för återvinningsökandens rättssäkerhet. En ansökan om återvinning avser ett avgörande som kommit till inom ramen för ett summariskt förfarande där rättens avgörande ofta grundas uteslutande på uppgifter lämnade av kändeparten. Visserligen leder de summariska förfarandena sannolikt i de allra flesta fall fram till materiellt riktiga avgöranden. Det kan emellertid inträffa att gäldenären i samband med återvinningsansökningen lämnar sådana uppgifter eller presterar sådan utredning att det avgörande som ansökningen avser framstår som materiellt tvivelaktigt eller direkt oriktigt. Det är i sådana fall självfallet angeläget att avgörandet inte verkställs innan frågorna i målet kan prövas i en vanlig rättegång. Inhibitionsfrågan måste därför alltid prövas skyndsamt. Man kan i handläggningen inte skilja mellan inhibitionsyrkanden som framstår som berättigade och sådana som inte gör det genom att låta skyndsamhetskravet gälla bara för den förstnämnda kategorin. Den gäldenär som bedöms ha svaga grunder för sitt inhibitionsyrkande har rätt att så snart som möjligt genom ett avslagsbeslut få ledning för sitt fortsatta handlande. Det kan inte i något fall godtas att rätten genom underlåtenhet att besvara ett inhibitionsyrkande i praktiken helt överlämnar åt kändeparten att avgöra om verkställigheten skall anstå eller inte.

Bengt Orrhages sätt att hantera H:s inhibitionsyrkande var således felaktigt. Jag ser allvarligt på det tillämpade förfarings sättet, som tydligen förekommit också i andra mål. Med hänsyn dels till att Bengt Orrhage numera tydligen insett det oriktiga i sitt handlande, dels till att han såvitt framgår av utredningen hade visst fog för uppfattningen att någon verkställighet inte skulle begäras avstår jag emellertid från att gå vidare i frågan.

Anmälan angående Stockholms tingsrätts handläggning av en framställan från JK om förhör med en journalist vid Dagens Nyheter har avskrivits

(Dnr 2579-1988)

Som ombud för Dagens Nyheter ansvarige utgivare Christina Jutterström hemställde advokaten Peter Danowsky om en granskning av Stockholms tingsrätts handläggning av en framställan från justitiekanslern att vittnesförhör skulle hållas med Ann-Marie Åsheden, journalist vid Dagens Nyheter, som ett led i en förundersökning avseende brott mot tystnadsplikt. I anmälan togs upp dels den formella handläggningen, bl. a. frågan om JK:s framställan borde ha kommunicerats med Dagens Nyheter eller Ann-Marie Åsheden, samt tidpunkten för beslutet sedd i relation till en av Dagens Nyheter ingiven inlägga, dels det materiella avgörandet att tillåta det begärda vittnesförhöret.

Sedan tingsrättens akt i målet genomgått och muntliga upplysningar inhämtats från chefsrådmannen Ingegerd Westlander, anförde *chefsJO Eklundh* i ett beslut den 24 februari 1989 följande.

Det ingår i JO:s uppgifter att granska myndigheters, däribland domstolars, avgöranden och, om omständigheterna ger anledning till det, uttala sig i frågan huruvida de strider mot lag eller annan författning eller av något annat skäl är felaktiga eller olämpliga. Men detta innebär inte att JO skall överpröva avgörandena på det sätt som en överinstans gör. Beslut av myndigheter i frågor där den rättsliga regleringen ger utrymme för skilda bedömningar föranleder enligt fast praxis kritiska uttalanden av JO bara när det rör sig om klara felbedömningar. Denna återhållsamhet är särskilt uttalad i fråga om avgöranden av domstolarna, något som har sin grund i dessas i grundlag fastlagda självständighet i den rättstillämpande verksamheten.

Jag har prövat anmälan mot denna bakgrund och har därvid inte funnit något som ger mig anledning att vidta någon åtgärd på grund av tingsrättens beslut att tillåta vittnesförhöret. Detta beslut grundades på regeln i 3 kap. 3 § 4 tryckfrihetsförordningen som innebär att den i paragrafen fastlagda tystnadsplikten beträffande en författares eller meddelares identitet skall vika om det är fråga om brott av visst slag och rätten finner det erforderligt att det vid förhandling lämnas uppgift huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för brottet har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen. I propositionen med förslag till bl. a. det aktuella lagrummet (1975/76: 204) finns inte några uttalanden i frågan hur uttrycket "erforderligt" skall tolkas i detta sammanhang. Däremot förs ett relativt utförligt resonemang (s. 111 och 112) i frågan hur anonymitetsskyddet skall vägas mot motstående intressen i fråga om den bestämmelse som har tagits in i 3 kap. 3 § 5 och som innebär att rätten ges en allmän befogenhet att tillåta förhör, om den finner det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse vara av synnerlig vikt att uppgift lämnas i saken; delar av detta resonemang återges i anmälan.

Inte heller beträffande tingsrättens handläggning i formellt hänseende

finns skäl till någon åtgärd från min sida. Någon i lag fastlagd skyldighet för domstolen att i fall av det här aktuella slaget inhämta yttrande från uppgiftslämnaren eller det massmedieföretag till vilket denne är knuten finns inte. Däremot infördes den 1 januari 1978 – under hänvisning till det uttalande i prop. 1975/76:204 som återges i anmälan (prop. 1977/78:62 s. 45 och 46) – en bestämmelse i 36 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken som ålägger domstolen att i fall som avses i 3 kap. 3 § 5 tryckfrihetsförordningen inhämta yttrande från det företag där den som avses bli hörd har erhållit vetskap om uppgiften, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det i första hand är en fråga för lagstiftaren att bedöma de konsekvenser av gällande regler som har nämnts i anmälan. Jag kan i sammanhanget erinra om det tilläggsuppdrag som regeringen den 2 februari 1989 lämnat åt meddelarskyddskommittén (Dir. 1989:3).

Fråga om lämpligheten av att som god man för arvsfonden förordna samma person som varit god man enligt föräldrabalken för den avlidne

(Dnr 2446-1987)

I en skrivelse till JO ifrågasatte överförmyndaren i Nacka kommun, Göran Hogebrandt, lämpligheten av att som god man enligt 7 § lagen (1928:281) om allmänna arvsfonden förordna samma person som varit god man enligt 18 kap. 3 § föräldrabalken (FB) för den avlidne. I skrivelsen anförde Hogebrandt bl. a. följande.

God man enligt 18 kap. 3 § FB avlämnar sluträkning till överförmyndaren för granskning. Nämnda granskning omfattar normalt inte genomgången av varje enskild transaktion och bakomliggande allegat eller dylikt. Överförmyndaren har efter granskning att överlämna den gode mannens redovisningshandlingar såsom egendomsförteckning, årsräkningar, sluträkning samt tillhörande saldobesked, depåförteckningar och dylikt till någon av dödsbodelägarna eller annan rättsinnehavare (t. ex. till en av rätten förordnad boutredningsman eller i förekommande fall till allmänna arvsfonden). Vederbörande rättsinnehavare ges då tillfälle att tillsammans med de ytterligare redovisningshandlingar som förvarats eller förvaras hos gode mannen genomgå handlingarna och "revidera" dem. Jämför bestämmelserna i 16 kap. 13 § FB till vilken paragraf hänvisas i 18 kap. 8 § samma balk.

God man för arvsfonden skall vid boutredningen företräda fonden samt stå under kammarkollegiets tillsyn. Situationer torde kunna uppstå som innebär att den gode mannen för arvsfonden skall granska sin egen tidigare verksamhet som god man enligt FB. Jämför närmast bestämmelserna i 13 kap. 10 § om talan mot förmyndares förvaltning och vilka bestämmelser även gäller för talan mot den gode mannens förvaltning. Även talan mot överförmyndarens kontroll kan bli aktuell. Sådan talan mot den egna förvaltningen torde knappast vara praktisk-juridiskt aktuell.

Mot den ovan angivna bakgrunden och bl. a. allmänna jävssynpunkter torde det inte vara lämpligt att kammarkollegiet använder sig av sådan god man vid boutredningen i dödsbo efter person för vilken han tidigare varit god man för enligt FB. Det har under hand från kammarkollegiet framförts att det skulle medföra lägre kostnader för boutredningen om man har "gemensam" god man. Denna synpunkt saknar enligt undertecknad överförmyndares mening helt relevans för bedömningen av lämpligheten.

Ärendet remitterades till kammarkollegiet och Nacka tingsrätt. Kammarkollegiet anförde bl. a. följande.

Om kollegiet bereds tillfälle att yttra sig över en ansökan att en god man för arvlåtaren skall förordnas till god man för fonden, brukar kollegiet i allmänhet svara följande. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att den som varit god man eller förmyndare för arvlåtaren också blir god man för arvsfonden. Anledning till detta är att han eller hon har att "redovisa" till sig själv. Om boet inte är av någon större omfattning eller komplicerat på något sätt och arvlåtarens gode man eller förmyndare kan anses vara lämplig även som god man för arvsfonden, har kollegiet emellertid av "kostnadsskäl" inte något att erinra mot att han eller hon förordnas till god man för arvsfonden. Kollegiet har ansett att huvudsaken är att till god man för arvsfonden förordnas någon som är lämplig för uppdraget. Skulle det visa sig att han eller hon av något skäl inte längre är lämplig för uppdraget finns alltid möjligheten att begära hans eller hennes entledigande.

Kollegiet har inte kunnat finna något stöd i lag för uppfattningen att en god man för arvlåtaren inte skall kunna förordnas till god man för arvsfonden, om inte omständigheterna i övrigt talar emot det.

— — —
Berättigad att ta mot redovisning för arvsfondens del är kollegiet (se 12 § andra meningen arvsfonslagen). Gode mannen för arvsfonden är således inte behörig att ta mot denna redovisning utan kollegiets bemyndigande och inte heller att väcka sådan talan som avses i 13 kap 10 § föräldrabalken. Enligt 3 § arvsfonslagen är det kollegiet som bevakar fondens rätt till egendom och talar och svarar i mål som rör fonden.

— — —
Med hänsyn till bestämmelserna om att det är kollegiet som för arvsfondens del äger ta mot den redovisning som överförmyndaren granskat och att det är kollegiet som granskar den redovisning gode mannen för arvsfonden lämnar ser kollegiet inte något hinder mot att den som varit god man för arvlåtaren också förordnas till god man för arvsfonden om han eller hon i övrigt bedöms vara lämplig för uppdraget.

— — —
En fördel med att gode mannen enligt föräldrabalken också blir god man för arvsfonden är inte bara att han eller hon känner till boet utan också att detta kan förutsättas hela tiden vara i någons vård så att det inte uppstår något vakuum innan tingsrätten förordnat någon att företräda arvsfonden.

Nacka tingsrätt instämde för sin del i det som överförmyndaren anförde.

I ett beslut den 3 februari 1989 anförde *chefsJO Eklundh* avslutningsvis följande.

Bedömningen av vem som lämpligen bör förordnas till god man för arvsfonden måste naturligen ske utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Domstolen har därvid att beakta bl. a. det förhållandet att en tilltänkt god man varit god man för arvlåtaren. Detta kan i vissa fall leda till

bedömningen att någon annan person bör utses. Jag anser emellertid inte att det finns några betänkligheter mot att man som god man för arvsfonden förordnar den som genom tidigare uppdrag är väl förtrogen med förvaltningen av egendomen i de fall som anges i kammarkollegiets yttrande, dvs. situationer där boet inte är av någon större omfattning eller komplicerat på något sätt och där personen i fråga kan anses lämplig som god man också för arvsfonden.

Denna min syn på saken förändras naturligtvis inte av de nya bestämmelserna om gode män och förvaltare som trätt i kraft den 1 januari 1989 (1988: 1251).

I ärende om rättshjälp vid bodelning har endast den make som beviljats rättshjälp ansetts vara part; kommunikering av skiftesmannens kostnadsräkning med andra maken har ändå ansetts motiverad

(Dnr 1372-1988)

I ett klagörende framgick bl. a. följande.

I juni 1986 dömde Uddevalla tingsrätt till äktenskapsskillnad mellan Örjan och Ulla-Britt S. I domen förordnades, förutom annat, att advokaten Gösta Bränholm, Göteborg, skulle vara skiftesman vid bodelningen mellan parterna. Därefter beviljades rättshjälpsnämnden i Göteborg Ulla-Britt S. allmän rättshjälp i bodelningsärendet.

Efter att ha avslutat uppdraget gav Gösta Bränholm i november 1986 in en kostnadsräkning till rättshjälpsnämnden. Han begärde ersättning med 27 619 kr. 50 öre. I en skrivelse från rättshjälpsnämnden upplystes Örjan S. om att han kunde komma att åläggas att betala hälften av angivna kostnader. Han fick därför tillfälle att bl. a. yttra sig över ersättningsanspråket.

I yttrandet i februari 1987 till rättshjälpsnämnden medgav Örjan S. på vissa närmare angivna skäl att Gösta Bränholm tillerkändes sammanlagt 16 000 kr. I skriften anförde Örjan S. att han räknade med att få återkomma i ärendet för det fall Gösta Bränholm hade invändningar mot skriften. Han förklarade också att han i korthetens intresse utelämnat en del.

Örjan S:s yttrande tillställdes Gösta Bränholm som i en sexsidig inläga jämte bilagor bemötte vad Örjan S. anförde. I skriften vidhöll Gösta Bränholm sitt kostnadsyrkande. Örjan S. fick inte del av Gösta Bränholms skrift.

I april 1987 fastställde rättshjälpsnämnden ersättning till Gösta Bränholm till 27 619 kr. 50 öre samt förordnade bl. a. att Ulla-Britt och Örjan S. till staten skulle betala hälften var av detta belopp.

Efter överklagande av Örjan S. fastställde besvärsnämnden för rättshjälpen det överklagade beslutet.

I klagomål till JO ifrågasatte Örjan S. bl. a. om det var korrekt av

rättshjälpsnämnden i Göteborg att avgöra ärendet utan att han fått del av Gösta Bränholms sista skrift till nämnden.

Ärendet remitterades till rättshjälpsnämnden. Av yttrandet framgick bl. a. att rättshjälpsnämnden efter ett beslut av JO 1984-09-13, dnr 1541-1983, ändrade sina handläggningsrutiner i det avseende som Örjan S:s anmärkning berör, att nämnden efter Gösta Bränholms inlägga ansåg ärendet så berett att det förelåg ett fullgott underlag för att bedöma skäligheten av Bränholms ersättningsanspråk samt att biträdets anspråk på ersättning inom rimlig tid också måste beaktas av nämnden.

I ett beslut den 28 februari 1989 anförde *JO Wigelius* i bedömningsdelen följande.

Enligt 31 § tredje stycket rättshjälpslagen (1972:429) skall rättshjälpsnämnden, när ena maken åtnjutit allmän rättshjälp i bodelningsärende, ålägga den andra maken att betala staten hälften av kostnaderna för rättshjälpen. Om maximibeloppet för den andra makens rättshjälp skulle ha varit lägre än hälften av rättshjälpskostnaderna, skall åläggande dock begränsas till vad som motsvarar maximibeloppet. Den make som inte har rättshjälp har således ett starkt intresse i rättshjälpsnämndens avslutande handläggning av och avgörande i ärendet. Det ankommer på den make som inte har allmän rättshjälp att självant lämna rättshjälpsnämnden de upplysningar som behövs för att pröva återbetalningsskyldigheten (26 § rättshjälpsförordningen, 1979:938). Rättshjälpsnämnden har inte ålagts att svara för att utredning om den ersättningsskyldiges förhållanden införskaffas. Inkommer inte sådan utredning skall sålunda huvudregeln tillämpas.

Till det anförda kommer att för rättshjälpsnämndens verksamhet gäller förvaltningslagen (1986:223). Av betydelse i detta sammanhang är därvid lagens 17 § om kommunikering. I bestämmelsen sägs bl. a. att ett ärende, med vissa undantag, 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.

Endast den make som beviljats allmän rättshjälp torde anses vara part i rättshjälpsärendet. Det har då inte heller enligt förvaltningslagen förelegat någon formell skyldighet för rättshjälpsnämnden att kommunicera vare sig kostnadsräkningen eller Gösta Bränholms yttrande med Örjan S. Eftersom Örjan S. emellertid har ett betydande intresse av hur biträdesersättningen bestäms och uppgifter från hans sida kan förbättra underlaget för ersättningsbeslutet, har det — såsom även skett — varit motiverat att låta Örjan S. yttra sig över Gösta Bränholms ersättningsyrkande.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt kan jag inte rikta någon kritik mot att rättshjälpsnämnden inte låtit Örjan S. få del av och yttra sig över Gösta Bränholms skrift till nämnden i anledning av Örjan S:s yttrande dit. Med hänsyn till Örjan S:s uttryckliga begäran om att få återkomma för det fall Gösta Bränholm framförde invändningar mot hans skrift, hade det dock enligt min mening varit lämpligt om rättshjälpsnämnden tillmötesgått detta önskemål.

Åklagar- och polisväsendena

Disciplinansvar för polismästare med anledning av en av denne beslutad fingerad poliskontroll

(Dnr 2771-1988, 2772-1988, 2782-1988, 2859-1988)

Anmälningar till JO

I brev till JO anmälde fyra personer var för sig, med hänvisning till en artikel i tidningen Barometern, polismästaren Rolf Kläppe i Kalmar med anledning av att denne som ett skämt skulle ha beslutat om en s.k. spritrazzia på Ölandsbron mot tre bussar med konferensgäster på väg till Öland.

Utredning hos JO

Upplysningar inhämtades från överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Kalmar, Jan Lindegård, som i sin tur begärde en redogörelse från Rolf Kläppe. Denna redogörelse innehöll följande.

Efter samtal med direktören Rolf Attoff, Strand Hotell, Borgholm, i mitten av november 1988, lovade jag biträde med polis för att genomföra en fingerad "brotull" mot konferensgästerna till hotellet under förutsättning av tillgång till personal. Några övertidskostnader kunde inte ifrågakomma utan "tullen" skulle ske med tillgänglig personal. Efter samtal med tf chefen för trafikavdelningen om personaltillgången 1988-12-09 gav jag honom i uppdrag att i samarbete med Attoff arrangera "tullen".

Den sprit som "beslagstogs" stod bakom chaufförerna och tillhörde Strand Hotell. Någon form av husrannsakan bland passagerarna utfördes inte.

Spriterna återlämnades av polis på Ölandssidan.

PM 1988-12-14 av tf poliskommissarien Lars-Eric Andersson bifogas.

I promemorian anförde Lars-Eric Andersson följande.

Den 26 november 1988 tillfrågades jag av polismästare R. Kläppe om trafikavdelningen kunde ställa upp på ett sk. jippo och skämta med ett konferenssällskap som kom per flyg till Kalmar.

Enligt ett program skulle sällskapet, Atlasresor, anlända till Kalmar flygplats under kvällen den 9 december för att därefter transporteras med buss till hotell Strand i Borgholm. Efter att ha tagit del av programmet, tog jag själv kontakt med chefen för hotell Strand, R. Attoff, och förvissade mig om att konferenssällskapet var ett sk. slutet sällskap och att begäran om polisens medverkan kom från arrangören av konferensen. Jag gjorde vid detta tillfälle klart för honom att skulle en sk. "spritrazzia" kunna ske, måste vi själva få möjlighet att preparera bussarna innan avfärd. Vid trafikavdelningen fanns under kvällen den 9 december, två vaktlag i tjänst, ett vaktlag tjänstgjorde inom Kalmar tätort och ett inom Kalmar polisdistrikt och Öland. Totalt fanns åtta trafikpoliser i tjänst under tiden kloc-

kan 17.00–02.00, varför jag gjorde den bedömningen att en medverkan på några minuter inte skulle påverka den förutplanerade tjänsten kod 314 (allmän trafikövervakning). Vid vaktutsättningen klockan 17.00 tillfrågades de berörda polismännen om de ville medverka och därefter gjordes ett körprogram upp. Vid Kalmar flygplats preparerades bussarna av polisen och chaufförerna på ett sådant sätt att polisen vid stoppandet direkt skulle få syn på de preparerade förpackningarna. Vid klockan 20.30-tiden upprättades en vanlig trafik-kontroll på väg 137 vid brofästet till Ölandsbron. När bussarna kom stoppades dessa och poliserna tog de överenskomna förpackningarna under förarnas spelade protester. Därefter delgavs passagerarna att det fick räcka för den här gången och bussarna dirigerades iväg mot Öland. På Öland och vid en liknande kontroll som på fastlandssidan stoppades bussarna och det tidigare fingerade beslaget förklarades och beslaget återlämnades till chaufförerna. Hela sk. jippot och förberedelserna för detsamma utfördes av fem polismän, tidsåtgång c:a 15–20 min/man. De upprättade kontrollerna användes, innan bussarnas ankomst, till rutinmässiga trafik-kontroller och har också redovisats på särskilda statistikblanketter för alcoholutandningsprov.

Härefter remitterades ärendet till länsstyrelsen i Kalmar län för utredning och yttrande. Efter företagen utredning, i vilken hördes bl. a. Rolf Kläppe, Lars-Eric Andersson och polisinspektören Gunnar Johansson samt direktören Rolf Attoff, anförde länspolischefen C-A. Holmström bl. a. följande i sitt remissvar.

— — —
Uppgifter om det arrangerade polisingripandet förekom någon dag senare i lokalpressen. Med anledning härav infordrade jag upplysningar om händelsen och tog sedan kontakt med regionåklagaren, med vilken jag diskuterade det inträffade. Denne avsåg då ej inleda någon utredning. Jag delgav därefter polismästare Kläppe samtalsvis min uppfattning att polisens medverkan i arrangemanget varit olycklig och mindre lämplig. Han har senare även varit kallad till landshövdingen för samtal. — — —

Polisens arbetsuppgifter och polisverksamhetens ändamål finns angivna i 1 och 2 §§ polislagen. De uppgifter som främst kan vara av särskilt intresse i detta sammanhang är den brottsförebyggande verksamheten och polisens serviceverksamhet. När det gäller den förstnämnda verksamhetsgrenen har en fortlöpande anpassning till utvecklingen i samhället skett. Formerna har förändrats och utåtriktade aktiviteter har accepterats såsom tjänstenära och som naturliga inslag i polisverksamheten i en ökad utsträckning. Uppenbart är emellertid att polisens rättigheter och skyldigheter härvidlag ändå har sina begränsningar. Medverkan i arrangemang, särskilt sådana som ordnas av enskilda, måste ske med stor återhållsamhet. En förutsättning är att det finns ett klart polisiärt intresse, exempelvis trafiksäkerhetsfrämjande eller annat för rättsvärdens informativt syfte. Formerna för polisens agerande måste vara sådana att förtroendet från allmänhetens sida ej minskas eller att men för polisverksamheten i övrigt inte uppkommer.

I förevarande fall synes den huvudsakliga anledningen till aktiviteten ha varit ett turistintresse, att sälja Öland. Något egentligt polisiärt intresse förefanns inte. Det polisiära agerandet skedde i uniform i samband med trafikövervakning och i övrigt under sådana former att missförstånd skulle kunnat uppkomma.

Det biträde polisen lämnat kan ej heller anses falla inom ramen för polisens serviceuppgifter.

Enligt länsstyrelsens uppfattning var det polisiära deltagande i "brotullen" olämpligt, en bedömning som numera delas av den för beslutet ansvarige, polismästare Kläppe.

ChefsJO Eklundhs bedömning

Av utredningen framgår att polismästaren Rolf Kläppe beslutat att en på visst sätt fingerad trafikkontroll skulle anordnas på Ölandsbron den 9 december 1988 samt att han åt underställd polispersonal uppdragit att i tjänsten genomföra kontrollen. Jag kan ansluta mig till vad länsstyrelsen anfört om det olämpliga i Rolf Kläppes handlande. Enligt min mening har han därigenom missbrukat sin ställning som polischef på ett sätt som innefattar tjänsteförseelse enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Jag beslutar därför att överlämna ärendet till statens ansvarsnämnd för avgörande av fråga om disciplinansvar.

Ansvarsnämndens prövning

I yttrande till ansvarsnämnden hänvisade Rolf Kläppe till länsstyrelsens i Kalmar län yttrande till JO.

I beslut den 12 juni 1989 (Å 2/1989) anförde statens ansvarsnämnd följande.

Ansvarsnämndens bedömning: Ansvarsnämnden finner att Rolf Kläppe genom det fingerade polisingripandet har tagit polisens resurser i anspråk för syften som det inte ankommer på polisen att tillgodose. Åtgärden har varit ägnad att skada allmänhetens tilltro till polisens vilja och förmåga att fullgöra sina arbetsuppgifter på ett seriöst och objektivt riktigt sätt. Polisverksamheten måste skötas så att allmänheten har att utgå från att varje polisingripande är allvarligt menat. Ansvarsnämnden anser därför i likhet med länsstyrelsen och chefsjustitieombudsmannen att Rolf Kläppe förfarit olämpligt. Genom sitt handlande har Rolf Kläppe uppsåtligen åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning som polismästare. Felet kan inte bedömas som ringa. Han kan därför inte undgå ansvar för tjänsteförseelse. Strängare påföljd än varning är inte påkallad.

Ansvarsnämndens beslut: Rolf Kläppe tilldelas enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning varning.

En ledamot var skiljaktig och lämnade anmälan utan åtgärd. Talan om ändring i ansvarsnämndens beslut har inte väckts inom föreskriven tid.

Fråga om jäv för åklagare och riksåklagarens handläggning av denna fråga; dröjsmål med åtalsbeslut

(Dnr 760-1988)

JO Ragnemalm anförde följande i ett beslut den 30 december 1988.

1 Inledning

Sollentuna tingsrätt dömde den 11 januari 1985 P. för misshandel m. m. till ett långt fängelsestraff. Åklagare i målet var distriktsåklagaren Barbro Sjöberg, åklagarmyndigheten i Sollentuna. Svea hovrätt ogillade genom dom den 10 maj 1985 vissa av åtalspunkterna och sänkte straffet. Under förhandlingarna i tingsrätten och hovrätten hördes många vittnen, bl. a. M. Under januari 1986 delgavs M. misstanke om mened under sitt vittnesmål i tingsrätten och hovrätten. P. och Anita Lagercrantz delgavs misstanke om anstiftan av respektive medhjälp till M:s mened.

Statsåklagaren Bengt Strömberg, regionåklagarmyndigheten i Stockholm, väckte i ansökan om stämning, som kom in till Sollentuna tingsrätt den 7 februari 1986, åtal mot M. och P. Vid huvudförhandling den 13 mars 1986 hördes Anita Lagercrantz som medtilltalad. Tingsrätten meddelade dom den 11 april 1986. M. dömdes för mened till fängelsestraff, medan åtalet mot P. ogillades. Domen mot P. överklagades. Svea hovrätt dömde den 11 november 1986 P. för anstiftan till mened. Genom ansökan om stämning, som kom in till tingsrätten den 18 november 1987, åtalades Anita Lagercrantz för anstiftan till mened. Hon dömdes den 24 februari 1988 i enlighet med åtalet till fängelse fyra månader. Domen har ännu inte vunnit laga kraft.

Anita Lagercrantz gjorde den 28 april 1986 en anmälan till JO om Sollentuna tingsrätts handläggning av förhöret med henne under huvudförhandlingen mot M. och P. Under handläggningen av detta ärende, dnr 1153-1986, infordrades yttrande från åklagaren om anledningen till att åtalsbeslut då ännu inte fattats. Strömberg kom in med sådant yttrande den 9 december 1986.

Anita Lagercrantz kom därefter den 9 juli 1987, sedan förundersökningen mot henne slutförts, in med klagomål även mot Strömberg och kriminalinspektören Sören Brandin, förhørsledare under förundersökningen. I klagomålen har hon gjort gällande bl. a. att Strömberg och Brandin på grund av jäv inte bort leda och delta i utredningen mot henne.

Sedan jag hade övertagit ärendet från JO Anders Wigelius, beslutade jag att som ett särskilt ärende – det nu aktuella – behandla den här väckta frågan om dröjsmålet med åtalsbeslutet och Anita Lagercrantz klagomål mot Strömberg och Brandin. Det ursprungliga ärendet avgjorde jag genom beslut den 6 april 1988.

I det följande behandlar jag först frågan om dröjsmålet med åtalsbeslutet för att sedan övergå till frågan om jäv. Sist behandlas klagomålen i övrigt.

2 Fråga om dröjsmål med åtalsbeslut

2.1 Utredning

Anita Lagercrantz delgavs den 23 januari 1986 misstanke om medhjälp till M:s mened. Strömberg yttrade sig i december 1986 om anledningen till att

beslut i åtalsfrågan då ännu inte hade fattats. Han anförde därvid bl. a. följande.

Efter anmälan 19850204 beslutade jag att förundersökning skulle inledas mot M. för mened och P. för anstiftan till nämnda brott. Förundersökningsprotokoll inkom till mig 19860122. Av detta och av en föredragning i telefon någon dag tidigare framgick att Anita Lagercrantz kunde misstänkas för anstiftan till mened. M. var underkastad reseförbud och P. intagen på kriminalvårdsanstalt. P. skulle enligt besked erhålla frigång från och med 860430. Jag anhöll Anita Lagercrantz och föranstaltade om förhör med henne omgående.

Förhörprotokoll inkom till mig 19860203. Jag bedömde att tillräckliga skäl förelåg för åtal mot M. och P. men att misstanken mot Anita Lagercrantz var svagare. Med hänsyn till reseförbudet och önskvärdheten att lagföra P. före frigången väckte jag åtal 19860205. Förhørsledaren kriminalinspektör Herman Nordström meddelade mig vid denna tidpunkt att han skulle övergå till privat tjänst 19860430. Trots ambitionen att snarast komplettera utredningen avseende Anita Lagercrantz hanns detta inte med. Huvudförhandling i målet hölls 19860313 och dom meddelades 19860411. Efter detta har ett kortare förhör hållits i saken 19860623 med annan person.

Tingsrätten ogillade min talan mot P. Jag förstod att det var nödvändigt att gå igenom målet med den nya förhørsledaren och lämna anvisningar till denne vilket skulle innebära en kompletterande inläsning från förhørsledarens sida i ett mycket komplicerat mål.

Med hänsyn till utgången av målet i tingsrätten kunde jag inte ta på mitt ansvar att betydande resurser skulle sättas in när en felbedömning från min sida rörande bevisläge kunde föreligga. Betydelsen av vissa händelser hade även bedömts på annat sätt av tingsrätten än av mig. Därmed skulle ett nedlagt arbete kunna bli förfelat. Jag beslöt därför att avvakta utgången i hovrätten.

Den 6 april 1988 inforrades från riksåklagaren yttrande om anledningen till att åtalsbeslutet dröjde till november 1987. Yttrandet skulle avges efter hörande av Strömberg.

Strömberg anförde i detta remissvar bl. a. följande.

Från december 1986 till början av februari 1987 var jag i flera telefonkontakter med kriminalavdelningen vid Märsta polisdistrikt. Den som tidigare varit förhørsledare i målet — krinsp Herman Nordström — hade slutat hos polisen. Det gällde att få fram en ny utredningsman samt instruera denne och detta visade sig ta tid. Därefter verkställdes viss utredning och ett koncept till förundersökningsprotokoll översändes till mig den 31 mars 1987. Jag var inte helt nöjd med konceptet och efter ett par telefonkontakter med efterföljande kompletteringar återsändes konceptet den 5 juni 1987 till förhørsledaren som upprättade förundersökningsprotokoll den 9 juni 1987. Härefter har ytterligare kompletteringar skett. Delgivning med den misstänkta och hennes försvarare av utredningen jämte kompletteringar skedde fram till den 22 juni 1987. Förhørsledaren har därefter efterhört om komplettering varit aktuell från försvarets sida. Från den 21 juli 1987 fram till den 5 augusti 1987 har akten på begäran varit överlämnad till Riksåklagaren. Stämningsansökan avgavs den 16 november 1987.

Det är riktigt att utredningen dragit ut på tiden. Detta har orsakats dels av att de polismän som kan användas för aktuell utredning haft ett mycket ansträngt utredningsläge. — — — Beträffande tidsutdräkten hos mig kan jag endast hänvisa till min arbetssituation och till att det ingalunda varit

ett enkelt åtalsbeslut utan det har krävts flera genomgångar och diskussioner med en kollega (statsåklagaren Birgit Thunved) innan beslutet mognat fram. Under den aktuella tiden har jag dels varit chef för eko-avdelningen på regionåklagarmyndigheten dels handlagt några större brottmål varav det s. k. K G Jansson-målet varit mest arbetskrävande. — — — Efter sommarsemesterns avslutande den 17 augusti 1987 var jag sålunda i hög grad bunden av K G Janssonmålet.

Påpekas kan att jag vid några tillfällen när bl. a. jävsfrågan varit aktuell försökt att bli befriad från målet. På grund av att målet varit så uppmärksammat har jag inte ansett mig kunna överlämna målet till en yngre åklagare.

Biträdande riksåklagaren Axel Morath anförde för sin del bl. a., att det naturligtvis är olyckligt, att förundersökningen dragit ut på tiden på sätt som blivit fallet. De skäl som Strömberg angett som orsak till tidsutdräkten är emellertid enligt Moraths mening fullt godtagbara och ger en bild av hur åklagarnas och utredningspersonalens arbetssituation kan vara.

Förundersökningsprotokollet rörande Anita Lagercrantz och domarna i menedsmålet har funnits tillgängliga.

2.2 *Bedömning*

Det måste betraktas som en fördel, om åtal mot flera personer för samma brott eller för medverkan till samma brott handlägs i en rättegång. Underlaget för rättens bedömning bör bli bättre, om de inblandade personerna är samtidigt närvarande och hörs under samma förutsättningar. All bevisning kan också förebringas i ett sammanhang och utsagor ställas mot varandra. Strömberg har förklarat varför en gemensam rättegång inte kom att genomföras. Jag anser det djupt olyckligt, att så inte skedde. Det finns anledning att antaga, att de invändningar som sedan framställdes — mera härom nedan — inte hade aktualiserats i samma mån, om en gemensam rättegång hade kommit till stånd redan våren 1986.

Att Strömberg i den uppkomna situationen valde att avvakta hovrättens ställningstagande beträffande P:s medverkan till meneden är förklarligt. Sedan hovrättens dom förelåg, borde emellertid förundersökningen ha drivits till ett snabbt slut. Strömberg har hänvisat till sin och polisens stora arbetsbörda under den aktuella tiden. Jag är medveten om dessa förhållanden men anser ändå inte, att Strömberg kan undgå viss kritik för det utdragna förfarandet, som uppenbarligen måste ha varit påfrestande för Anita Lagercrantz.

3 *Fråga om jäv*

3.1 *Anmälan från Anita Lagercrantz m. m.*

I anmälan, som Anita Lagercrantz lämnade in den 9 juli 1987, anförde hon bl. a. följande.

I december 1984 anmälde P. distriktsåkl. Barbro Sjöberg för JO. Anledningen till denna anmälan var att ett flertal av P:s handlingar hade försvunnit i samband med en husrannsakan som verkställdes av Barbro Sjö-

berg och fyra polismän från Sollentuna polisdistrikt. Eftersom jag var närvarande vid husrannsakan och P:s svenska är bristfällig bad han mig att kontakta JO. Således kom mitt namn med i anmälan mot Sjöberg.

— — —
I juli 1985 begärde Barbro Sjöberg att Regionåklagarmyndigheten skulle utreda om P:s vittne M. skulle åtalas för mened. Ärendet hamnade hos statsåklagare Bengt Strömberg.

I oktober eller november 1985 delgavs Barbro Sjöberg misstanke för urkundsförfalskning, varefter hon flyttades till Regionåklagarmyndigheten i Stockholm. Så började samarbetet mellan Barbro Sjöberg och Bengt Strömberg. Strömberg hjälpte Sjöberg förbereda hennes försvar i målet mot henne och Sjöberg hjälpte och drev Strömberg i menedsmålet mot P. och M. och nu mot mig.

Barbro Sjöberg har lämnat falska och lögnaktiga uppgifter om mig och mitt uppträdande under den aktuella husrannsakan. Bl. a. har hon påstått att jag "slagits" med poliserna som verkställde husrannsakan. Dessa falska uppgifter har Sjöberg lämnat både under polisförhör med henne och under huvudförhandlingen i Stockholms tingsrätt i målet mot henne. Genom bl. a. dessa och förmodligen ytterligare lögner har hon påverkat Strömberg att driva utredningen mot mig enligt hennes önskemål. Sjöbergs lögnaktiga uppgifter om mig visar att hon vill hämnas, då jag är en av de personer som JO anmält henne. Även om jag endast kontaktat JO på P:s begäran framstår jag för Sjöberg som den som anmält henne. Sjöberg har övertygat Strömberg om sin oskuld till urkundsförfalskning och han har aktivt försökt och hjälpa henne i hennes försvar.

— — —
6. — — —

Då utredningen mot Barbro Sjöberg kom på tal under denna hovrättsförhandling (Anm. hovrättsförhandlingen i målet mot P. för anstiftan till mened) utbrast Strömberg "jag ska äta min hatt om Barbro Sjöberg fällt för urkundsförfalskning". Detta sade han under den pågående hovrättsförhandlingen. Vidare har Strömberg klagat över hur "slarvigt skött" utredningen mot Sjöberg är. Det är tydligt att Strömberg tagit del av förundersökningsprotokollet i målet mot Sjöberg.

— — —
10. Statsåklagare Bengt Strömberg var närvarande i Stockholms Tingsrätt under huvudförhandlingen i målet mot Barbro Sjöberg. Han visade öppet sitt stöd för Sjöberg, bl. a. genom att skriva lappar som han sedan överlämnade till Sjöbergs advokat Kanegård under pågående förhandling i rättssalen. Kanegård ställde frågor till bl. a. adv Peter Nobel, som inte på något sätt hade med misstankarna mot Sjöberg att göra ex: "var Anita Lagercrantz närvarande under hela huvudförhandlingen i hovrätten?". Det är för mig uppenbart att denna fråga ställts på begäran av Strömberg, som förmodligen hoppades kunna få fram att jag ibland kanske slunkit ut för att påverka vittnen. Jag hade under hovrättsförhandlingen i P.-målet varit närvarande i rättssalen som adv. Nobels assistent under hela förhandlingen.

Strömberg har även hörts ge råd till Kanegård att Sjöberg i rätten skulle säga att hennes beslagsprotokoll endast var hennes egen "arbetskopia", vilket Sjöberg sedan hävdade.

Det borde ha varit uppenbart för Strömberg, som för så många andra närvarande i Stockholms tingsrätt, att Sjöberg och vittnen lämnade osanna uppgifter. Man kan då inte låta bli att undra över Strömbergs engagemang både vad gäller Sjöbergs försvar och hennes hämndaktion bl. a. mot mig.

11. Det är för mig uppenbart att Strömberg styrts av Barbro Sjöberg vad

beträffar förundersökningen mot mig. Det ligger nära till hands att misstänka att Sjöberg uppmanat Strömberg att höra ovan nämnda "vittnen", som samtliga visat sin starka lojalitet gentemot Sjöberg.

Det är uppenbart att Strömberg inte varit en neutral och objektiv förundersökningsledare i denna utredning. Han har inte sökt klarhet utan verkar i stället ha bemödat sig om att höra endast personer som av en eller annan anledning kan tänkas hysa agg emot mig. Med undantag av M. är samtliga "vittnen" Barbro Sjöbergs "alierade" och "kompisar".

Förundersökningen vad gäller misstankarna emot mig är en skandal. Strömberg är pga. sitt förhållande till Sjöberg grovt partisk. Han måste anses jävig och olämplig som förundersökningsledare.

Under förundersökningen mot Anita Lagercrantz har hörts en polisman som var förhørsledare under utredningen mot P., två polismän som deltog i husrannsakan under P.-rättegången samt en advokat som biträdde två av målsägandena i samma rättegång.

I anmälan återkommer Anita Lagercrantz flera gånger till utredningen hos JO och rättegången mot Barbro Sjöberg. För att förstå vad hon syftar på krävs kännedom om vissa bakgrundsfakta. Dessa fakta, som är väl kända för de av detta ärende berörda personerna, är i korthet följande.

Under pågående huvudförhandling i målet mot P. om misshandel m. m. beslutade Barbro Sjöberg den 6 december 1984 om en husrannsakan i Sollentuna tingsrätts lokaler. Vad som eftersöktes var några dagböcker, som P. sade sig inneha men som tillhörde hans dotter (målsägande i målet). Husrannsakan kom att avse en väska, som han hade med sig till rättegången. Dagböckerna återfanns då inte men överlämnades dagen därpå till Barbro Sjöberg, som tog dem i beslag. Efter några dagar hävdades beslaget. Med anledning av anmälan om husrannsakan inledde JO en utredning och infordrade yttrande från bl. a. åklagarmyndigheten i Sollentuna angående grunderna för tvångsmedelsanvändningen m. m. Barbro Sjöberg besvarade remissen och fogade till sitt svar, som kom in till JO den 6 maj 1985, vissa kopior av protokollen över husrannsakan och beslaget. Misstankar om att Barbro Sjöberg gjort vissa ändringar i protokollen rörande bl. a. brottsrubricering väcktes, och JO Wigelius beslutade den 15 oktober 1985, att en förundersökning skulle inledas. Den 11 juni 1986 beslutade JO Wigelius om åtal mot Barbro Sjöberg för urkundsförfalskning. Efter det att statens ansvarsnämnd samma månad beslutat att inte avstänga Barbro Sjöberg från hennes anställning, förflyttades hon till regionåklagarmyndigheten. Stockholms tingsrätt dömde den 18 juni 1987 henne för urkundsförfalskning till villkorlig dom. Domen överklagades och Svea hovrätt fastställde den 1 juli 1988, utom såvitt avsåg viss del av åtalet, tingsrättens dom. Målet ligger för närvarande i högsta domstolen.

Några dagar efter anmälan till JO vände sig Anita Lagercrantz till riksåklagaren och framförde där samma klagomål mot Strömberg. I beslut den 31 juli 1987 uttalade biträdande riksåklagaren Axel Morath: "Vad som framkommit ger inte anledning till att Strömberg är jävig att handlägga det ifrågasvarande målet. Er framställning i denna del föranleder därför ingen åtgärd."

3.2 Utredning

I den tidigare omnämnda remissen den 6 april 1988 till riksåklagaren begärdes också yttrande — efter hörande av Strömberg — om ifrågasatt jäv samt om vad som förekommit under handläggningen av Anita Lagercrantz framställning hos riksåklagaren och grunderna för riksåklagarens beslut.

I remissvaret anförde Morath bl. a. följande.

— — — Jävsfrågan prövades av riksåklagaren, eftersom Strömberg vid anmälningstillfället tjänstgjorde som tillförordnad överåklagare. Som framgår av beslutet var visst aktmaterial tillgängligt. Något yttrande från Strömberg ansågs med hänsyn till klagomålets art och vad som redan var känt om bakgrunden till dem inte erforderligt. Det kan här inskjutas att riksåklagaren med hänsyn till bl. a. det pressade arbetsläget på åklagar-sidan inforrdrar yttranden endast i fall där detta bedöms som nödvändigt.

Vad härefter gäller jävsfrågan vill jag tillägga följande. Anita Lagercrantz' påstående om jäv mot Strömberg grundade sig i stor utsträckning på spekulativa antaganden från hennes sida om ett utstuderat och närmast konspiratoriskt samarbete mellan Barbro Sjöberg och Strömberg i syfte att skada Anita Lagercrantz och om en "styrning" i samma syfte från Barbro Sjöbergs sida. Med den kännedom jag hade om de berörda åklagarna och deras inbördes tjänstställning samt bakgrunden i övrigt till frågan fann jag inte skäl att fästa något större avseende vid dessa mera överdrivna inslag i Anita Lagercrantz' klagomål.

— — —

Uppgifterna om Strömbergs agerande vid huvudförhandlingen i Barbro Sjöberg-målet gav enligt min mening inte i sig skäl till någon närmare utredning eller annan åtgärd från riksåklagarens sida.

I jävsfrågan gjorde jag vidare följande överväganden. Det är inte ovanligt att det uppstår motsättningar mellan en åklagare och en misstänkt som är föremål för åklagarens ingripanden. Framställningar om att åklagare skall bytas ut förekommer ej sällan. Undantagsvis kan situationen vara sådan, att ett åklagarbyte anses böra äga rum utan att någon formell jävssituation föreligger. En förutsättning för byte i sådana fall är dock bl. a. att arbets- och personalläget medger det.

En restriktiv bedömning av frågor om jäv föreligger är nödvändig för att åklagarverksamheten skall kunna utövas på ett kraftfullt och målmedvetet sätt även i komplicerade eller "infekterade" mål. Ett uttryck för detta är den regel, som anger att man inte skall kunna jäva ut en åklagare genom att göra motanmälningar på grund av hans tjänsteåtgärder eller begå brott mot honom i eller för tjänsten (jfr 7:6, 1 st RB; jfr även RÅ-nytt I — 1987). Jävsreglerna förutsätter sålunda att avsevärda personliga motsättningar skall kunna förekomma utan att för den skull jäv föreligger. Även om en annan ordning kunde vara tilltalande går det här inte att bortse från intresset av effektivitet i myndighetsverksamhet. Mot bakgrund av den här redovisade grundsynen fann jag inte det förhållandet att Anita Lagercrantz figurerade — för övrigt mycket perifert — i ett motsatsförhållande till Barbro Sjöberg eller det påstådda agerandet från Strömbergs sida böra grunda jäv mot Strömberg såvitt gällde menedsmålet mot Anita Lagercrantz. Inom parentes kan tilläggas att enligt min bedömning inget hade framkommit som tydde på att Strömberg inte på ett objektivt och korrekt sätt handlade det ifrågasatt menedsmålet.

Av kopior som bifogades remissvaret framgick att Anita Lagercrantz i januari 1988 på nytt framställt en jävsinvändning. Denna prövades av

överåklagaren Torsten Jonsson, regionåklagarmyndigheten i Stockholm, som i beslut den 5 februari 1988 inte fann jäv föreligga.

Riksåklagarens remissvar kompletterades efter anmodan med ett yttrande i jävsfrågan även från Strömberg. Denne anförde bl. a. följande.

När det gällde överåklagarens beslut föregicks den av ett samtal med mig. Jag förklarade vid detta samtal att jag inte ansåg mig jävig men även att jag inte hade något emot att annan åklagare fick överta målet. Det senare visade sig av praktiska skäl inte lämpligt. Några ytterligare detaljer från samtalet kan jag inte erinra mig. Tilläggas kan att överåklagaren väl kände till att jag var god vän till Barbro Sjöberg och att hon var mig direkt underställd i arbetet.

Det är riktigt att jag gett distriktsåklagaren Barbro Sjöberg vissa råd och diskuterat vissa juridiska frågor rörande målet mot henne själv. Det är däremot felaktigt att Barbro Sjöberg försökt påverka mig eller driva på mig i målet mot Anita Lagercrantz. Barbro Sjöberg har inte hörts i aktuellt mål och har inte heller underhand lämnat några "falsa eller lögnaktiga uppgifter" om Anita Lagercrantz. Däremot har jag tillfrågat henne vilka personer som kunde tänkas ha uppgifter att lämna i saken.

— — —
Det är riktigt att jag fällt det citerade yttrandet (p 6) om möjligheterna till framgång i JO-målet mot Barbro Sjöberg.

Under delar av huvudförhandlingen i målet mot Barbro Sjöberg inför Stockholms tingsrätt har jag varit närvarande (p 10). Varken jag själv, Barbro Sjöberg eller advokat Klas Kanegård vilka tillfrågats kan erinra sig att jag sänt några lappar. Kanegård har vid telefonsamtal förklarat att han om så förekommit skulle minnas det eftersom förfarandet skulle varit mycket irriterande. Några frågor på min begäran har inte ställts. Som jag tidigare påpekat har jag gett råd till Barbro Sjöberg.

Till saken hör att jag under aktuell tid varit Barbro Sjöbergs närmaste chef. I samband med att hon visat tecken på att ha varit pressad har jag velat stödja henne.

Barbro Sjöberg (p 11) har inte styrt mig. Jag har lett förundersökningen med samma höga krav på objektivitet som jag alltid försöker upprätthålla.

Yttrandet har bemötts av Anita Lagercrantz, som därvid vidhållit sitt jävspåstående.

3.3 *Bedömning*

Regler om jäv för åklagare återfinns i 7 kap. 6 § rättegångsbalken. I första stycket stadgas: "Föreligger för allmän åklagare beträffande visst brott omständighet, som skulle utgöra jäv mot domare, må han ej taga befattning med förundersökning eller åtal för brottet. Jäv må ej grundas å åtgärd, som åklagaren vidtagit å tjänstens vägnar, eller gärning, som förövats mot honom i eller för hans tjänst." Enligt sista stycket prövas fråga om jäv mot åklagare av hans närmaste förman. Domarjäven är reglerade i 4 kap. 13 § rättegångsbalken. Av intresse i detta ärende är endast den sista punkten i stadgandet: Domare vare jävig att handlägga mål "om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet."

Frågor om jäv för åklagare prövas således inom åklagarväsendet. En

tilltalad kan inte under pågående rättegång få jävsinvändning prövad av domstolen. Jäv för bl. a. åklagare kan dock återopas som grund för resning; se närmare 58 kap. 2 § rättegångsbalken. Med denna ordning läggs ett stort ansvar på de överordnade åklagarna, som har att pröva uppkomna jävsfrågor. För att upprätthålla allmänhetens förtroende för åklagarverksamheten är det av stor vikt, att prövningen sker med både omsorg och omdöme.

Jag vill beträffande det aktuella fallet inledningsvis påpeka, att anmälan visserligen är riktad mot Bengt Strömberg, men att min granskning med nödvändighet kommer att avse riksåklagarens hantering av jävsfrågan. Strömberg hade naturligtvis varit oförhindrad att självmant träda tillbaka och överlämna ärendet till annan åklagare, men då han inte funnit fog för jävsinvändningen har han konsekvent hänskjutit frågan till överordnad åklagare. Vid sådant förhållande kan ingen kritik riktas mot Strömberg, utan ansvaret övergår till det högre organet.

Viss återhållsamhet får anses motiverad, då det gäller uttalanden av JO om bedömningar, som gjorts i högsta instans inom den ordinära prövningshierarkien, i detta fall riksåklagaren. Särskilt gäller detta, då fråga – som här – är om tillämpning av en generalklausul, vilken inte innehåller någon precisering av vilka omständigheter som skall anses jävsgrundande, och där man kan komma till olika resultat, utan att något av dem kan betecknas som direkt felaktigt.

Flera omständigheter medför, att jag ändock ansett det motiverat att i detta fall företa en närmare granskning. Ett skäl har varit det ovan nämnda förhållandet, att invändning om jäv mot åklagare inte kan bli föremål för domstolsprövning under pågående brottmålsprocess. Ett annat skäl har varit, att det av riksåklagarens beslut inte framgår vilka utredningsåtgärder som vidtagits eller vilka överväganden som gjorts, när jävsfrågan prövades av honom. I botten har naturligtvis legat uppfattningen, att vad Anita Lagercrantz anfört inte utan vidare kan avfärdas.

Anita Lagercrantz framställning hos riksåklagaren innehåller konkreta påståenden i olika avseenden. I yttrandet till JO hänvisar Morath till klagomålets art och till vad som redan var känt om bakgrunden till dem. Vad som avses därmed framgår inte. Enligt min uppfattning hade det varit naturligt att infordra ett yttrande från Strömberg eller att muntligen inhämta upplysningar från honom. Jag förutsätter, att omnämmandet av "det pressade arbetsläget på åklagarsidan" inte innebär, att sådana förhållanden tillåts inverka på frågan om ett yttrande bedöms nödvändigt eller ej.

En utgångspunkt för Morath har varit uppfattningen, att en restriktiv bedömning av frågor om jäv är nödvändig för att åklagarverksamheten skall kunna utövas effektivt, och att regeln att en misstänkt eller tilltalad inte skall kunna "jäva ut" en åklagare genom sitt handlande är ett uttryck för detta. Jag anser emellertid inte, att detta resonemang har direkt betydelse för den här aktuella situationen. Det är inte åtgärder från Anita Lagercrantz sida gentemot Strömberg som påstås konstituera jäv. Anita Lagercrantz hänför sig i stället till omständigheter dels i hennes egen relation till Barbro Sjöberg, dels i Barbro Sjöbergs relation till Strömberg.

Beträffande Strömbergs inställning i jävsfrågan är följande att notera. Han har i sitt yttrande till JO bekräftat vissa omständigheter, såsom sin vänskap med Barbro Sjöberg och sitt engagemang för henne i målet mot henne, men inte ansett, att han påverkats av detta i förundersökningen mot Anita Lagercrantz. Strömbergs uppfattning härvidlag är emellertid inte utslagsgivande. Omständigheterna skall bedömas efter en objektiv måttstock, och den berördes egen känsla av eventuellt jäv saknar i princip betydelse.

Vid en samlad bedömning av föreliggande utredningsmaterial kan jag inte undgå att känna viss tveksamhet både vad gäller inslag i hanteringen av jävsfrågan och den sakliga bedömningen. I beaktande av att Anita Lagercrantz från början i det utdragna händelseförloppet kommit i motsatsställning till Barbro Sjöberg, att ett vänskapsförhållande rådde mellan Strömberg och Barbro Sjöberg, att Strömberg engagerat sig för Barbro Sjöberg i rättegången mot henne samt att Barbro Sjöberg en längre tid under det att förundersökningen mot Anita Lagercrantz pågått tjänstgjort vid regionåklagarmyndigheten direkt underställd Strömberg, kan enligt min mening starkt ifrågasättas, om inte sådan "särskild omständighet" förelegat som är ägnad att rubba förtroendet till Strömbergs opartiskhet vid behandlingen av Anita Lagercrantz sak. Att jag således är benägen att anse Strömberg av jäv förhindrad att handlägga åtalet mot Anita Lagercrantz innebär – som jag tidigare understrukit – inte, att jag på rättsliga grunder kan kritisera Morath för hans härifrån avvikande uppfattning.

4 Anmälan i övrigt

Anita Lagercrantz anmälan upptar klagomål mot Strömberg även för att förundersökningen mot henne inte utförts på ett objektivt sätt. Hon anser bl.a., att endast personer med negativ inställning till henne hörts, och att dessa förhör innehåller felaktigheter och lögner m. m. Hennes anmälan avser även kriminalinspektören Sören Brandin. Klagomålen gäller dels att denne måste anses jävig – han var bl. a. förhørsledare även i utredningen mot P. – dels att han i utredningen mot henne ställt ledande frågor till de hörda personerna.

Anmälan i dessa delar föranleder inget särskilt uttalande av mig.

Ärendet är härmed avslutat.

I beslut den 10 januari 1989 förordnade riksåklagaren att åklagare vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål skulle fullgöra åklagaruppgiften i brottmålet mot Anita Lagercrantz. I dom den 8 februari 1989 upphävde Svea hovrätt Sollentuna tingsrätts dom och lämnade åtalet mot Anita Lagercrantz utan bifall.

Husrannsakan i en lokal som disponerats av en kurdisk förening m. m.; frågor om rättsenlighet och om behörighet att fatta beslut

(Dnr I 094-1987)

I ett beslut den 6 oktober 1988 anförde *JO Wigelius* följande.

Vid samtal den 4 mars 1987 med företrädare för juristkommissionen med anledning av mordet på Olof Palme ifrågasatte kommissarien John Jonsson vissa åtgärder som företagits av polis i samband med ett ingripande under utredningen av mordet på statsminister Olof Palme. Samtalet redovisades i ett vid juristkommissionen upprättat protokoll. I beslut den 27 april 1987 förklarade kommissionen att de påtalade förhållandena var av den karaktären att de inte borde handläggas av kommissionen. Ärendet överlämnades till JO för handläggning.

Klagomålen

Jonsson uppgav vid samtalet med företrädare för juristkommissionen bl. a. följande.

Han hade av kolleger uppmärksammats på ett polisingripande som ägt rum den 14 mars 1986. Ett tiotal personer av kurdisk härkomst hade hämtats från en lokal på Döbelnsgatan i Stockholm och förts till rikskriminalens lokaler. De hämtade hade inte förts genom kriminaljouren och inte heller registrerats i polismyndighetens dator. Enligt tjänsteföreskrift skall så ske när någon hämtas eller medtas till förhör. Vid rikskriminalen hölls ett kort förhör med de hämtade som också fotograferades. De frigavs sedan. — Jonsson ifrågasatte på vilken grund ingripandet gjorts. Han ifrågasatte också om fara i dröjsmål förelegat och om beslut fattats av behörig person.

Utredning

Polismyndighetens i Stockholms polisdistrikt handlingar i ärendet infordrades till JO-expeditionen och granskades. I ärendet hördes bl. a. polisintendenten vid rikspolisstyrelsen Tommy Lindström, kommissarien vid polismyndigheten i Stockholms polisdistrikt Åke Svensson, kommissarien vid rikspolisstyrelsen Herbert Persson och inspektören vid polismyndigheten i Stockholms polisdistrikt Staffan Ahlin. Ärendet remitterades härefter till polismyndigheten i Stockholms polisdistrikt för yttrande angående de rättsliga grunderna för besluten om husrannsakan och hämtning.

I remissvaret anförde polismyndigheten följande.

De händelser som skall granskas bör sättas in i sitt tidsmässiga perspektiv. Landets regeringschef hade mördats och sedan dryga två veckor pågick den största jakten på en mördare landet upplevt. Ett par hundra man spaningspersonal var insatta på ärendet. En person var anhållen och begärd häktad för medhjälp till mordet. (Den misstänkte kallas här G.) Polismyndighetens organisation och arbetsformer på kriminalsidan hade av spaningsledningen kraftigt förändrats för att passa spaningsarbetet.

Den direkta anledningen till de tvångsåtgärder, som skall behandlas, var att man hos G. anträffat en anteckning om en adress. Adressen låg i omedelbar anslutning till vad som antogs vara gärningsmannens flyktväg. Det låg i sakens natur att man i brottsutredningen bl. a. hade intresse av att veta om G. uppehållit sig på eller invid den angivna adressen i anslutning till mordet.

Husrannsakan

Två spanare fick i uppgift att bege sig till platsen, Döbelnsgatan 16 B. Väl där fann man, att den lokal anteckningen avsåg, disponerades av en kurdisk organisation. Eftersom man i spaningsarbetet efter mördaren även intresserat sig för den kurdiska organisationen PKK var det naturligt att spanarna omedelbart kontaktade polishuset för att få närmare instruktioner och utan att företa någon åtgärd på platsen.

Allt pekar mot att det var kommissarien Åke Svensson som beslöt om att en husrannsakan skulle ske. De närmare omständigheterna kring beslutstillfället har ej kunnat utredas.

Att beslutet var rationellt och ändamålsenligt torde framgå av att ett motsatt beslut hade tett sig minst sagt märkligt. G. var misstänkt för delaktighet i mordet och ägde kännedom om denna lokal omedelbart intill mordplatsen och gärningsmannens förmodade flyktväg. Lokalen disponerades av en gruppering som kunde antagas kunna lämna upplysningar om en för flertaliga mord misstänkt organisation. Vid ett så ytterligt allvarligt brott som det här var frågan om hade det inte varit försvarbart att underlåta att undersöka om ev upplysningar stod att finna även om en husrannsakan måste tillgripas.

Polismyndighetens bedömning är att brottets karaktär och de nu nämnda omständigheterna konstituerade en rätt till husrannsakan med stöd av RB 28 kap. 1 § andra stycket.

Såvitt framgår av utredningen synes syftet med husrannsakan varit att eftersöka föremål som kunde ha betydelse för förundersökningen. Det förefaller även varit så att man även möjligen avsåg att hämta de tillstådesvarande till förhör. Detta kan förefalla vara en något tveksam grund eftersom man i det läget knappast kunde ha någon närmare vetskap om exakt vilka som befann sig i lokalen. Med tanke på att det måste hållas för visst att personer som kunde hämtas till förhör utan föregående kallelse befann sig i lokalen torde man icke utan visst fog kunna hävda att även 2 § samma kapitel var tillämplig.

Hämtningen

Med hänsyn till lokalens belägenhet och att de som vid tillfället vistades i lokalen kunde antagas äga kännedom om den kurdiska organisationen PKK var det angeläget att förhör anställdes snarast möjligt.

Beslutet att ta med samtliga till förhör grundades uppenbarligen på att tidspress förelåg. Häktningen av G. var omedelbart förestående och de uppgifter, som förhören skulle kunna ge, kunde antas få betydelse för häktningsfrågan. Att kalla till förhör skulle vara till men för undersökningen med hänsyn till tidsfaktorn. Risken att en kallelse till omedelbart förhör på polishuset inte skulle efterkommas och att utredningen därigenom skulle försvåras kunde ej uteslutas.

Att hålla förhören på platsen var förhörstekniskt sett inte genomförbart. Härvid skall invägas att tolkar behövdes. Förhören genomfördes så snabbt

som möjligt och var avslutade inom loppet av några timmar genom ett effektivt samarbete med den grupp vid rikskriminalen som särskilt ägnade sig åt frågor med anknytning till PKK. Det kan sålunda konstateras att hämtningen med all sannolikhet förkortat den tid som de hörda eljest skulle behövt kvarstanna för förhör.

Formella fel föreligger dock i några av handlingarna där de enskilda frihetsberövandena antecknats. Som grund för frihetsberövandet har den rättsliga grunden för att få förhöra de medtagna, RB 23 kap. 6 §, angivits i stället för RB 23 kap. 7 §. Vidare har 27 kap. 1 § inte angivits i dokumentationen över husrannsakan. Dessa fel kan dock ej ha påverkat någon enskilds rätt och torde helt kunna tillskrivas den tidspress som generellt sett rådde under detta stadium av förundersökningen.

Beslagen

Vad beträffar beslagen i samband med husrannsakingen kan konstateras att rättegångsbalken som grund för ett beslag endast fordrar att föremålet "kan antagas äga betydelse för" utredningen.

I det läge förundersökningen befann sig vid husrannsakan, bedrevs undersökningen på en mycket bred front. Faktainsamlingen gick i stort sett ut på att omfatta allt som hade med Olof Palme att göra. Man inriktade sig dock särskilt på dem som på ett eller annat sätt rimligen kunde tänkas ha någon som helst kännedom om eller anknytning till grupper som kunde antagas haft anledning att röja Palme ur vägen. Den kurdiska organisationen PKK kom redan i inledningsskedet i blickpunkten. Det var sålunda angeläget att så snabbt som möjligt få information om de eventuella bindningar eller kontakter som fanns mellan PKK och andra personer eller grupperingar i samhället. Givetvis var det av stort intresse i den föreliggande situationen att få information om det i lokalen eventuellt fanns någon bindning till den anhållne G. eller PKK. Det måste därför anses lagligen grundat att polismännen beslagtog bl. a. ett medlemsregister som anträffades i lokalen.

Beslutsordningen

En mer svårbedömd fråga är om besluten fattats i behörig ordning. Kommissarien Svensson har, med hänsyn till frågans vikt, inför detta yttrande hört en gång i frågan. Något ytterligare framkom dock ej.

Enligt polismyndighetens mening bör beslut om detta slag av tvångsåtgärder fattas av åklagaren. Någon egentlig fara i dröjsmål borde ej ha förelegat. Saken skulle ha kunnat ordnats med ett telefonsamtal till åklagaren. I den s. k. Palmeutredningen förelåg dock mycket särskilda omständigheter. Polismyndigheten avser då de numera välbekanta och av såväl juristkommissionen som den parlamentariska utredningen behandlade meningsskiljaktigheterna mellan å ena sidan den dåvarande spaningsledningen och åklagarmyndigheten.

Det är numera utrett att ansvaret för förundersökningen i praktiken uppdelats så att åklagaren var förundersökningsledare i vad avsåg den del som berörde "33-åringen" dvs. den anhållne G. Spaningsledningen/polisen höll i resten och sålunda även det s. k. kurdspåret. Det kan därför knappast läggas Svensson till last att han inte inhämtade åklagarens beslut i detta läge där "kurdspåret" och utredningen beträffande G. sammanföll.

Att G. hos sig hade en adresshänvisning till en kurdisk samlingslokal måste i det aktuella läget ha varit en upplysning av mycket stort intresse.

Med kännedom om den centrala roll spaningsledningen spelade kan det därför förefalla underligt att Svensson skulle ha underlåtit att kontakta spaningsledningen för att inhämta det överordnade befällets beslut i frågan. Svensson har dock förklarat att han icke gjorde detta utan att han, så vitt han nu kan erinra sig, tog beslutet själv.

Den mest troliga förklaringen torde vara att Svensson, då han blev ställd inför polismännens telefonsamtal med upplysningen att den aktuella adressen var en kurdisk samlingslokal, helt enkelt inte kunde avgöra om ev åtgärder var att hänföra till "kurdspåret" eller "33-åringen". Att utreda detta och sedan finna "rätt" beslutsfattare torde med rätta kunna antagas ha medfört en sådan tidsspilla att fara i dröjsmål förelåg. I den situation Svensson befann sig torde han ha gjort det enda rationella: Besluta om tvångsåtgärderna själv. Ett beslut han i och för sig hade befogenhet att fatta.

I den mån formella fel i beslutsledet kan konstateras är dessa inte något som Svensson bör lastas för utan bör snarare ses som en följd av den för en polisman något ovanliga ansvarsuppdelningen och arbetsformen Palme-ärendet uppvisade.

Fotograferingen

Av utredningsmaterialet framgår att de som hämtades till förhör från lokalen även fotograferades. Varken utredningen hos JO eller den undersökning polismyndigheten gjort inför detta yttrande har kunnat klarlägga vem som fattade beslutet och den närmare anledningen till fotograferingen.

I KK 1947:950, om fingeravtryck m. m., stadgas i 2 § att fotografi får tas "för vinnande av utredning om brott" även av den som inte är misstänkt. Den mest troliga anledningen till åtgärden torde vara att man bedömde det av vikt för utredningen att ha fotografier av alla som kunde antagas ha passerat mordplatsen och "flyktvägen" under mordnatten. För vittneskonfrontationer och liknande åtgärder var det av vikt att ha så tillförlitliga uppgifter som möjligt. Det ligger i sakens natur att fotografierna då spelade en väsentlig roll. De som uppehöll sig i lokalen mordkvällen bör ha iakttagits på väg till eller från lokalen.

Anmärkning kan riktas mot fotograferingen. Av utredningen framgår att man inte endast fotograferat dem som med skäl kunde antagas varit i lokalen under kvällen. Åtgärderna att fotografera samtliga hörda torde därför inte kunna passera utan anmärkning. Det torde dock inte kunna utredas vem som bar ansvaret för fotograferingen eller om den utförts på det sätt som den ansvarige avsett.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras dels att enstaka felaktigheter – av formell karaktär – förekommit men att ingen enskild tjänsteman bör kunna lastas härför dels att åtgärderna kommit att träffa så att man lätt kan få uppfattningen att de mer riktat sig mot hela grupperingar än enskilda individer. Detta är beklagligt men helt hänförligt till de då föreliggande förhållandena. Hade någon som icke tillhörde den kurdiska gruppen befunnit sig i lokalen vid ingripandet torde även denne ha medtagits till förhör om detta lämpligen inte kunde ha hållits på platsen. Bristerna i handläggningen och då särskilt de som visat sig i generaliserade bedömningsnormer, torde kunna hänföras till den mycket säregna situation och

organisationsform polismännen hade att arbeta under vid den aktuella tiden och som behandlats av såväl juristkommissionen som den parlamentariska utredningen.

23 kap. 4 § rättegångsbalken stadgar att en förundersökning skall bedrivas så "att ej någon onödigt utsättes för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet".

De åtgärder som behandlats här har icke varit avsedda att kasta någon misstanke på de utsatta och ej heller medfört någon sådan misstanke. Dock har åtgärderna medfört olägenheter, vilka med tanke på brottets synnerligen allvarliga karaktär och syftet med åtgärderna enligt polismyndighetens bedömning ej kan anses som onödiga.

Bedömning

Beslutet om husrannsakan

Huvudregeln om s. k. reell husrannsakan under förundersökning finns i 28 kap. 1 § rättegångsbalken (RB). Med reell husrannsakan avses här ett eftersökande i hus, rum eller slutet förvaringsställe av föremål, som är underkastat beslag, eller eljest till utrönande av omständigheter som kan ha betydelse för utredning om brottet. Detta tvångsmedel kan bara utnyttjas vid misstanke om brott, varå fängelse kan följa. Hos annan än den som är skäligen misstänkt för brottet får enligt 28 kap. 1 § andra stycket RB husrannsakan dock företas endast om brottet förövats hos honom eller den misstänkte gripits där eller eljest synnerlig anledning förekommer, att genom rannsakingen föremål, som är underkastat beslag, skall anträffas eller annan utredning om brottet vinnas.

Regler om s. k. personell husrannsakan finns i 28 kap. 2 § RB. Enligt lagrummet får husrannsakan företas bl. a. för eftersökande av den som skall gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör. Hos annan än den eftersökte får husrannsakan företas endast om synnerlig anledning förekommer, att den eftersökte uppehåller sig där.

Det förhållandet att man hos den misstänkte G. påträffat en anteckning om den aktuella adressen och att man på denna funnit en lokal, som disponerades av en kurdisk förening, har givetvis – även med beaktande av de olika brottsteorier som förelåg vid tidpunkten – inte i sig utgjort tillräcklig grund för en husrannsakan i föreningens lokaler med stöd av 28 kap. 1 § andra stycket RB. Vad polismyndigheten i övrigt anfört i sitt yttrande och de uppgifter de hörda personerna därutöver lämnat i denna del är inte heller av sådan beskaffenhet att det kan anses att synnerlig anledning förekommit att föremål, som var underkastat beslag, skulle anträffas eller annan utredning om brottet vinnas. – Polismyndigheten har i sitt remissvar ifrågasatt om det inte funnits grund för husrannsakan med stöd av bestämmelserna om personell husrannsakan i 28 kap. 2 § RB. Någon sådan grund kan emellertid inte anses ha förelegat, bl. a. med hänsyn till att man inte kände till vilka personer som vistades i lokalen och därmed inte heller vilka personer som skulle kunna hämtas till förhör. Jag kan således inte finna annat än att lagliga förutsättningar för beslut om husrannsakan i föreningslokalen saknats.

Beslutet om hämtning till förhör

Enligt 23 kap. 6 § RB må under förundersökning förhör hållas med envar som antages kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. Enligt 7 § andra stycket i samma kapitel kan hämtning av den som skall höras ske utan föregående kallelse, bl. a. under förutsättning att undersökningen avser brott varå fängelse kan följa och det skäligen kan befaras att den hämtade ej skulle hörsamma kallelse eller i anledning av kallelse skulle genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvåra utredningen. I 6 § andra stycket förundersökningskungörelsen föreskrivs att hämtning till förhör av den som skall höras som vittne eller eljest utan att vara misstänkt för brott bör äga rum allenast när skäl av särskild vikt föreligger för en sådan åtgärd. Som exempel på sådana skäl anges att förhöret icke eller endast med avsevärd svårighet kan hållas på den plats, där den som skall höras befinner sig, eller att vittne behöver inställas på viss plats för konfrontation eller på brottsplats för prövning av vittnets iakttagelseförmåga eller till rekonstruktionsförsök eller ock att med hänsyn till brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt särskild skyndsamhet är av nöden.

Hämtningsbeslutet avsåg personer som vid tillfället besökte föreningslokalen. Det tycks således ha varit beroende av tillfälligheter vilka föreningsmedlemmar eller andra personer som kom att hämtas. Brottsmisstanke mot de hämtade personerna förelåg inte. Med de uppgifter som var tillgängliga är det enligt min mening tveksamt om man över huvud taget hade anledning att tro att de ifrågavarande personerna hade upplysningar att lämna av betydelse för utredningen. Av innehållet i förhörsprotokollen framgår också att förhörspersonalen inte egentligen visste vad de skulle höra de hämtade om förutom deras eventuella bekantskap med G. Det har i vart fall inte framkommit någon omständighet som givit stöd för uppfattningen att förhören var så angelägna att det var motiverat att hämta personerna utan föregående kallelse. — Jag anser således att även beslutet om hämtning till förhör var mindre väl grundat.

Beslutsordningen

Enligt 28 kap. 4 § RB skall förordnande om husrannsakan meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Enligt 5 § i samma kapitel får dock polisman även utan sådant förordnande företa husrannsakan bl. a. då fara är i dröjsmål.

I 6 § första stycket förundersökningskungörelsen föreskrivs: Uppkommer under förundersökning fråga om hämtning till förhör och skall förhöret ej hållas av undersökningsledaren, åligger det förhörsledaren att skyndsamt underställa frågan undersökningsledarens prövning, såvida ej förhörsledaren äger gripa den som skall höras eller jämlikt 23 kap. 8 § rättegångsbalken medtaga honom till förhöret eller ock fara är i dröjsmål, för vilka fall förhörsledaren själv äger förordna om hämtningen.

I den del av mordutredningen som avsåg den misstänkte G. leddes förundersökningen av åklagare. I övriga delar av utredningen ansågs vid

den aktuella tidpunkten polismyndigheten vara förundersökningsledare. Därvid var det i de flesta fall länspolismästaren Hans Holmér som hade att fatta sådana beslut som ankom på polismyndigheten i dess egenskap av förundersökningsledare.

Genom den verkställda utredningen har kunnat fastslås att besluten om husrannsakan och hämtning till förhör inte fattats av åklagare och inte heller av behörig företrädare för polismyndigheten.

Polismyndigheten har i remissvaret gjort gällande att fara i dröjsmål förelagat och att åtgärderna därför kunnat vidtas utan beslut av förundersökningsledaren. Jag delar inte den uppfattningen. Med den bedömning av uppslagens vikt som bland andra kommissarien Åke Svensson redovisat torde det rent av ha varit bättre även från utredningssynpunkt att tills vidare ställa lokalen under bevakning.

Åke Svensson har uppgivit att det är sannolikt att han fattat besluten om husrannsakan och hämtning till förhör. Han har dock inte kunnat erinra sig de närmare omständigheterna.

Kriminalinspektören Staffan Ahlin, som deltog vid det inledningsvis gjorda besöket vid Döbelngatan och även vid den därefter företagna husrannsakingen, har förklarat att han inte känner till vem som fattat besluten om husrannsakan och hämtning. Han känner inte heller till vid vilken tidpunkt besluten fattades. Såvitt han har kunnat erinra sig var det en kollega från rikskriminalen som från föreningslokalen inhämtade besked per telefon om att åtgärderna skulle företas. Ahlin fick det intrycket att beskedet inhämtades från rikskriminalen.

Polisintendenten Tommy Lindström har bl. a. uppgivit att han inte är säker på vem som beslutade om hämtningen, men att han håller för sannolikt att han varit med och beslutat om att de hämtade personerna skulle komma till rikskriminalens lokaler för förhör. Han har dock inte kunnat erinra sig om företrädare för rikskriminalen tillfrågats angående själva hämtningsbeslutet.

Kommissarien Herbert Persson har uppgivit att han av de kolleger vid rikskriminalen som sänts för att hjälpa till vid åtgärderna i lokalen på Döbelngatan fått meddelande om att man skulle verkställa husrannsakan enligt vad som bestämts vid KKI (våldsrörelsen) vid polismyndigheten i Stockholms polisdistrikt. Han har vidare uppgivit att han vid samtalet med Åke Svensson fått den uppfattningen att beslutet om hämtning fattats inom den grupp som haft hand om utredningen beträffande den anhållne G.

För antagandet att det var Åke Svensson som beslutade om husrannsakingen talar bl. a. det förhållandet att det på protokollet över husrannsakingen och i den promemoria benämnd "Spaningsuppdrag i grövre brottmål" som upprättats över händelsen finns antecknat att Svensson beslutat om åtgärden. Jag finner emellertid att det också – bl. a. genom de ovan redovisade uppgifterna från Ahlin och Lindström – framkommit omständigheter som talar för att annan befattningshavare fattade besluten. Det får därför konstateras att det inte går att i efterhand med tillräcklig grad av säkerhet fastställa vilken eller vilka befattningshavare som bär ansvaret för

åtgärderna. Jag har därför inte aktualiserat något personligt ansvar för det inträffade.

Beslagen, fotograferingen m. m.

Beslagen och fotograferingen av de hämtade har kommenterats i polismyndighetens yttrande. Som jag ovan anfört anser jag inte att det funnits tillräckliga förutsättningar för att vidta några tvångsåtgärder mot de ifrågasvarande personerna. Åtgärderna att beslagta viss egendom och att fotografera de hämtade får dock anses ligga i linje med de bedömningar som legat till grund för besluten om husrannsakan och hämtning till förhör. Jag finner därför inte anledning att särskilt kommentera vad som förekommit i denna del.

Vad som i övrigt förekommit ger inte anledning till något särskilt uttalande från min sida.

Brister under förundersökning avseende delgivning av misstanke respektive delgivning av utredning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken

(Dnr 1697-1987)

I en anmälan framförde B. klagomål mot polis och åklagare för brister i en förundersökning. Det framgick av anmälan att B. var åtalad vid Malmö tingsrätt för att sexuellt ha utnyttjat en flicka M. under en längre tid. B. frikändes sedermera under rättegången.

I ett beslut den 8 mars 1989 anförde *chefsJO Eklundh* bl. a. följande.

Delgivning av misstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket 1 rättegångsbalken

B:s klagomål gäller att han vid det första förhöret som hölls med honom, den 2 september 1986, inte delgavs vilket brott han misstänktes för samt att han nekats att få en ordagrann utskrift av den del av bandupptagningen som avser delgivningen.

I förundersökningsprotokollet är förhöret med B., som var ett dialogförhör, redovisat i sammandrag. I huvudet på förhørsprotokollet är antecknat "Underrättad om misstanke för otukt med barn alt otukt med ungdom - 79-840701. Enl nya lagstiftningen sex. utnyttjande av underårig alt sex. utnyttjande"

I sitt yttrande har polismyndigheten i Malmö anfört.

Enligt RB 23:18 första stycket skall — då förundersökningen kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet — den misstänkte då han hörs underrättas om misstanken. Av det på band upptagna förhöret framgår att B. underrättades om att han anmäls av en viss namngiven person och att anmälan avsåg sexuellt utnyttjande. B. erinrades också om sin rätt att anlita biträde av försvarare.

Enligt polismyndighetens uppfattning torde den underrättelse om misstanke som B. erhöll kunna godtas. Polismyndigheten anser dock att underrättelsen borde ha preciserats till tid och rum. Anledningen till att så inte skedde torde främst ha varit att B. infann sig tidigare än vad som avtalats vilket medförde att Birgitta Frost (Anm. kriminalinspektör och utredningsman) inte hunnit gå igenom och rekapitulera förhöret med målsäganden. Vidare kan den omständigheten att det för Birgitta Frost var känt att B. var jurist – och därför kunde förmodas i stort känna till rättegångsbalkens regler – ha bidragit till underlåtenheten.

Vad sedan gäller B:s framställning om att få en utskrift av en viss – mindre – del av protokollet har Birgitta Frost förklarat att anledningen till att hans begäran inte villfors berodde på tidsbrist. Polismyndigheten kan visserligen bekräfta att arbetssituationen var – och är – besvärlig men med hänsyn till att det rörde sig om en utskrift av begränsad omfattning borde B:s begäran ha kunnat efterkommas antingen genom att Birgitta Frost själv eller med hjälp av någon administrativ befattningshavare gjorde utskriften.

Syftet med bestämmelsen om delgivning av misstanke är enligt motivuttalanden att den misstänkte skall kunna begagna sin rätt att vid förundersökningen anlita försvarare och i övrigt tillvarata sina intressen. Genom att han ges besked om vad han misstänks för får han möjlighet att börja förbereda sitt försvar. Efter delgivning av misstanke behandlas den misstänkte som part och åtnjuter vissa rättigheter i förundersökningen, jämför bl. a. övriga bestämmelser i 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Hur utförligt det besked som delges den misstänkte bör vara ger lagtexten ingen anvisning om. Min uppfattning är att underrättelsen bör innehålla så konkreta uppgifter som möjligt om vad misstanken omfattar, dvs. i princip vilken eller vilka gärningarsom avses.

Enligt vad bandupptagningen visar fick B. inte några som helst konkreta uppgifter; tids- och rumsuppgifter saknades t. ex. Mot bakgrund av vad som hade framkommit under förhöret med M. hade det varit fullt möjligt att precisera misstanken i dessa avseenden på ett godtagbart sätt. Att B. som jurist var förtrogen med brottsstadganden och regler i rättegångsbalken, saknar varje betydelse i sammanhanget.

Ett förhållande som inte berörs i polismyndighetens yttrande, men som jag finner anmärkningsvärt, är att vad som antecknats i förhørsprotokollet om vilken underrättelse B. fick inte överensstämmer med vad som faktiskt förekom. Ett oavvisligt krav är att protokoll från en förundersökning sanningsenligt återspeglar vad som förekommit.

Den misstanke som antecknats i protokollshuvudet är, enligt min mening, inte heller den tillfredsställande utformad. Det kan inte godtas att man anger en brottsrubricering istället för en gärningsbeskrivning över det som misstanken omfattar. I detta fall förhåller det sig vidare, som B. påtalat, på det sättet att en av brottsrubriceringarna, sexuellt utnyttjande av underårig, inte ens var tillämplig eftersom M. var över 18 år när detta stadgandet trädde i kraft. När B. vid ett slutförhör fick en förnyad underrättelse om vad misstanken avsåg finns åter denna felaktighet med. Tidsangivelsen i protokollshuvudet för det första förhöret är för övrigt ofullständig.

I frågan om B:s begäran att få en utskrift av en del av förhöret kan jag instämma i vad polismyndigheten anfört.

Begäran om komplettering av förundersökningen

Vid slutförhöret den 13 januari 1987 begärde B. att förhör skulle hållas med en skolpsykolog, en skolköterska och en skolkurator. De sistnämnda hördes under februari månad. Förundersökningsprotokollet färdigställdes därefter och lämnades till B. den 25 februari 1987.

I anmälan har B. uppgett att han därefter tog kontakt med Birgitta Frost och påpekade att förhör med skolpsykologen inte hållits. Enligt B. svarade Birgitta Frost att hon funnit detta onödigt men att man naturligtvis, om han fortfarande fordrade detta, skulle hålla förhöret. B. menar att förhöret skulle ha hållits redan då han begärde det.

Det framgår av ett upprättat tillägg till förundersökningsprotokollet att förhör hölls med skolpsykologen den 21 april 1987.

Polismyndigheten har i sitt yttrande anfört.

Enligt RB 23: 18 andra stycket skall, om den misstänkte begär att förhör skall hållas med någon, begäran efterkommas om det kan antas att åtgärden skulle äga betydelse för utredningen. Om framställningen avslås skall skälen anges.

Birgitta Frost har uppgivit att hon nu inte kan erinra sig ha sagt att förhöret inte skulle påverka åtalsfrågan. Hon har istället som förklaring till fördröjningen anfört att hon hade stora svårigheter att komma i kontakt med skolpsykologen främst till följd av dennes arbetsförhållanden.

Mot bakgrund av vad Birgitta Frost uppgivit om anledningen till fördröjningen kan enligt polismyndighetens mening någon kritik mot henne inte riktas i detta avseende.

Såvitt utredningen visar fattades inte något avslagsbeslut med anledning av B:s framställning om förhör med skolpsykologen. Att förhöret i den situationen inte kom till stånd förrän efter tre månader är inte tillfredsställande. Även om det var svårigheter att nå kontakt med skolpsykologen borde förhöret efter ytterligare ansträngningar ha kunnat hållas tidigare.

Delgivning av utredningen enligt 23 kap. 18 § första stycket 4 rättegångsbalken

B:s klagomål avser att han inte delgavs hela utredningen och inte fick skäligt rådrom innan åtal beslutades. Detta skall ses mot bakgrund av att stämningsansökan gavs in den 21 maj 1987 och att B., enligt egen uppgift, fick del av förhöret med skolpsykologen först därefter.

Polismyndigheten har i sitt yttrande anfört.

Av utredningen i ärendet framgår att Birgitta Frost är osäker på hur och när delgivning av tilläggsprotokollet gjordes. Ingenting i förhöret med Birgitta Frost motsäger påståendet om att B. fick del av tilläggsprotokollet först sedan åtal väckts. Birgitta Frost har här uppgivit att detta inte är ovanligt när det gäller kompletterande förhör.

Birgitta Frosts invändning att förhöret med skolpsykologen utgjordes av ett kompletteringsförhör kan enligt polismyndighetens uppfattning ifrågasättas eftersom B. redan vid det inledande förhöret i januari 1987 framförde önskemål om detta och då — såvitt visats — inte fick besked om att förhöret kunde anses sakna betydelse för utredningen. Enligt polismyndig-

hetens uppfattning är det angeläget att bevis om när den misstänkte underrättas enligt RB 23:18 kan företas och att underrättelsen sker i god tid innan åtal beslutas. Birgitta Frost syntes ha brustit härvidlag.

Av förundersökningsprotokollet och uppgifter från Birgitta Frost framgår att underrättelse om utredningen enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken lämnades den 25 februari 1987 genom att Birgitta Frost lämnade ett exemplar av huvudprotokollet till B. och att protokollet redovisades till åklagaren den 10 mars 1987. B. har uppgivit att han fann protokollet i sin brevlåda. På tilläggsprotokollet finns ingen uppgift antecknad om delgivning med B.

Enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken har den misstänkte och hans försvarare rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som förekommer 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 skäligen rådrom skall beredas dem. Åtal får inte beslutas, innan detta har skett. Enligt 20 § förundersökningskungörelsen skall bl. a. uppgift om underrättelse och uppgift huruvida den misstänkte och i förekommande fall försvararen påfordrat ytterligare utredning eller eljest velat anföra något antecknas i protokollet. Av 12 a § förundersökningskungörelsen framgår att, om underrättelse till den misstänkte har lämnats muntligen, genom tjänsteanteckning av den som lämnat underrättelsen eller på annat sätt skall framgå att mottagaren fått del av underrättelsen.

Jag vill till en början uppehålla mig vid delgivningen av huvudprotokollet. Utredningen har klarlagt när delgivning skedde men inte hur delgivningen gick till eller hur lång tid B. gavs för att begära eventuella kompletteringar. Detta belyser hur viktigt det är att de relaterade bestämmelserna i förundersökningskungörelsen följs. Om de följts i detta fall hade det funnits dokumenterat hur delgivningen skedde. Det är inte bara ur allmän kontrollsynpunkt viktigt att uppgifterna finns. Dessa har direkt betydelse för åklagarens handläggning, när åtal skall beslutas.

När det gäller delgivningen av tilläggsprotokollet är bristerna än mer uppenbara. Birgitta Frost har inte antecknat någonting om delgivning i protokollet. Det är vidare högst otillfredsställande att B., som jag får utgå ifrån, inte fick del av förhöret med skolpsykologen förrän omkring en månad efter det att det hållits och efter det att åtal beslutats. Jag är av den uppfattningen att det inte rörde sig om ett kompletteringsförhör utan om ett förhör som skulle ha hållits innan förundersökningen redovisades till åklagaren.

Kritik mot att polisman vid kodning uteslutit ett av två i en anmälan angivna brott

(Dnr 2668-1988)

I augusti 1988 gjorde Nils Voltri hos polismyndigheten i Östersund, med hänvisning till vissa omständigheter i samband med en brand i februari 1988 i den fastighet där han var bosatt, en anmälan om egenmäktigt förfarande och ocker. I anmälan namngavs en misstänkt person. Med beslutsmotiveringen "Gärningen ej brott" och med hänvisning till endast egenmäktigt förfarande beslutade kriminalkommissarien Bengt Jacobson i oktober 1988 att lägga ned förundersökningen.

I ett brev till JO framförde Nils Voltri klagomål mot polismyndigheten och ifrågasatte bl. a. om det var korrekt att inte nämna ocker i nedläggningsbeslutet.

Ärendet remitterades till polismyndigheten i Östersunds polisdistrikt för upplysningar och yttrande angående handläggningen av anmälan om egenmäktigt förfarande och ocker. I yttrande anförde länspolismästaren Lars Swärd bl. a. följande.

Kriminalkommissarie Bengt Jacobson kodade anmälan 1988-08-18. Eftersom han ansåg att det ej förelåg kriterier för "ocker", angav han ingen brottskod härför, utan endast för "egenmäktigt förfarande". Efter vidtagen utredning gjorde Jacobson den bedömningen att det ej heller förelåg brott i detta avseende. 1988-10-14 lade Bengt Jacobson ner förundersökningen under rubriceringen "gärningen ej brott". — — —

Polismyndigheten konstaterar att det inte finns några regler för hur man skall hantera en anmälan då det är uppenbart att gärningsbeskrivningen ej innefattar brott.

Polismyndigheten finner därför att något fel inte kan påvisas beträffande Jacobsons handläggning av anmälan. Försiktigheten bjuder dock att man i dylika fall formellt tar upp ärendet för handläggning. Detta förfarande tillämpas numera inom polismyndigheten.

Ärendet har inlämnats till åklagarmyndigheten för överprövning.

Vid överprövning den 11 januari 1989 fann chefsåklagaren Bo Nilsson, Östersund, inte anledning förekomma till antagande att brott som hör under allmänt åtal hade förövats, varför förundersökningen lades ned.

ChefsJO Eklundh anförde i ett beslut den 21 mars 1989 följande.

Enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) skall förundersökning, med vissa undantag, 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. Förundersökningen inleds av polismyndighet eller åklagare. Har den inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertas av åklagare, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet (23 kap. 3 § RB). Finns inte längre anledning till förundersökningens fullföljande, skall den läggas ned (23 kap. 4 § RB).

Av polisförordningen (1984:730) framgår att det kan överlämnas åt en kriminalkommissarie att inleda, leda samt besluta om nedläggning av förundersökning enligt vad som sagts ovan. I föreskrifter och allmänna råd

för polisväsendet anges bl. a. egenmäktigt förfarande vara ett brott vilket som regel anses vara av enkel beskaffenhet, medan ocker inte hänförs till denna kategori (FAP 403-5).

Nils Voltri har gjort en anmälan om egenmäktigt förfarande och ocker. Varje i anmälan upptagen brottsart/händelse skall kodifieras med en fyrsiffrig brottskod (FAP 403-6). Bengt Jacobson har inte antecknat någon kod för ocker. Som motivering till detta har han uppgett att han bedömde att det inte förelåg något brott i detta avseende. Med anledning härav vill jag framhålla att det i princip inte ankommer på handläggande polisman att på detta stadium pröva riktigheten i en av anmälaren angiven eller av anmälningsupptagaren formulerad brottsrubricering. Skälet härför är bl. a., förutom ett allmänt rättssäkerhetsintresse i att en anmälan, med angiven rubricering, skall prövas i oförvanskat skick, att resultatet av en sådan prövning får direkta konsekvenser för den fortsatta handläggningen. Bengt Jacobson borde således rätteligen ha kodat båda brottsrubriceringarna, vilket också inneburit att åklagare skulle ha övertagit ledningen av förundersökningen. Endast om det står alldeles klart att den av anmälaren angivna händelsen inte är straffbar eller hänförlig till en lindrigare straffbestämmelse än som påståtts kan polismyndigheten underlåta att överlämna ärendet till åklagaren för prövning.

Bengt Jacobsons nedläggningsbeslut har överprövats av Bo Nilsson, som kommit till samma slut som Bengt Jacobson. Jag anser därför, och då Nils Voltri såvitt framgår av utredningen inte lidit skada eller annat förfång till följd av Bengt Jacobsons handlande, inte skäl föreligga att vidta någon ytterligare åtgärd i saken. Ärendet är således avslutat med dessa uttalanden.

Anmälan angående handläggningen inom rikspolisstyrelsen av en räkning från Ebbe Carlsson har avskrivits; fråga om överlämnande till enskild av uppgift som ankommer på polisen

(Dnr 2488-1988)

I skrivelser till JO tog Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige (MRR) upp vissa stats- och förvaltningsrättsliga aspekter på den s. k. Ebbe Carlsson-affären. MRR kom därvid till slutsatsen att rikspolisstyrelsen (RPS) borde ha avvisat en från Ebbe Carlsson inkommen räkning, avseende påstådda utlägg för viss spaningsverksamhet, i stället för att överlämna den till justitiekanslern för prövning. Den huvudsakliga grunden för denna slutsats syntes vara att det enligt bestämmelser i regeringsformen och polislagen skulle vara uteslutet att till enskilda personer överlämna förvaltningsuppgifter som det ankommer på polisen att ombesörja.

MRR hemställde att JO skulle delta i ställning till om det varit riktigt av RPS att överlämna Ebbe Carlssons räkning till JK i stället för att avvisa den, dels klarlägga om det ingåtts någon överenskommelse mellan Ebbe

Carlsson å ena sidan och rikspolischefen Nils-Erik Åhmansson och chefen för rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning Sune Sandström å den andra sidan angående överlämnande av polisens i lag ålagda ämbetsuppgifter på en enskild person.

I ett beslut den 20 februari 1989 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

MRR synes utgå från att det, om Ebbe Carlsson åtagit sig att inhämta viss information i syfte att biträda bl. a. vid utredningen av mordet på statsminister Olof Palme, varit fråga om överlämnande av en förvaltningsuppgift till en enskild individ i den mening som avses i 1 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen.

Enligt min mening är detta emellertid inte ett riktigt synsätt. Regeringsformens bestämmelser i frågan syftar på åtgärder som innebär att en viss bestämd uppgift eller verksamhet som anses tillhöra det allmännas uppgifter – t. ex. bilbesiktning och andra former av teknisk provning – läggs på ett privaträttsligt subjekt i stället för på en myndighet. I samband med att uttrycket enskild individ fördes in i grundlagstexten angavs som exempel på innebörden av detta tillägg att det därigenom blev möjligt att överlåta åt studerande och anställda att genom val utse ledamöter i vissa högskoleorgan och att anförtro offentliga serviceuppgifter inte bara åt aktiebolag utan också åt näringsidkare som driver rörelse utan att utnyttja bolagsformen (prop. 1975/76: 209 s. 168).

Grundlagsregeln är däremot inte tillämplig på situationer där en enskild person biträder en myndighet i en verksamhet som ankommer på denna. Detta gäller även om personens anknytning till myndigheten skulle vara av det slag som avses i 1 kap. 6 § sekretesslagen. Hur man skall se på en myndighets möjligheter att anlita biträde av enskilda individer i sin verksamhet får i stället avgöras från fall till fall med utgångspunkt i de regler som gäller för verksamheten i fråga.

Genom bl. a. reglerna i polislagen förbehålls ett stort antal uppgifter på det polisiära området – samtliga med anknytning till myndighetsutövning i regeringsformens mening – polismyndigheten eller enskild polisman. Jag kan ansluta mig till uppfattningen att de regler som gäller för polisens verksamhet innebär att polisen inte får medverka till att åtgärder som avser myndighetsutövning vidtas av personer utan polisiära befogenheter. Brottsspaning och brottsförebyggande verksamhet är emellertid faktiska verksamheter som i princip faller utanför området för myndighetsutövning. Det ligger i sakens natur att polisen när den fullgör sådana uppgifter är i hög grad beroende av hjälp med faktauppgifter och annan information från personer som står utanför polisväsendet. Att polisen, innan en enskild person försöker få fram vissa uppgifter, förklarar sig positivt inställd till informationsinhämtandet, innebär varken att polisen överlämnar åt en enskild att fullgöra polisuppgifter i den i regeringsformen åsyftade bemärkelsen att polisens ansvar i motsvarande mån minskar eller att polisen vidtar en åtgärd som står i strid med de särskilda reglerna om polismyndigheters och polismäns befogenheter i polislagen och andra författningar. Den omständigheten att den enskilde eventuellt betingar sig viss kostnadsersättning för det lämnade biträdet saknar betydelse i sammanhanget.

På grund av vad jag ovan anfört och då det inte på någon grund kan betraktas som fel av RPS att överlämna Ebbe Carlssons räkning till JK, finner jag för närvarande inte att det föreligger skäl för mig att villfara MRR:s hemställan om en utredning från JO:s sida utifrån de aspekter på den s. k. Ebbe Carlsson-affären som MRR har tagit upp. Ärendet avskrivs därför från vidare handläggning.

Polismyndighets handläggning av ärende om avvisning på grund av avsaknad av arbetstillstånd m. m.

(Dnr 476-1986)

I ett beslut den 2 november 1988 anförde *JO Wigelius* följande.

I Inledning

I en skrivelse, som kom in till JO den 12 februari 1986, anförde tf. länspolismästaren i Stockholms län Hans Wranghult följande.

I bifogade artikel införd i tidningen Expressen den 10 februari 1986 har generaldirektören Carl Tham behandlat ett utlänningsärende som handlagts av polismyndigheten i Stockholm. Artikeln avslutas med ett påstående om myndighetsmissbruk.

Jag hemställer att JO prövar huruvida myndighetsmissbruk eller annat fel eller försummelse skett vid ärendets handläggning. Polismyndighetens akt bifogas.

Av polismyndighetens akt i utlänningsärendet framgår följande angående händelseförloppet.

Kenyanse medborgaren G., född 1961, reste in i Sverige som turist den 8 september 1985. Han var sysselsatt som filmanimator. Den 29 oktober 1985 gav G. till polismyndigheten i Stockholm in en ansökan om uppehållstillstånd för tiden den 8 december 1985 – den 30 september 1986 och om arbetstillstånd för tiden den 29 oktober 1985 – den 30 september 1986. I samband med ansökan uppgav G. bl. a. att han sett sig omkring på olika företag som sysslade med animation, att han nu praktiserade på ett filmföretag utan lön, att han bodde hos en person som sysslade med animation och att denne svarade för G:s uppehälle.

Den 31 oktober 1985 beordrades tre polismän till filmföretaget för att kontrollera om G. arbetade där. Vid besöket kl. 12.00 påträffade polismännen bl. a. företagets ägare och G. Den senare uppgav bl. a. att han arbetade på ett eget projekt, att han endast ville göra en kort film för att visa den 22 november 1985 vid en skandinavisk träff och filmvisning inom branschen. Därefter skulle han självmant återvända hem, eftersom han insett att han inte skulle komma att få tillstånd i Sverige. Han visade också upp en flygbiljett med öppen återresa till Nairobi. G. omhändertogs kl. 12.10, varefter polismyndigheten (polisintendenten Thure Svensson) kl. 13.00 beslöt att ta G. i förvar med stöd av 50 § utlänningslagen. Som skäl

för förvarsbeslutet angavs att sannolika skäl för avvisning enligt 29 § utlänningslagen förelåg och att det med hänsyn till G:s personliga förhållanden eller övriga omständigheter, nämligen att han "kommer att fortsätta sin verksamhet och kommer att motsätta sig ett eventuellt avvisningsbeslut", skäligen kunde befaras att G. skulle komma att hålla sig undan.

Samma dag som förvarsbeslutet meddelats beslutade polismyndigheten om avvisning av G. Beslutet grundade sig på att G. saknade för sin vistelse i riket giltigt arbets- och uppehållstillstånd, att det kunde antas att han saknade medel för sin vistelse ävensom för sin hemresa samt att det skäligen kunde antas att han skulle komma att bedriva verksamhet som krävde arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd.

Den 1 november 1985 uppgav en person, M., bl. a. att G. bodde hos honom, att han haft G. som elev och assistent under sin tid i Kenya och att han stod som garant för G:s försörjning intill avresan. G. försattes på fri fot samma dag kl. 10.40. Dagen för verkställighet fastställdes till den 7 november och G. kallades till polismyndigheten den 4 november för att få ett utresebesked. G. anförde besvär över avvisningsbeslutet hos statens invandrarverk (SIV) och begärde inhibition av verkställigheten. Sistnämnda begäran avslogs av SIV den 6 november 1985. Dagen därpå beslutade polismyndigheten (polisintendenten Carin Ewald) att verkställigheten skulle inställas till och med den 5 december. G. fick besked om detta strax före den tillämnade avresan. Han lämnade sedermera landet den 12 december 1985.

I debattartikeln i Expressen ifrågasatte Carl Tham mot bakgrund av vad som förekommit i ärendet bl. a. vad det egentligen var för stil som präglade polisens agerande mot invandrare, om det var så att polisen här och var började ta sig egna friheter, handlade efter sina egna värderingar, tånjde på lagar och förordningar, än här och än där, för att sedan kollegialt sopa igen spåren efter sig. Efter att ha ställt det aktuella ärendet mot grunderna för Sveriges biståndspolitik anförde Tham avslutningsvis detta: "Naturligtvis har polisens agerande samband med hur lagar och förordningar är utformade, vilka befogenheter polisen ges och vilka mekanismer för rättsskydd som finns i lagstiftningen. Det förefaller alltmer uppenbart att det här krävs reformer som begränsar polisens roll vad gäller invandrarna. Men det handlar också om den anda som råder inom polisen, hur man uppfattar sitt uppdrag och hur man beivrar uppenbart dåligt omdöme i tjänsteutövningen. — Detta i sin tur handlar om de signaler som den politiska ledningen sänder ut. Det går inte för de politiskt ansvariga att här blygt kliva åt sidan och hänvisa till polisens självständighet. Polisen är, likaväl som andra myndigheter, ett redskap för att utöva viktiga samhällsfunktioner, och det är regeringens och särskilt justitieministerns ansvar att i ord och handling klargöra att man inte tolererar det slags myndighetsmissbruk som fallet (G.) belyser."

2 Utredning

2.1 Yttranden från polismyndigheten i Stockholm

Yttrande inhämtades från polismyndigheten i Stockholm angående dels de närmare överväganden som låg till grund för besluten om omhändertagande av G. på filmföretaget och om tagande i förvar, dels skälen för beslutet om avvisning av G., särskilt mot bakgrund av att han vid tiden för beslutet inte syntes ha behövt särskilt tillstånd att vistas här, och dels anledningen till att verkställigheten den 7 november 1985 sköts på framtiden.

I remissvaret hänvisade biträdande länspolismästaren Gösta Welander till vad kriminalavdelningen genom tf. polisöverintendenten Gunnar Severin anfört i ärendet.

Severin anförde inledningsvis detta.

Beslut om att ta G. i förvar fattades av polisintendent Thure Svensson, som numera har lämnat sin tjänst med pension. Han har tillfrågats om vilka överväganden som låg till grund för beslutet, men han kan inte erinra sig några detaljer från den föredragning som gjordes i ärendet.

Uppgifterna i anmälan A 32.650/86 upprättad 31.1.1985 bör ha legat till grund för Svenssons överväganden. Av den framgår bl. a. att G. anträdades under omständigheter som kunde ge anledning anta att han utförde arbete utan att ha erforderligt tillstånd. G:s personliga förhållanden torde ha varit oklara och risk för att G. skulle fortsätta att arbeta utan tillstånd måste ha framstått som sannolik. Av passhandlingar framgick att G. rest in i Sverige som turist. Svensson synes vid tillfället haft anledning anta att sannolika skäl för avvisning förelåg och att G:s personliga förhållanden var sådana att det kunde befaras att han skulle hålla sig undan.

(Från referatet av JO:s beslut har här uteslutits en av polisintendenten Carin Ewald upprättad promemoria, vartill Severin hänvisat.)

I anslutning till vad Carin Ewald anfört yttrade Severin, efter att ha redogjort för verkställighetsreglerna i 83 och 84 §§ utlänningslagen och möjligheten för polisen att enligt 69 § utlänningsförordningen besluta om anstånd med verkställighet av avvisningsbeslut, att polismyndigheten genom beslutet om anstånd med verkställigheten av beslutet om avvisning visat stor generositet mot G. Avslutningsvis anförde Severin att reglerna om arbetstillstånd före inresa i Sverige är klara, att de undantag som gäller inte kunnat tillämpas i G:s fall och att ärendet enligt kriminalledningens mening hade handlagts på ett riktigt sätt.

Då yttrandet från polismyndigheten inte gav svar på samtliga de frågor som uppkommit i ärendet, beslutade jag att återremittera detta till polismyndigheten för yttrande i följande hänseenden.

1. Innebär en ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd att utlänningen automatiskt förverkar sin rätt att vistas här utan tillstånd enligt 30 § utlänningsförordningen?

2. Vilka hållpunkter fanns för bedömningen att det, mot G:s, den föregivne arbetsgivarens och garantens uppgifter, skäligen kunde antas att G. bröt eller skulle komma att bryta mot förbudet att ha anställning här i landet?

3. Finns det eller bör det finnas särskilda bedömningsnormer i fråga om s. k. kulturarbetare, till vilken kategori G. synes kunna räknas?

4. Vilka omständigheter föranledde den tveksamhet i fråga om verkställigheten som medförde att denna uppsköts i närmare en månad?

I det nya remissvaret yttrade Welander att enligt polismyndighetens mening ingen befattningshavare vid myndigheten hade gjort sig skyldig till brott eller tjänsteförseelse i ärendet. I övrigt åberopade han en skrivelse av Carin Ewald med följande innehåll.

1. Enligt 30 § utlänningsförordningen får en utlänning inte uppehålla sig i Sverige längre tid än tre månader utan att ha uppehållstillstånd. Vill utlänningen bosätta sig i Sverige ska han ha uppehållstillstånd innan inresan. Söker utlänningen sådant tillstånd efter inresan innebär detta inte att han automatiskt förverkat sin rätt att vistas här under den återstående viseringsfria tiden. Polismyndigheten prövar alltid om sökanden har skäl som utgör undantag från skyldigheten att ha uppehållstillstånd före inresan. Undantagen framgår av 33 § 1 st utlänningsförordningen. Om så är fallet har utlänningen rätt att vistas i landet under tiden hans ansökan prövas. Som framgår av tidigare yttrande i ärendet har utlänningen också möjlighet att återkalla sin ansökan innan frågan om avvisning prövas. Bestämmer utlänningen sig för att återkalla sin ansökan har han rätt att stanna kvar i landet under den återstående viseringsfria tiden.

Bestämmelserna i 28 och 29 §§ utlänningslagen anger de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett avlägsnandebeslut skall kunna meddelas av en polismyndighet. Är inte dessa förutsättningar uppfyllda har utlänningen inte heller förverkat sin rätt att vistas i landet under återstoden av den viseringsfria tiden.

Enligt förarbetena kan en ansökan om arbetstillstånd om den lämnas in efter inresan, tyda på att utlänningen har för avsikt att stanna längre tid i landet än han uppgav vid inresan. Det kan också antagas att de pengar han medförde vid inresan inte räcker hela den planerade vistelsen.

Sedan regeln om uppehållstillstånd före inresan infördes är det obligatoriskt att redan vid inresan inneha det tillstånd som krävs för vistelsen i landet. Avsaknad av sådant tillstånd innebär att inresa i landet inte medges. I konsekvens härmed får den som först efter inresan tillkännager sin avsikt att bosätta sig i Sverige i allmänhet inte heller tillstånd att stanna.

Eftersom förutsättningarna för avvisning oftast blir uppfyllda i och med att utlänningen vidhåller sin ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd är utlänningsens möjligheter att få stanna under den återstående viseringsfria tiden små. Trots att den formulering som används i utlänningslagen säger att en utlänning "får avvisas" under vissa förutsättningar torde skyldighet för polismyndigheten att avvisa föreligga i de fall då dessa förutsättningar är uppfyllda. Polismyndigheten prövar emellertid självständigt om undantag från 33 § utlänningsförordningen föreligger.

2. G:s ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd medförde inte att frågan om avvisning togs upp till prövning. Med stöd av 33 § 1 st 4 p utlänningsförordningen kan polismyndigheten göra undantag från bestämmelserna om uppehållstillstånd före inresa beträffande personer som har för avsikt att vistas en kort period i Sverige, och som inte gör intrång på den svenska arbetsmarknaden. Är hemlandet avlägset beläget kan detta ytterligare motivera ett undantag. Avsikten var att låta G:s ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd prövas materiellt av statens invandrarverk. Under tiden för prövningen får den som söker arbetstillstånd inte ha någon anställning.

Vid kontroll på den arbetsplats där G. enligt ansökan skulle få anställning var G. och ytterligare en person sysselsatta vid var sitt ritbord.

Företagets produktion bestod av animerad film. G:s yrke var att framställa animerad film.

Polismyndigheten är den myndighet som övervakar att gällande regler om vistelse och arbete i landet efterlevs. Om den som har sökt arbetstillstånd för att arbeta i ett företag börjar arbeta innan ansökan har blivit prövad har han inte följt gällande regler. Om en person som har sökt arbetstillstånd befinner sig på den tilltänkta arbetsplatsen innan tillstånd har beviljats innebär detta inte nödvändigtvis att han arbetar där. Om han dessutom är sysselsatt med något som förefaller vara arbete och hans yrke är att framställa just den produkt som företaget framställer anser polismyndigheten däremot att övervägande skäl talar för att utlänningen inte har följt gällande regler om arbetstillstånd. Den invändningen att utlänningen inte har erhållit någon lön från företaget befriar inte från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

3. Enligt 49 § utlänningsförordningen får statens invandrarverk befria konstnärliga yrkesutövare från skyldighet att ha arbetstillstånd under högst en månad.

Enligt rikspolisstyrelsens cirkulärmeddelande CM 17/82 skall inte undantag från regeln om uppehållstillstånd före inresa göras endast på grund av att sökanden har ett visst yrke eller en särskild arbetsgivare. Detta gäller också konstnärer och artister.

Polismyndighetens avgörande grundar sig på de rättsregler som gällde vid den aktuella tidpunkten. Dessa regler härrör ur den invandringspolitik som riksdagen har fastslagit. Polismyndigheten har därför inte några synpunkter på frågan om särskilda regler borde gälla för kulturarbetare.

4. Polismyndigheten har ofta anledning att rådgöra med personal vid statens invandrarverk i olika frågor. I allmänhet är det frågor av principiell natur som diskuteras. Undantaget är då statens invandrarverk kan lämna anvisningar för verkställighet av ett avlägsnandebeslut, 91 § utlänningslagen. Polismyndighet har också möjlighet att begära sådana anvisningar.

Invandrarverket beslutade 1985-11-06 att inte inhibera verkställighet av avvisningsbeslutet som G. hade begärt samtidigt som han anförde besvär över detta. G:s avsikt att delta i en filmfestival i slutet av november medförde emellertid tveksamhet om verkställigheten. Beslut om anstånd med verkställighet meddelas därefter av polismyndigheten.

2.2 *Yttrande från statens invandrarverk*

Handlingarna i ärendet remitterades därefter till statens invandrarverk för yttrande, särskilt i fråga om grunderna för tagande i förvar i fall av det aktuella slaget samt i de avseenden som angavs i punkterna 1 och 3 i återremissen till polismyndigheten.

I sitt yttrande den 5 maj 1988 anförde SIV i huvudsak följande.

En utlännning som avser att vistas i Sverige för längre tid måste enligt huvudregeln i 33 § utlänningsförordningen (1980:377) ansöka om och få uppehållstillstånd innan han reser in i Sverige. Samma är enligt huvudregeln i 50 § förordningen förhållandet om utlänningen avser att arbeta här även om arbetet avser endast kortare tid. Från dessa regler kan enligt 33 och 50 §§ förordningen göras undantag i vissa i bestämmelserna särskilt angivna situationer, vilka emellertid inte har varit tillämpliga i G:s ärende. Om utlänningen har rest in i Sverige utan att först ha beviljats dessa tillstånd men avser att arbeta här eller att vistas här under längre tid får han inte beviljas tillstånd så länge han vistas här. Han kan under de tre

första månadernas vistelse här avvisas enligt 28 § 1. utlänningslagen (1980:376).

En utlänningslag kan vidare avvisas enligt 29 § första stycket 1. utlänningslagen om han saknar medel för sin försörjning under vistelsen och för hemresan samt enligt samma stycke 2. om det kan antas att han försöker söka sitt uppehälle i Sverige och kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd.

Såvitt framgår av handlingarna i ärendet har polismyndigheten mot bakgrund av vad G. vid förhöret anfört om sin verksamhet hos den tilltänkta arbetsgivaren beslutat att besöka arbetsplatsen. Där påträffades G. under sådana omständigheter, som enligt vad som framgår av polismyndighetens yttrande, gav myndigheten anledning att anta att G. utförde arbete utan arbetstillstånd. Av anmälan den 31 oktober 1985 framgår emellertid att såväl G. som firmans ägare hävdade att G. utförde arbetsuppgifter för egen och ej för ägarens räkning. Vidare framgår att G. vid detta tillfälle sade sig ha för avsikt att återvända till hemlandet redan den 5 december 1985 sedan han i slutet av november visat den kortfilm han arbetade med vid "någon Skandinavisk träff och filmvisning inom branschen". Orsaken till den tidigare lagda hemresan uppgav han vara att han hade insett att han inte skulle komma att få tillstånd i Sverige. G. synes emellertid inte formellt ha återkallat sin tillståndsansökan.

Omedelbart efter kontrollen på arbetsplatsen beslutade polismyndigheten att ta G. i förvar. Som grund härför angavs att sannolika skäl för avvisning enligt 29 § första stycket 2. utlänningslagen förelåg samt att det med hänsyn till att G. skulle komma att fortsätta sin verksamhet och motsätta sig ett eventuellt avvisningsbeslut skäligen kunde befaras att han skulle komma att hålla sig undan.

Med hänsyn till vad G. hade uppgivit vid förhöret den 29 oktober 1985 om att han inte ansåg att de arbetsuppgifter han utförde hos arbetsgivaren utgjorde arbete för vilket arbetstillstånd krävdes, eftersom G. inte erhöll någon lön samt det förhållandet att han hade klart för sig att han inte hade rätt att arbeta utan gällande tillstånd, torde inte alltför stor vikt kunna läggas vid hans och arbetsgivarens uppgifter i samband med polisens besök på arbetsplatsen. Invandrarverket har i beslut den 29 maj 1986 i ärende angående överklagande av avvisningsbeslutet konstaterat att grund för avvisning av G. förelagat med stöd av bl. a. 29 § första stycket 2. utlänningslagen. Kravet på sannolika skäl för avvisning får därför anses vara uppfyllt vid tidpunkten för polisens förvarsbeslut.

Huruvida den återopade grunden risk för undanhållande kan anses ha förelagat framstår emellertid mot bakgrund av vad handlingarna utvisar som mera tveksamt. G. hade en fast adress och han hade vid polisens arbetsplatsbesök sagt att han planerade att lämna Sverige den 5 december 1985. Inte heller i övrigt kan ur handlingarna utläsas någon omständighet – utöver den att G. under förhöret den 29 oktober förklarar att han inte ville söka tillståndet från hemlandet – som vid tidpunkten för förvarsbeslutet tydde på att han skulle komma att motsätta sig verkställigheten av ett avvisningsbeslut genom att hålla sig undan. Förvarsbeslutet hade redan upphävts då avvisningsbeslutet överklagades hos verket. Invandrarverket har därefter inte haft att pröva förvarsfrågan. Det undandrar sig därför invandrarverkets bedömning om polismyndigheten – även om detta inte framgår av de tillgängliga handlingarna – hade sådana uppgifter om G:s personliga förhållanden som kunde utgöra grund för att anta att risk för undanhållande förelåg.

Vad härefter gäller frågan om en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd innebär att utlänningslag automatiskt förverkar sin rätt att vistas här

utan tillstånd enligt 30 § utlänningsförordningen gör invandrarverket följande bedömning.

Som tidigare har framgått kan en utlänning under tre månader från ankomsten avvisas om han saknar uppehållstillstånd eller arbetstillstånd om detta erfordras för inresa eller vistelse i Sverige (28 § 1. och 31 § utlänningslagen). En utlänning som avser att vistas i Sverige mer än tre månader eller avser att arbeta under vistelsen här skall – som ovan framgått – ha sökt och fått tillstånden före inresan. Har han sådan avsikt vid inresetillfället men saknar tillstånd får han enligt huvudregeln i 33 och 50 §§ förordningen inte resa in. (Från undantagen i dessa bestämmelser bortses eftersom de saknar relevans i det aktuella ärendet). Utlänningen kan således avvisas. Förhållandet är detsamma som om en utlänning, som under tre månader får vistas i Sverige utan uppehållstillstånd, under denna tidsrymd visar sig ha för avsikt att arbeta här eller att vistas här under en längre tid. Utlänningen kan då avvisas. Däremot torde någon automatisk förlust av rätten att vistas i Sverige under uppehållstillståndsfri tid inte inträda, lika litet som någon obligatorisk skyldighet att besluta om avvisning föreligger. Avvisningsreglerna ger polismyndigheten (resp invandrarverket) rätt att om vissa förutsättningar föreligger avvisa en utlänning. Om ett avvisningsbeslut skall meddelas blir beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Om ett avvisningsbeslut fattas kan det visserligen i vissa situationer framstå som olämpligt men det torde inte kunna bedömas som lagstridigt.

För s. k. kulturarbetare gäller i grunden samma regler i fråga om krav på uppehålls- och arbetstillstånd som för övriga utlänningar. Endast i två situationer gäller särskilda regler. Den som tillfälligt har engagerats av Sveriges Radio AB eller något av dess dotterbolag för radio- eller televisionsutskickningar är under en månad från inresan undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd för detta engagemang. Vidare får invandrarverket befria konstnärliga yrkesutövare som besöker Sverige för gästspel från skyldigheten att ha arbetstillstånd under en månad. Något utrymme för polismyndigheten eller invandrarverket att därutöver positivt särbehandla denna grupp utlänningar ger inte gällande regler.

3 Bedömning

3.1 Tagandet i förvar

En utlänning får tas i förvar bl. a. om det föreligger sannolika skäl för avvisning och om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan (50 § utlänningslagen). Huruvida sannolika skäl för avvisning förelåg i det aktuella fallet går jag inte in på. Polisintendenten Thure Svenssons uppfattning härvidlag kan jag inte särskilt kritisera mot bakgrund av att polismyndigheten faktiskt fattade beslut om avvisning av G. Beträffande de särskilda grunderna för förvar – här närmast faran för undanhållande – instämmer jag i SIV:s slutsats att det inte av handlingarna i ärendet framgår att polismyndigheten haft sådana uppgifter om G:s personliga förhållanden som kunde utgöra grund för uppfattningen att det skäligen kunde antas att han skulle hålla sig undan. I uttrycket ”skäligen antas” torde ligga att det i det särskilda fallet måste finnas ett konkret förhållande av inte så liten styrka som ger stöd för antagandet om undanhållande. Carin Ewald fann inte heller vid sin prövning av förvarsfrågan

att man behövde befara att G. skulle hålla sig undan. Jag vill här inskjuta att det skäl i övrigt för frigivande av G. som Carin Ewald i sitt första yttrande i ärendet anfört, nämligen att filmföretaget där G. påträffats skulle vara stängt under allhelgonahelgen, knappast har någon relevans för frågan om förvar.

Jag har således funnit att beslutet om förvar var mycket svagt grundat. Emellertid har jag inte funnit tillräcklig anledning att driva utredningen på denna punkt längre i syfte att undersöka om det kan finnas skäl att aktualisera något personligt ansvar för Svensson i sammanhanget. Grunden härför är följande: För det första rör det sig här om inte så lätta bedömningsfrågor som beslutsfattaren har att ta ställning till utan någon längre betänketid. Vidare måste beaktas att Svensson numera är pensionerad, varför disciplinärt ansvar inte längre kan utkrävas. Sist men inte minst har jag tagit hänsyn till min kännedom om rutinerna vid polismyndigheten i fråga om förvarstagande av utlänningar.

Det är en allmän princip i vårt samhälle att regler om frihetsberövande skall tillämpas med restriktivitet. Detta torde indirekt följa av reglerna i regeringsformen om skydd mot frihetsberövande. Något undantag för utlänningar föreligger inte. Detta markeras särskilt i 1 § andra stycket utlänningslagen. Däri föreskrivs att lagen skall tillämpas på ett sådant sätt att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje särskilt fall. Det ankommer på ledningen av polismyndigheten att tillse att befattningshavarna vid polismyndigheten har denna övergripande princip klar för sig i den praktiska tillämpningen av reglerna.

3.2 *Avvisningsbeslutet*

3.2.1 Faktiska omständigheter

Vad härefter gäller lagligheten i avvisningsbeslutet lägger jag följande faktiska omständigheter till grund för prövningen. G. kom till Sverige den 8 september 1985. Han hade en garant som svarade för hans uppehälle, i vart fall under den tillståndsfria tiden fram till den 8 december 1985. I slutet av oktober 1985 ansökte han om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige under elva månader i syfte att vara verksam som filmanimator. Vid kontroll med anledning av ansökan befanns att G. var verksam med ritarbete vid det företag som han enligt ansökningen tänkt sig vara verksam i. G. uppgav därvid att han höll på med ett eget projekt för en filmvisning den 22 november 1985 och att han därefter självmant skulle återvända hem, eftersom han insett att han inte skulle komma att få det sökta tillståndet. G. visade också en returbiljett till Nairobi med öppen återresa. Innehavaren av företaget förnekade att G. var anställd där eller i övrigt arbetade för företagets räkning.

3.2.2 Något om innebörden i lagreglerna

Först måste som utgångspunkt fastslås att G. i och för sig hade rätt att vistas i landet fram till åtminstone den 8 december 1985 med stöd av 30 § utlänningsförordningen. I egenskap av medborgare i Kenya behövde han heller inte ha något visum.

Polismyndighetens beslut att avvisa G. grundades, som det får förstås, på 28 § första stycket 1 samt 29 § första stycket 1. och 2. utlänningslagen. Som motivering anfördes att han saknade för sin vistelse i riket giltigt arbets- och uppehållstillstånd, att det kunde antas att han saknade medel för sin vistelse ävensom för sin hemresa och att det skäligen kunde antas att han skulle komma att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd.

I återremissen till polismyndigheten och i remissen till SIV har jag under hänvisning till Carin Ewalds första yttrande ställt den något tillspetsade frågan om en ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd innebär att utlännen förlorar sin rätt att vistas här i riket. Jag tolkar svaren från både polismyndigheten och SIV som – också något tillspetsat – att det teoretiskt inte finns någon automatik men att det väl kan vara så i praktiken. Detta är en uppfattning som saknar stöd i lagen och stämmer mindre väl överens med förarbetena. Enligt min mening måste man noga hålla isär de båda frågorna.

Carin Ewald har i sitt första yttrande anført att det av förarbetena till utlänningslagen (prop. 1979/80:96) framgår att den som under sin tillståndsfria tid i landet sökt arbetstillstånd kan antas ha för avsikt att stanna längre här i landet än han uppgivit vid sin inresa, att han dessutom kan antas sakna medel för sin vistelse i landet och att avvisning enligt 29 § utlänningslagen kan ske i en sådan situation. Med anledning härav finner jag skäl att gå närmare in på vad som sagts i bl. a. den åberopade propositionen.

I frågan om skyldigheten att ansöka om uppehållstillstånd före inresa anförde föredragande statsrådet bl. a. följande i prop. 1979/80:96 (s. 33): "Jag finner mot bakgrund av vad jag nu har anført övervägande skäl tala för, att UT på samma sätt som AT bör vara ordnat före inresan i Sverige. En utlännings som, med eller utan visering, reser in som turist eller annars för en tillfällig vistelse bör alltså i princip inte ha rätt att under vistelsen här få tillstånd en materiell prövning av en ansökan om rätt till bosättning i Sverige. Som huvudregel bör gälla att en sådan ansökan prövas i sedvanlig ordning först sedan utlännen har lämnat landet. Den prövning som sker medan utlännen vistas i Sverige bör som kommittén föreslagit normalt endast avse frågan om utlännen vistas här utan erforderliga tillstånd. På motsvarande sätt bör avsaknaden av UT eller AT leda till avvisning i de fall då det framgår att utlännen har för avsikt att stanna i Sverige för bosättning eller studier eller i övrigt utöver tiden för visering eller den föreskrivna uppehållstillståndsfria tiden."

Därefter gick föredragande statsrådet in på frågan om undantag från huvudregeln om tillstånd före inresa, däribland förlängning av besökstiden under kortare tid än ett år och uppkommande situationer, när omständigheterna är sådana att det skulle framstå som stötande för rättskänslan att kräva att utlännen först lämnat landet. Beträffande beslutsförfarandet anförde statsrådet (s. 36) bl. a. att avsaknad av uppehållstillstånd skulle komma att utgöra grund för avvisning, om det fanns anledning att anta att utlännen avsåg att bosätta sig här för kortare eller längre tid. Den prövning som SIV hade att företa med anledning av en ansökan om

uppehållstillstånd av en inrest utlänning skulle till en början ta sikte på om något sådant undantag förelåg som statsrådet tidigare hade redogjort för. Var detta inte fallet skulle verket besluta om utvisning på grund av avsaknad av erforderligt tillstånd för vistelsen. Enligt statsrådet förutsatte det givetvis att den uppehållstillståndsfria tiden hade gått ut.

Beträffande avvisning på materiella grunder tog föredragande statsrådet särskilt upp frågan huruvida avvisning kunde ske av en person som under den tillståndsfria tiden sökte arbetstillstånd men hade så mycket pengar att han klarade sig under nämnda tid. Därvid anförde statsrådet detta (prop. s. 55 f.): "Genom att söka AT visar han emellertid att han tänker stanna kvar efter utgången av den tillståndsfria tiden men att han behöver arbeta för att försörja sig under sin tänkta vistelse i Sverige. Enligt kommitténs uppfattning bör avvisning kunna ske i en sådan situation. De remissinstanser som har berört frågan delar kommitténs uppfattning. I flera yttranden framhålls vikten av ett klarläggande på denna punkt. Även jag anser att avvisning enligt det nämnda lagrummet skall kunna ske också i fall då det efter inresan, men under den tremånadersperiod då avvisning får ske, framkommer omständigheter som gör det antagligt, att utlänningen avser att stanna kvar utöver den uppehållstillståndsfria tiden och saknar medel för sin avsedda vistelse här. Så torde inte sällan vara fallet när utlänningen ansöker om AT. En bedömning av utlänningens avsikter måste givetvis ske i varje särskilt fall." I specialmotiveringen till 29 § utlänningslagen upprepade statsrådet att omständigheterna i det särskilda fallet blir avgörande vid prövningen (s. 96).

Frågan om tolkningen av bestämmelserna om avvisning har också berörts i proposition 1983/84: 144, som byggde på främst invandrarpolitiska kommitténs betänkande SOU 1983:29. I propositionen (s. 97) redovisas kommitténs uppfattning att en utlänning som uppsökte polisen för att ge in en ansökan om uppehållstillstånd för bosättning inte borde avvisas på formell grund om han upplystes om att uppehållstillstånd enligt huvudregeln måste sökas och beviljas före inresan och därvid avstod från att fullfölja sin ansökan och förklarade sig ha för avsikt att lämna landet senast vid utgången av tremånaderstiden. En förutsättning var enligt kommittén att sökanden kunde bedömas vara en bona fide-besökare. Föredragande statsrådet uttalade i detta sammanhang (prop. s. 101): "Det kan inträffa att en utlänning, under tid då han får vistas här på grund av visering eller som turist, frågar polismyndigheten om möjligheterna att få bosättning här och få tillståndsfrågan prövad under vistelsen här. Detta får inte föranleda ett avlägsnandebeslut, annat än om det finns grund för antagande, att han kommer att kvarstanna efter utgången av den tillåtna vistelsetiden."

Enligt gällande regler står det varje utlänning fritt att få prövat om han kan påräkna att få stanna längre än vad som för tillfället på grund av en författningsregel eller ett särskilt beslut gäller för honom, utan att denna ansökan i sig skall läggas till grund för ett avlägsnande. En helt annan sak är att utlänningen skall informeras om gällande lagstiftning och om att hans ansökan inte grundar någon ny rätt för honom att vistas eller ha anställning här. Polismyndigheten har således, om man inte av formella

eller materiella skäl anser sig själv kunna bifalla ansökan, att med eget yttrande vidarebefordra ansökan till SIV för avgörande (37 och 52 §§ utlänningsförordningen). Detta synes mig skola ske oavsett vilken bedömning man gör i fråga om avvisning. G:s ansökan synes inte ha sänts till SIV.

Grunden för en eventuell missuppfattning synes kunna ligga i synsättet att en ansökan om tillstånd ger uttryck för en avsikt att göra det som ansökan avser, oberoende av utfallet av prövningen. I själva verket kan enligt min mening en ansökan i ett fall som G:s inte ses som annat än ett uttryck för ett önskemål eller en vilja att under en tid vistas och inneha anställning här i landet. Jag har svårt att förstå varför ett sådant önskemål i och för sig måste leda till en misstanke om något illojalt förfarande från utlänningsens sida. En annan sak är att innehållet i en ansökan om att få tillstånd kan ge anledning till en kontroll av utlänningsens personliga förhållanden i syfte att undersöka om han har rätt att vistas i riket och vilka faktiska avsikter han har för framtiden.

Av yttrandena i ärendet och av en handling i polismyndighetens akt, som synes beskriva myndighetens normalrutiner i ärenden av förevarande slag, framgår att frågan om avvisning som regel förfaller om utlännen återtar sin ansökan. Jag har för min del svårt att se logiken i detta. En utlännings som, oavsett de lagliga förutsättningarna härför, har för avsikt att stanna här i landet utöver den tid som för närvarande är tillåten för honom bör då lämpligen, när han gjort misstaget att ge in en ansökan, så snart som möjligt återkalla denna för att inte ha polisens uppmärksamhet riktad mot sig. En utlännings som däremot önskar stanna kvar i landet under längre eller kortare tid men som inte har någon avsikt att överträda gällande regler löper en mycket större risk att omedelbart, om nödvändigt med tvång, avlägsnas ur landet. Det tycks således som om tillämpningen av gällande regler gör att det kan vara mer lönsamt från utlänningsens synpunkt att vara illojal än att försöka följa dessa regler. Det är ett stort problem att många utlännings håller sig undan kontakt med polisen i syfte att få större möjligheter att få stanna i landet. Detta problem kan inte antas bli mindre genom att myndigheterna tillämpar avvisningsreglerna på ett sätt som endast kan betraktas som ologiskt och drakoniskt.

3.2.3 Handläggningen av G:s ansökan

Först skall här konstateras att G:s ansökan, enligt min mening med rätta, i sig inte föranledde något inledande av ett avvisningsförfarande. Carin Ewald har, enligt vad jag har förstått med instämmande av SIV, "försvarat" detta med att polismyndigheten inte har någon skyldighet att avvisa utlännings utan en rätt att göra det. Jag avstår från att närmare analysera vad SIV anfört om att ett avvisningsbeslut i vissa situationer visserligen kan framstå som olämpligt men att det inte torde bedömas som lagstridigt. För egen del vill jag vända på påståendet och säga att det kan vara lagstridigt att besluta om avvisning och ibland olämpligt att låta bli. Annorlunda är det vid tillämpning av 30 § utlänningslagen beträffande avvisning av ifrågasatta terrorister. Där är det fråga om obligatorisk avvisning när förutsättningarna i lagrummet är uppfyllda.

Det finns ingenting att invända mot att det som ett led i utredningen av G:s ansökan gjordes ett besök hos den tilltänkte arbetsgivaren. Vad som enligt polismyndighetens handlingar förekom vid det besöket gav enligt min mening inte anledning att ifrågasätta avvisning av G. Polismyndigheten ansåg emellertid motsatsen.

För tillämpning av den först angivna grunden, 28 § första stycket p. 1 utlänningslagen, att G. saknade för sin vistelse giltigt tillstånd ("formell" avvisningsgrund), förutsattes, som lagregeln torde vara att förstå, ett antagande om att G. redan vid inresan i Sverige hade haft för avsikt att stanna här utöver tillåten tid eller ta anställning här. Vad som anförs därom ger enligt min mening ganska starkt stöd för motsatt antagande. Jag anser därför att det var felaktigt att åberopa denna formella grund.

Övriga angivna skäl för avvisning är av "materiell" natur (29 § utlänningslagen). Först har här upptagits "att det kan antagas att han saknar medel för sin vistelse ävensom för sin hemresa". Att beakta är här att G. hade en garant som hade åtagit sig att svara för hans uppehälle och att han innehade en flygbiljett till Nairobi. Att mot dessa förhållanden åberopa angivna avvisningsskäl är häpnadsväckande och tyder närmast på att Carin Ewald skrivit under beslutet utan närmare tanke på de angivna grunderna.

Vad slutligen beträffar avvisningsgrunden att "det skäligen kan antagas att han kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd" vill jag först hänvisa till vad jag tidigare har anfört om betydelsen för avvisningsfrågan av att en ansökan har gjorts och vidhållits. Vad som har varit avgörande för bedömningen tycks emellertid ha varit att G. faktiskt utan tillstånd arbetade hos det företag som angivits i anmälan. Polismyndigheten har anfört att det saknade betydelse att G. uppgivit sig inte ha erhållit någon ersättning.

Min fråga i remisserna om särskilda bedömningsnormer för s. k. kulturarbetare hänför sig till just den angivna situationen. Om man anträffar en utlänning när han är sysselsatt med normalt fabriksarbete torde det finnas all anledning anta att han är anställd vid företaget. Om det är nödvändigt att avlägsna honom ur landet är en annan sak. Det har i ärendet inte ifrågasatts att G. skulle ha varit något annat än han och andra personer uppgivit, nämligen en filmanimator som arbetade som free-lancer. För att utöva filmanimation torde det vara nödvändigt att ha tillgång till viss materiel och någon teknisk utrustning. Mot bakgrund av detta och övriga omständigheter kan jag inte finna något egendomligt i uppgiften att filmföretaget ställt sina lokaliteter och viss materiel till G:s förfogande.

En faktor som är av stor betydelse i sammanhanget är att kravet på arbetstillstånd hänför sig till anställning här i riket eller arbete här på grund av anställning utomlands. För arbete under andra premisser än dessa krävs inte något särskilt tillstånd. Med hänsyn härtill och till de uppgivna faktiska förhållandena, vilka synes trovärdiga, kan jag inte inse att avvisning lagligen kunnat ske på denna grund heller.

3.3 Anståndet med verkställigheten

Strax innan verkställighet av avvisningsbeslutet skulle ske, då G. redan befann sig på flygplatsen, meddelades plötsligt anstånd med denna. Mot bakgrund av myndigheternas tidigare agerande framstår detta som en förvånansvärd inkonsekvens. Carin Ewald har angivit att G:s avsikt att delta i en filmfestival i slutet av november hade medfört tveksamhet. Av olika skäl framstår detta som en efterhandskonstruktion. Då anståndsbeslutet i sig knappast kan anses ha varit till nackdel för G. har jag emellertid inte funnit tillräcklig anledning att göra någon närmare utredning av detta förhållande.

4 Avslutning

Jag har i detta beslut funnit att polismyndigheten förfarit felaktigt genom att underlåta att vidarebefordra G:s ansökan till SIV. Detta är desto mer beklagligt som denna enligt de interna anvisningarna borde ha haft goda möjligheter att vinna bifall. I själva verket tycks det som om G. före ansökan ordentligt tagit reda på förutsättningarna för att få vistas här under en tilläggsperiod.

Vidare anser jag, trots SIV:s uppfattning om det möjliga häri, att avvisningsbeslutet var lagstridigt. Även om det här i stora delar rör sig om bedömningsfrågor anser jag mig kunna fastslå att beslutet inte ligger inom ramen för vad utlänningslagens regler tillåter.

Vad som förekommit i ärendet kan vid första anblick framstå som utslag av oginhet och utlänningsfientlighet. Emellertid torde förklaringen till det inträffade i första hand stå att finna i konstruktionen av reglerna i utlänningslagen och den resursbrist som under avsevärd tid har präglat inte minst SIV:s verksamhet. För att arbetsmängden hos SIV inte skulle komma på en än mer orimlig nivå har verket haft ett intresse av att så många utlännningar som möjligt av dem som inte har rätt att vistas här i landet blir avvisade genom polisens försorg. Denna möjlighet föreligger endast inom tre månader från utlänningsinresa. Därefter kan det endast bli fråga om utvisning, något som bara SIV kan besluta om. Därtill kommer att beslut om utvisning inte kan verkställas före laga kraft. Även arbetssituationen i arbetsmarknadsdepartementet skall tidvis ha varit hårt ansträngd.

Jag har i samband med bl. a. inspektioner från olika polismyndigheter hört påstående om att de känner sig utsatta för en mer eller mindre stark press från SIV att utnyttja avvisningsinstitutet i större utsträckning än vad polismyndigheten egentligen ansett motiverat. Det verkar således sannolikt att vad som inträffat i detta ärende mer är ett resultat av brister i systemet för handläggning av utlänningsärenden än av enskilda befattningshavares försummelser.

Mot bakgrund av det anförda har jag inte funnit skäl att ifrågasätta något personligt ansvar för någon tjänsteman. Däremot finner jag anledning att överlämna ett exemplar av detta beslut till vardera arbetsmarknadsdepartementet och riksdagens socialförsäkringsutskott för beaktande vid den pågående översynen av utlänningslagen. I anslutning därtill vill jag

framhålla att jag inte anser det vara önskvärt att de bestämmelser som rör utläningar på tillfälligt besök här i landet blir ytterligare åtstramade. Tvärtemot är det enligt min mening angeläget att reglerna får en sådan utformning och myndigheterna sådana resurser att det internationella utbytet på t. ex. det kulturella området inte försväras och rättssäkerheten även för utläningar hålls på en godtagbar nivå.

Wranghult hemställde i sin skrivelse om JO:s prövning huruvida myndighetsmissbruk eller annat fel eller försummelse förekommit vid handläggningen av ifrågavarande utlänningsärende. Min prövning har utmynnat i att det förekommit fel och försummelser men att det inte begåtts myndighetsmissbruk i den mening som uttrycket givits i brottsbalken.

Polismyndigheters och invandrarverkets tillämpning av reglerna i utlänningslagen om s. k. direktavvisning av asylsökande

(Dnr 15-1988, I, och 698-1988, II)

JO Wigelius meddelade den 30 december 1988 beslut i två ärenden angående tillämpningen av reglerna i utlänningslagen om direktavvisning av asylsökande. Besluten redovisas här i sin helhet.

I

Inledning

A.C. anlände den 10 september 1987 till Landvetters flygplats. Han saknade identitetshandlingar samt uppgav att han kom från Libanon, att han var statslös och att han ansökte om politisk asyl. Han upplyste också om att han hade sin far och en bror i Norsborg. Samma dag beslöt polismyndigheten i Göteborg att A.C. skulle tas i förvar, eftersom det förelåg sannolika skäl för avvisning och hans identitet var oklar.

Beslutet om förvar hävdades den 15 september 1987, sedan advokaten Hans Engström, som sedermera kom att bli A.C:s ombud i ärendet, ingett fotografier utvisande att A.C. hade deltagit i strider i Libanon och att han också hade skadats i striderna.

Ärendet överfördes därefter till polismyndigheten i Huddinge, där s. k. B-utredning angående A.C:s skäl att komma till Sverige företogs. Av anteckningarna från förhör med A.C. framgick att denne var analfabet, att han deltagit i strider i Beirut under åren 1977–1984 och att han varit med i kristna grupperingar och stridit mot bl. a. syriska trupper. Under utredningen framkom det också att A.C. var medborgare i Syrien.

Polismyndigheten i Huddinge (polisintendenten Leif Oscarsson) beslöt den 23 november 1987 att A.C. skulle avvisas med stöd av 28 § 1. och 29 § första stycket 1. i utlänningslagen. I beslutet antecknades att de skäl A.C.

åberopat för att inte vilja återvända till Syrien (hemlandet) kunde lämnas utan avseende. Vidare antecknades att verkställighet skulle ske till Syrien och inte till Libanon. Samma dag beslöt statens invandrarverk efter anmälan enligt 37 § utlänningslagen att inte överta ärendet.

A.C. delgavs beslutet om avvísning den 7 december 1987, samtidigt som polismyndigheten beslöt att han skulle tas i förvar med stöd av 50 § första stycket utlänningslagen. I beslutet antecknades att A.C. i förhör förklarar att han inte frivilligt skulle komma att medverka till verkställighet till Libanon eller Syrien, vilken var nära förestående. Det kunde därför enligt polismyndigheten befaras att han skulle hålla sig undan. A.C. fick del av beslutet genom tolk, vilken också, enligt anteckning på beslutet, förklarade hur beslutet kunde överklagas. Den 8 december 1987 påbörjades ett försök att verkställa avvísningen till Libanon. Detta misslyckades dock.

Statens invandrarverk beslöt den 21 november 1988 på grund av överklagande från A.C. att upphäva avvísningsbeslutet och att bevilja honom permanent uppehållstillstånd. Hans ansökningar om resedokument och flyktförklaring avslogs däremot. Som skäl för sitt beslut anförde invandrarverket att grund för avvísning av A.C. hade förelagat enligt de av polismyndigheten åberopade lagrummen, att A.C. inte var flyktling enligt 3 § utlänningslagen eller enligt 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning och att det inte heller förelåg sådana omständigheter som avses i 6 § utlänningslagen. Med hänsyn till vad som framkommit bedömde verket emellertid att avvísningen av A.C. för närvarande inte kunde verkställas.

Klagomålen

I en skrivelse, som kom in till JO den 4 januari 1988, anförde Hans Engström på A.C:s faders och broders vägnar klagomål mot polismyndigheten i Huddinge och statens invandrarverk i följande hänseenden. A.C. hade inte erhållit någon besvärshänvisning och då han hade tagits i förvar för verkställighet endast några timmar efter delgivning av beslutet om avvísning hade han frånhänts en effektiv klagorätt. – I polisutredningen hade förekommit åtskilliga oklarheter som A.C. velat tillrättalägga med sitt ombud. Han hade inte fått tillfälle till detta efter förvarstagandet. Ombudet hade inte kontaktats under handläggningens gång. – Statens invandrarverk borde ha kunnat förutse verkställighetshindret med hänsyn till tidigare misslyckade verkställigheter till hamnstaden Jouneh i Libanon. – Engström ansåg att invandrarverket borde uttala sig om tidpunkten för behandlingen av en begäran den 7 december 1987 om inhibition.

Utredning

Yttrande från polismyndigheten i Huddinge

Klagomålen remitterades till polismyndigheten i Huddinge för upplysningar och yttrande, varvid särskilt angavs att skälen till att ärendet inte hade överlämnats till invandrarverket borde belysas. I remissvaret anförde t.f. polismästaren Margareta Linderoth följande.

De skäl A.C. åberopat till stöd för sin asylansökan är nedtecknade i B-utredningen. A.C. har sammanfattningsvis påstått att han vid ett eventuellt återvändande till Libanon skulle riskera bestraffning för att han rymt från en militärförläggning. Beträffande hemlandet Syrien påstod A.C. att han om han sändes dit skulle bli dödad, eftersom han i Libanon deltagit i strider mot syriska förband. Dessutom har han enligt en senare upprättad promemoria påstått sig riskera problem i Syrien p.g.a. att han inte fullgjort sin värnplikt där.

Enligt utredningsmannen har denna senare uppgift lämnats vid asylförhöret men ej blivit nedtecknad däri. Orsaken härtill har inte kunnat utrönas.

Jag har i direktiv till chefen för utlänningsroteln påpekat vikten av att *samtliga* uppgifter som kommer fram vid förhöret också nedtecknas i protokollet.

Polismyndigheten fattade beslut om avvísning med kännedom om båda de påstående A.C. åberopat mot att återvända till Syrien. Beslutet grundade sig på den praxis som utvecklats i avvísnings/övertagande-ärenden av motsvarande slag. Polismyndigheten fann för sin del att avvísning lämpligen borde ske till Syrien (81 § 2 st UtIL). Genom invandrarverkets beslut i anmälningsärendet framgår att verket inte ansåg att hinder förelåg mot verkställighet till vare sig Syrien eller Libanon. Under verkställighetskedet beslutade polismyndigheten sedermera att verkställighet skulle ske till Libanon. Bakgrunden härtill var bl. a. att familjen E. samma dag skulle förpassas till Libanon.

Advokat Engström tar i klagomålen till JO upp följande påstådda brister i handläggningen av ärendet:

1) A.C. har inte förstått innebörden av meddelade beslut och har ej erhållit besvärshänvisning.

Polismyndigheten ställer sig frågande till detta påstående. Såväl avvísningsbeslutet som förvarsbeslutet har muntligen på arabiska delgivits A.C. i sin helhet. Till båda besluten har givits besvärshänvisning.

2) A.C. har genom att tas i förvar frånhänts en effektiv klagorätt och har inte givits tillfälle att samråda med sitt ombud.

Det kan möjligen hävdas att förvarstagna utlännningar generellt har sämre möjlighet att effektivt utnyttja sin möjlighet att överklaga. För A.C:s del har inskränkningen dock inte varit större än att Engström redan samma dag kunnat inge besvär till invandrarverket. Beträffande A.C:s möjligheter att samråda med Engström kan endast konstateras att A.C. under tiden i förvar inte varit underkastad några restriktioner i fråga om besök eller telefonsamtal.

3) Avvísningsbeslutet 1987-11-23 har inte delgivits sökanden förrän 1987-12-07.

Asylförhör hölls med A.C. den 21 oktober 1987. På grund av hög arbetsbelastning vid utlänningsroteln föredrogs ärendet för polisintendenten först den 23 november. Sedan avvísningsbeslut meddelats kallades A.C. skriftligen för delgivning den 7 december 1987.

Som polismyndigheten påpekat i skrivelse till Engström 1987-12-15 borde han som ombud ha underrättats om meddelat beslut. Polismyndigheten hänvisar i denna del till nämnda skrivelse.

När det gäller frågan om vid vilken tidpunkt A.C. borde ha delgivits är saken emellertid enligt polismyndighetens uppfattning inte lika klar.

Först kan konstateras att det i och för sig är otillfredsställande att onormalt lång tid förlöt mellan asylförhör och beslut. Detta har berörts

ovan. I vissa fall kan avvisningsbeslut delges redan i samband med förhöret. Vanligare är dock — i vart fall för Huddingepolisens del — att utlännings efter asylförhör kallas tillbaka vid en senare tidpunkt för delgivning av beslut. Många gånger är detta förfaringsätt nödvändigt därför att beslutsfattaren inte finns tillgänglig. På detta sätt kan utlänningsen samtidigt delges både polismyndighetens avvisningsbeslut och invandrarverkets beslut i övertagandefrågan. Genom att delge avvisningsbeslutet vid en tidpunkt som ligger närmare verkställigheten minskar risken för att utlänningsen behöver tas i förvar. Tiden i förvar minskar också i motsvarande mån. Mot detta kan anföras att genom en senarelagd delgivningstidpunkt kortas den tid utlänningsen har på sig för att förbereda och genomföra sitt överklagande.

Polismyndigheten skulle med tillfredsställelse motse JO:s synpunkter på frågan om vid vilken tidpunkt delgivning av avvisningsbeslut lämpligast bör ske. Asylutredningen berör frågan i sitt betänkande "Rättssäkerheten vid direktavvisningar" (SOU 1986:48 sid 50), men konstaterar endast att båda förfaringsätten förekommer.

I den av Margareta Linderöth angivna skrivelsen den 15 december 1987 anförde polismästaren C.-M. Adner att anledningen till att Engström inte under hand underrättats om meddelade beslut måste tillskrivas "den mänskliga faktorn". Eftersom arbetsbelastningen vid myndighetens utlänningsrotel sedan lång tid varit mycket hög och med hänsyn till att det inte var vanligt förekommande med ombud i avvisningsärenden, hade enligt Adner informationen till Engström av misstag kommit att förbises. Detta beklagades av polismyndigheten.

Yttrande av statens invandrarverk m. m.

Klagomålen remitterades också till statens invandrarverk för upplysningar och yttrande, varvid angavs att yttrandet särskilt borde belysa skälen till att ärendet inte övertogs av verket. I verkets yttrande anfördes detta.

Såsom framgår av JO:s PM 1988-01-26 anmälde polismyndigheten i Huddinge den 23 november 1987 avvisningsbeslut rörande A.C. i enlighet med reglerna i 37 § utlänningslagen. Polismyndigheten anförde i avvisningsbeslutet att de skäl A.C. åberopat mot att återvända till Syrien kunde lämnas utan avseende och att avvisningen skulle verkställas till Syrien. SIV delade polismyndighetens bedömning och beslutade samma dag att inte överta ärendet. Dessutom bedömde SIV att avvisningen även kunde verkställas till Libanon.

När det gäller SIV:s beslut att inte överta ärendet kan till en början konstateras att såväl polismyndigheten som SIV bedömt att A.C. är syrisk medborgare. A.C. saknar pass och andra officiella identitetshandlingar men har uppgett att han är född i Syrien av syriska föräldrar och att familjen sedan ca 20 år tillbaka varit bosatt i Libanon. Vidare framgår att han är kristen och tillhör den syriska-ortodoxa kyrkan samt att han i Libanon varit ansluten till de kristna falangisternas milis och aktivt deltagit i strider för falangisterna. De skäl han åberopat mot att återvända till Syrien eller Libanon härrör sig i huvudsak till hans aktivitet som aktivt stridande milisman.

Såvitt framgår av handlingarna har A.C. under ett antal år deltagit i de strider mellan olika politiska och religiösa fraktioner som under lång tid.

med varierande styrka och intensitet, pågått i Libanon. Såvitt framgår har han inte haft någon ledande befattning utan enbart deltagit som menig soldat och han har inte på något speciellt sätt utmärkt sig vare sig under strid eller på annat sätt. Han har inte heller deltagit i sin organisations politiska arbete eller i övrigt varit politiskt engagerad.

Vidare framgår att han inte sedan 1983/1984 deltagit aktivt i strid utan enbart legat i förläggning. A.C. har även uppgett att han under sin tid i Libanon inte på något sätt varit förföljd. Mot bakgrund av ovanstående har SIV bedömt att A.C:s verksamhet varit av sådan art och omfattning att vad han åberopat i denna del kunnat lämnats utan avseende. Verkets uppfattning är således att enbart omständigheten att A.C. deltagit i strider på ovan nämnda sätt inte utgör tillräckliga skäl för att ärendet skall övertas. Detta gäller i fråga om återsändande såväl till Libanon som till Syrien och oaktat A.C. är syrisk medborgare.

Vad beträffar frågan om SIV bort förutse att A.C. skulle nekas inträde i Libanon kan konstateras att SIV kontinuerligt bevakar verkställighetsproblematiken såväl vad gäller Libanon som andra länder. Detta sker främst genom kontakter med de svenska utlandsmyndigheterna, med polismyndigheterna och genom att ta del av s. k. verkställighetspromemorior. Det är således väl känt för SIV att de libanesiska myndigheterna är restriktiva när det gäller återresor för personer som inte är libanesiska medborgare och som inte kan uppvisa gällande återresetillstånd till Libanon samt att verkställighet av avlägsnandebeslut till Libanon i ett antal fall misslyckats på grund av nekad inresa. I vissa fall har verkställigheten däremot gått att genomföra trots att den av- eller utvisade vare sig varit libanesisk medborgare eller innehaft återresetillstånd. Förutsättningen har i dessa fall varit att man med andra handlingar än pass eller på annat sätt kunnat visa att utlänningen varit bosatt i Libanon. Med hänsyn härtill samt att de libanesiska myndigheternas inställning i frågan varierat från tid till annan saknas enligt SIV:s mening skäl att undantagslöst underlåta verkställighet i ärenden där problem kan förväntas. Ett stort antal av de personer vilka löper risk att av- eller utvisas saknar pass och identitetshandlingar eller har handlingar som är ofullständiga eller oriktiga och i sådana fall kan mycket sällan på förhand garanteras att inresa tillåts i det land till vilket verkställighet skall ske. Osäkerhet i denna fråga föreligger således i många fall och det är enligt SIV inte acceptabelt att enbart avsaknad av pass- och identitetshandlingar skall leda till att avlägsnandebeslut inte kan fattas eller i vart fall att verkställighet underlåts. Avgörande skall i stället vara en bedömning från fall till fall varvid stor hänsyn skall tas till eventuella humanitära skäl som bör medföra att vederbörande inte onödigtvis utsätts för ett verkställighetsförsök, där risk för misslyckande kan föreligga.

I A.C:s fall framstod det som helt klart att han varit bosatt i Libanon och han innehade ett intyg från syrisk-ortodoxa kyrkan i Libanon vilket i vissa andra ärenden varit en bidragande omständighet till att inresa tillåts. Eftersom A.C. dessutom reste ensam och var frisk bedömde SIV, sedan de åberopade sakskalet lämnats utan avseende, att rimliga förutsättningar för att genomföra en verkställighet förelåg.

Vad slutligen gäller överklagande av avvisningsbeslutet samt inhibitionsyrkandet så har detta framförts i en skrivelse daterad 1987-12-07 från advokaten Engström. Skrivelsen har insänts till SIV per telefax och är inkomststämplad hos SIV 1987-12-08. Exakt vilken tidpunkt skrivelsen nådde handläggande sektion är inte känt men enligt tjänsteanteckning i SIV:s dossier angående A.C. togs telefonkontakt med polismyndigheten i Huddinge 1987-12-08 kl. 09.15 för att få besked om planerad avgångstid.

Av samtalet framkom att A.C. redan lämnat Arlanda med flyg och att verkställighet därmed fick anses ha skett. Yrkandet om inhibition lämnades därför utan åtgärd av SIV vilket också per telefon meddelades advokaten Engström samma dag. SIV bedömer att inhibitionsyrkandet handlagts med den skyndsamhet som kan krävas och vill samtidigt erinra om möjligheten att framföra inhibitionsyrkanden till SIV:s beredskapstjänsteman i fall där verkställighet skall ske utanför ordinarie tjänstgöringstid.

Engström kom in med yttrande över remissvaren.

Bedömning

Avvisningsbeslutet m. m.

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen anges att den offentliga makten utövas under lagarna. Härigenom har den s. k. legalitetsprincipen grundlagsfästs, vilket innebär att myndigheterna är skyldiga att följa gällande lag i sin verksamhet.

De lagrum som det i första hand är fråga om i detta ärende är 33, 34 och 37 §§ utlänningslagen. I 33 § anges bl. a. att, om en polismyndighet anser att det föreligger skäl till avvisning enligt 28 eller 29 § utlänningslagen men utlännningen påstår att han i det land, som han skulle komma att sändas till, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse, ärendet skall överlämnas till statens invandrarverk som så snart som möjligt skall besluta i ärendet. Detsamma skall gälla, om utlännningen påstår att han i det landet inte är skyddad mot att sändas till ett land där han löper denna risk. Om utlännningens påstående är uppenbart oriktigt, skall enligt samma lagrum ärendet inte överlämnas till invandrarverket.

Enligt 34 § gäller vad som sägs i 33 § om överlämnande av ärende även, när utlännningen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där. Ärendet skall dock inte överlämnas till invandrarverket bl. a. om de skäl som utlännningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende.

Om en polismyndighet har avvisat en utlännning i fall som avses i 33 eller 34 §, skall enligt 37 § beslutet skyndsamt anmälas till statens invandrarverk, som därvid genast skall besluta om verket skall överta ärendet eller inte. Ärendet skall övertas, om utlännningens påstående inte är uppenbart oriktigt eller, i fall som avses i 34 §, de åberopade omständigheterna inte kan lämnas utan avseende.

Beträffande innebörden i gällande rätt av uttrycken "är uppenbart oriktigt" och "kan lämnas utan avseende" hänvisar jag till den redogörelse för bl. a. uttalanden i olika lagstiftningssammanhang som asylutredningen lämnade i sitt slutbetänkande "Rättssäkerheten vid direktavvisningar", SOU 1986:48, s. 22 f. Jag vill här bara peka på två uttalanden av riksdagsutskott. Arbetsmarknadsutskottet anförde i sitt betänkande 1977/78: 30, s. 18, att en utlännings påstående om politisk förföljelse kan "lämnas åsido endast i helt klara fall, exempelvis därför att han kommer från ett land där förhållandena utesluter risk för förföljelse". Socialförsäkringsutskottet uttalade i betänkandet 1983/84:30, s. 15, att enligt gällande bestämmelser praktiskt taget alla fall skulle överlämnas till invandrarverket.

Jag har i flera olika fall reagerat mot tillämpningen av de bestämmelser som här är aktuella. Senast uttalade jag i ett ärende, som avsåg behandlingen av två libanesiska familjer som avvisats av en polismyndighet, avslutningsvis detta (JO:s ämbetsberättelse 1988 – 89 s. 94): ”Rädda Barnen har i sin anmälan inte särskilt tagit upp frågan om det varit riktigt av polismyndigheten att direktavvisa familjerna F. och H. och av SIV att inte överta ärendena. För egen del är jag benägen att anse att utvecklingen i dessa ärenden haft sin egentliga grund i den av myndigheterna redovisade ståndpunkten att familjernas skäl av politisk-humanitär natur kunnat lämnas utan avseende i enlighet med ordalydelsen i 34 § utlänningslagen. Polismyndigheternas möjligheter att avvisa utläningar som anför skäl av politisk natur för att få stanna i Sverige är enligt lagförarbeten och andra uttalanden avsedda att utnyttjas i ett fåtal fall av okomplicerad natur. Det har således inte förutsatts av lagstiftaren vid utformningen av handläggningsreglerna att polismyndigheter skulle komma att hantera ärenden med sådana komplikationer som är aktuella här. Likväl har detta kommit att bli en icke ovanlig företeelse. För egen del vill jag ifrågasätta om inte lagbestämmelsen om skyldighet för polismyndighet att överlämna avvisningsärenden till SIV har förlorat allt innehåll när polismyndigheten med stöd av SIV kunnat finna att sådana skäl som familjerna F. eller H. anfört för sin ansökan att få uppehållstillstånd i Sverige kunde lämnas utan avseende.”

Omständigheterna i förevarande fall är av liknande slag och mitt tidigare uttalande kan också appliceras här. Att, som polismyndigheten i Huddinge och statens invandrarverk har gjort, mot bakgrund av gällande lag och uttalanden i förarbeten hävda, att de skäl som åberopas av en person, som kommer från en av världens f. n. politiskt mest instabila och av krigshandlingar drabbade regioner och som visat att han tidigare deltagit i strider där, kan lämnas utan avseende, skulle enligt min mening närmast kunna betraktas som lagtrots. Den reglering som beslutats av riksdagen och som grundar sig på internationella rekommendationer och starka rättssäkerhetshänsyn har i detta fall helt satts åt sidan. Detta anser jag stå i strid med legalitetsprincipen i regeringsformen.

I och för sig anser jag att besluten att avvisa A.C. och att inte överta ärendet faller under bestämmelsen i 20 kap. 1 § brottsbalken om myndighetsmissbruk. Emellertid finner jag inte anledning att försöka utkräva ett straffrättsligt ansvar för beslutsfattarna i det aktuella ärendet. Detta har sin grund i att den s. k. praxis som föreligger och som torde vara betingad av olika praktiska förhållanden enligt min uppfattning är förankrad på åtminstone verksledningsnivå inom statens invandrarverk. Huruvida det finns godkännanden på ännu högre nivå ankommer det inte på mig att bedöma. I vart fall skulle det i denna situation vara oskäligt att ställa enskilda beslutsfattare till svars för åsidosättandet av lagreglerna.

Jag vill betona att jag med det anförda inte avsett att ta ställning till frågan om de skäl som A.C. anförde för uppehållstillstånd i Sverige var tillräckliga. Det är möjligt att så inte var fallet. Den motivering härför som invandrarverket har lämnat i yttrandet hit och som skulle ha passat väl i ett beslut av verket efter överlämnande är emellertid så fylld av bedöm-

ningar av den aktuella situationen i Libanon och Syrien och A.C:s levnadsförhållanden att det redan därigenom framstår som klart att ärendet från början borde ha handlagts av den centrala utlänningsmyndigheten. En tillämpning fullt ut av den "praxis" som det talas om i detta ärende skulle medföra att invandrarverket skulle svara för bifall till asylansökningar medan polismyndigheterna skulle få stå för avslagen.

Beslutsdelgivningen m. m.

Polismyndigheten i Huddinge har mot bakgrund av vad Engström anfört önskat JO:s synpunkter på frågan om vid vilken tidpunkt delgivning av avvisningsbeslut lämpligast bör ske. Enligt min mening framstår det som ganska självklart att ett sådant beslut skall delges sökanden så snart som det är praktiskt möjligt. Denna fråga har rättsligt sett inte något samband med verkställigheten eller användandet av tvångsmedel. Att delgivningstidpunkten på sina håll har kommit att styras av taktiska skäl synes mig ha samband med att somliga polismyndigheter mer eller mindre rutinmässigt tar i förvar de utläningar som förklarar sig vidhålla sin ansökan i avvaktan på verkställighet. Om förvarsbesluten i enlighet med vad som torde vara lagstiftarens mening begränsades till de fall, där det finns konkreta indikationer på att utläningen tänker hålla sig undan, skulle enligt min uppfattning de aktuella problemen drastiskt minska i betydelse.

I det aktuella ärendet förflöt två veckor mellan beslutsdagen och delgivningen. Utredningen ger inte klart vid handen vad som förorsakat dröjsmålet. Om det varit så, vilket vissa omständigheter kan tyda på, att skälet därtill varit att verkställigheten skulle kunna planeras till en tidpunkt nära delgivningen, anser jag enligt det ovan anförda att dröjsmålet inte kan godtas.

Utredningen i ärendet har inte varit särskilt inriktad på frågan om skälen för tagandet av A.C. i förvar. Jag vill ändå notera att jag i handlingarna inte funnit några särskilda omständigheter, som kunnat läggas till grund för antagandet att A.C. skulle hålla sig undan.

Verkställighetsförsöket

Frågor om det praktiska genomförandet av en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har mycket litet med rättstillämpning att göra och passar därför mindre väl för JO att pröva. En sådan prövning bör i allt fall göras med utgångspunkt i ett flertal ärenden. Jag har inte något sådant underlag. Statens invandrarverk har emellertid anfört att hänsyn skall tas till humanitära skäl som bör medföra att vederbörande inte onödigtvis utsätts för ett verkställighetsförsök, där risk för misslyckande kan förekomma. Mot bakgrund av denna enligt min mening riktiga ståndpunkt vill jag endast framhålla att myndigheterna knappast skulle ha kunnat kritiseras om man avstått från försöket att verkställa beslutet om avvisning av A.C.

Övrigt

Engström har klagat över att han som ombud inte fått del av avvisningsbeslutet. Detta har av polismyndigheten i särskild skrivelse till honom beklagats med förklaring att det rört sig om ett förbiseende. Med hänsyn härtill saknas det skäl för mig att gå vidare i saken. Inte heller vad som i övrigt förekommit i ärendet ger mig anledning till någon särskild åtgärd eller något uttalande.

Jag finner skäl att överlämna en kopia av detta beslut för kännedom till riksdagens konstitutionsutskott och socialförsäkringsutskott samt till arbetsmarknadsdepartementet.

II

Inledning

Vid min inspektion av polismyndigheten i Malmö polisdistrikt den 7–11 december 1987 uppmärksammades vid granskningen av utlänningsärenden bl. a. ärendena 6733–6734/87, vari omständigheterna var följande:

Makarna X., ungerska medborgare, ansökte den 19 oktober 1987 om politisk asyl hos polismyndigheten i Malmö. Mannen uppgav att han under många år blivit trakasserad av myndigheterna på grund av hans vägran att ansluta sig till kommunistpartiet. Hustrun angav att hon hade fått svårigheter på sin arbetsplats till följd av makens problem med myndigheterna. Polisöverintendenten Mats Sjögren beslutade samma dag om avvisning av makarna X. med stöd av 28 § 1. och 29 § 1. utlänningslagen. Som grund härför angavs bl. a. att de skäl makarna åberopat för att inte vilja återvända till hemlandet kunde lämnas utan avseende. Sedan polismyndigheten enligt 37 § utlänningslagen anmält avvisningsbesluten till statens invandrarverk, beslutade verket den 20 oktober 1987 att inte överta ärendena. Makarna X. överklagade besluten om avvisning och begärde inhibition av verkställigheten. Invandrarverket beslutade den 22 oktober att inte inställa verkställigheten. Detta beslut ändrades den 23 oktober, då verkställigheten inställdes längst till den 29 oktober. S. k. B-utredning företogs den 28 oktober, varefter invandrarverket dagen därefter beslöt att inställa verkställigheten tills vidare. — Makarna X. hölls i förvar i allmänna häktet i Trelleborg under tiden 23–29 oktober 1987.

Jag anförde följande till inspektionsprotokollet:

”Om en polismyndighet anser att det föreligger skäl till avvisning enligt 28 eller 29 § utlänningslagen, men utlänningsinstansen påstår att han i det land han skulle komma att sändas till löper risk bl. a. att bli utsatt för politisk förföljelse, skall enligt 33 § utlänningslagen ärendet överlämnas till statens invandrarverk. Detta skall dock inte göras om utlänningsinstansens påstående är uppenbart oriktigt. Motsvarande regel gäller enligt 34 § när utlänningsinstansen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där. Överlämnande skall i dessa fall inte ske om de skäl som utlänningsinstansen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas

utan avseende. I 37 § utlänningslagen föreskrivs vidare att polismyndighets beslut om avvisning i fall som avses i 33 och 34 §§ skyndsamt skall anmälas till statens invandrarverk, som genast skall besluta om verket skall överta ärendet eller inte.

Det kan – mot bakgrund av vad som uttalats av regering och riksdag i samband med tillkomsten av utlänningslagen och i olika sammanhang därefter – ifrågasättas om förutsättningarna enligt 33 och 34 §§ utlänningslagen förelegat för att polismyndigheten skulle kunna underlåta att överlämna ifrågasatt ärenden till invandrarverket. Jag beslutar därför att anmoda polismyndigheten att avge yttrande i fråga om denna underlåtenhet och statens invandrarverk att avge yttrande i fråga om dess beslut att inte överta ärendena.

Yttrandena bör vidare avse det förhållandet att polismyndigheten av beslutsmotiveringen att döma inte bedömt makarna X:s ansökningar som avseende politisk asyl utan uppehållstillstånd med stöd av 6 § utlänningslagen.”

Yttranden

Polismyndigheten (tf. länspolismästaren Gustaf Andersson) hänvisade inledningsvis till upplysningar och yttrande som inhämtats från beslutsfattaren i ärendena, polisöverintendenten Mats Sjögren. Denne anförde följande:

De omständigheter som låg till grund för polismyndighetens beslut – redovisade i en promemoria den 19 oktober 1987 – var sammanfattningsvis dessa.

Makarna X. ansökte den 19 oktober 1987 om politisk asyl hos polismyndigheten i Malmö. Mannen hade under tiden 1971–1984 varit anställd i ett företag där han mellan 1975 och 1984 varit facklig företrädare. Från företagets sida önskade man att han skulle ansluta sig till kommunistpartiet vilket han vägrade eftersom det stred mot hans politiska uppfattning. Hans vägran ledde till att han 1984 fick sluta sin anställning. Han har därefter haft diverse kortare anställningar och även varit sjuk en tid. Sedan 1984 har myndigheterna trakasserat honom genom att emellanåt – senast i september 1987 – göra husrannsakan i bostaden. Vid ett tillfälle – 1984 – misshandlades han i samband med att polisen kom till bostaden. Hustrun uppgav att hon i följd av makens problem med myndigheterna fått problem på sin arbetsplats och där utsatts för sexuella trakasserier.

Vad först gäller polismyndighetens underlåtenhet att överlämna de båda ärendena enligt 34 § utlänningslagen (UL) får jag anförda följande:

Den nu gällande ordningen om skyldighet för en polismyndighet att – i de fall då ett avvisningsbeslut enligt 28 eller 29 § UL meddelas för en asylsökande – anmäla beslutet till statens invandrarverk, som avgör om verket skall överta ärendet eller om beslutet får verkställas, infördes 1980. I olika skrivelser, utredningar och departementsuttalanden har den åsikten framförts att polismyndigheterna, i betydligt större utsträckning än vad som förutsattes när anmälningssystemet infördes, kommit att fatta beslut i asylärenden.

Problemet har bl. a. behandlats av asylutredningen som, i betänkandet Rättssäkerheten vid direktavvisningar (SOU 1986:48, s. 54) vid sin genomgång av praxis, har funnit att polismyndigheterna i viss utsträckning grundar sina beslut på ställningstaganden i sak, exempelvis i fråga om vad som är svensk praxis i något hänseende och i fråga om sanningshalten i ett påstående. Ärendegenomgången visar, enligt asylutredningen, emellertid också att en procedur som skulle medge direktavvisning endast i fall där en flyktingskapsbedömning i sak över huvud taget inte aktualiseras skulle bli så ineffektiv att utlänningslagens intentioner kan komma att äventyras, såvitt avser de materiella bestämmelserna.

Asylutredningen anför vidare:

”Nuvarande handläggningsordning kan ge upphov till osäkerhet om var ansvaret för avvsningsbeslutet vilar. Som IPOK tidigare hävdad kan man inte bortse ifrån risken för att benägenheten hos SIV att bekräfta ett av polismyndigheten fattat beslut kan vara större än benägenheten skulle vara att fatta beslutet på egen hand. Samtidigt finns en risk för att polismyndigheten låter sig påverkas av tidigare avgöranden, där SIV inte övertagit anmälda ärenden på grund av särskilda förhållanden eller på grund av särskilda insikter hos SIV:s personal som polismyndigheterna inte besitter. Även om SIV underhand informerar polismyndigheten om skälen till att ärenden övertas, kan man inte bortse ifrån att ett förfarande av denna art inrymmer en viss osäkerhet och grogrund för missförstånd.”

De omständigheter som åberopades i de aktuella ärendena var enligt min bedömning sådana att polismyndigheten, med tillämpning av den praxis som utbildats på området, kunde underlåta att överlämna ärendena till statens invandrarverk. Denna uppfattning vinner också visst stöd av det förhållandet att ärendena – efter anmälan enligt 37 § UL – inte övertogs av statens invandrarverk.

Vad sedan gäller avgränsningen mellan 3 och 6 §§ UL har svårigheterna behandlats på flera håll i förarbetena. Inför tillkomsten av 6 § anfördes i propositionen 1975/76: 18 s. 108 f. t. ex. följande:

Det gäller t. ex. skäl av det slag som politiska flyktingar kan åberopa, men som inte är tillräckligt starka för att medföra flyktingskap. Under senare år har ett betydande antal medborgare från skilda länder fått stanna här på denna grund. Många av dem som fick stanna i Sverige var självfallet klara politiska flyktingar. Åtskilliga har dock inte ens hävdad att de utsatts för svårartad förföljelse, men väl för trakasserier av varierande grad, t. ex. i syfte att förhindra viss yrkesutövning eller viss utbildning. Sådana trakasserier har ofta uppgetts bero på godtycke från enskilda samhällsrepresentanters, ofta den lokala polisens sida. Inte sällan har de som tillhör ifrågasvarande kategori påstått sig ha varit utsatta för upprepade polisförhör varvid enligt sökandens uppfattning grundlösa anklagelser framförts om otillåten politisk aktivitet. Ibland åter har asylsökande kommit med påståenden om svår politisk förföljelse som utlänningsmyndigheten haft anledning att ställa sig skeptisk till. Vad sökanden har uppgett har likväl ansetts ge vid handen att förföljelse och trakasserier i olika former har förekommit. Också i sådana fall har uppehållstillstånd getts. Ytterligare exempel är krigsvägrare som inte riskerar att hamna på krigsskådeplats, men kan räkna med att straffas för sin krigsvägran. Hit hör också värnpliktsvägrare som kan komma att få ett oproportionerligt strängt straff för sin vägran.

Någon fullständig uppräknig av vad som skall anses utgöra tillräckliga skäl är det dock inte möjligt att göra. Det får i varje enskilt fall övervägas om de anförda omständigheterna skall anses vara tillräckligt tungt vägande.

Gränsdragningssvårigheterna har vidare behandlats av bl.a. departementschefen i uttalande i propositionen 1983/84: 144 s. 35 f. och i asylutredningens ovannämnda betänkande, s. 21 f. Vad som där sägs belyser tämligen utförligt de aktuella problemen.

Av visst intresse i dessa sammanhang är också arbetsmarknadsutskottets uttalande vid behandlingen av förslaget till ny utlänningslag (AU 1979/80: 27) i anledning av att samstämmigheten i betydelse av begreppen "uppenbart oriktigt" resp. "lämnas utan avseende" ifrågasattes. I uttalandet understryks att det rättsliga skyddet enligt 33 och 34 §§ – som, vad avser frågan om ett ärende skall överlämnas till statens invandrarverk eller anmälas dit, svarar mot 3 resp. 6 § UL –, trots att olika uttrycksätt har använts, skall ligga på samma nivå.

Vid en samlad bedömning av de skäl som anfördes i de aktuella ärendena och med hänsyn till de gränsdragningsproblem som således föreligger samt då det – som arbetsmarknadsutskottet anfört – ur rättssäkerhetssynpunkt torde sakna egentlig betydelse om en ansökan hänförs till 3 eller 6 § UL, bör enligt min uppfattning den bedömning som gjorts kunna godtas.

Andersson anförde detta i polismyndighetens yttrande:

Polismyndigheten ansluter sig i allt väsentligt till vad Sjögreen anfört och önskar tillägga endast följande.

Sedan länge upplever polismyndigheten gällande praxis såvitt gäller direktavvisning som otillfredsställande. Utvecklingen torde ha sin grund i de förhållanden asylutredningen redovisat i sitt betänkande och som Sjögreen berört i vissa delar. Det är dock polismyndighetens uppfattning rent allmänt att en praxis bör ändras genom att högre instans – med utförlig motivering – ändrar beslut fattade i enlighet med gällande praxis i lägre instans. Hade så skett är det möjligt att utvecklingen blivit annorlunda.

Polismyndigheten har under hand inhämtat att den tilltänkta nya lagstiftningen angående direktavvisning kan förväntas under hösten 1988. Vid årets s.k. Trelleborgskonferens kommer de nya bestämmelserna och frågeställningar föranledda av dessa att behandlas. Polismyndigheten avser att i framtiden noga bevaka utvecklingen av ny praxis.

Med hänsyn till vad som anförts hemställas att JO avskriver ärendet från vidare handläggning.

Statens invandrarverk anförde detta i sitt yttrande.

Då polismyndigheten anmälde sina avvisningsbeslut till invandrarverket framgick av det samtidigt överlämnade förhåret att mannen som skäl för sin ansökan hade åberopat följande. Han var mellan åren 1975 och 1984 facklig företrädare vid det företag där han var anställd. År 1980 hade han uppmanats att ansluta sig till kommunistpartiet, vilken han hade vägrat. Sedan en ny partisekreterare hade anställts i företagsledningen hade mannen år 1984 fått sluta sitt arbete. Anledningen till avskedandet var okänd men berodde på att han vägrat bli medlem i kommunistpartiet. Han hade därefter haft kortare anställningar/arbeten och hade varit sjuk en tid.

Han hade också trakasserats genom oregelbundna husrannsakingar. År 1984 hade han misshandlats.

Hustrun hade åberopat att hon på grund av makens problem själv hade haft problem på sin arbetsplats. Hennes chef, som hade stort inflytande, hade sagt att hon borde bli hans älskarinna för att hennes make skulle få det bättre.

Polismyndigheten hade bedömt att de åberopade skälen kunde lämnas utan avseende och därför beslutat att avvisa makarna. Invandrarverket beslöt att inte ta över avvsningsärendena.

Polismyndigheten hade enligt ordalydelsen i avvsningsbesluten prövat de anförda skälen mot bakgrund av 6 § utlänningslagen och inte mot bakgrund av 3 § samma lag. I remissen anmodas invandrarverket att särskilt yttra sig i denna fråga.

Av handlingarna i anmälningsärendena framgår inte närmare vilka överväganden som polismyndigheten gjort i denna fråga. För egen del kan invandrarverket emellertid upplysa att enligt vad som är känt för verket angående förhållandena i Ungern leder vägran att bli medlem i kommunistpartiet i normalfallet inte till sådana repressalier från myndigheternas sida som avses i 3 § utlänningslagen.

Remissen har gett invandrarverket anledning att åter överväga den bedömning som gjordes i anmälningsärendena. Verket måste därvid konstatera att förhöret är kortfattat samt att det har genomförts med telefon-tolkning. I andra sammanhang har verket framhållit att förhör som har genomförts med sådan tolkning inte utan vidare bör godtas som tillräckligt underlag för beslut i direktavvsningsärenden. Mot denna bakgrund bedömer invandrarverket numera att verket inte borde ha fattat beslut i anmälningsärendena på grundval av den utredning som då förelåg. Ärendena borde först ha kompletterats med nya förhör med makarna under vilka tolk var närvarande.

Upplysningsvis vill verket meddela att verket mot bakgrund av vad som numera framkommit i överklagandeärendena har upphävt avvsningsbesluten samt beviljat makarna permanent uppehållstillstånd med stöd av 6 § utlänningslagen.

Bedömning

Polismyndighetens beslut om avvsninng och invandrarverkets beslut att inte överta ärendet står enligt min mening inte i överensstämmelse med den reglering som finns i 33, 34 och 37 §§ utlänningslagen. Asylutredningen lämnade i betänkandet "Rättssäkerheten vid direktavvsninngar", SOU 1986:48, s. 22 f., en redogörelse för uttalanden i bl. a. lagförarbeten angående innebörden av uttrycken "är uppenbart oriktigt" och "kan lämnas utan avseende" i 33 resp. 34 § utlänningslagen. Jag skall här endast nämna två uttalanden av riksdagsutskottet. I sitt betänkande 1977/78:30, s. 18, anförde arbetsmarknadsutskottet att en utlännings påstående om politisk förföljelse kan "lämnas åsido endast i helt klara fall, exempelvis därför att han kommer från ett land där förhållandena utesluter risk för förföljelse". Socialförsäkringsutskottet uttalade för sin del i betänkandet 1983/84:30, s. 15, att enligt gällande bestämmelser praktiskt taget alla fall skall överlämnas till SIV.

Makarna X. sökte politisk asyl vid sin ankomst till Malmö. Polismyndigheten hade därvid enligt huvudregeln i 33 § utlänningslagen att överlämna ärendena till invandrarverket. Detta kunde underlåtas endast ifall

påstående om att de i hemlandet löpte risk att bli utsatta för politisk förföljelse var uppenbart oriktiga. Det torde i sin tur i huvudsak betyda att direktavvisning lagligen kunde ske om makarnas uppgifter av någon anledning kunnat betraktas som klart lögnaktiga eller om det kunnat bedömas som uteslutet att de händelser som makarna relaterade haft sin grund i något sådant förhållande av politisk natur som avses i 3 § utlänningslagen. Myndigheterna har i sina yttranden inte gjort gällande att något av dessa undantagsfall har förelegat. Jag har heller inte vid min granskning av handlingarna funnit något sådant. Redan vid den primära prövningen enligt 33 § utlänningslagen borde det således ha stått klart för polismyndigheten att ärendet skulle överlämnas till invandrarverket. Någon prövning enligt 34 § hade då över huvud taget inte blivit aktuell; mera härom nedan.

Invandrarverket har i sitt yttrande upplyst att, enligt vad som var känt för verket, vägran att bli medlem i det ungerska kommunistpartiet i normalfallet inte leder till sådana repressalier från myndigheternas sida som avses i 3 § utlänningslagen. Härtill vill jag endast påpeka att det enligt lagen inte ankommer på polismyndigheterna att avgöra vad som är normalfall. Det kan också, något tillspetsat, sägas att det väl knappast tillhör normalfallen att medborgare i Ungern söker politisk asyl på sådana grunder som åberopades av makarna X.

Sjögreen har i sitt yttrande hänfört sig till vad asylutredningen i ovan nämnda betänkande anfört i sina överväganden angående en eventuell framtida handläggningsordning. Därvid framhöll utredningen de risker som föreligger med gällande ordning och som, med hänsyn till vad som förekommit bl. a. i detta och andra JO-ärenden, synes vara förverkligade, inte bara i Malmö polisdistrikt. Det förtjänar påpekas att resultatet av asylutredningens överväganden blev ett förslag om att polismyndigheterna helt skulle fråntas ansvaret att pröva ärenden, där skäl för inresa av politisk natur anförs.

Vidare har Sjögreen anfört att polismyndigheten med tillämpning av den praxis som utbildats på området kunde underlåta att överlämna ärendena till statens invandrarverk. "Praxis" brukar man inom olika rättsområden tala om i samband med t. ex. de rättsliga nivåer som myndigheter, inom ramen för inte alldeles precisa lagregler, brukar hålla vid olika slags faktiska förutsättningar. I detta fall är det snarare fråga om överträdelser av gällande lagregler, som är av färskt ursprung och ständigt uppmärksammade. Dessa överträdelser synes vara betingade av praktiska förhållanden, som lagstiftaren tagit hänsyn till när handläggningsordningen fastställdes. Detta leder till slutsatsen att den "praxis" som Sjögreen hänvisat till och som jag vet föreligger, strider mot legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen.

Vad som anförts om den praktiska tillämpningen i allmänhet av reglerna om direktavvisning har emellertid den betydelsen att jag inte finner skäl att aktualisera något straffrättsligt ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken för beslutsfattarna vid polismyndigheten och invandrarverket. Ansvaret för tillämpningen torde åvila inte minst invandrarverkets ledning. Jag tror mig nämligen veta från bl. a. inspektionsverksamheten att polismyndigheterna har utsatts för ett visst tryck att direktavvisa utlännningar i så stor

utsträckning som möjligt bl. a. för att invandrarverkets resurser inte skulle bli mer ansträngda är de redan var.

Beträffande förhållandet mellan 33 och 34 §§ utlänningslagen vill jag ytterligare anföra detta. Riksdagen har uttalat att Sverige skall bedriva en generös flyktingpolitik. Av denna anledning har det beslutats bl. a. att inte bara sådana utläningar som kan åberopa risk för politisk förföljelse i egentlig mening (konventionsflyktingar) utan också andra utläningar, som på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta, som regel skall få rätt att vistas här. För den praktiska tillämpningen hos polismyndigheterna har detta lett till uppdelningen i 33 och 34 §§ utlänningslagen. Som Sjögreen har anfört är det meningen att det rättsliga skyddet enligt de båda bestämmelserna skall ligga på samma nivå. Detta betyder emellertid inte att det är likgiltigt vilken av paragraferna som tillämpas, eftersom det är olikartade grunder som skall prövas. Det kan inte vara särskilt vanligt förekommande att en utläning som för sin ansökan åberopar politiska skäl känner till skillnaden i svensk rätt mellan konventionsflyktingar och de facto-flyktingar och som enbart åberopar 6 § utlänningslagen till stöd för sin ansökan. Det kan här också påpekas att en utläning alls inte behöver uttryckligen ange att det är politiska motiv som ligger bakom en ansökan om uppehållstillstånd. Om det av hans berättelse eller av omständigheterna i övrigt framgår, att han kan komma att bli utsatt för politisk förföljelse efter en avvisning till hemlandet, skall ärendet överlämnas till invandrarverket enligt 33 § utlänningslagen (jfr JO:s ämbetsberättelse 1983/84 s. 92).

För att intentionerna bakom gällande reglering skall förverkligas måste således i praktiken alltid en prövning först göras av frågan, om ett påståen- de, klart uttalat eller ej, att utläningen i det land, som han skulle komma att sändas till, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse, är uppenbart oriktigt. Först när denna fråga har besvarats jakande blir det aktuellt för polismyndigheten att ta ställning till om de politiska förhållanden som utläningen anfört kan lämnas utan avseende mot bakgrund av regleringen i 6 § utlänningslagen. Enligt min erfarenhet har utvecklingen gått åt det hållet att enbart 34 § utlänningslagen anges i avvisningsbesluten och att det därför inte framgår om någon prövning enligt 33 § har skett. Jag kan inte frigöra mig från misstanken att detta kan ha att göra med att det psykologiskt sett är lättare att lämna anförda skäl utan avseende än att förklara att vad en utläning anfört om risk för politisk förföljelse är uppenbart oriktigt.

Jag vill framhålla att jag har avstått från att i detta ärende pröva vilka omständigheter som må ha framkommit efter polismyndighetens beslut och som lett till att makarna X. beviljats uppehållstillstånd med stöd av 6 § utlänningslagen. Att så skett samt vad invandrarverket anfört om tillämpningen av telefontolkningsmetoden ger ytterligare belysning åt det felaktiga i polismyndighetens beslut om avvisning och i beslutet att inte överta ärendena.

Jag finner skäl att överlämna en kopia av detta beslut för kännedom till riksdagens konstitutionsutskott och socialförsäkringsutskott samt till arbetsmarknadsdepartementet.

Kriminalvård

Kritik mot kriminalvårdsverket för omfattningen av uteviselser som beviljats en långtidsdömd m. m.

(Dnr 1077-1988)

1 Anmälan

I brev till JO framförde jur.kand. Klas Lundgren klagomål mot de kriminalvårdande myndigheterna med anledning av att en tanzanisk medborgare, John T., som i Sverige dömts för bl. a. grova bedrägerier och valutabrott till fem års fängelse, tillbringat en anmärkningsvärt stor del av straffverkställighetstiden utanför anstalt. Lundgren uppgav att T., som den 13 augusti 1987 blev villkorligt frigiven efter halva strafftiden, vistades utanför anstalt i samband med åtminstone 15 regelbundna permissioner, 48 särskilda permissioner, 5 besökspermissioner, 7 frigångspermissioner och 67 s. k. § 14-aktiviteter. Under år 1987 hyrde T. bilar för en hyreskostnad om ca 40 000 kr. och bodde på hotell till en kostnad om drygt 105 000 kr. Av allt att döma begick T. under verkställighetstiden nya grova bedrägerier av samma slag som han senast dömdes för. Enligt Lundgren borde bl. a. T:s förlutna och brotten samt hans utsvävande och kostsamma liv både före och under fängelsevistelsen ha gjort de kriminalvårdande myndigheterna vaksamma och fått dem att fråga sig varifrån T. fick medlen. Bl. a. spelade T. på V 65, lotto och tips för uppemot 25 000 kr. i veckan, vilket – enligt uppgift från en medintagen – var bekant för kriminalvårdsdirektören och anstaltspersonalen. T. och hans hustru liksom ett av dem ägt bolag försattes i konkurs år 1985. Lundgren hemställde att JO skulle granska huruvida de kriminalvårdande myndigheterna brutit mot lagar eller andra författningar eller på annat sätt handlat felaktigt eller olämpligt.

2 Utredning

Regionåklagarmyndighetens i Kalmar akt i ärende rörande misstanke mot T. för grova bedrägerier under år 1987 inlånades och genomgicks. Härav framgick att T. den 5 maj 1988 av Växjö tingsrätt häktades i sin utevaro såsom på sannolika skäl misstänkt för grovt bedrägeri bestående i att han genom att lämna sanningslösa uppgifter förmått dels makarna W. i Jönköping att under tiden den 30 mars – 20 oktober 1987 till T. överlämna minst 1 150 000 kr., dels M.W. i Göteborg att i januari 1987 till T. utbetala 250 000 kr. T:s vistelseort var okänd. Utredningen visade dock att han under första kvartalet 1988 bott på hotell på Seychellerna.

T. begärdes efterlyst via Interpol. Han greps i Nairobi, Kenya, i augusti 1988 och begärdes utlämnad därifrån till Sverige. Denna begäran avsågs

dock och T. försattes på fri fot. Var han nu uppehåller sig är inte känt.

T:s behandlingsjournal inforrades och genomgicks.

Ärendet remitterades till kriminalvårdsstyrelsen och yttrande avgavs av generaldirektören Björn Weibo.

I yttrandet anfördes bl. a. följande.

Vad däremot avser T:s vistelse i kriminalvårdsanstalten Torhult, vilken placering han beviljades av styrelsen när cirka ett år återstod till den villkorliga frigivningen, har styrelsen funnit allvarliga brister i tillämpningen av gällande lagar och andra författningar.

Av kriminalvårdsdirektörens i Växjöregionen, Leif Ornell, yttrande, bilaga I, framgår att brister avseende dokumentationen i behandlingsjournalen redan har uppmärksammats och att åtgärder därvidlag har vidtagits. Av yttrandet framgår också vad som påverkat behovs- och kontrollbedömningar vid behandlingsplaneringen avseende T. Vid styrelsens kontakter med Leif Ornell och styresmannen vid kriminalvårdsanstalten Torhult, Nils Pettersson, har framkommit att den bedömning som gjordes angående T:s behov och förutsättningar var avgörande för planeringen av hans verkställighetstid och att dessa överväganden av dem fortfarande anses som välgrundade varför även som framgår av bilagda yttrande – de utevistelser T. erhöll fortfarande bedöms som befogade, även om de borde ha hänförts till andra bestämmelser.

Styrelsen kan inte finna annat än att det förekommit brister vid genomförandet av den behandlingsplanering som kom till stånd, oaktat att de överväganden som gjordes torde ha ägt sin riktighet i flera avseenden. Enligt styrelsens mening torde dock inte den felaktiga tillämpningen av bestämmelserna i samband med T:s utevistelser ha varit avgörande för vad han – som det senare visat sig – utnyttjade dessa utevistelser till. Flertalet av utevistelserna skulle troligen ha kommit till stånd i vart fall, även under författningens riktiga former. Mer anmärkningsvärt är däremot den tidsmässiga rörelsefrihet T. erhöll under sina utevistelser och den bristande kontroll som förelåg.

T:s svenskstudier, som bedrevs som enskilda självstudier i Jönköpings bibliotek och som hänfördes till vistelse utom anstalt enligt 14 § lagen om kriminalvård i anstalt, borde – som regionchefen och styresmannen i efterhand bedömt det – ha kommit till stånd som partiell frigång enligt 11 § lagen om kriminalvård i anstalt. Styrelsen delar denna bedömning men menar att detta kunnat ske endast under förutsättning att studieplanering och studiehandledning, uppläggning, kontinuerlig uppföljning och kontroll arrangerats på sådant sätt att åtminstone minimikraven för erhållande av frigång varit uppfyllda.

Nils Pettersson har upplyst att de faktiska tider T. vistades utanför anstalten var kortare än vad som framgår av bilagda sammanställning av de tider som fastställdes för hans permissioner och vistelser utom anstalt. Enligt Nils Pettersson ville T. ha tider som var generösa och gav rörelseutrymme, men han utnyttjade dem aldrig till fullo. I detta, som i så många andra avseenden, kunde han inte inordnas bland andra intagna. Det viktiga för honom var inte att han behövde tidsutrymmet utan snarare att han fick det, ifall han skulle behöva det. Det förhållandet att T. också fick väl tilltagna tider föranleddes bl. a. av att han till synes skötte sina utevistelser och alla tider med mycket goda marginaler varför man från anstalts sida inte fann anledning att vara restriktiv.

Av 104 och 113 §§ samt 115 § tredje stycket och 118 § första stycket kriminalvårdsverkets anstaltsföreskrifter, KVVFS 1986:4, framgår vad som tidsmässigt gäller där berörda permissioner. Enligt styrelsens mening

är det beträffande övriga former av vistelse utom anstalt naturligt att de inte skall vara längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med utevistelsen. Därest sådana omständigheter uppstår, att anledning bedöms föreligga att ändra givna tidsramar, måste ändring ske med utgångspunkt från vid varje enskilt tillfälle föreliggande — och i erforderlig utsträckning kontrollerade — orsaker.

Angående vad som i övrigt anförts av Klas Lundgren kan följande anföras.

Vad avser uppgifterna om T:s ekonomiska tillgångar synes flera samverkande faktorer ha bidragit till att inte misstankar om oegentligheter väcktes. Något som, med vetskap om vad som hänt, kan förefalla oförklarligt. I enlighet med 72 § anstaltsföreskrifterna får dock intagna i Torhultanstalten fritt inneha pengar. Enligt Nils Pettersson händer det att intagna har flera tusen kronor med sig vid inställelse i anstalten och en kontroll av härkomsten i varje enskilt fall ter sig ogörlig. T:s penninginnehav var därför inte anmärkningsvärt på något sätt med vetskapen om att han hade socialt ordnade förhållanden, hans hustru yrkesarbetade och att det aldrig var fråga om några större summor. T:s konkurs blev för styresmannen känd först i samband med att T. var i kontakt med kronofogden i ett långt framskridet skede av verkställigheten. Uppgifter att T. vunnit på tips och liknande förekom, men eftersom inlämning av dessa och utkvittering av eventuella vinster kunde ske via hans hemadress är omfattningen av detta något som styresmannen aldrig fick någon egentlig uppfattning om.

Intagen som erhåller permission på egen hand har naturligt en stor rörelsefrihet, även när villkor föreskrivs för permissionen. Kontroll av varje enskild handling och företeelse bedöms ju heller inte erforderlig vid beviljandet av sådana permissioner. Det förhållandet att dessa i vissa fall missbrukas är givetvis mycket beklagligt, i synnerhet om missbruket föranleds av rent uppsåt från den intagne. Rena avsikter att missbruka en permission kan vara i det närmaste oförutsägbara till skillnad från riskbedömningar som föranleds av missbruksbild, socialt oordnade förhållanden m. m. Det sätt på vilket T. missbrukat sina permissioner har också varit sådant att det inte uppdagats omedelbart, till skillnad från många andra förekommande former av permissionsmissbruk. Den brottslighet för vilken han avtjänade straff verkställighet väcker i sig erfarenhetsmässigt ofta en viss grad av misstroende hos yrkesvan kriminalvårdspersonal. Enligt styrelsens mening skulle det dock vara orimligt att inte medge en grupp av intagna permissioner på egen hand — för att minska deras möjligheter till kontakt med en mindre misstänksam omvärld — endast med hänvisning till att de dömts för att vara bedrägliga och till risken att skötsamheten endast är skenbar, eftersom det skulle förutsätta att denna kategori intagna betraktades som icke återanpassningsbar.

Styrelsen kan inte konstatera annat än att detta kriminalvårdsärende har hanterats på ett sätt som i vissa delar varit mycket diskutabelt och i andra direkt felaktigt. Leif Ornell och Nils Pettersson har vid tillämpningen av gällande lagar och författningar i samband med T:s utevistelser varit oförsvarligt generösa och i flera avseende allvarligt brustit i kontrollen.

Styrelsen har under senare tid i olika sammanhang föreskrivit dels noggrann tillämpning av gällande regler, dels noggrannare utredning, planering och kontroll avseende olika former av utevistelser och såväl Leif Ornell som Nils Pettersson är numera helt införstådda med detta. Utöver

den allvarliga kritik som här utdelas finner styrelsen med hänsyn härtill samt till att relativt lång tid förflutit från ifrågavarande händelser att det inte är behövt att vidta ytterligare åtgärder mot Leif Ornell och Nils Pettersson.

Till Weibos yttrande var som framgått fogat bl. a. ett yttrande av kriminalvårdsdirektören Leif Ornell, kriminalvårdsregionens kansli i Växjö. Delar av yttrandet återges här.

I samband med flytten till Torhult hade kriminalvårdsnämnden prövat frågan om halvtidsfrigivning. Nämnden hade beslutat att T. skulle få gå på halvtid. I enlighet med sedvanlig och på erfarenhet fotad praxis hade jag och mina medarbetare tolkat kriminalvårdsnämndens beslut på det viset att risk för återfall inte längre bedömts som särskilt påtaglig och att vi följaktligen hade att på allt sätt stödja och hjälpa T. till en anpassning i samhället efter straffavtjänandet. Han gav också ett klart intryck av att vara djupt fäst vid sin familj och vi utgick från att han hade en önskan att inordnas i vårt samhälle. Detta var vår utgångspunkt för den framtida planeringen.

I skenet av vad vi nu vet kan naturligtvis vår inställning betecknas som både naiv och godtrogen. Som alltid är det dock betydligt enklare att vara efterklok än att med något större mått av säkerhet förutse vad som kommer att ske i en oklar framtid. Vi hade i planeringssituationen att göra med en person som helt obestridligt dels innehade goda språkkunskaper bl. a. i engelska, franska, spanska och finska. Han hade dessutom osedvanligt lätt för att få god kontakt med andra människor. Därtill kom att han hade både stort intresse och betydande kunskaper om kyrkliga ting. Vi satsade således på grund härav på en framtid för T. i något arbete med anknytning såväl till kyrklig verksamhet som till arbete bland invandrare. Vår planering utfördes i samråd med såväl KOM-VUX som NAV-ledamoten på anstalten och underhand förekom också kontakt med såväl Stockholms teologiska institut och dess ordförande biskop Stendahl samt med den frikyrkliga Korteboskolan.

Pga. T:s relativt dåliga kunskaper i svenska språket kom vi så småningom fram till att han nog ej direkt efter frigivningen kunde komma i fråga för heltids teologstudier. Vi fick därför finna alternativ sysselsättning.

— — —

När det så gäller den övriga på dagtid förekommande utevistelsen kan konstateras att personalen inte i motsats till vad som är brukligt behövde uppmuntra T. till olika initiativ. Han hade själv en uppsjö av idéer och uppslag. Så begärde han t. ex. § 34-vistelse. Eftersom vi inte kunde konstatera något som helst konkret vårdbehov för T. avvisade vi direkt denna hans framställning. Däremot hade vi ingen synbar anledning avvisa hans framställning om engagemang i olika kyrkliga aktiviteter. Till detta kom att han till synes skötte sina utevistelser helt perfekt. Han höll uppgjorda tidsplaner ofta f. ö. med bred tidsmarginal. För personalen kan det t. o. m. ha varit så att man upplevt det som positivt att någon intagen så helt utan problem skötte sina utevistelser. Vanligen har ju personalen att handskas med relativt små lagöverträdare med vanlig "tafflig" brottslighet. Dessa vanliga intagnas förslagenhet brukar ju inte i nämnvärd mån överstiga vår egen förslagenhet. Så fick man då här oförhoppandes att göra med ett internationellt "proffs" inom bedrägerifacket och det är väl möjligt att vi då lät oss i någon mån förledas.

För att kriminalvårdsstyrelsen skall få en så klar bild som möjligt av våra arbetsrutiner i regionen vill jag i korthet redogöra för dem. Alltsedan

regionens tillkomst tillämpas delegation för våra anstaltschefer. Det innebär att styresmannen själv mellan kollegierna fattar beslut rörande t. ex. § 14-vistelser och särskilda permissioner. Beträffande de senare gäller dock också att när permissionen avser nattlig utevaro ska samråd ske med regionledningen. Så har också skett i samtliga fall rörande T. Vid månads-genomgångarna på behandlingskollegierna dras varje ärende varvid anmärkningsvärda händelser redovisas. I T:s fall fanns inga anmärkningar att redovisa utan behandlingsplanen följdes i enlighet med vad som upp-gjorts. Vid något kollegie togs självklart upp frågan om utvidgad studie-verksamhet och beträffande frigång.

Kontrollen av daglig utevaro bygger på grundprincipen att s. k. bevakad utevistelse överhuvudtaget icke ska förekomma från öppen anstalt. Begreppet beledsagad utevaro gäller när det t. ex. är fråga om en grupp av intagna som deltagar i någon form av aktivitet. Beledsagad utevaro kan även användas beträffande enskild utevaro men skälen är då att man befarrar att den intagne ej på egen hand skall klara av sitt ärende eller där risken för misskötsamhet bedöms påtaglig. Här handlar det ju också inte så sällan om en avvägning av personaltillgång contra behovet av utevaro för en intagen. Om säkerhetskraven ställs för högt beträffande en intagen på öppen anstalt uppkommer frågan snarare om inte denne i stället skulle ha kvarstannat på slutan anstalt.

I T:s fall kontrollerades hans studier på biblioteket genom stickprovs-kontroller på så vis att anstaltspersonalen när man hade ärenden till Jönköping regelmässigt tittade in på biblioteket och förvissade sig om T:s närvaro. Så gjorde också ofta styresmannen på väg hem från sitt arbete. Man diskuterade huruvida man skulle ha kopplat in bibliotekspersonalen men avstod från den varianten av integritetsskäl. När det gäller den serie av besök hos tandläkare som förekom beträffande T. användes återbesöks-korten som kontroll. Bibelstudierna på lördagarna hade kommit till stånd genom medverkan av anstaltens NAV-ledamot och det brukar här ligga i sakens natur att man ej vidtager någon vidlyftigare kontroll. Det samma gäller gudstjänstbesöken.

Beträffande de särskilda permissionerna med övernattnin utanför an-stalten gällde också i T:s fall att man dels kollade upp hans vistelseadress och här gällde i nästan samtliga fall att det var fråga om besök hos olika rättsvårdande organ (tingsrätt, åklagare, advokat, kronofogde, kriminal-vårdsstyrelsen etc) där vederbörande myndighet oftast själv hemställt om sammanträffandena. Därutöver erhöll T. vid två tillfällen permission till Stockholm för bostadsanskaffning. Ej heller sådana permissioner inför en nära förestående frigivning kan anses anmärkningsvärda. — — —

Från regionledningens sida har inspektion vid Torhult ägt rum i sam-band med att nu aktuell händelse uppmärksammades. Flera ingående samtal har hållits med föreståndaren på Torhult. Efter en mycket noggrann genomgång av det faktiska händelseförloppet kan jag konstatera att vissa brister i journalföringen förekommit i ärendet T. Så har exempelvis vissa utevistelser införts under felaktig beteckning och i en del fall har ingen journalanteckning införts alls. Denna delvis felaktiga journalföring har emellertid inte i något fall inneburit att T:s utevaro skulle ha ändrats även om journalen varit rätt förd. Samtliga T:s utevistelser har ändå i efterhand kunnat kollas upp gentemot den s. k. dagjournalen vilken förts i allo korrekt. Där finns angivet såväl avgångs- som ankomsttid för samtliga T:s utevistelser.

Bristerna i journalföringen synes till stor del kunna förklaras av det förhållandet att anstalten har en osedvanligt liten personal till sitt förfo-gande i förhållande till beläggningstrycket.

- - -

Styresmannen har redan i augusti 1987 förbättrat rutinerna för införande av utevistelser i journalerna och risken för missar torde nu i huvudsak ha eliminerats. Den utförda behandlingsplanen beträffande T. präglades både av noggrannhet och realism och avsåg att ge T. en bra social plattform inför frigivningen. Jag kan här t. o. m. påstå att ambitionsnivån och engagemanget från personalens sida var osedvanligt hög. Orsaken härtill var att personalen ansåg att det för en person med lång strafftid som dessutom var att betrakta som invandrare från en främmande kultur behövdes mer socialt stöd och mer utbildning än vad som normalt satsas på en korttidsstraffad svensk medborgare. Inriktningen härvidlag kan knappast klandras.

T:s utevistelser var något högre än vad som är brukligt. Till en början rörde det sig om svenskstudier en gång per vecka vilket senare utvidgades till två dagar per vecka efter samråd med KOM-VUX. Det var vidare fråga om bibelstudier varje lördag samt gudstjänstbesök vanligen på söndagarna. Härutöver hade T. sina regelbundna månatliga permissioner och på slutet ett antal s. k. frigångspermissioner. Han hade vidare ett antal särskilda permissioner där övernattnin g förekom. I nästan samtliga dessa senare fall gällde det besök hos olika rättsvårdande organ som t. ex. kronofogde, tingsrätt, åklagare, kriminalvårdsstyrelsen, advokat etc. Det gällde alltså väl kontrollerade permissioner hos myndigheter som dessutom själva ofta beställt sammanträffandena. Härutöver förekom ett par permissioner för anskaffande av familjebostad i Stockholm, ej heller dessa permissioner kan anses anmärkningsvärda för en person som inom kort skall friges.

Min samlade slutsats efter företagen utredning blir den att anstaltspersonalen utfört sitt arbete på ett bra sätt som helt ligger i linje med kriminalvårdslagstiftningens anda. De brister som konstaterats beträffande journalföring förtar inte min uppfattning. Det är givetvis djupt beklagligt att intagen kan begå ny brottslighet under sitt straffavtjänande. Hur man helt skall eliminera risken för sådant i framtiden ter sig svårlost. Ingen torde väl ändå på fullt allvar mena att T. gjort de nya bedrägerierna pga. att han haft § 14-utevaro eller frigång. I det fall T. bestämt sig för att begå nya brott hade han varit fullt kapabel att utföra brotten på sina regelbundna permissioner som han ändå skulle ha haft. — — —

Lundgren inkom med påminnelsekrift.

I oktober 1988 avslog brottskadenämnden en begäran av makarna W. om brottskadeersättning.

3 Bedömning

I beslut den 8 mars 1989 anförde *chefs:JO Eklundh* följande.

3.1 Allmänt

Anmälan avser i första hand förhållandena under den tid då T. var placerad på den öppna lokalanstalten Torhult. Kriminalvårdsstyrelsen har inte heller funnit att det i fråga om verkställighetstiden i övrigt framkommit något som föranleder några anmärkningar från styrelsens sida. Eftersom utredningen inte ger anledning till annat begränsar jag mig därför till handläggningen under den tid då T. var placerad på Torhultanstalten, dvs. den 25 augusti 1986 — den 30 juni 1987.

I portalparagrafen i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) sägs bl. a. att kriminalvården i anstalt skall utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas och skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts bör verksamheten från början inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten (4 §).

Detta allmänna stadgande om grundprinciperna för kriminalvården i anstalt kan emellertid självfallet inte läsas isolerat. Eftersom omständigheterna i det aktuella ärendet ger särskild anledning till det vill jag redan i detta sammanhang betona att behandlingen av de intagna naturligtvis måste stå i överensstämmelse också med de detaljföreskrifter som finns i lagen och i övriga tillämpliga kriminalvårdsförfattningar och med gällande praxis.

Det finns vidare skäl att understryka att den grundläggande principen att vården i anstalt skall vara anpassad till den intagnes behov inte får medföra att straffverkställigheten för en viss intagen urholkas på ett sätt som inte rimligen kan ha varit åsyftat från lagstiftarens sida och som på goda grunder kan uppfattas som mycket orättvist av andra intagna (se JO 1982/83 s. 110, 1985/86 s. 163 och 1988/89 s. 102).

T. har under den aktuella tidsperioden, som omspannar tio månader eller drygt 300 dagar, beviljats permission eller fritidssysselsättning utom anstalt under drygt 170 dagar, varav drygt 100 dagar i form av permission. Man kan vid bedömningen av frågan om en intagen skall beviljas permission eller annan utevistelse inte begränsa sig till att ta ställning till varje särskilt tillfälle sett isolerat. Det är uppenbart att myndigheten också måste göra en samlad bedömning av den totala omfattningen av utevistelserna, så att dessa inte kommer att utgöra en alltför stor del av verkställighetstiden. I detta perspektiv framstår omfattningen av T:s utevistelser som klart oförsvarlig.

3.2 *De särskilda korttidspermissionerna*

Enligt 32 § KvaL får korttidspermission beviljas dels för att underlätta den intagnes anpassning i samhället (regelbunden korttidspermission), dels om annan särskild anledning föreligger (särskild korttidspermission). Särskild permission får, enligt 112 § kriminalvårdsverkets anstaltsföreskrifter (K VVFS 1986: 4), beviljas för att intagen skall kunna

1. besöka närstående som är svårt sjuk eller bevista närståendes begravning,
2. enligt kallelse inställa sig vid domstol eller inför annan myndighet, om inte domstolen eller myndigheten begär att den intagne skall inställas genom anstaltens försorg, eller på annat sätt bevaka sina intressen i rättslig angelägenhet,
3. vidta förberedelser inför frigivning eller
4. ombesörja annan angelägenhet som bedöms vara av väsentlig betydelse för honom.

Innan särskild permission beviljas, skall enligt samma föreskrift undersökas om inte ändamålet med permissionen kan tillgodoses i samband med regelbunden permission eller på annat sätt.

T. har beviljats särskild permission för tandläkarbehandling och läkarvård samt för besök hos advokat och myndigheter liksom för kontraktskrivning och andra bestyr i samband med byte av bostad. Häremot finns intet att anmärka. Därutöver har han vid sammanlagt ett tiotal tillfällen beviljats sådan permission för bl. a. biblioteksbesök, bibelstudier, besök hos familjen, besök hos Sveriges Radio TV och deltagande i svenska sektionens av Amnesty International årsmöte. Dessa utevistelser har omfattat större delen av dagen och i några fall två dagar. Som redan nämnts krävs särskilda skäl för att en intagen skall få annan korttidspermission än regelbunden sådan. Det kan knappast ha varit lagstiftarens mening att en intagen skall beviljas särskild permission för sådana ändamål som nu uppräknats. Jag är alltså kritisk till att T. över huvud taget beviljats dessa särskilda permissioner.

Enligt 113 § anstaltsföreskrifterna gäller vidare att särskild permission inte får omfatta längre tid än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med permissionen. T:s permissioner har i tidshänseende ofta varit alltför generöst tilltagna. Som exempel kan nämnas besök hos Sveriges Radio TV i Växjö kl. 08.00–20.00, kyrkobesök med familjen kl. 06.00–23.00 och bibelstudier kl. 08.00–23.00. Jag är alltså kritisk mot tillämpningen av permissionsreglerna också i detta avseende.

Jag återkommer till bibelstudierna och gudstjänstbesöken i avsnitt 3.3.

3.3 *De s. k. § 14-aktiviteterna*

I 14 § KvaL sägs bl. a. att den intagne skall beredas tillfälle till lämplig fritidssysselsättning. Han skall uppmuntras att ägna sig åt egna intressen som kan bidra till hans utveckling. Behovet av förströelse bör tillgodose i skälig omfattning. I paragrafens andra stycke sägs vidare att den intagne, om det lämpligen kan ske, bör beredas tillfälle att utom anstalten på fritid delta i sådan föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet som är ägnad att underlätta anpassningen i samhället.

Lagtexten i andra stycket kan ge intryck av att det endast är olika former av aktiviteter i grupp som avses. Av förarbetena framgår dock att någon sådan avsikt inte funnits hos lagstiftaren (prop. 1974:20 s. 126–127). Intagna kan således beviljas utevistelse – enskilt eller i grupp – för beivrande av teaterföreställningar, fotbollsmatcher o. d. samt för deltagande i idrotts- eller annan föreningsverksamhet. Såsom exempel på det sistnämnda anges aktivitet i nationalitets- och invandrarföreningar (JuU 1974:2 s. 32–33). Utanför ramen för bestämmelsens tillämpningsområde faller däremot sådan verksamhet som främst syftar till att tillgodose intagens behov av undervisning eller utbildning. Detta följer redan av att saken är särskilt reglerad i lagens 10–12 §§. Det har alltså varit fel att med stöd av 14 § KvaL, såsom skett i nära 20 fall, bevilja T. utevistelse för studier vid Komvux. Vad som nu sagts gäller även självstudierna på biblioteket i Jönköping som T. beviljats vid ett 20-tal tillfällen. Anstaltsledningens brist på kunskap i detta hänseende är minst sagt anmärkningsvärd. Lika förvånande är det att kriminalvårdsdirektören Ornell inte rea-

gerat i samband med genomgångarna vid de regelbundna behandlingskollegierna.

Studier av det aktuella slaget skall anordnas i form av frigång med stöd av 11 § KvaL och med anstaltsföreskrifternas tvingande kontrollåtgärder. Som kriminalvårdsstyrelsen anför krävs härvid emellertid att förutsättningarna för frigång också i övrigt är uppfyllda.

Vad gäller bibelstudierna och gudstjänstbesöken har jag redan sagt att utevistelse för sådana aktiviteter inte kan beviljas i form av särskild korttidspermission. Jag har dock i princip inget att invända mot att ledighet för sådana verksamheter – som också vanligtvis skett i T:s fall – anordnas med stöd av 14 § KvaL.

I 14 § KvaL ges möjlighet att föreskriva att den intagne skall stå under tillsyn vid sådan utevistelse som avses i paragrafen. Däremot saknas i fråga om kortare ledigheter av detta slag – i motsats till vad som gäller för frigång och särskild korttidspermission – regler om andra typer av kontrollåtgärder. Av lagens förarbeten framgår att tillsynsmöjligheten är tänkt att få nämnvärd praktisk tillämpning bara när det gäller grupper av intagna. För enskilda torde fritidsvistelse utanför anstalten som regel komma i fråga bara om tillsyn inte anses erforderlig (prop. 1974:20 s. 127). Med hänsyn till de omständigheter som var kända för anstaltsledningen har det saknats anledning att besluta om att T. skulle stå under tillsyn vid de aktuella utevistelserna.

Den omständigheten att det saknas uttryckliga regler om kontrollåtgärder av annat slag kan emellertid inte tas till intäkt för att man på anstalten utan vidare skall godta den intagnes uppgifter om skälet till ledigheten. Det är enligt min mening naturligt att man i samråd med den intagne på lämpligt sätt inhämtar upplysningar om den aktuella aktiviteten. Hur långt man skall gå i fråga om kontroll blir naturligtvis beroende bl. a. av den intagnes person och typen av aktivitet. Ett minimikrav är emellertid att man från anstalts sida före en § 14-ledighet kontrollerar att den uppgivna verksamheten över huvud taget äger rum samt när den börjar och slutar.

Även om saken inte reglerats är det uppenbart att § 14-aktiviteter, i likhet med vad som gäller för särskilda korttidspermissioner, inte får omfatta längre tid än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med utevistelsen. Det är mot denna bakgrund anmärkningsvärt att T:s ledigheter för bibelstudier genomgående omfattat hela dagar.

3.4 Journalföringen

Enligt 9 § KK (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall för varje intagen föras journal enligt kriminalvårdsstyrelsens anvisningar. Sådana bestämmelser finns i kriminalvårdsverkets föreskrifter om akthantering och journalföring (KVVFS 1986: 28). Där sägs att för varje person som är föremål för kriminalvård skall beslut och viktiga händelser under verkställigheten dokumenteras i behandlingsjournalen (9 §). Vidare sägs bl. a. att alla beslut eller andra åtgärder enligt KvaL alltid skall antecknas (12 §).

Ornell medger att det i en del fall inte gjorts någon journalanteckning angående T:s utevistelser.

Beträffande permissionerna saknas anteckningar i behandlingsjournalen i ett 15-tal fall och vad gäller § 14-aktiviteterna finns endast knappt 20 anteckningar trots att det totalt förekommit nära 70 sådana beviljade utevistelser. Brister av det här slaget kan självfallet inte försvaras och jag ser allvarligt på dem. Att uppgifterna kunnat tas fram på annat sätt förändrar inte denna min uppfattning.

3.5 Övrigt

Ornell hävdar i sitt yttrande att brottslighet från T:s sida under Torhultvistelsen inte hade kunnat förhindras ens om han inte alls beviljats utevistelse enligt vare sig 11 § eller 14 § KvaL. Hur det förhåller sig med den saken låter jag vara osagt. Vad som däremot är klart är att om T:s önskemål om utevistelser, såsom rätteligen borde ha skett beträffande studierna, prövats med utgångspunkt i 11 § KvaL i stället för 14 § KvaL, det vid bifall hade ålegat anstalten att sörja för att föreskrivna kontrollåtgärder anordnats. Sålunda hade det ålegat anstalten att utse en särskild frigångsansvarig bland personalen på anstalten och en särskild kontaktman på platsen för frigångsverksamheten med vilken den frigångsansvarige skulle kontrollera T:s närvaro på frigångsplatsen (44–45 §§ anstaltsföreskrifterna). Sådana åtgärder är naturligtvis ägnade att försvåra missbruk av utevistelsen. Det förhåller sig således inte så, som Ornell synes vilja göra gällande, att man bara gjort sig skyldig till betydelselösa formfel genom att i ett antal fall tillämpa fel lagrum vid beviljandet av utevistelserna. Bortsett från att man inte utan vidare kan utgå från att en prövning enligt 11 § KvaL leder till samma beslut som en prövning enligt 14 § har den felaktiga tillämpningen fått direkta konsekvenser för anordnandet av utevistelserna.

Jag vill i sammanhanget också erinra om att T:s utevistelser – oavsett vilka lagrum som varit tillämpliga – varit oacceptabelt många och i de flesta fall dessutom alltför väl tilltagna.

I fråga om vad Lundgren i övrigt anfört i sitt klagomål får jag hänvisa till kriminalvårdsstyrelsens yttrande.

3.6 Slutord

Det saknas anledning anta att man från anstaltsledningens sida medvetet åsidosatt bestämmelserna på området. Den generositet som präglar beslutet om utevistelserna torde i stället ha sin grund i en allmänt välmenande hållning parad med bristande kunskap om gällande regler. Liksom kriminalvårdsstyrelsen anser jag därför att det utöver den allvarliga kritik som jag framfört i det föregående inte finns skäl att vidta några ytterligare åtgärder i ärendet.

Kritik mot läkare vid kriminalvårdsanstalt för underlåtenhet att informera intagen om resultat av tagna HIV-prov; även fråga om lämpligheten att i den intagnes behandlingsjournal göra anteckning om provresultatet

(Dnr 2849-1987)

Sedan R. klagat över att han i samband med vistelse i kriminalvårdsanstalt alltför sent erhållit underrättelse om resultatet av tagna HIV-prov, remitterades hans klagomål till kriminalvårdsstyrelsen för utredning och yttrande. I remissvaret anförde kriminalvårdsstyrelsen bl. a. följande.

För verkställighet av påföljden ankom R. den 16 mars till kriminalvårdsanstalten Kristianstad. Styresmannen vid anstalten, Sven Johansson har per telefon anfört följande. R. underkastade sig efter ankomsten till anstalten provtagning för undersökning avseende infektion av HIV. Enligt uppgift som Johansson erhöll från anstaltens sjuksköterska var provet positivt. Med anledning av den osäkerhet som anses föreligga beträffande testresultatets tillförlitlighet erhöll inte R. information om analysvaret, utan anmodades han att underkasta sig en förnyad provtagning. Svaret från den senare provtagningen kom, såvitt Johansson nu kan erinra sig, anstalten tillhanda den 27 april. På grund av ett rymningsförsök av R. hade emellertid denne den 25 april förflyttats till allmänna häktet Kristianstad. Efter beslut av regionchefen omplacerades R. med anledning av rymningsförsöket till riksanstalten Tidaholm. På grund av förflyttningarna fick inte Kristianstad-anstaltens läkare tillfälle att underrätta R. om undersökningsresultatet. Johansson kontaktade emellertid den 27 april anstalten i Tidaholm och meddelade bl. a. att två analysvar beträffande den intagne hade visat positiva svar för infektion av HIV. Någon läkare var vid detta tillfälle inte anträffbar utan uppgifterna lämnades till en sjuksköterska.

Översköterskan vid kriminalvårdsanstalten Kristianstad Birgitta Samelius har anfört följande. — — — Enligt besked från läkare vid lasarettet skulle emellertid inte provsvaret delges R., som i stället skulle anmodas att underkasta sig ny provtagning för analys enligt "western-blotting"-metoden. Först efter undersökning med denna metod, anses ett infektionstillstånd tillfredsställande konfirmerat för att delgivning med patienten kan äga rum. Provsvaret från Lund torde ha kommit anstalten tillhanda antingen den 27 april under eftermiddagen eller den 28 april. När det kom kontaktade Samelius allmänna häktet Kristianstad varvid framkom att R. hade transporterats till Tidaholm. Hon tog därför per telefon kontakt med sjuksköterskan vid anstalten där och informerade denna att R. var HIV-positiv. Det framkom därvid att anstaltsläkaren beräknades komma till anstalten först påföljande vecka.

Översköterskan vid kriminalvårdsanstalten Kristianstad Inga Lagerström har anfört följande. — — — Med anledning av en permission uppsökte R. sjukvårdsmottagningen. Svaret på den första analysen hade då kommit anstalten tillhanda. Provsvaret var sådant att det fanns anledning att befara att R. hade HIV-smitta. Enligt rutinerna för provtagning var emellertid Inga Lagerström förhindrad att meddela detta till R. Eftersom man kunde befara att R. skulle missbruka narkotika i samband med permissionen ville Lagerström ändå på något sätt framföra sin varning till R. och framförde därför en direkt uppmaning till honom att inte dela sprutor med andra personer.

Anstaltsläkaren vid anstalten i Tidaholm, Lennart Voog har anfört följande. Den 28 april hade han mottagning vid anstalten till 12-tiden på

dagen. Enligt vad Voog senare har inhämtat från sjukvårdsmottagningen kom R. till anstalten först på eftermiddagen eller kvällen den 28 april. Den 29 april påbörjade Lennart Voog semester och återtog det medicinska ledningsansvaret vid anstalten först fr. o. m. 8 maj. Den 30 april hade sjuksköterskan vid kriminalvårdsanstalten Kristianstad meddelat att två på varandra följande analys svar utvisade att R. var HIVpositiv. Med anledning av bl. a. uppgiften därom kontaktade anstaltens sjukvårdsmottagning den jourhavande anstaltsläkaren Tomas Eriksson. Enligt Erikssons bedömning – vilken Voog delar – kunde inte telefonbeskedet från Kristianstad läggas till grund för att underrätta R. om provresultatet. En underrättelse av denna art bör nämligen ha stöd i ett skriftligt analys svar. Det skriftliga svaret kom anstalten tillhanda först den 6 maj. Den 5 maj ansvarade Voogs hustru för mottagningen vid anstalten och något skriftligt analys svar hade vid den tidpunkten inte anlänt. I samband med telefonsamtal med anstalten den 8 maj fick Voog kännedom om att ett skriftligt analys svar hade kommit avseende R. Voog anmodade därvid personalen vid mottagningen att sätta upp R. för samtal vid närmast kommande mottagning den 13 maj, vid vilken tidpunkt R. således erhöll underrättelse om analys svaret. Voog anser för sin del inte lämpligt att underrättelse om analys svar av denna innebörd sker genom exempelvis en för detta ändamål tillkallad distriktsläkare. Såsom ansvarig för de intagnas medicinska behandling torde det ankomma på anstaltsläkaren att svara för underrättelsen i dessa sammanhang.

— — —

Fr. o. m. den 1 november 1985 tillämpas smittskyddslagen vid infektion av HIV (LAV/HTL-VIII). Infektionen hänförs enligt 6 § smittskyddskungörelsen, SmK, till de veneriska sjukdomarna. Enligt 12 § smittskyddslagen, SmL, är den som har anledning anta att han lider av venerisk sjukdom skyldig att söka läkare. Patienten är även skyldig att underkasta sig den undersökning och behandling som behövs.

I föreskrifterna SOSFS 1985:20 och 1986:11 har socialstyrelsen lämnat anvisningar för hur patienten skall underrättas om resultatet av den undersökning, provtagning, som sker i enlighet med 12 § SmL. Smittskyddslagens tillämpning vid veneriska sjukdomar – särskilt HIV/AIDS – behandlas även i socialstyrelsens Allmänna råd, 1987:5.

I fråga om vid vilken tidpunkt underrättelse om provresultatet skall lämnas patienten sägs på sid 2 i SOSFS 1986:11 att patienten lämpligen meddelas resultatet av antikroppstest "först sedan en bekräftande undersökning visat om patienten har antikroppar mot HTLV-III eller ej."

— — —

Vad gäller frågan om formerna för underrättelse av undersökningsresultat varom nu är fråga är genom socialstyrelsens föreskrifter fastlagt att det ankommer på den behandlande läkaren att personligen underrätta patienten om provet visar att patienten är smittad.

— — —

Med anledning av de provtagningar som kom till stånd beträffande R. vid anstalten i Kristianstad ålåg det i första hand anstaltsläkaren där att meddela resultatet av undersökningen. Genom förflyttningen av R. till Tidaholm får den för provtagningen ansvariga läkaren emellertid inte anses ha haft möjlighet att fullgöra sin underrättelseskyldighet. Styrelsen utgår därvid från att underrättelse i dessa fall kan ske enbart med ett säkerställt, s. k. konfirmerat test, som grund. Enligt 7 § SmK synes visserligen bl. a. enbart misstanke om venerisk sjukdom kunna utgöra tillräcklig grund för att läkare skall meddela patienten föreskrifter om sjukdomens behandling och även vidta åtgärder för att förhindra smittspridning. Re-

dan det första testresultatet som kom anstalten tillhanda skulle i så fall anses ha kunnat ligga till grund för att lämna exempelvis närmare föreskrifter till R. vad gäller hans livsföring.

Som emellertid framkommit genom bl.a. vad översköterskorna vid anstalten i Kristianstad har anfört, anses underrättelse till patienten kunna komma i fråga först sedan HIV-infektionen har fastställts genom ett konfirmerat testsvar. Formerna för delgivning av undersökningsresultaten vid kriminalvårdsanstalten Kristianstad har sålunda stöd i socialstyrelsens föreskrifter i SOSFS 1986:11 och är, såvitt styrelsen har erfarit, gängse praxis inom den allmänna hälso- och sjukvården. Ifrågasvarande rutiner är närmare beskrivna i nr 38/87 "EPID aktuellt", en veckovis utgiven rapport från Statens Bakteriologiska Laboratorium (SBL).

— — —

En HIV-infektion är en allvarlig sjukdom som kan leda till tillstånd med mycket hög dödlighet. Styrelsen förutsätter att det vid jämförbara förhållanden inom den allmänna sjukvården inte förekommer att hälso- och sjukvårdspersonalen meddelar patienten uppgift om att han lider av ett allvarligt sjukdomstillstånd med mindre än att berörd personal förfogar över en fullt säkerställd dokumentation beträffande patientens tillstånd. Såvitt styrelsen kan bedöma kan därför inte kritik riktas mot Eriksson med anledning av hans beslut att underrättelsen till R. skulle äga rum med stöd av ett skriftligt provsvar.

— — —

Genom den information och upplysning som kommit R. till del inom bl. a. kriminalvården får han anses ha varit väl införstådd vad gäller HIV-virusets olika spridningsvägar redan vid sin ankomst till Tidaholm.

Formella av läkare meddelade föreskrifter beträffande användning av injektionssprutor tillsammans med andra missbrukare kom emellertid R. till del först den 13 maj. Utifrån vad som anförts får styrelsen lämna till JO att bedöma huruvida felaktigheter kan anses ha förekommit vid underrättelsen av provresultatet till R.

Med anledning av vad som i övrigt har noterats i samband med att styrelsen har tagit del av daganteckningarna i behandlingsjournalen för R. får styrelsen vidare anföra följande.

Vid olika tidpunkter har uppgift om R:s HIV-infektion, det positiva provresultatet, förts in i hans behandlingsjournal. För uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden gäller sekretess. Sådana uppgifter för inom kriminalvården intagna omfattas av hälso- och sjukvårdsssekretessen, som anses något starkare än kriminalvårdsssekretessen. Genom en särskild sekretessbrytande regel i 37 § KvaL ges möjlighet att göra avsteg från sekretesskyddet. Bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 februari 1987, innebär att hälso- och sjukvårdspersonal, som vid en anstalt får kännedom om att intagna har HIV-infektion, är skyldig att underrätta styresmannen därom.

Sekretess till skydd för enskild kan efterges av honom. Detta innebär enligt styrelsens mening att det som regel är möjligt att i behandlingsjournalen föra in uppgifter om en intagens hälsotillstånd under förutsättning att den intagne så medger.

R. har i samband med TV-programmet "Rekord-Magasinet" den 25 november gett offentlighet beträffande sin HIV-infektion. R. eller honom närstående torde därför inte kunna anses lida men med anledning av i varje fall efter den tidpunkten i behandlingsjournalen införda uppgifter om hans HIV-infektion.

Uppgift om R:s HIV-infektion har emellertid förts in i behandlingsjournalen även vid en tidpunkt då inte R. själv ansågs kunna erhålla underrätt-

telse om provresultatet. Därav följer att det inte heller torde ha varit möjligt att inhämta hans samtycke till att uppgiften fördes in i journalen.

Styrelsen får till JO överlämna jämväl frågan om i behandlingsjournal för uppgift om intagens hälsotillstånd kan anses överensstämma med sekretessbestämmelserna för området.

Ärendet remitterades efter viss annan utredning till styresmannen för kriminalvårdsanstalten Kristianstad för upplysningar och yttrande angående åtgärden att föra in uppgifter om R:s hälsotillstånd i behandlingsjournalen. I remissvaret uppgav Sven Johansson bl. a. följande.

I den slutanteckning som jag införde i R:s behandlingsjournal uppgav jag bl. a. att "R. har å kva Kristianstad lämnat blodprov för HIV. Resultatet blev positivt. Nytt blodprov har lämnats, men svar på detta har ännu ej anlänt. R. har ej informerats om resultatet av det första provet."

Åtgärden att i behandlingsjournal införa uppgift om intagens hälsotillstånd eller medicinska status är i och för sig något som tillhör ett absolut undantag, och för egen del kan jag inte erinra mig att jag tidigare infört sådan uppgift.

Vid tillfället ifråga ägnade jag ingen tanke på att uppgiften om R:s positiva HIV-prov föll under hälso- och sjukvårdssekretessen, utan införandet skedde enbart med tanke på att snarast möjligt informera berörd personal på kva Tidaholm om förhållandet. Som jag tidigare uppgivit förs normalt sett uppgift om intagens hälsotillstånd enbart in i vederbörande intagens sjukjournal, men ca 20 års arbete på anstalt har givit mig erfarenheten att en sjukjournal – beroende på den knappa tillgången på sjukvårdspersonal på anstalt – inte läses lika snabbt som en behandlingsjournal. Jag ansåg vid tillfället ifråga att HIV-smitta är av så allvarlig beskaffenhet att berörd personal – liksom den intagne som uppgiften berör – snarast bör få kännedom om sakförhållandet, och att uppgiften vidarebefordras snarast möjligt.

I efterhand är jag medveten om att jag formellt sett kan ha handlat felaktigt genom att i behandlingsjournalen införa anteckning som rätteligen enbart bort vara införd i sjukjournalen. Dock har mitt handlingsätt inte haft som bakgrund att på något sätt vara till men för R., utan att snarare tvärtom varit avsett att snabbt informera berörd personal – och därigenom indirekt även R. – om en företeelse som jag ansåg vara av största vikt för samtliga berörda.

Slutligen remitterades ärendet till socialstyrelsen för yttrande såvitt avsåg sjukvårdspersonalens handläggning av frågan om underrättelse till R. Socialstyrelsen anförde bl. a. följande.

Av 7 § smittskyddskungörelsen (1968:234) framgår att läkare som konstaterar *eller misstänker* venerisk sjukdom hos någon som han undersöker eller behandlar skall upplysa patienten om sjukdomens art och smittfarlighet samt meddela honom föreskrifter om sjukdomens behandling och om åtgärder för att hindra spridning av smitta. Om en sprutnarkoman visar sig vara positiv efter den första provtagningen finns all anledning för läkaren att i varje fall misstänka att patienten är smittad. Läkaren skall då omedelbart underrätta patienten och i övrigt vidta de åtgärder som framgår av 7 § smittskyddskungörelsen.

Emellertid torde anvisningarna från statens bakteriologiska laboratorium (SBL) och delvis även de från socialstyrelsen ha misslett vederbörande läkare och övrig hälso- och sjukvårdspersonal. De har uppenbarligen trott

att det krävts två (2) positiva testresultat för att patienten överhuvudtaget skulle få underrättas. Detta är alltså fel.

De "föreskrifter" som socialstyrelsen meddelat i frågan framgår av SOSFS 1986:11 sid 2 näst sista stycket. Det som där anförts är – trots att det står under rubriken "Föreskrifter" – inte sådana i egentlig mening utan skall mera ses som ett allmänt råd. Det framgår också av formuleringen. Styrelsens råd är således att patienten *lämpligen* bör meddelas resultatet av antikroppstestet först sedan en ny undersökning bekräftat det första resultatet. I de allra flesta fall torde det också vara bäst att avvakta med att meddela patienten om det första provet är positivt för att inte i onödan oroa dem som har fått ett falskt positivt svar. Det finns nämligen anledning att ändå utgå ifrån att de allra flesta, som låter underkasta sig en test, i avvaktan på det slutliga resultatet härav uppträder på ett sådant sätt att de inte utsätter sin omgivning för risk att smittas.

I förevarande fall fanns det emellertid anledning misstänka att patienten kunde innebära en smittrisk för sin omgivning. Vederbörande ansvarige läkare borde då också så fort han fick resultatet av det första testet, enligt anteckningarna i journalen den 2 april 1987, ha underrättat patienten.

Med hänsyn till de missvisande råden från SBL och de otydliga råden från socialstyrelsen finns det emellertid inte anledning att rikta någon kritik vare sig mot läkaren eller övrig hälso- och sjukvårdspersonal för att de ville avvakta resultatet av det andra provet innan de lämnade patienten besked om att han var smittad.

— — —

Det är svårt att förstå att det behövde dröja ända till den 13 maj innan svaret, som förelåg den 27 april och på Tidaholmsanstalten den 30 april 1987, kunde meddelas patienten. Det är förvånande att den vikarierande anstaltsläkaren vid Tidaholmsanstalten inte ansåg sig kunna lita på ett muntligt besked från hälso- och sjukvårdspersonal vid Kristianstadsanstalten. Självfallet skulle han ha underrättat patienten så snart det muntliga beskedet förelåg.

Det är slutligen förvånande att den ordinarie anstaltsläkaren ansåg att inte den vikarierande läkaren ens borde meddela patienten det skriftliga beskedet som förelåg den 6 maj utan att det kunde dröja till dess han var tillbaka i tjänst. Den som vikarierar måste ju kunna utföra samma uppgifter som den ordinarie och ta samma ansvar som denne.

ChefsJO Eklundh anförde följande i ett beslut den 24 maj 1989.

Jag delar socialstyrelsens i remissvaret framförda uppfattning att det funnits anledning att befara att R. utgjorde en smittrisk för sin omgivning och att läkaren vid kriminalvårdsanstalten Kristianstad därför med stöd av bestämmelsen i 7 § smittskyddskungörelsen borde ha underrättat R. så snart han fick besked om resultatet av den första provtagningen. Med hänsyn bl. a. till innehållet i socialstyrelsens råd får det emellertid anses förklarligt att läkaren ansett sig böra invänta resultatet av den andra provtagningen. Jag finner det därför inte befogat att rikta någon allvarigare kritik mot läkaren för dennes underlåtenhet. Jag utgår från att berörd hälso- och sjukvårdspersonal fortsättningsvis beaktar att den ovan angivna bestämmelsen kan tillämpas redan vid misstanke om HIV-smitta.

Vad härefter gäller de åtgärder som vidtagits sedan resultatet av den andra provtagningen förelegat får jag anföra följande.

I likhet med socialstyrelsen finner jag det anmärkningsvärt att den vikarierande läkaren vid Tidaholmsanstalten inte ansett sig kunna godta

ett muntligt besked om provresultatet från sjukvårdspersonalen vid Kristianstadsanstalten. Om läkaren varit tveksam om beskedets riktighet, kunde det inte ha inneburit några större svårigheter att kontrollera uppgiften. I likhet med socialstyrelsen kan jag inte heller finna att några bärande skäl framförts mot att den vikarierande läkaren skulle underrätta R. om att han var smittad. Förfarandet har inneburit ett icke godtagbart dröjsmål med underrättelsen och jag är starkt kritisk till vad som förekommit i denna del.

Vad slutligen gäller det förhållandet att anstaltsdirektören Sven Johansson fört in en uppgift om R:s hälsotillstånd i behandlingsjournalen får jag anföra följande.

Sekretessen i det allmännas hälso- och sjukvårdsverksamhet regleras i första hand i 7 kap. 1 § sekretesslagen. Sekretessen gäller också åtgärder till skydd mot smittsamma sjukdomar. Sekretessen på hälso- och sjukvårdsområdet avgränsas av ett s. k. omvänt skaderekvisit. Detta innebär att en uppgift inte får lämnas ut, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Sekretessen inom kriminalvården regleras främst i 7 kap. 21 § sekretesslagen. Denna bestämmelse innehåller ett s. k. rakt skaderekvisit, vilket innebär att en uppgift inte får lämnas ut om det kan antas att den enskilde eller honom närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon skall utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Enligt den s. k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen får uppgifter lämnas ut till en annan myndighet i sådana fall då det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Generalklausulen är tillämplig inom kriminalvården men inte inom hälso- och sjukvården.

Efter en ändring i 37 § lagen om kriminalvård i anstalt gäller sedan den 1 januari 1987 en skyldighet för hälso- och sjukvårdspersonalen på en anstalt att till styresmannen lämna ut uppgifter om att en intagen lider av sådan smittosam sjukdom som avses i smittskyddslagen om det behövs med hänsyn till fara för att smittan skall spridas.

Om en uppgift om att en intagen är bärare av HIV-smitta lämnas till styresmannen, omfattas den där av sekretess enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen. Detta innebär ett något svagare sekretesskydd än det som gäller inom hälso- och sjukvården. Skillnaden mellan de båda sekretessnivåerna torde emellertid i praktiken inte vara så stor, eftersom det rör sig om en uppgift av så känslig natur. Det kan vidare förutsättas att styresmannen iakttar en restriktiv inställning när han bedömer i vilken omfattning den övriga personalen skall behöva informeras (jfr prop. 1986/87:2 s. 42).

Enligt kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter om akthantering och journalföring (KVFS 1986:28) skall för varje person som är föremål för kriminalvård beslut och viktiga händelser dokumenteras i vederbörandes behandlingsjournal (9 §). Att ett blodprov som en intagen har lämnat visar sig vara positivt med avseende på HIV är visserligen en omständighet som på olika sätt har stor betydelse. Uppgift om provresultatet förs emellertid in i den intagnes sjukjournal. Skäl att dessutom föra in uppgiften i behandlingsjournalen finns normalt sett inte.

Johansson har uppgivit att syftet med hans åtgärd var att snarast möjligt informera berörd personal på Tidaholmsanstalten om det positiva provresultatet. Det har i och för sig varit rättsligen möjligt för Johansson att vidarebefordra denna uppgift till Tidaholmsanstalten. Med hänsyn till risken för att uppgiften skulle komma till icke berörd personals kännedom borde informationen dock ha lämnats på annat sätt än det som Johansson använde sig av. Han hade t.ex. kunnat per telefon informera styresmannen vid nämnda anstalt. Det hade därefter ankommit på den senare att avgöra till vilken personal han i sin tur skulle föra uppgiften vidare.

Vid urinprovstagnning skall den intagne informeras om att det är fråga om provtagning. Vidare skall provet lämnas i därför avsett kärl

(Dnr 94-1989)

I ett brev till JO anmälde N. kriminalvårdsanstalten Norrtälje för dess förfarande vid urinprovstagnning. Enligt ett till anmälan fogat förhörsprotokoll hördes N. med anledning av ett positivt urinprov lämnat den 20 december 1988. Vid förhöret, liksom i anmälan till JO, uppgav N. att han inte lämnat något urinprov. N. antog att man tagit urin från ett bäcken som han använde när han var placerad i en s. k. sterilcell.

Vid telefonkontakt med Hans Einarsson, visitationspatrullen på kriminalvårdsanstalten Norrtälje, framkom att ifrågakarande urinprov inte tagits på sedvanligt sätt utan från en s. k. kissanka.

Ärendet remitterades till kriminalvårdsanstalten Norrtälje för upplysningar och yttrande. I remissvar anförde anstaltsdirektören Knut Hast följande.

Jag hade beordrat kroppsbesiktning av N. efter hans permission 88-12-17, då det kunde misstänkas att han skulle försöka införa narkotika i anstalten. Han motsatte sig kroppsbesiktning, varför han hölls i sterilcell. Vid visitation 88-12-19 hittades 1 st spruta med kanyl samt stora mängder plastrester en del med avföring på. Det hela var gömt i madrassen. Jag ansåg det vara ställt utom allt tvivel att N. försökt smuggla in en spruta med kanyl och troligen också narkotika. Jag dömde ut jml 47 § 2. KvaL att tre dagar inte skall inräknas i hans verkställighetstid, vilket senare har fastställts av Kriminalvårdsstyrelsen. Då han tycktes vara påverkad beordrade jag urinprov. Jag visste inte förrän efteråt att provet var taget ur den s. k. kissankan, de isolerade har tillgång till. Då N. redan var bestraffad nöjde jag mig med konstaterandet att det positiva utslaget för amfetamin tyder på att det var detta preparat som N. försökt smuggla in. Det är varken teoretiskt eller praktiskt möjligt att det skulle bli positivt utslag av tidigare urin, även om ankan inte rengjorts. Nu blir ju detta alltid gjort av hygieniska skäl. Men jag har till berörd personal förtydligt att urinprov skall göras i speciella plastmuggar, för att undanröja allt tvivel om att proven är riktiga. Vid vägran blir det förhör och det brukar få samma konsekvenser som positivt urinprov. N. kan knappt ha lidit någon skada,

då jag utdömde disciplinstraffet före jag fått analysvaret, som dröjde på grund av instundande helg.

I ett beslut den 6 juni 1989 uttalade *chefsJO Eklundh* följande.

Med hänsyn till de rättsverkningar för den intagne som är knutna till ett positivt urinprov är det av största vikt att provtagningen sker under sådana former att den inte i efterhand kan ifrågasättas. Det måste enligt min mening krävas dels att den intagne informeras om att det är fråga om en urinprovstagning, dels att provet lämnas i ett därför avsett kärl. Knut Hast har numera informerat personalen om vad som skall gälla vid urinprovstagning, och jag utgår därför från att det felaktiga förfarande som tillämpats i det aktuella fallet inte kommer att upprepas. Med hänsyn härtill och till att N. inte lidit någon skada av det inträffade, finner jag inte skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i saken. Ärendet är därmed avslutat.

Kritik mot kriminalvårdsstyrelsen för felaktiga och missvisande formuleringar i ett beslut om avslag på en framställan om permission; även för tillämpning av ännu inte stiftad lag

(Dnr 1307-1988)

I ett brev till JO framförde H. klagomål mot kriminalvårdsstyrelsen med anledning av styrelsens motivering till ett beslut varigenom en av H. gjord framställan om särskild permission avlogs. H. påpekade även att kriminalvårdsstyrelsen i sitt beslut felaktigt antecknat att styresmannen skulle ha avstyrkt ansökan.

I kriminalvårdsstyrelsens beslut den 2 mars 1988, som avgjordes av tf. byråchefen Eva Cedergren med deltagande av byråchefen Per Colliander, byrådirektören Dag Olofsson och tf. byrådirektören Gert-Arne Sköld (föredragande), anfördes bl. a. följande:

H. har ansökt om särskild permission för att hedra minnet av sin far i form av en privat familjesammankomst. Anstaltens styresman har avstyrkt ansökan och har istället ställt i utsikt att en minnesstund kan anordnas i anstaltens sammanträdesrum.

— — —

Styrelsen lämnar ansökningen utan bifall. H. torde, såvitt styrelsen nu kan bedöma, efter den 1 juli 1988 komma att hänföras till den kategori intagna som avses i 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt.

Av till klagoskriften fogade handlingar framgick att assistenten Rolf Liljhammar, kriminalvårdsanstalten Mariefred, hade föreslagit tillstyrkan för några timmars bevakad permission samt att styresmannen där, Arne Lundgren, på framställningen antecknat att ärendet överlämnades för prövning av kriminalvårdsstyrelsen samt att anstalten, om bevakad permission inte kunde medges, erbjöd sig att under värdiga former arrangera en minnesstund i anstaltens sammanträdesrum.

Ärendet remitterades till kriminalvårdsstyrelsen. I yttrande anförde generaldirektören Björn Weibo bl. a. följande:

Styrelsen har vid ärendets avgörande tolkat innehållet i styresmannens yttrande så att hans avsikt var att ge uttryck för ett avstyrkande av den sökta permissionen. Styrelsen kan emellertid konstatera att formuleringen blivit alltför onyanserad.

Vidare har styrelsen lämnat H:s ansökan om permission utan bifall. Beslutet har olyckligtvis formulerats på ett sådant sätt att det synes som om uttalandet att H. efter den 1 juli 1988 torde komma att klassificeras som s. k. 7:3a utgör motiveringen till själva beslutet. H:s permissionsansökan lämnades utan bifall på grund av att särskild anledning att bevilja honom permission för angivet ändamål inte ansågs föreligga, vilket borde ha framgått av beslutet.

Av prop 1987/88:130 om ändring i lagen om kriminalvård i anstalt framgår att prövningen enligt de nya bestämmelserna i denna lag huruvida en intagen skall hänföras till den kategori intagna som avses i 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt skall ske även av de som är intagna vid ikraftträdandet och att denna prövning bör kunna ske före denna tidpunkt.

Styrelsen har måhända i detta beslut gjort en för långtgående tolkning av detta uttalande när styrelsen lämnat ett förhandsbesked till H. i denna fråga. H. torde dock inte ha lidit någon rättsförlust på grund härav.

ChefsJO Eklundh anförde följande i ett beslut den 20 mars 1989.

Anstaltens anteckningar till H:s framställan är så entydiga att de inte ger utrymme för någon tolkning. Den av kriminalvårdsstyrelsen givna förklaringen till anteckningen i beslutet att styresmannen avstyrkt ansökan framstår därför som svårförståelig. En mera naturlig förklaring är den som Eva Cedergren, enligt en tjänsteanteckning den 14 juni 1988, lämnat per telefon till JO; nämligen att anteckningen i beslutet har berott på ett förbiseende. Oavsett vad som är skälet till den felaktiga uppgiften visar det inträffade att ärendet inte handlagts med erforderlig noggrannhet. Jag vill samtidigt påpeka att kriminalvårdsstyrelsen, om anstaltens inställning i en viss fråga framstår som oklar, bör klara ut saken genom att kontakta anstalten.

Kriminalvårdsstyrelsen har förklarat att grunden för avslagsbeslutet var att särskild anledning att bevilja permission inte förelåg. Såsom styrelsen anført borde detta ha framgått av beslutet. Den formulering beslutet fått är direkt missvisande och vittnar också den om bristande noggrannhet.

Även om man, i enlighet med vad kriminalvårdsstyrelsen uttalar i sitt yttrande hit, betraktar den i beslutet intagna bedömningen om tillämpligheten av 7 § tredje stycket lagen om kriminalvård i anstalt som resultatet av en sådan prövning som avses i punkten 2 av övergångsbestämmelserna till de lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 1988, kan beslutet i denna del inte undgå kritik. En grundläggande förutsättning för att en lag över huvud taget skall kunna tillämpas är att den, efter att i vederbörlig ordning ha beslutats av riksdagen och utfärdats av regeringen, har kungjorts på föreskrivet sätt. I detta fall förelåg inte ens en beslutad proposition med förslag till de aktuella lagändringarna.

Jag vill avslutningsvis framhålla att en myndighets beslut ofta för den

enskilde är det enda iakttagbara vittnesbördet om myndighetens verksamhet. Det är en självklarhet att ett beslut skall utformas med omsorg och innehålla korrekta uppgifter om de aktuella sakförhållandena och tillämpliga rättsregler. Beslut som är slarvigt formulerade eller innehåller direkta sakfel är ägnade att undergräva förtroendet för myndighetens ärendehantering.

Utsökning

Kronofogdemyndighets behörighet att handlägga utsökningsmål, som överlämnats till myndigheten av annan kronofogdemyndighet

(Dnr 868-1988)

I en anmälan, som kom in till JO den 14 april 1988, klagade S.K. på kronofogdemyndigheten (KFM) i Stockholms distrikt för dess sätt att handlägga vissa utsökningsmål rörande honom, hans hustru och hans företag. Bl. a. anmärkte han på att KFM i Stockholm hade "tagit över" indrivningen från KFM i Täby, trots att familjen numera bodde i Täby.

Kronofogdemyndigheterna i Stockholms och Täby distrikt yttrade sig efter remiss. KFM i Täby yttrade sig särskilt om bakgrunden till att KFM i Stockholm deltagit i, eventuellt övertagit, indrivningen mot S.K., hans hustru och hans företag. Svaret gick i huvudsak ut på *att* även om S.K. m. fl. hade flyttat till Täby distrikt så bedrevs verksamheten precis som förut i Stockholm, *att* målen borde samordnas till *en* myndighet, och *att* kunskapen om berörda personer och företag fanns representerad i Stockholms distrikt, där ärenden avseende S.K. tidigare under ett flertal år hade handlagts, men *att* KFM i Täby behöll insynen i målen genom avtal om viss gemensam handläggning.

KFM i Täby har senare under hand kompletterat sitt remissvar med uppgiften, att den omständigheten att verksamheten bedrevs i Stockholm inte i sig grundade behörighet för KFM där att handlägga målen. Men däri låg – fortsatte KFM – att det måste förutsättas att gäldenärerna också hade egendom där, vilket grundade KFM:s i Stockholm kompetens enligt 4:8 utsökningsbalken (UB).

JO Wigelius anförde i sitt beslut i ärendet den 7 december 1988 i den del, som här är av intresse, följande.

Behörig att handlägga ett mål om utmätning är KFM i det distrikt där gäldenären har sitt hemvist, dvs. där han eller hon är bosatt eller, när det gäller ett bolag, där styrelsen har sitt säte eller i andra hand där bolagets förvaltning förs. I vissa speciella fall kan även annan KFM vara behörig; så kan t. ex. egendom som gäldenären har i ett annat distrikt än det där han bor utmätas av KFM i det distriktet (2 kap. 3 §, 4 kap. 8 § UB). Har ansökan om verkställighet gjorts hos KFM som inte är behörig skall den myndigheten genast överlämna målet till den KFM som enligt handlingarna är behörig. Är båda myndigheterna behöriga får den myndighet som tog emot ansökan lämna över denna till den andra myndigheten om målet inte "utan avsevärd olägenhet kan handläggas vid den förra myndigheten eller överlämnande annars främjar målets handläggning" (2 kap. 4 § UB). Ett överlämnande förutsätter dock enligt förarbetena att sökt verkställighet inte har inletts (se Walin m. fl. Utsökningsbalken, 2 uppl., s.36). – Dessa

regler gäller också i allmänna mål, trots att någon egentlig ansökan inte görs i sådana mål.

Av intresse är vidare ett uttalande av departementschefen i propositionen med förslag till UB (1980/81:8, s. 189) rörande befogenhet för KFM att handla utanför det egna kronofogdedistriktet. Departementschefen sade där, att det inte behövdes någon bestämmelse i UB i frågan. I den mån KFM:s rätt att vidta åtgärder utanför distriktet och samverkan i övrigt mellan KFM:er behövde regleras närmare kunde – fortsatte departementschefen – föreskrifter därom meddelas av regeringen utan särskilt bemyndigande.

Vissa föreskrifter om samverkan mellan olika KFM:er återfinns i 30 § kronofogdeinstruktionen (1981:1184). Dessa medger KFM rätt att begära biträde av annan KFM med viss verkställighetsåtgärd, som behöver vidtas i det andra distriktet. (Kronofogdeinstruktionen har den 1 juli 1988 ersatts av instruktionen – 1988:784 – för exekutionsväsendet. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i den nya instruktionen. Någon ändring i sak lär emellertid inte vara avsedd; samma resultat torde numera kunna uppnås genom en tillämpning av 6 § nya förvaltningslagen – 1986:223 – där det föreskrivs att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.)

Som ett uttryck för samma tanke får ses att statsmakterna under senare år gett direktiv för och anslagit medel till bildande av särskilda grupper vid större KFM:er eller länsvisa sådana för komplicerade indrivningsfall eller i övrigt som ett led i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Syftet är att åstadkomma en effektivare indrivning i dessa fall, byggd på ökad samverkan mellan bl. a. berörda KFM:er.

Det ökade samarbete över distriktsgränserna som dessa föreskrifter och direktiv ger stöd åt kan självfallet inte ta över behörighetsbestämmelserna i UB; härför erfordras lagändring i vanlig ordning. Det exekutiva beslutsansvaret ligger – så länge någon sådan ändring inte skett – kvar hos behörig KFM enligt UB. Däremot bör det vara tillåtet att behörig KFM låter personal vid annan KFM biträda med utredningsåtgärder, om det är sakligt motiverat. Hur långt detta samarbete kan utsträckas är dock oklart.

Täbmyndigheten hade två handläggningsalternativ att välja mellan. *Aningen* skulle man behålla utsökningsmålen och vid behov begära hjälp av Stockholmsmyndigheten med utredningen. *Eller* skulle man lämna tillbaka målen och i stället hjälpa Stockholmsmyndigheten med utredningen om det begärdes. Det första alternativet var formellt oantastligt, eftersom gäldenärerna hade bytt hemvist från Stockholm till Täby och därmed gett Täbmyndigheten behörighet enligt huvudregeln i UB. Ett val av det andra alternativet förutsatte att målen hade någon kompletterande, kompetensgrundande anknytning till Stockholmsmyndigheten enligt UB, i detta fall egendomsinnehav inom Stockholmsdistriktet. Täbmyndigheten har åberopat att gäldenärerna bedrev verksamhet som förut i Stockholm och att de därigenom också måste förutsättas ha egendom där. Det antagandet förefaller högst plausibelt, men reservation måste göras för viss osäkerhet rörande egendomsinnehavet, särskilt vad gäller S.K:s hustru. Jag utgår från att Täbmyndigheten haft en sådan reservation i tankarna

då man förbehöll sig insynen i målen genom avtal om viss gemensam handläggning, bl. a. bestående i att man skulle delta i eventuella utmätningförrättningar. Medges bör dock att den behörighet som genom detta resonemang tilläggs KFM i Stockholm på grundval av gäldenärernas förmodade egendomsinnehav där verkar något konstruerad, teoretiskt sett, vid en jämförelse med bestämmelserna i UB.

Under alla förhållanden talade dock praktiska skäl för det andra alternativet. eftersom Stockholmsmyndigheten förut hade handlagt indrivningen mot gäldenärerna under lång tid och därför – till skillnad från Täbmyndigheten – besatt ingående kunskaper om dem. Som ytterligare stöd för alternativ nr 2 kan åberopas den – visserligen osäkra – fordran som F.F. hade mot S.K. och som Stockholmsmyndigheten hade utmätt hos F.F., med hemvist i Stockholm, till betalning av F.F:s skatteskulder (behandlat i ett annat avsnitt, som inte återges här; JO:s anmärkning). – Till detta kommer önskvärheten i fall som dessa av att målen så långt möjligt samordnas till en myndighet.

Vid en avvägning av nyss angivna skäl för och mot varandra har jag funnit det svårt att kritisera att Täbmyndigheten lämnade tillbaka målen till Stockholmsmyndigheten, även om det bakomliggande teoretiska resonemanget förefaller att. så att säga, "gå något på skruvar", detta som en följd av att man satt likhetstecken mellan "egendomsinnehav" och "bedrivande av verksamhet". Jag vill i sammanhanget tillägga att utmätning av egendom hos någon av berörda gäldenärer inte har företagits under tiden efter överflyttningen fram till den 1 juli 1988. Problemet har därefter förlorat relevans i detta ärende; genom den omorganisation som skedde den 1 juli av kronofogdedistriktet och som innebar att dessa därefter i princip skulle motsvara länen, innefattar nämligen numera Stockholms distrikt hela länet.

Vad som återgetts i detta avsnitt ger emellertid vid handen att UB:s behörighetsbestämmelser framstår som i viss mån föråldrade och alltför onyanserade för att motsvara dagens krav, jämför JO:s ämbetsberättelse 1986/87:265 (om "samverkansgrupps behörighet"). Riksskatteverket har på uppdrag av regeringen gjort en utvärdering av utskönningsbalken. I den föreslås en utvidgning av forumregeln i 4 kap. 8 § UB i syfte att underlätta samordningen av mål som stöder sig på samma grund (t. ex. solidariskt ansvariga gäldenärer) eller mål där gäldenärerna har stark intressegemenskap (t. ex. bolag och bolagsmännen eller bolag inom samma koncern). Förhållandena i detta ärende visar att en sådan utvidgning är önskvärd. Jag instämmer därför i det förslaget.

Initiativärende angående debiteringslängder och liknande exekutionstitlar enligt 3 kap. 1 § 7 utsökningsbalken

(Dnr 2173-1988)

Den 27 september 1988 avgjorde chefsJO Eklundh ett ärende (dnr 72-1988) där fråga uppkommit om en av en vägförening upprättad och till kronofogdemyndigheten för verkställighet ingiven debiteringslängd var giltig eller ej. Det kunde inte i ärendet med säkerhet avgöras om kronofogdemyndigheten begått något misstag vid exigibilitetsprövningen, eftersom exekutionstiteln (debiteringslängden), i enlighet med vad som är brukligt, återställt till sökanden i målet.

Bland de exekutionstitlar för vilka verkställighet får äga rum anges i 3 kap. 1 § 7 UB handling som enligt särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet. Av 3 kap. 20 § UB framgår, att i fråga om verkställighet på grund av sådan handling gäller vad som är särskilt föreskrivet.

De handlingar som här i första hand är aktuella är sådana debiteringslängder som upprättas av styrelsen för en vägsamfällighet eller väglörening enligt lagen (1939:608) om enskilda vägar och av styrelsen för en sådan samfällighet som omfattas av lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

Ärendet aktualiserade frågan om exekutionstitlar av nämnda slag är förenliga med nutida krav på rättssäkerhet. ChefsJO Eklundh beslutade därför att i ett särskilt ärende närmare utreda hithörande frågor, främst genom att inhämta yttrande från riksskatteverket.

Riksskatteverket kom in med yttrande. Härav framgick bl. a. att antalet mål hos kronofogdemyndigheterna där detta slag av exekutionstitlar förekommer är förhållandevis litet och att en noggrann exigibilitetsprövning äger rum. Verket anförde vidare att det inte hade någon uppfattning om i vilken utsträckning domstolsavgöranden åberopades i stället för aktuella handlingar. — Riksskatteverket fann det otillfredsställande, att en gäldenär saknar möjlighet att undgå en registrering hos kronofogdemyndigheten genom betalning eller invändning. Verket framförde som sin uppfattning att debiteringslängder inte borde vara direkt exigibla. I stället borde föreningars krav mot försumliga medlemmar först prövas av domstol i den för mål om betalningsföreläggande stadgade ordningen.

I ett beslut den 23 maj 1989 anförde *chefsJO Eklundh* bl. a. följande.

Den aktuella regleringen synes i allt väsentligt grunda sig på ett äldre synsätt i fråga om den enskildes rättigheter. Vad som främst faller i ögonen är den av riksskatteverket påtalade bristen på ändamålsenliga kravrutiner med därav följande risk för att en samfällighetsmedlem som både vill och kan betala det debiterade beloppet trots detta registreras i kronofogdemyndighetens register. Med hänsyn till det obehag det innebär att förekomma i kronofogdemyndighetens register över gäldenärer, är detta inte någon tillfredsställande ordning för den enskilde. Självfallet måste man i sammanhanget också beakta det fallet att den enskilde med fog anser sig inte vara betalningsskyldig.

Som riksskatteverket framhållit skulle en övergång till att låta fordring-

en fastställas av domstol före verkställigheten innebära att gäldenären alltid får möjlighet att betala, alternativt göra invändningar mot kravet, innan ärendet kommer till kronofogdemyndigheten.

Nackdelen med den nu skisserade förändringen torde främst vara den ökade tidsutdräkt för farandet kan medföra samt de eventuellt ökade kostnaderna. I detta sammanhang bör beaktas att möjligheten att omedelbart utta debiterade belopp är en trygghet för samfällighetens borgenärer. Härmed sammanhänger frågan om samfällighetens möjlighet att få kredit.

Enligt min mening väger emellertid skälen för att övergå till en ordning som innebär att debiteringslängderna inte längre skall vara direkt verkställbara tyngre. Jag har således samma uppfattning som riksskatteverket i denna fråga.

Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till justitiedepartementet för vidare överväganden i frågan om en lagändring av nu angivet slag.

Fråga om kundfordringar kan överlåtas till kronofogdemyndighet genom ändring av postgironummer på faktura eller om utmätning i stället bör ske

(Dnr 2725-1986)

B.L. arbetade som egen företagare i snickeribranschen under åren 1980–1984. 1980 bildade han ett aktiebolag, JIAB. I klagomål till JO uppgav B.L. i huvudsak följande. Under 1983 kom hans aktiebolag efter med skattebetalningar. Vid en uppgörelse med kronofogdemyndigheten i Södertälje (KFM) kom man överens om att vissa kundfordringar skulle skrivas över så att betalningen gick till myndigheten i stället för till bolaget. När sedan en fråga om solidariskt ansvar för bolagets skulder kom upp i tingsrätten hösten 1985 blev det oklart om denna uppgörelse med KFM fanns med i materialet. Han fick själv uppfattningen att han trots denna uppgörelse var skyldig att betala den aktuella summan 115000 kr. På grund av sjukdom orkade han inte kontrollera eller överklaga beslutet utan tänkte att det skulle gå att reda ut när han tillfrisknat. Han undrade bl. a. vart de till KFM överlåtna fordringarna tagit vägen. När myndigheten inte tagit emot eller bevakat dessa fordringar, skulle han då behöva betala en gång till?

KFM i Södertälje distrikt yttrade sig efter remiss och anförde bl. a. följande.

Av de två tjänstemän, som omnämns i anmälan, kronoassistenterna Anders Ortman och Lennart Karlsson, har följande berättelse inhämtats. Vid något tillfälle en tid före konkursutbrottet gjorde de en förrättning i bolagets lokaler i Järna och hade då ett långt samtal med B.L. Bl. a. genomgicks bolagets fakturapärm. B.L. erbjöd sig att använda några av bolagets fakturor till att betala på bolagets skuld. Det skulle tillgå så, att han på fakturorna ändrade det postgironummer, till vilket betalning skulle ske, från bolagets till kronofogdemyndighetens. Förrättningsmännen hade ingenting emot detta men eftersom fordringarna ifråga aldrig utmättes hade kronofogdemyndigheten ingen särskild bevakning på betalningarna. Någon be-

talning inflöt aldrig och en relativt kort tid därefter gick bolaget i konkurs.

B.L. kom in med bemötande. Han meddelade också att han hos polismyndigheten i Södertälje begärt en utredning av vad som hänt med fakturorna.

I beslut den 29 september 1989 anförde *JO Wigelius* i bedömningsdelen bl. a. följande.

B.L. har uppgivit, att vissa fordringar eller fakturor "skrevs över" att betalas direkt till KFM. I sin anmälan till polismyndigheten i Södertälje har han i denna del uppgivit bl. a. följande.

På stående fot fick representanterna från kronofogdemyndigheten välja ut fakturor som de ansåg säkra nog att gälla som betalning för de skulder som var aktuella. Denna överlåtelse meddelades resp. företag samma dag genom undertecknad. I den bestämda uppfattningen att detta var en gällande uppgörelse, avstod de båda kronofogdetjänstemännen från att vidta andra exekutiva åtgärder. Själv var jag glad att problemet kunde lösas på detta för båda parter smidiga sätt. Så vitt jag kan minnas satte jag samma dag in fakturakopiorna i en pärm för betalda fakturor.

Så långt kan inte B.L:s beskrivning av händelseförloppet anses stå i strid med vad KFM uppgivit. Skillnaden tycks ligga i att B.L. uppfattat uppgörelsen som att KFM även åtog sig att bevaka att fakturorna också betalades. Detta hade dock förutsatt att fordringarna utmättes. När nu ingen utmätning av fordringarna ägde rum, var det i stället B.L. som hade att bevaka detta. Med hänsyn till den tid som förflutit framstår det inte som meningsfullt att försöka utreda vad som eventuellt kan ha avtalats om detta. Allmänt sett måste dock metoden att endast ändra ett postgironummer anses som olämplig. Om en kundfordring kan bedömas ha ett exekutivt värde skall den naturligtvis utmätas, inte minst med tanke på de oklarheter som uppenbarligen kan uppstå.

Kritik mot kronofogdemyndighets handläggning av ett mål om utmätning rörande ett mindre belopp. Prioritering i utsökningssmål

(Dnr 1643-1987)

Faktab-Finans AB (i fortsättningen kallat bolaget) ansökte i december 1985 hos Borås tingsrätt om betalningsföreläggande för ett större byggnadsföretag. Fordringen var 1 517 kr., vartill kom ränta och kostnader. Sedan gäldenären inte bestritt ansökningsen, utfärdade tingsrätten den 26 februari 1986 slutbevis i målet. Bolaget ingav i mars 1986 slutbeviset till kronofogdemyndigheten i dåvarande Stockholms distrikt (KFM) för verkställighet. Målet lades för bevakning av överskjutande skatt. Någon sådan återbetalning kom emellertid inte att tillgodoföras byggföretaget. KFM återredovisade målet till sökanden den 8 januari 1987 med noteringen att myndigheten vid utredning som avslutats den 17 november 1986 inte funnit utmättningsbar egendom till täckande av skulden.

I en anmälan till JO ifrågasatte bolaget genom sin verkställande direktör Max Hansson om KFM åsidosatt sina skyldigheter. Till anmälan var fogad bl. a. skriftväxling mellan bolaget och KFM i anledning av målet. Härav framgick bl. a. följande.

Hansson framförde i ett brev till KFM av den 20 januari 1987 att man från bolagets sida var mycket förvånad över att myndigheten kunnat finna att gäldenären saknade utmättningsbara tillgångar. Bolaget utgick från att KFM alltid vidtog noggranna och korrekta utredningar oavsett fordringsbeloppets storlek, särskilt i beaktande av utsökningsavgiftens storlek, 250 kr.

KFM, företrädd av kronodirektören Bengt Steffner, svarade bolaget i ett brev av den 12 mars 1987. I svaret hänvisade KFM bl. a. till en av kronofogden Per-Axel Falk lämnad redogörelse för den faktiska handläggningen av målet. I nämnda redogörelse anförde Falk bl. a. följande. Med anledning av fordringsbeloppets ringa storlek lades målet för bevakning av överskjutande skatt. Någon sådan kunde emellertid inte tillgodoföras byggföretaget, varför andra verkställighetsåtgärder blev aktuella. Av förbiseende kom målet emellertid inte att överflyttas till fältenhet för fortsatt verkställighet utan återredovisades. Bolaget återkom med en ny begäran om verkställighet. Skulden betalades och målet avslutades som fullbetalt.

I svarsbrevet till bolaget anförde Steffner i huvudsak följande.

Vi tycker det är klart otillfredsställande att vi inte kan göra en fullständig tillgångsundersökning och analys av gäldenärens ekonomiska status i varje ärende utan hänsynstagande till fordringsbeloppets storlek. De resurser som tilldelas den exekutiva verksamheten är i dagsläget helt otillräckliga för att nå upp till en sådan ambitionsnivå. Tvärtom är förhållandet att kronofogdemyndigheten liksom flertalet myndigheter inom den offentliga sektorn allt sedan början av 1980-talet av statsmakterna tvingas att årligen göra kraftiga budgetbesparingar.

Besparingarna innebär för Stockholmsmyndighetens del att personalstyrkan årligen måste minskas med c:a 6 årsarbetskrafter. Successivt som gapet mellan tillgängliga resurser och de uppgifter myndigheten skall utföra har ökat har det blivit en oundviklig följd att ambitionsnivån i indrivningsverksamheten måste sänkas. I enlighet med statsmakternas intentioner skall resurserna i första hand inriktas på åtgärder i mål med stora fordringsbelopp eller mål som eljest är av komplicerad beskaffenhet.

Vi är väl medvetna om att våra prioriteringar i verksamheten får konsekvenser för indrivningen i mål med mindre skuldbelopp. Som en allmän beskrivning av nuvarande ambitionsnivå kan nämnas att resurserna f. n. inte tillåter en systematisk fältmässig bearbetning i mål där gäldenärens samlade skuld ligger mellan 1 000 och 5 000 kronor. Någon skillnad i behandlingen av målen om det är statsverket eller enskild borgenär som är sökande görs inte.

Ifråga om utsökningsavgiften, f. n. 250 kronor, är denna inte relaterad till vår faktiska kostnad i målet. För att nå full kostnadstäckning borde avgiften i ett mål med privat borgenär vara c:a tre gånger dagens belopp eller omkring 600 kr per mål. Någon som helst koppling mellan de avgifter kronofogdemyndigheten debiterar och myndighetens ekonomiska resurser finns inte. Avgifterna redovisas i sin helhet till statsverket.

Bolagets anmälan remitterades till KFM, som i yttrande vitsordade att det varit fel att återredovisa målet med uppgift att myndigheten inte funnit

någon utmättningsbar egendom. Som förklaring till det inträffade hänvisade myndigheten till vad den anfört i brevet av den 12 mars 1987. Bolaget bemötte vad KFM yttrat.

I beslut den 29 december 1988 anförde *JO Wigelius* i bedömningsdelen följande.

Grundfrågan i ärendet är hur KFM skall göra de uppenbarligen nödvändiga prioriteringarna mellan olika sorters mål. Det torde förhålla sig så, att dessa prioriteringar bl. a. är beroende av de tidsfrister som gäller för målgruppen.

Såvitt avser enskilda mål gällde enligt den tidigare gällande utsökningslagen (UL) att utmättningsförrättning om möjligt skulle hållas inom fyra veckor från det att utmättningsmannen mottog nödvändiga handlingar (88 c § 1 mom. UL). Under arbetet med den nu gällande utsökningsbalken (UB) föreslog riksskatteverket att fyraveckorsfristen skulle slopas. Verket anförde som skäl härför bl. a. att tidsfristen medförde en press på handläggningen, som påverkade resultatet. Ett grundligare indrivningsarbete borde generellt gynna utmätningssökandena. Dessutom underlättas samordningen med de allmänna målen om tidsfristen slopades (prop. 1980/81:8 s. 387).

Föredragande statsrådet anförde bl. a. (prop. s. 387 f.) att utmätning bör äga rum utan onödigt dröjsmål om egendom finns att ta i anspråk med tanke på dels risken för att gäldenärens eventuella tillgångar försvinner, dels sökandens intresse av att snarast få den förmånsrätt som följer med utmätning. Föredraganden förordade att någon särskild tidsfrist inte skulle föreskrivas. Han anförde bl. a. att det är en sämre ordning för utmätningssökanden att målet handläggs på kort tid med negativt resultat än att handläggningen får ta något längre tid i anspråk med de större möjligheter till utmätning som följer därav. Föredraganden underströk emellertid det angelägna i att utmätning sker utan dröjsmål samt påpekade att slopandet av den särskilda tidsfristen inte fick leda till att de faktiska tidsfristerna för utmätning över lag förlängs.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen ställde sig lagutskottet bakom förslaget om slopande av fyraveckorsfristen. Vad mera specifikt angår frågan om kronofogdemyndighetens prioriteringar anförde utskottet följande (LU 1980/81:23 s. 23 f.):

Utskottet vill understryka det angelägna i att kronofogdemyndigheternas verksamhet bedrivs så rationellt som möjligt och att de möjligheter till arbetsbesparingar som finns tas till vara. Även om arbetsrutinerna effektiviseras är det ofrånkomligt att myndigheterna måste prioritera bland åtgärder och insatser. Olika möjligheter till hur en sådan prioritering bör göras har såsom ovan anförts diskuterats under utskottets beredning av ärendet.

Enligt utskottets uppfattning måste, som riksdagens revisorer anfört, utgångspunkten vara att kronofogdemyndigheternas kännedom om de särskilda omständigheterna i de enskilda fallen får bli utslagsgivande för i vilken ordning mål skall handläggas. Det kan därför inte gärna komma i fråga att riksdagen eller annan myndighet genom uttalanden som skulle framstå som bindande för kronofogdemyndigheterna låser fast dessa vid

en viss prioriteringsmodell. Varje myndighet bör alltså ha frihet att inom ramen för UB själv bedöma i vilken ordning inkomna mål lämpligen bör handläggas. Detta hindrar naturligtvis inte att RSV i egenskap av tillsynsmyndighet kan ge råd och vägledning för hur kronofogdemyndigheterna bör agera.

Utskottet vill framhålla att det naturliga är att målen avverkas i den ordning de inkommer till kronofogdemyndigheten. Uppenbart är emellertid att en sådan handläggning ibland kan leda till mindre tillfredsställande resultat. Vid den ytterligare avvägning som myndigheterna då måste göra, bör vissa faktorer typiskt sett kunna tilläggas större betydelse än andra.

Det är enligt utskottets mening ofrånkomligt att fordringsbeloppets storlek är en sådan faktor. Utskottet vill understryka att det i normala fall inte bör göras någon skillnad i handläggningshänseende mellan mål med stora fordringsbelopp och mål med små fordringsbelopp. Utskottet kan alltså inte ställa sig bakom den av Kronofogdeföreningen framförda tanken att vissa smärre fordringar generellt skulle vara helt undantagna från indrivning eller som regel endast föranleda mera begränsade utmätningståtgärder. Hänsynen till borgenärerna och till intresset av att uppehålla en god betalningsmoral i samhället gör en sådan utväg omöjlig. Likväl anser utskottet att det är rimligt att en kronofogdemyndighet undantagsvis kan anse sig vara tvungen att prioritera handläggningen av ett mål med ett stort fordringsbelopp framför ett mål med ett litet fordringsbelopp.

En annan prioriteringsfaktor kan enligt utskottets mening vara att ett ytterligare dröjsmål med indrivningen i det enskilda fallet skulle kunna bidra till uppkomsten av eller på annat sätt främja ekonomisk brottslighet. Kronofogdemyndigheterna bör exempelvis särskilt uppmärksamma fall där det kan misstänkas att näringsidkare som ett led i ett skatteflyktsförfarande regelmässigt underlåter att betala in företagskatter.

Vad utskottet hittills anfört gäller närmast turordningen i samband med avgörandet av utsökningsmål. Frågan är emellertid också huruvida kronofogdemyndigheternas hela åtgärdsarsenal bör användas i alla typer av mål, alltså även i mål som avser små fordringsbelopp.

Utskottet anser, i linje med vad utskottet anfört i fråga om turordningen, att inga åtgärder bör vara uteslutna endast därför att målen avser ett litet belopp. Således bör t. ex. bostadsförrättningar kunna förekomma, oavsett målets storlek. En annan sak är, att det kan vara ändamålsenligt att i småmål i större omfattning tillgripa telefonkontroller, registerslagning etc. innan mera ingripande åtgärder vidtas. Det bör emellertid även i förevarande hänseende i första hand ankomma på respektive kronofogdemyndighet att från fall till fall avgöra vilka åtgärder som bör vidtas.

Utskottets uttalande innebär, att KFM:a lämnats stor frihet att inom UB:s ram själva bestämma hur prioriteringarna skall göras. Viss vägledning kan dock hämtas i uttalandet. Särskilt bör här poängteras utskottets mening att det i normala fall inte bör göras någon skillnad i handläggningshänseende mellan mål med stora fordringsbelopp och mål med små fordringsbelopp.

Riksskatteverket har den 18 oktober 1984 utfärdat ett dokument benämnt Vägledning angående differentierade insatser i det exekutiva arbetet. I denna vägledning redovisas i tabellform vilka åtgärder som bör vidtas i förhållande till beloppens storlek. Det bör särskilt noteras, att det i vägledningen såvitt avser fordringar i intervallet 1 000—5 000 kr. angivits mer långtgående insatser än som vidtagits i det aktuella fallet.

Det kan också vara på sin plats att erinra om vad skatteindrivningsut-

redningen sade i sitt betänkande Indrivningslag m. m. (SOU 1987:10 s. 263 f.) om handläggning av enskilda mål. Utredningen anförde därvid bl.a. att dess förslag utgår från en opartisk och lika behandling av allmänna och enskilda mål samt fortsatte.

Det innebär bl. a. att om kronofogdemyndighetens ställning som opartisk exekutiv myndighet i tillämpningen kommer i konflikt med myndighetens borgenärsfunktion det är borgenärsfunktionen som skall få vika.

Det finns här anledning understryka att det är ett viktigt samhällsintresse att inte bara allmänna utan också enskilda mål blir sorgfälligt verkställda. Snabba och verkningfulla utsökningsåtgärder är – som redan tidigare har nämnts – av betydelse för den allmänna betalningsmoralen i samhället. Ytterligare en sak bör framhållas. En enskild borgenär som vill komma till sin rätt kan vända sig till domstol för att få fordringen fastställd. Men detta räcker inte. Om det behövs måste han också kunna få sin fordran uttagen tvångsvis. Annars blir domstolsförfarandet – som ibland föranleder stora kostnader – ett slag i luften. Även rättsvårdsintresset kräver alltså att verkställigheten i enskilda mål fungerar väl.

Med utgångspunkt i vad som sålunda yttrats i denna fråga har jag ingen anledning att kritisera KFM för att den ansett sig tvingad att göra vissa prioriteringar. Att viss hänsyn därvid tagits även till beloppets storlek har jag heller inga invändningar emot. Jag vill emellertid betona, att lagutskottets reflexioner i denna del alljämt bör vara utgångspunkt för KFM:s överväganden.

I detta sammanhang måste särskilt beaktas det intresse en borgenär kan ha av att utmätning verkligen äger rum – med utmätning följer som bekant förmånsrätt enligt 8 § förmånslagen (1970:979). Här bör också nämnas det särskilda bevisvärde som enligt 2 kap. 8 § konkurslagen (1987:672) tillmäts det förhållandet, att gäldenären vid verkställighet enligt 4 kap. UB befunnits sakna tillgångar till full betalning av utmätningssfordringen. Vid konkursansökning som följer inom sex månader anses nämligen gäldenären vara insolvent, om inte annat visas. Nu nämnda omständigheter bör självfallet också vägas in i myndigheternas prioriteringsbedömningar.

Jag har erfarit, att riksskatteverkets exekutionsavdelning bedriver ett fortlöpande arbete för att komma till rätta med bl. a. fördelningen av befintliga resurser. Verket synes förvänta, att behovet av prioriteringar kommer att minska inom några år. Jag har därför ingen anledning att nu gå ytterligare in på hithörande frågor i allmänhet, utan stannar vid vad jag nu yttrat.

Vad härefter gäller det föreliggande fallet, var det naturligtvis felaktigt att återredovisa målet med uppgiften att gäldenären saknade utmätningssbara tillgångar. Detta har myndigheten också vidgått. Jag vill emellertid ta in även den långa handläggningstiden i bedömningen. 4 kap. 10 § UB anger, att utmätning skall ske så snart det är möjligt efter det att behövliga handlingar kommit in till KFM. Målet kom in till KFM i mars månad 1986. Eventuell återbetalning av överskjutande preliminär skatt kunde inte finnas tillgänglig förrän mot slutet av året. Med hänsyn härtill och till övriga omständigheter borde kraftfullare åtgärder ha kunnat vidtas redan en kort tid efter det att handlingarna kom in till myndigheten.

Som framgått av det ovan anförda har jag i min bedömning valt att ta fasta på prioriteringsaspekten, sådan den framhölls av KFM i dess svar till bolaget. I själva verket tror jag, att det fel som förekom i målet beror på ett misstag i handläggningen och inte så mycket på en medveten prioritering. Jag är övertygad om att en enkel påstötning per telefon till gäldenären hade resulterat i omedelbar betalning.

Löfte om utmätningsfrihet

(Dnr 2343-1986)

I en anmälan till JO klagade C. D. på att kronofogdemyndigheten (KFM) i Borås distrikt hade utmätt ett antal samlartallrikar, som han drev handel med, trots att han två år tidigare hade utlovats utmätningsfrihet för dessa i samband med att han mot erläggande av 46 000 kr. fick lösa ut dessa, då betalningssäkrade artiklar, från KFM.

KFM yttrade sig efter remiss. C. D. bemötte remissvaret.

JO Wigelius uttalade i beslut den 20 oktober 1988 följande.

C. D. har gjort gällande att KFM skulle ha gett honom löfte om "utmätningssfrihet" för de betalningssäkrade samlartallrikar som han löste ut. Ingvar Ericsson, som då var målområdesansvarig kronofogde, har bestritt påståendet. Mot Ericssons bestridande, som enligt min mening vinner stöd av omständigheterna, kan det inte anses styrkt att han skulle ha lämnat något sådant löfte.

Advokaten S. G., vilken i egenskap av ombud för C. D. hade fört förhandlingarna med KFM om återköpet av tallrikarna, har emellertid sagt, att det enligt hans bedömning "underförstått hade överenskommit" att myndigheten inte skulle ånyo utmäta godset.

KFM kan uppenbarligen inte i enskilt mål lova ut utmätningsfrihet till gäldenären beträffande viss egendom, för vilken inte gäller utmätningsfrihet enligt lag. Något annorlunda förhåller det sig däremot i allmänt mål. KFM är där borgenär och har i den egenskapen friare händer. Enligt praxis kan KFM t. ex. medge uppskov med betalning av skatt. Det är dock ytterst tveksamt om KFM kan med bindande verkan ge löfte – vare sig uttryckligt eller underförstått – om utmätningsfrihet. Frågan har mig veterligt inte prövats i praxis i högsta instans. Hur det än må förhålla sig med den möjligheten är det dock klart att KFM måste kunna – i likhet med vad som gäller i fråga om uppskov med betalning av skatt – frångå ett sådant löfte om det finns särskild anledning till det. I detta fall hade förhållandena ändrats under de två år som förflutit mellan återköpet och utmätningen på ett sätt som motiverade avsteg från en, eventuellt giltig, överenskommelse. Till detta kommer – som KFM påpekat – bristen på identitet mellan den återköpta och den utmätta egendomen.

Kronofogdemyndighet har för visst fall inte ansetts böra innehålla belopp, som efter exekutiv försäljning av egendom skulle tillfalla gäldenären

(Dnr 2993-1986)

JO Wigelius avgjorde den 29 september 1988 ett ärende där bl. a. följande framkommit.

P.T. var växtförädlare. Han bedrev vid den i ärendet aktuella tiden verksamhet avseende bl. a. referensodling av två av honom utvecklade sorter av svarta vinbär. Denna odling ägde rum på arrenderad mark. Antalet buskar i odlingen uppgick 1985 till ca 30000 st.

P.T. häftade i skuld till staten för skatter och avgifter. Kronofogdemyndigheten i Kristianstads distrikt (KFM) utmätte 1985 bl. a. samtliga vinbärsbuskar på arrenderad mark.

Den 21 juli 1986 sålde KFM 1986 års bärskörd exekutivt för ett belopp om 161 932 kr. Enligt ett fördelningsprotokoll av den 2 september 1986 uppgick kostnaderna för skörden till sammanlagt 53 118 kr. 62 301 kr. krediterades P.T:s skulder, varefter återstoden, 46 513 kr., skulle tillfalla P.T.

Den 17 augusti 1987 utmätte KFM beloppet 46 513 kr. jämte ränta för P.T:s skulder i såväl enskilda som allmänna mål. Beloppet hade ännu vid den tiden inte utbetalts till P.T.

P.T. uppgav i sina klagomål bl. a. att verksamheten med referensodlingen m. m. sedan årsskiftet 1984/85 bedrevs av Vitam Garden AB, i vilket han ägde 26 procent av aktierna. Detta bolag hade genom upptagande av lån finansierat verksamheten. Årsskörden tillhörde därför bolaget och inte P.T. — KFM hade inte betalat ut beloppet 46 513 kr. med hänvisning till att P.T. anfört besvär över myndighetens handlande.

I en ytterligare anmälan påtalade P.T. på nytt att beloppet 46 513 kr. inte utbetalats och ansåg att det skulle tillfalla Vitam Garden AB. Vidare anförde han att beslutet om utmätning av beloppet var felaktigt, eftersom utmätningen skett för P.T:s egna skulder. Efter remiss inkom yttranden från KFM. Däri anfördes bl. a.

Enär både P.T. och Vitam Garden AB anfört besvär över både den exekutiva försäljningen och fördelningen har kronofogdemyndigheten avvaktat med ytterligare åtgärder. I samband med att P.T. anförde besvär till högsta domstolen, upplyste kronofogdemyndigheten på förfrågan från högsta domstolen att skatteskulden krediterats och överskjutande belopp fanns på räntebärande konto samt att kronofogdemyndigheten avvaktade med ytterligare åtgärder.

I bedömningsdelen uttalade *JO Wigelius* i den del som här är av intresse följande.

Vid medelsfördelningen den 2 september 1986 utlades ett belopp om 46 513 kr. för gäldenären, dvs. P.T. Här bör anmärkas, att KFM tidigare ansett att P.T. var ägare till bärbuskarna och därmed till skörden. Ur KFM:s synvinkel var det därför riktigt att anse att överskjutande medel skulle tillfalla P.T.

Det synes som om KFM haft bl. a. 13 kap. 14 § p. 3 och 5 utsökningsbalken i åtanke när den vägrat betala ut medlen till P.T. Av förarbetena till utsökningsbalken framgår bl. a. att nämnda lagrum närmast avser de fall, där en borgenär skall ställa säkerhet för att utbetalning skall kunna ske. Lagrummet är således inte i första hand avsett för de fall, där tveksamhet kan råda om vem som på gäldenärssidan har rätt till fördelade överskottsmedel. Dessutom torde avses de fall där en verklig tvist föreligger om vem som är berättigad till medlen. I det förevarande fallet hade P.T. och Vitam Garden AB anfört besvär över försäljningen och fördelningen av medel under anförande av bl. a. att bärbuskarna egentligen tillhörde bolaget. Det kan inte anses ha förelegat någon tvist mellan P.T. och bolaget i denna fråga. Det kunde inte heller förväntas att domstolarna vid en eventuell sakprövning av besvären över försäljningen skulle befatta sig med denna fråga. Den av P.T. och bolaget intagna ståndpunkten kan därför inte anses ha utgjort något hinder för en utbetalning av medlen till P.T. Hur denne därefter kunde tänkas förfara med pengarna var inte en fråga för KFM – med den inskränkningen att en överföring till bolaget kunde ha resulterat i en utmätning för de skulder bolaget eventuellt hade vid denna tidpunkt.

Härtill kommer att det knappast kan hållas för troligt, att det belopp som enligt fördelningsprotokollet skulle tillfalla P.T. skulle bli mindre efter en prövning av besvären.

Slutsatsen måste därför bli att rätten till medlen inte kan sägas ha varit beroende av anförda besvär. KFM borde därför ha utbetalt det aktuella beloppet snarast möjligt efter fördelningen. Frågan är emellertid inte helt lätt att avgöra, och jag nöjer mig därför med detta konstaterande.

Kritik mot handläggningen av ett avhysningsmål (bristande rutiner för samarbete mellan kronofogdemyndighet och flyttningsbyrå, bristfällig dokumentation i protokoll, oriktiga besked om storleken av ersättning för lösen av magasinerad egendom, felaktig utbetalning av utmätt överskjutande skatt till sökanden, som inte heller fakturerats kostnader för transport)

(Dnr 3278-1985)

Genom dom den 11 december 1984 förpliktade Stockholms tingsrätt D.B. att genast avflytta från villafastigheten Falken 14 i Sollentuna vid äventyr av avhysning på egen bekostnad. Vidare förpliktades D.B. att till hyresvärden B.M. betala 11064 kr. 80 öre jämte ränta och rättegångskostnader med avräkning för ett belopp om 6000 kr., som D.B. nedsatt hos länsstyrelsen i Stockholms län.

Den 10 januari 1985 ingavs ansökan om avhysning och utmätning till kronofogdemyndigheten (KFM). Sedan B.M. vid två tillfällen medgivit anstånd, har avhysningen verkställts den 28 mars 1985. När förrättningen påbörjades var kronoassistenten Lars Andersson och Siv Johansson (för-

rättningsvittne) jämte låssmed, representanter för NFB Express & Spedition AB (flyttningsbyrån), B.M. och en av andrahandshyresgästerna närvarande. Vid lunchtid anlände D.B. KFM blev därvid tvungen att begära biträde av polismyndigheten, enär han störde förrättningen. Sedan polisen kommit till villan, bereddes han tillfälle att ta med sig vissa saker. Hans önskemål att även få omhändertaga delar av den redan nedpackade egendomen bedömdes däremot av kostnadsskäl inte kunna tillgodoses med undantag för en väska, som han erhöll från flyttbussen. Såvitt avser "handlingarna" som D.B. senare efterfrågat uppges dessa ha avskilts av flyttningsbyrån, som räknade med att "handlingarna" skulle avhämtas inom kort. Arbetet med att omhändertaga egendomen, sammanlagt 90 kubikmeter, var mycket omfattande. Fråga var om avhysning från en större villa bestående av källar-, botten- och övervåningar. Flera av rummen uppges av KFM sannolikt ha varit uthyrda i andra hand. Vidare har den egendom, som tillhörde B.M., liksom den egendom (endast kläder m.m.), som tillhörde den närvarande andrahandshyresgästen, måst avskiljas. D.B. hade inte på något sätt förberett flyttningen.

Vid förrättningen upplystes D.B. om att egendomen skulle magasineras hos flyttningsbyrån och att han därefter hade möjlighet att lösa egendomen mot betalning av transportkostnaderna m. m. Den 29 mars 1985 underrättades han även skriftligen härom. I underrättelsen, vari uppgift om något belopp inte lämnades, uppgavs att D.B. ägde rätt att avhämta egendomen under förutsättning att kostnaderna för packning, flyttning, transport och magasinering m. m. betalades. D.B:s egendom har inte till någon del kunnat utmätas på grund av att den bedömts ingå i hans beneficium. — Det bör emellertid noteras att innan målet redovisades till sökanden, har utmätning i överskjutande skatt verkställts, varav 2 115 kr. krediterades detta mål. Beloppet har efter avdrag för 500 kr. i utsökningssavgift utbetalats till B.M. Hon har inte till någon del fakturerats för förrättningskostnaderna i målet.

När D.B. avhystes, fanns varken något principavtal med flyttningsbyrån eller några fastlagda rutiner i övrigt för samarbetet. Flyttningsbyrån har därför, vilket bl. a. framgår av en förfrågan till KFM den 12 juli 1985, varit osäker i fråga om innehållet i gällande regler. KFM har å sin sida med anledning härav lämnat en skriftlig redogörelse den 17 juli 1985 för de aktuella bestämmelserna. Vidare har KFM den 29 januari 1986 besökt flyttningsbyrån för att diskutera den närmare utformningen av rutinerna. Slutligen har KFM den 18 februari 1986 lämnat ytterligare information till flyttningsbyrån. I fråga om D.B:s egendom har ett avtal av den typ, som används för kunder i allmänhet, ingåtts. Av avtalet den 9 april 1985 framgår att magasinshyran uppgick till 1 710 kr./mån.

Den 22 oktober 1985 har KFM i skrivelse till flyttningsbyrån uttryckligen påkallat försäljning av D.B:s egendom. Uppdraget att försälja egendomen har den 7 november 1985 bekräftats, varefter egendomen försålts genom flyttningsbyråns försorg under tiden december 1985 — januari 1986 på Auktionshuset i Sundbyberg.

I en anmälan till JO klagade D.B. i skilda hänseenden på det sätt på

vilket avhysningen verkstälts. Han utvecklade därefter kritiken i flera skrifter och vid ett antal besök hos JO.

KFM yttrade sig tre gånger efter remiss. Utredningen kompletterades bl. a. genom samtal med berörda tjänstemän.

I beslut den 15 december 1988 anförde *JO Wigelius* i bedömningsdelen följande.

I Rutiner för samarbetet mellan KFM och flyttningsbyrån

På grund av avsaknaden av fastlagda rutiner i form av principavtal e.d. har osäkerhet om vem som hade ansvaret för den avhysta egendomen – KFM eller flyttningsbyrån – förelegat. D.B., som till följd härav kommit att "bollas" mellan KFM och flyttningsbyrån i samband med att han begärt besked om sin egendom, har drabbats hårt. Min uppfattning att rutinerna i flera avseenden varit bristfälliga bestyrks av flyttningsbyråns förfrågan till KFM den 12 juli 1985 angående hanteringen av avhyst gods i allmänhet. Jag kan vidare konstatera att flyttningsbyrån, trots KFM:s redogörelse för gällande bestämmelser med anledning av förfrågningen, ändå inte agerat för att försäljning av D.B:s egendom snarast skulle komma till stånd. Förvaringstiden har kommit att bli osedvanligt lång. Först sedan KFM den 22 oktober 1985 uttryckligen påkallat detta, har försäljningsåtgärder vidtagits. Gällande regler har därvid inte i alla avseenden iakttagits av flyttningsbyrån. Skriftlig underrättelse har inte avsänts till D.B. och felaktiga uppgifter har fortlöpande lämnats om lösenbeloppets storlek. När D.B:s egendom försälldes vid årsskiftet 1985/86 har således betydande brister alltså kvarstått i rutinerna för hanteringen av avhyst gods. Som förklaring har KFM uppgivit att samarbetet med flyttningsbyrån nyligen inletts samt att behov av att anlita flyttningsbyrån endast förelegat vid ett fåtal tillfällen. Självfallet utgör dessa förhållanden inte någon fullgod ursäkt. Jag noterar i sammanhanget att de regler, som ålade KFM skyldighet att anskaffa magasineringsutrymme, trädde i kraft redan den 1 januari 1982 i samband med att utsökningsbalken (UB) infördes. När D.B. avhystes den 28 mars 1985, hade således KFM haft att under mer än tre års tid tillämpa de nya reglerna. Flertalet KFM:r synes för övrigt, trots de farhågor och den kritik som uttalades i samband med att de nya reglerna infördes, relativt snabbt ha funnit lämpliga former för att hantera avhyst egendom genom att ingå avtal med kommunen eller privat magasinshavare. Jag konstaterar emellertid att det förefaller som om vissa problem kvarstår på sina håll; jämför riksskatteverkets rapport 1987:9 "Utvärdering av utsökningsbalken" s. 64–68, varav bl. a. framgår att hyresgäströrelsen i sitt remissvar uppgivit att det förekommer att svaranden tvingats betala även transportkostnaderna för att få ut den egendom som magasinrats, vilket alltså är felaktigt.

Vid tidpunkten för D.B:s avhysning borde således under alla förhållanden fungerande rutiner ha funnits för hanteringen av avhyst gods. KFM:s ledning måste skarpt kritiseras för de betydande brister, som förelegat i myndighetens rutiner.

2 *Genomförandet av avhysningen m. m.*

KFM har uppgivit att det eventuellt fanns flera andrahandshyresgäster. Även D.B. har för övrigt i de listor, som han överlämnat till JO-ämbetet den 13 mars 1987, markerat att den omhändertagna egendomen till viss del inte tillhörde honom. Någon dokumentation härom återfinns emellertid inte vare sig i förrättningsprotokollet eller KFM:s akt i övrigt. Jag har vidare noterat att uppgift i förrättningsprotokollet om vem som var förrättningsvittne saknas. KFM kan inte undgå kritik för den bristfälliga dokumentationen i dessa hänseenden.

Vad avser lösenbeloppets storlek har jag förståelse för att beloppet inte kunnat specificeras närmare av Andersson vid eller i anslutning till förrättningen. Något avtal med uppgift om magasinshyrans storlek hade ju då ännu inte ingåtts. Det är dock olyckligt att Andersson felaktigt uppgivit att D.B. utöver ersättning för magasinshyran även måste betala transportkostnader m. m. för att kunna lösa egendomen, ett felaktigt besked som dessutom vid upprepade tillfällen vidhållits av den målområdesansvarige kronofogden. Jämför här underrättelsen till D.B. den 3 januari 1986, vari angavs att kostnaderna för packning och transport om ca 18000 kr. jämte magasinshyran måste betalas för att undvika försäljning av egendomen. KFM kan inte undgå allvarlig kritik för de lämnade oriktiga beskederna.

Jag har vidare anledning att påpeka att KFM förfarit felaktigt, dels när man utbetalat de medel som influtit i samband med utmätning i överskjutande skatt till sökanden i stället för att använda dessa till att betala kostnaderna för förvaringen av D.B:s egendom, dels när man underlåtit att fakturera sökanden för kostnaderna för transport m. m. om ca 18000 kr. KFM kan inte undgå kritik för den felaktiga handläggningen i dessa hänseenden.

3 *Ansvar för den magasinerade egendomen m. m.*

KFM:s ansvar för egendomen upphör som regel när avhysningsförrättningen är avslutad, dvs. när den avhysta egendomen har omhändertagits på lämpligt sätt. Ansvar för förvaringen och eventuell försäljning av egendomen åvilar därefter magasinssinnehavaren. Det kan dock inte utslutas att KFM:s ansvar någon gång skulle kunna utsträckas till magasinerad egendom, nämligen om vårdslöshet med avseende på valet av förvaringsutrymme eller förvaringsmetod kan läggas KFM till last (jämför prop. 1980/81:8 s. 787). Vidare har lagrådet uttalat att det mera sällan torde kunna komma i fråga att ålägga staten ansvarighet i dessa fall. Normalt kommer KFM att anlita utomstående företag eller kommunala inrättningar för transport och förvaring. Under förutsättning att myndigheten har iakttagit normal aktsamhet vid sitt val av företag eller inrättning, torde staten knappast kunna åläggas något skadeståndsansvar (prop. s. 1163).

Den rätt till skäligen ersättning för förvaringen, som magasinssinnehavaren har enligt 16 kap. 6 § tredje stycket UB, anses i praxis omfatta endast 3–4 månaders magasinshyra med tillägg för eventuell uttagskostnad. Lösenbeloppets storlek har således rätteligen i D.B:s fall uppgått till högst 5 130 kr.

(1 710 kr. x 3 månader) jämte eventuellt tillägg. Mot bakgrund härav samt att 2 115 kr. influtit genom utmätning anser jag det inte uteslutet att D.B. skulle ha kunnat lösa egendomen i sin helhet, om han erhållit korrekta besked i fråga om lösenbeloppets storlek.

Jag avslutar detta avsnitt med erinran om att JO inte kan pröva frågor om skadeståndsskyldighet för staten. Sådana frågor kan väckas hos justitiiekanslern (JK) eller den centrala förvaltningsmyndigheten, i detta fall riksskatteverket.

Jag konstaterar således sammanfattningsvis att allvarlig kritik måste riktas mot KFM. Då det emellertid kan förutsättas att KFM tagit lärdom av det inträffade och att misstagen inte kommer att upprepas, har det inte funnits anledning att ifrågasätta någon ytterligare åtgärd utöver sådan kritik som ligger i de uttalanden jag gjort under de föregående avsnitten.

Såsom ovan nämnts har riksskatteverket (RSV) gjort en utvärdering av utsökningebalken. I den rapport 1987:9 "Utvärdering av utsökningebalken" som framlagts föreslås vissa förändringar i reglerna om avhysning. Då RSV numera erhållit regeringens uppdrag att fortsätta översynen av utsökningebalken samt att därvid bl. a. klarlägga ansvaret för transport och magasinering av avhyst egendom liksom ansvaret för dessa kostnader föreställer jag mig att detta beslut kan vara av intresse för RSV. Jag antar likaledes att socialstyrelsen, som erhållit regeringens uppdrag att i samarbete med bostadsstyrelsen kartlägga socialförvaltningens handläggning av avhysningsärenden, har intresse av beslutet. Kopia av beslutet överlämnas därför till RSV och socialstyrelsen. Enligt min mening finns det inom ramen för dessa båda utredningar skäl att överväga om inte en skyldighet bör införas för KFM att underrätta socialnämnden om verkställd avhysning i de fall då egendomen inte har kunnat föras till ny bostad utan har omhändertagits för magasinering. Vidare är det av största vikt att det klarläggs att den avhyste har rätt att hämta kläder o.d. utan att behöva betala hela kostnaden för förvaringen.

Kommuns förfarande med byggnader och gods som efter avhysning kvarlämnats på arrenderad fastighet

(Dnr 528-1987)

Den 6 oktober 1988 meddelade *JO Wigelius* beslut i rubricerade ärende. Beslutet återges här något förkortat.

1 Anmälan

I en anmälan till JO anförde H. S. att han hade blivit avhyst från en fastighet som han hade arrenderat av Gävle kommun. Utan föregående meddelande hade kommunen därefter rivit byggnader som tillhörde ho-

nom. Vidare hade man fört bort annat honom tillhörigt gods som fanns kvar på fastigheten efter avhysningen. Han ville veta vad kommunen hade gjort med hans ägodelar, vilkas värde han uppskattade till 270 000 – 300 000 kr.

2 Utredning

2.1 Ett par tidigare ärenden

H. S. har tidigare klagat hos JO på Gävle kommun i samma sak och på kronofogdemyndigheten (KFM) i Gävle distrikt vad gällde avhysningen och förfarandet med gods i samband därmed.

Anmälan mot kommunen avskrevs av dåvarande JO Sigvard Holstad genom beslut den 19 december 1984 (dnr 3058-1984).

Anmälan mot KFM avgjordes av dåvarande chefsJO Per-Erik Nilsson genom beslut den 28 november 1986 (dnr 1624-1984). KFM uppgav i det ärendet bl. a. att H. S. hade upplagrat på arrendestället en stor mängd föremål, som måste betecknas som allsköns bråte. Avhysningen skedde i samråd med kommunen med användande av den s. k. låsbytesmetoden. Som förvaringsplats användes arrendestället, varefter den vidare handläggningen enligt KFM följde utsökningsbalken (UB) 16:6 tredje stycket. – I beslutet i ärendet anförde Nilsson i bedömningsdelen bl. a. följande.

Kronofogdemyndigheten har betecknat de saker som H. S. förvarade på den arrenderade fastigheten som "allsköns bråte". De fotografier som togs i samband med avhysningsförrättningen motsäger inte det påståendet. Utredningen visar dessutom att H. S. fått mycket god tid på sig att hämta sina ägodelar före avhysningsförrättningen. Men det gjorde han alltså inte.

Jag kan inte finna annat än att det var en praktiskt bra lösning att låta H. S.:s tillhörigheter med kommunens samtycke vara kvar på fastigheten efter avhysningsförrättningen i stället för att till stora kostnader transportera bort och förvara dem på annat håll. Jag vill inte kritisera att kronofogdemyndigheten lät byta lås till H. S.:s byggnader på den arrenderade fastigheten, även om man därigenom utestängde honom från dem och de saker han hade där. Det avgörande måste vara att han hade möjlighet att få tillträde dit för att hämta ägodelar genom att vända sig till kommunen, som hade nycklarna, en möjlighet som han också enligt utredningen hade upplysts om av kronofogdemyndigheten.

Inte heller har jag fog för kritik mot kronofogdemyndighetens handhavande av utmätningen eller mot förrättningsmannens uppträdande.

— — —

2.2 Utredningen i det aktuella ärendet

Anmälan remitterades till kommunen, som ombads komma in med upplysningar om vad som hänt med H.S:s egendom efter avhysningen.

Kommunen tillbakavisade klagomålen. Man menade att äganderätten till egendomen hade övergått till kommunen enligt 8 kap. 21 och 22 §§ jordabalken (JB).

H. S. sade sig inte vara nöjd med svaret. Han ville bl. a. veta vad kommunen hade gjort med vissa uppräknade saker, som tillhörde honom.

Med anledning av vad H. S. sade i sitt bemötande av det första remissvaret remitterades ärendet på nytt till kommunen. Därvid efterfrågades också de formella förutsättningarna för kommunen att överta den kvarlämnade egendomen utan lösen.

Kommunen bestred att det fanns någon värdefull egendom kvar på fastigheten efter avhysningen. Man hänvisade beträffande bortskaffandet av egendomen till 16 kap. 6 § tredje stycket UB.

3 Den rättsliga regleringen

Av särskilt intresse här är naturligtvis vad som gäller i lag och praxis om förfarandet med en arrendator tillhörig egendom, som denne lämnat kvar efter frånträde av arrendet, resp. med en arrendators egendom, som tagits om hand i samband med avhysning. Bestämmelser i det förra hänseendet finns i 8 kap. 21 och 22 §§ JB, i det senare hänseendet i 16 kap. 6 § UB. I avhysningsfallet finns dessutom en stadgad praxis om den s.k. lås- och namnbytesmetoden. Dessa bestämmelser och denna praxis återges i det följande.

3.1 Bestämmelserna i 8 kap. JB

21 § Har arrendatorn uppfört egen byggnad på arrendestället eller har han i övrigt nedlagt kostnad på detta utöver vad som ålegat honom, skall byggnaden eller vad som eljest utförts erbjudas jordägaren till inlösen, när arrendatorn frånträder arrendet. Har jordägaren ej inom en månad från det erbjudandet gjordes förklarar sig villig antaga detta, får arrendatorn föra bort egendomen. Han skall dock återställa arrendestället i tjänligt skick.

Är ej vad som arrendatorn enligt första stycket får skilja från arrendestället bortfört inom tre månader från det arrendestället avträddes eller anspråk på lösen slutgiltigt ogillades, tillfaller det jordägaren utan lösen.

Har ämnen hämtats från jordägarens fastighet till byggnad eller annan anläggning, får anläggningen ej tagas bort, innan arrendatorn ersatt jordägaren värdet av vad som tagits från fastigheten.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller ej, om annat avtalats.

22 § Har avträdande arrendator på arrendestället lämnat kvar annan honom tillhörig egendom än som avses i 21 § och försummar han att inom tre månader efter anmaning föra bort egendomen, tillfaller den jordägaren utan lösen.

3.2 Bestämmelserna i 16 kap. UB

6 § Kronofogdemyndigheten skall vid behov ombesörja transport av egendom som skall bortföras, hyra utrymme för förvaring av egendomen och vidtaga andra liknande åtgärder som föranleds av avhysningen.

Innan åtgärd enligt första stycket vidtas, skall parterna underrättas, om det kan ha betydelse för dem.

Den som har mottagit egendom för förvaring i fall som avses i första stycket har rätt till skälig ersättning av svaranden för förvaringen. Har egendomen inte hämtats tre månader efter avhysningen, får den som mottagit 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. Anmaningsskyldigheten anses fullgjord genom att anmaningen har sänts i rekommenderat brev till svarandens kända adress. I övrigt tillämpas 3–6 §§ lagen (1950:104) om rätt för hantverkare att sälja gods som ej avhämtats. Vid tillämpningen av dessa bestämmelser skall vad som sägs om beställaren avse svaranden och vad som sägs om hantverkaren avse den som har mottagit egendomen för förvaring.

(Anm. 6 § återges i dess lydelse före den 1 juli 1986. Vissa ändringar i femte och sjätte meningarna av tredje stycket trädde i kraft den dagen.)

3.3 Praxis rörande den s. k. lås- och namnbytesmetoden

Lås- och namnbytesmetoden finns inte reglerad i lag. Den har vuxit fram i praxis som en följd av att det ofta visat sig svårt och dyrbart att byta förvaringsplats för avhyst egendom. Metoden används vid avhysning från bostad och förutsätter hyresvärdens samtycke. Bohaget får stå kvar i lägenheten. Men hyresgästen förlorar sin dispositionsrätt genom låsbyte; dessutom ändras namnet på dörren till lägenheten. Hyresgästen kan med hyresvärdens medverkan hämta ut sin egendom. Avhysningen är slutförd i och med att namnbyte skett och godset är magasinerat hos hyresvärdens. Hyresvärdens är som regel ett bostadsföretag, mera sällan en privat hyresvärd (se Riksskatteverkets handbok Utsökning, 1984, s. 218, och lagutskottets betänkande 1980/81:23 om utsökningsbalk, s. 40 f.).

4 Bedömning

ChefsJO Nilsson fann i det tidigare ärendet inte anledning att kritisera KFM för att myndigheten hade använt sig av låsbytesmetoden vid avhysningen av H. S. Han motiverade det med att det var en praktisk lösning med hänsyn till omständigheterna. Jag kan instämma i denna bedömning. Men jag vill då poängtera att detta innebär en utvidgning av metodens tillämpningsområde i förhållande till vad som ursprungligen var tänkt, nämligen avhysning av hyresgäst från bostadslägenhet i hyreshus. Riksskatteverket har efter utvärdering av UB, som gjorts på uppdrag av regeringen, föreslagit bl. a. att lås- och namnbytesmetoden bör lagregleras. Jag har i ett beslut den 10 juni 1988, som också gällde användning av metoden vid avhysning från arrendeställe (dnr 2461–1985), tillstyrkt det förslaget. Vad som inträffat i detta ärende ger ytterligare stöd härför.

Vad sedan gäller jordägarens möjligheter att bli kvitt den lösegendom som arrendatorn lämnat kvar på arrendestället efter en avhysning finns det två konkurrerande regelkomplex, dels bestämmelserna i JB (8:21, 22), dels bestämmelserna i UB (16:6). Bestämmelserna i JB 8:21, 22 är visserligen inte skrivna för avhysningsfall, lika litet som bestämmelserna i UB 16:6, tredje stycket, enligt sin ordalydelse gäller fall då den avhyste arrendatorns lösa egendom lämnas kvar på arrendestället i jordägarens förvar enligt låsbytesmetoden. Såvitt jag kan bedöma bör emellertid bestämmelserna

kunna tillämpas analogiskt, JB 8:21, 22 på avhysningsfall och UB 16:6, tredje stycket på fall, då jordägaren så att säga övertagit förvaringen enligt nämnda metod. Frågan vilket regelkomplex som skall användas är inte ointressant, eftersom bestämmelserna inte helt överensstämmer med varandra i sak och det knappast kan vara meningen att urvalet av bestämmelser skall ske helt godtyckligt. Beträffande avvikelserna hänvisas till redogörelsen under p. 3.

Kommunen har otvivelaktigt uppfyllt de i UB 16:6, tredje stycket, uppställda formella kraven rörande tidsfrist samt anmaningsskyldighet och sättet för dess fullgörande. Vad sedan gäller de materiella förutsättningarna för bortskaffandet av byggnaderna och övrig H. S. tillhörig lös egendom — att egendomen uppenbarligen saknade försäljningsvärde — vinner den bedömningen stöd av de fotografier av egendomen som togs vid avhysningsförrättningen och av det förhållandet att H. S. inte hämtade egendomen trots att han anmanats härtill både före och efter avhysningen och hade mycket god tid på sig för att göra det. H.S:s påståenden om att han kvarlämnat värdefull egendom har med andra ord av utredningen att döma ingen förankring i verkligheten. Jag kan därför inte finna annat än att också dessa materiella förutsättningar för bortskaffandet av egendomen förelegat.

Tillämpas i stället bestämmelserna i JB 8:21, 22 har, såvitt framgår av utredningen, kommunen också uppfyllt där angivna förutsättningar för att egendomen skall övergå i jordägarens ägo, dock med ett undantag. Jag åsyftar då regeln i JB 8:22 att om arrendatorn försummat att inom tre månader efter anmaning föra bort sitt lösöre, detta tillfaller jordägaren utan lösen. Kommunen har enligt egen uppgift anmanat H. S. den 12 oktober att hämta egendomen senast den 1 november, och har därefter i mitten av november bortskaffat egendomen, dvs. endast ca en månad efter anmaningen. Det kan emellertid ifrågasättas om inte tremånaderskravet får anses uppfyllt i och med att KFM i god tid före avhysningen, som ägde rum den 17 maj, hade uppmanat H. S. att hämta sin egendom eller sådant som han ville ha. Att så skedde skulle i varje fall kunna betraktas som en "förmildrande omständighet", liksom att H. S. uppenbarligen varit svår att nå och att det förflutit hela sex månader från avhysningen innan kommunen bortskaffade egendomen.

Enligt min mening ligger det närmast till hands att i princip tillämpa UB:s bestämmelser i ett fall som detta. Kommunen hade själv begärt avhysning och till yttermera visso gått med på KFM:s förslag att låsbytesmetoden skulle användas. Mot den bakgrunden har jag, som framgår av vad jag nyss har sagt, ingen anledning att kritisera kommunens handläggning.

Vid den lagreglering av lås- och namnbytesmetoden, som jag förordat i det föregående, bör även gränsen mellan JB och UB i sist angivna hänseenden klarläggas (jämför motsvarande bestämmelser i JB 12:27 beträffande egendom som kvarlämnats av hyresgäst, vilka bestämmelser genom en lagändring 1985 uttryckligen förklarats gälla också vid avhysning; inte heller den lagändringen klargör emellertid enligt min mening gränsdrag-

ningen mellan JB 12:27 och UB 16:6 då avhysningen skett med användande av nyssnämnda metod).

Handräckning enligt utsökningsbalken 16 kap. 10 § för utfående av flygbiljetter

(Dnr 820-1985)

Enligt en lagakraftvunnen dom i Malmö tingsrätt den 21 juni 1984 hade ett flygbolag förpliktats att, i enlighet med ett mellan bolaget och C.L. den 3 november 1981 träffat muntligt förlikningsavtal, till henne i den ordning hon begärde vederlagsfritt utge sammanlagt sex tur och retur flygbiljetter för resa i turistklass, hos för henne fritt valt, till IATA anslutet flygbolag och till för henne valfri destination på jorden att utnyttjas av henne, hennes make eller hennes föräldrar.

C.L. ansökte hos kronofogdemyndigheten (KFM) i Malmö distrikt om verkställighet av domen. Efter diverse turer i verkställighetsmålet, vilka inte redovisas här, vände sig C.L. till JO för att få prövat om KFM:s handläggning av hennes ansökningar om handräckning för utfående av flygbiljetter varit korrekt.

KFM yttrade sig två gånger efter remiss.

I sitt beslut i ärendet den 20 december 1988 anförde *JO Wigelius* följande.

Det är inte min sak att pröva om de biljetter C.L. erbjudits varit användbara för henne eller inte. Vad jag skall granska är om KFM har begått några felaktigheter vid själva handläggningen av målen.

Det kan först konstateras, vilket också KFM påpekat, att parterna stått mycket långt ifrån varandra i sina uppfattningar om hur tingsrättens dom skulle tolkas. Det är också lätt att inse att det varit svårt för KFM att fastställa hur de biljetter skulle vara utformade som C.L. hade rätt att fordra. Inte ens en anlitad fristående expert har kunnat helt reda ut förhållandena. Av handlingarna kan också utläsas att KFM haft under övervägande att avvisa målen på grund av domens bristfälliga utformning, men att C.L. motsatt sig detta och önskat myndighetens bistånd. Det framgår vidare av handlingarna att C.L. vid ett flertal tillfällen för KFM redovisat sin uppfattning om hur hon ansåg att de biljetter hon hade rätt till skulle vara utformade. Handläggningen har dessvärre komplicerats avsevärt av att hon flera gånger ändrat uppfattning. Jag har förståelse för att myndigheten haft svårt att tillgodose alla C.L:s önskemål.

Frågan är emellertid om KFM kan sägas ha verkställt målen på ett tillfredsställande sätt eller inte. Klart är att myndigheten efter två månader från ansökningsdatum redovisar det först anhängiggjorda målet. Enligt min uppfattning kan ingen kritik riktas mot handläggningstiden. C.L. erbjöds dessutom en första omgång biljetter redan efter cirka en månad efter ansökan. Att de biljetterna emellertid inte visade sig vara användbara för henne är något som KFM i detta tidiga skede knappast kan lastas för.

KFM redovisade dock ostridigt målet med en biljett som var utställd för avresa från Köpenhamn i stället för Malmö som C.L. begärt. KFM godtog ändå denna biljett, men redogjorde samtidigt noggrant för sina överväganden i det särskilda beslut som åtföljde redovisningen. Trots att biljetten således inte helt överensstämde med ansökan kan jag inte finna någon anledning att kritisera KFM för detta. Den som är missnöjd med ett beslut har möjlighet att överklaga detta vilket C.L. också gjorde. Att målet återförvisades till KFM behöver inte innebära att myndighetens bedömning varit så felaktig att den förtjänar kritik. Tvärtom anser jag att myndighetens bedömning varit välgrundad på många sätt. (Jag vill här också erinra om att det ibland är helt riktigt om verkställigheten inte helt följer vad som föreskrivs i det beslut eller den dom som ligger till grund för verkställigheten, se 16 kap. 12 § tredje stycket utsökningsbalken.)

När KFM återupptog handläggningen försökte myndigheten genom att kalla parterna till ett sammanträde lösa upp meningsmotsättningarna mellan dem på ett, enligt min mening, föredömligt sätt. Trots detta lyckades myndigheten inte få ett klart besked om hur biljetterna skulle vara utformade. Myndigheten utgick därför från hovrättens beslut när den fastställde ramarna för biljetternas utformning. När biljetterna så småningom gavs in till myndigheten ansåg denna att de var i överensstämmelse med föreläggandet. C.L. har genom eget agerande omöjliggjort en prövning av tolkningens riktighet i högre instans.

Jag måste således sammanfattningsvis konstatera att C.L:s ansökningar verkställts på så sätt att hon erhållit flygbiljetter utställda mellan de destinationer hon begärt. Om biljetterna varit oanvändbara för henne har jag inte möjlighet att bedöma. Strängt taget är det också riktigast att bedöma om biljetterna uppfyller de villkor som ställs i domen. Jag kan inte finna annat än att KFM gjort så gott det varit möjligt med hänsyn till att utformningen av exekutionstiteln varit så oklar som den varit. Alternativet för myndigheten hade varit att avvisa hela verkställigheten – vilket emellertid knappast skulle ha föredragits av C.L.

Någon grund för att kritisera KFM för handläggningen av C.L:s ansökningar har jag inte funnit. Den långa handläggningstiden kan skyllas på att målen varit synnerligen besvärliga att verkställa vilket till stor del berott på C.L:s eget agerande och på de oklarheter som funnits i domen och bakomliggande förlikningsavtal. Myndigheten bär inte skulden för dessa saker.

Innebörden i begreppet ”avskrivning” enligt uppbördslagen

(Dnr 826-1987)

I en anmälan till JO klagade S. P. bl. a. på de missvisande uppgifter om hans skatteskuld som kronofogden Börje Angerud hade lämnat honom vid ett möte gällande bl. a. en avbetalningsplan.

Kronofogdemyndigheten (KFM) yttrade sig efter remiss.

I beslut den 2 december 1988 uttalade *JO Wigelius* i den fråga, som här är av intresse, följande.

Som KFM har påpekat har det uppenbarligen uppstått en viss begrepps-förvirring vid samtalen om skuldens storlek. Detta är inte ägnat att förvåna eftersom uppbördslagens användning av ordet avskrivning (66 §) inte överensstämmer med vanligt språkbruk. Det förhåller sig nämligen så att avskrivning enligt dessa bestämmelser inte medför någon ändring i betalningsskyldigheten. Avskrivning enligt uppbördslagen innebär inget annat än att skulden blir "vilande"; KFM vidtar således inga aktiva indrivnings-åtgärder beträffande avskrivna skattefordringar.

Skatteindrivningsutredningen har föreslagit att avskrivningsinstitutet avskaffas och ersätts med mer ändamålsenliga rutiner (SOU 1987:10 s. 114). Genomförs det förslaget lär denna tvetydighet komma att försvinna. Men i avvaktan på detta bör myndigheterna vinnlägga sig om att vid sina kontakter med gäldenärer klargöra vad avskrivning innebär. Om det har skett här, kan jag inte uttala mig om. Uppenbart är dock att det i så fall inte haft önskad effekt.

Förvaltningsdomstolar

Kritik mot kammarrätt för långsam handläggning av ett s. k. blandat besvärsmål enligt 9 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

(Dnr 1021-1988)

1 Bakgrund

Den 29 april 1988 upprättades inom ombudsmannaexpeditionen en promemoria med följande innehåll.

För att JO skall kunna hålla sig underrättad om regeringens praxis vid tillämpning av byggnadslagstiftningen sker inom ombudsmannaexpeditionen en fortlöpande granskning av beslut, som regeringen (bostadsdepartementet) har meddelat i besvärshandlingarna av hithörande slag. I samband med denna granskning uppmärksammades följande i ett ärende med dnr PI 2476/87.

Den 8 juni 1984 beslöt byggnadsnämnden i Örnsköldsviks kommun att meddela Barbro och Berth Edlund dispens och byggnadslov för tillbyggnad av enbostadshus med garage/förråd på fastigheten Domsjö 1:265. Över byggnadsnämndens beslut anförde Lars Jacobsson i egenskap av ägare till grannfastighet besvär hos länsstyrelsen i Västernorrlands län. Länsstyrelsen beslöt den 27 juli 1984 att, med bifall till besvären, undanröja byggnadsnämndens beslut. Sedan Barbro och Berth Edlund överklagat länsstyrelsens beslut hos kammarrätten i Sundsvall (kammarrättens mål nr 4433-1984), beslöt kammarrätten den 17 december 1987 att med eget yttrande överlämna målet till regeringens prövning. I sitt yttrande anförde kammarrätten bl.a., att det enligt kammarrättens mening inte förelåg hinder mot byggnadslov för det fall regeringen fann, att erforderlig dispens kunde medges. Regeringen beslöt den 17 mars 1988 på anförda skäl att upphäva länsstyrelsens beslut, till följd varav byggnadsnämndens beslut skulle stå fast.

Yttrande bör inhämtas från kammarrätten om anledningen till att det dröjde ända till den 17 december 1987 innan det ifrågasvarande målet, som, enligt inhämtad uppgift, anhängiggjordes hos kammarrätten den 16 augusti 1984, blev föremål för beslut.

2 Utredning

2.1 Remiss till kammarrätten

Genom remiss begärdes att kammarrätten skulle yttra sig med anledning av innehållet i den ovannämnda promemorian.

2.2 Kammarrättens svar

Kammarrätten inhämtade närmare upplysningar om handläggningen av det ifrågasvarande målet från avdelning 3 i kammarrätten. Upplysningarna sammanställdes i en av avdelningens ordförande jämte två av de tre ledamöter, som deltog i kammarrättens beslut, upprättad promemoria av följande innehåll.

Ifrågavarande mål anhängiggjordes i kammarrätten genom besvärsskrivelse som inkom den 16 augusti 1984. Härefter pågick skriftväxling mellan parterna i tiden fram till slutet av januari 1985 då sist inkomna skrivelse översändes till motparten för kännedom. Eftersom målet inte utgör s. k. förtursmål, insorteras målet härefter bland övriga mål, vilka normalt företas till avgörande i kronologisk ordning efter det stora antal mål som enligt kammarrättens arbetsordning har särskild förtursbeskaffenhet. I mitten av september 1986 inkom ena parten med en kompletterande skrivelse till kammarrätten. Eftersom nämnda skrivelse nödvändiggjorde kommunicering med motparten, kom skriftväxlingen mellan parterna att avslutas först i slutet av oktober samma år. — Kammarrätten avgjorde målet genom beslut den 17 december 1987, dvs. drygt ett år efter det att skriftväxlingen avslutades. Denna tidsutdräkt bör ses mot bakgrund av dels kammarrätternas omvitnat stora målbalanser och dels det förhållandet att målet ifråga handlagts på en s. k. assessorsrotel. På assessorsrotel handlägger rotelinnehavaren ensam samtliga mål. Genom den stora målbalansen har arbetsbelastningen på roteln varit sådan att rotelinnehavaren i än högre grad än eljest tvingats prioritera målen efter angelägenhetsgrad. De olika rotelinnehavare som haft roteln under det att målet varit anhängigt i kammarrätten får därför i förevarande fall antas ha gjort den bedömningen att det under de aktuella åren alltid funnits andra mål på roteln som haft prioritet före det nu aktuella målet.

I eget yttrande till JO anförde kammarrätten bl. a. följande.

I fråga om vad som förekommit vid handläggningen av målet anser sig kammarrätten kunna hänvisa till vad som upptagits i avdelningspromemorian. Med beaktande av att kammarrättens yttrande i den remitterade promemorian angetts skola avse anledningen till dröjsmålet med handläggningen av det aktuella målet får kammarrätten anföra följande.

För kammarrätten finns — i enlighet med vad som anges i kammarrättsinstruktionen — fastställda föreskrifter angående turordning för måls avgörande. Huvudregeln i dessa föreskrifter i den utformning de nu har och hade vid det aktuella målets handläggning är att mål skall avgöras i den ordning de kommit in till kammarrätten. Förtur skall emellertid ges mål som kräver skyndsamt avgörande. I föreskrifterna anges vissa målgrupper som normalt inrymmer mål av beskaffenhet att böra avgöras snabbt och därför är att betrakta som förtursmål. Vissa grupper av förtursmål, som kan kräva särskild skyndsamt handläggning, har angetts som brådskande förtursmål, vilket innebär att målen skall föranleda vissa omedelbara åtgärder när de kommer in och i övrigt handläggas med särskild förtur. Byggnadsmål av det aktuella slaget har inte hänförts till målgrupp som enligt föreskrifterna utgör förtursmål.

I de nämnda föreskrifterna anges att det inte är möjligt att uppställa absoluta regler om förtur och att ett bedömande med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje mål måste göras. Vidare anges att det bland mål som inte betecknats som förtursmål kan finnas mål som har förturskaraktär. Den exemplifiering i det avseendet som finns i föreskrifterna upptar inte byggnadsmål. Det förtjänar påpekas att antalet mål som enligt föreskrifterna är att hänföra till förtursmål i kammarrätten är förhållandevis stort och omfattar runt en tredjedel av totala antalet inkommande mål bl. a. som följd av att det stora antalet s. k. studiestöds mål som kammarrätten handlägger utgör förtursmål.

I kammarrätten har antalet inneliggande, inte avgjorda mål under lång tid varit stort. Arbetsläget har varit sådant att mål som inte utgjort förturs-

mål och inte bedömts ha förturskaraktär ofta inte har kunnat avgöras förrän lång tid efter det att skriftväxlingen avslutats.

Som framgår av det föregående och vad som anförts i avdelningspromemorian var det aktuella målet inte att hänföra till någon av de i föreskrifterna om turordningen särskilt angivna grupperna av förtursmål. Det kan visserligen mot bakgrunden av målets beskaffenhet ifrågasättas om det ändå bort tillerkännas viss förturskaraktär. Med hänsyn till arbetsbelastningen i kammarrätten och på den avdelning och rotel som målet tillhörde har emellertid en prioritering i förhållande till andra mål av angelägen art varit nödvändig. Den avvägning som gjorts och som lett till att det aktuella målet inte avgjorts förrän drygt ett år efter det att skriftväxlingen avslutats får mot bakgrunden av arbetsläget enligt kammarrättens mening accepteras. Detta gäller i all synnerhet som en avvägning av liknande slag ständigt måste göras i ett läge med stora målbalanser.

Avslutningsvis vill kammarrätten framhålla att arbetsläget i kammarrätten under den senaste tiden förbättrats genom att målbalansen totalt har nedbringats kraftigt. Särskild uppmärksamhet har från arbetsledningens sida riktats mot avarbetningen av äldre mål. Det förbättrade arbetsläget har lett till att föreskrifterna om turordning för måls avgörande är under omarbetning som ett led i en pågående översyn av kammarrättens arbetsordning. Kammarrätten räknar med att dröjsmål i handläggning av det slag som tas upp i den remitterade promemorian skall kunna undvikas i framtiden.

2.3 Ny remiss till kammarrätten

Den 21 juni 1988 upprättades inom ombudsmannaexpeditionen en promemoria med följande innehåll.

I sitt yttrande till JO har kammarrätten redogjort för de föreskrifter angående turordning för måls avgörande, som finns fastställda för kammarrätten. I redogörelsen har anförts bl.a., att det i föreskrifterna anges, att det bland mål, som inte betecknats som förtursmål, kan finnas mål, som har förturskaraktär, och att den exemplifiering som i det avseendet finns i föreskrifterna inte upptar byggnadsmål. Efter hänvändelse till kammarrätten (avdelningsdirektören S. Holmqvist) har hit översänts en kopia av de ifrågavarande föreskrifterna. Av dessa kan inte utläsas annat än att ovan nämnda exemplifiering upptar byggnadsmål. Kammarrätten bör anmodas att yttra sig över vad sålunda framkommit.

Besvärerna i det här aktuella målet rörde inte enbart byggnadslov utan innefattade också en fråga om dispens, som det ankommer på regeringen att avgöra. Ett sådant s.k. blandat besvärs mål skall kammarrätten enligt bestämmelse i 9 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i allmänhet med eget utlåtande överlämna till regeringens prövning, och så har också skett här. Det kan ifrågasättas, om inte den omständigheten, att det yttersta ansvaret för besvärens handläggning i denna typ av mål åvilar annan instans än kammarrätten, borde föranleda att kammarrättens behandling av dem koncentreras och påskyndas särskilt. Kammarrätten bör anmodas att även yttra sig över detta.

Genom remiss begärdes att kammarrätten skulle yttra sig över innehållet i promemorian av den 21 juni 1988.

2.4 Kammarrättens svar på den nya remissen

I svaret, som var dagtecknat den 18 juli 1988, vitsordade kammarrätten, att den i kammarrättens gällande föreskrifter angående turordning för måls avgörande gjorda exemplifieringen i fråga om mål, som utan att vara förtursmål likväl kunde ha förturskaraktär, upptog byggnadsmål. Som förklaring till den felaktiga uppgiften i det tidigare yttrandet angav kammarrätten, att det vid utarbetandet av ett utkast till nya föreskrifter bedömts, att gruppen byggnadsmål inte behövde anges i motsvarande exemplifiering, och att detta förhållande kommit till uttryck i yttrandet i stället för vad som anges i de gällande föreskrifterna. Kammarrätten anförde också, att frågan om ett mål, som inte utgjorde förtursmål, borde behandlas med frångående av huvudregeln om handläggning i den tur målen kommit in fick avgöras från fall till fall och med beaktande av målets karaktär; detta gällde även om byggnadsmål som målgrupp upptagits som exempel på sådana mål, som utan att vara förtursmål likväl kunde ha förturskaraktär.

Beträffande den i den remitterade promemorian upptagna frågan, om inte den omständigheten, att det yttersta ansvaret för besvärens handläggning i s. k. blandade besvärsmål åvilade annan instans än kammarrätten, borde föranleda att kammarrättens behandling av dem koncentrerades och påskyndades särskilt, anförde kammarrätten följande.

I detta hänseende vill kammarrätten till en början framhålla att blandade besvärsmål av det aktuella slaget hittills framför allt har utgjorts av byggnadsmål vari förutom fråga om byggnadslov också förekommit dispensfråga. Mål av detta slag har inte varit ovanliga i kammarrätten. Att märka är dock att plan- och bygglagen (1987:10) innefattar ett system som inte längre ger den möjlighet till dispenser från plan och planbestämmelser som tidigare lagstiftning gav utrymme för vid prövning av ansökan om byggnadslov och att blandade besvärsmål av den tidigare typen därför inte längre uppkommer annat än övergångsvis. Den utformning som 13 kap. 4 § PBL fått ger emellertid vid handen att blandade besvärsmål, om än av annan karaktär än de hittills förekommande, också i fortsättningen kan uppkomma inom ramen för byggnadslagstiftningen. Någon möjlighet att förutse antalet sådana mål finns för närvarande inte.

Härutöver vill kammarrätten anföra följande.

Det förhållandet att i blandade besvärsmål annan instans än kammarrätten, dvs. regeringen, har det yttersta ansvaret för handläggningen av besvären bör i och för sig alltid beaktas vid en bedömning i förturshänseende. Avgörande därvidlag bör emellertid vara om det enskilda målet också i andra hänseenden är av sådan beskaffenhet att målet bör ha förturskaraktär. Blandade besvärsmål bör därför enligt kammarrättens uppfattning inte som en särskild målgrupp hänföras till förtursmål och därigenom generellt sett anges som mål som bör föranleda omedelbara åtgärder och i övrigt handläggas med förtur. Däremot bör vid den särskilda bedömning i fråga om turordningen för måls avgörande som förutsätts ske fortlöpande, förutom andra särskilda omständigheter, i förekommande fall också vägas in att fråga är om blandat besvärsmål som av kammarrätten med eget utlåtande skall överlämnas till regeringen för prövning. En sådan bedömning bör i stor utsträckning leda till att behandlingen av blandade besvärsmål påskyndas. Kammarrätten anser det sålunda inte påkallat att vidta några andra särskilda åtgärder för att påskynda behand-

lingen av de blandade besvärsmålen än att understryka vikten av att bedömningen i förturshänseende sker på det angivna sättet.

Kammarrätten har hittills inte funnit anledning att koncentrera behandlingen av blandade mål genom speciallottning eller på annat sätt. Det förhållandet att PBL nyligen trätt i kraft och att den vidare utvecklingen i fråga om de blandade besvärsmålen därför är svårbedömbär gör att någon ändring i det hänseendet i varje fall för närvarande inte ansetts påkallad.

2.5 Remiss till expeditiönschefen

Härefter remitterades ärendet till expeditiönschefen i bostadsdepartementet med hemställan om synpunkter på den i ärendet uppkomna frågan om turordning hos kammarrätten för handläggning av s. k. blandade besvärsmål.

2.6 Expeditiönschefens svar

Expeditiönschefen framhöll inledningsvis, att den nya plan- och bygglagen (1987: 10, PBL), såsom framgick av kammarrättens yttrande, inte längre innefattade den möjlighet till dispens från planer och planbestämmelser som fanns enligt den äldre lagstiftningen, men att även tillämpningen av PBL dock kunde ge upphov till s. k. blandade besvärsmål. Expeditiönschefen anförde härefter följande.

Enligt den gamla lagstiftningen kunde mål om byggnadsföretag prövas genom två skilda beslut (här bortses från sådana frågor som reglerades i 29 § första stycket 1 byggnadsstadgan); ett beslut om dispens och ett beslut om byggnadslov. I motsvarande mål enligt 13 kap. 4 § andra stycket PBL gör länsstyrelsen en prövning enligt såväl 2 kap. som 3 kap. PBL. Prövningen resulterar i endast ett beslut; beslutet om bygglov. Frågan huruvida detta beslut skall överklagas till kammarrätten eller till regeringen bestäms genom den klagandes besvär. Om den klagande vill få endast 2 kap.-frågan prövad, skall överklagandet ske hos regeringen. I övriga fall – klaganden vill få prövat båda frågorna eller endast 3 kap.-frågan – skall han besvär sig till kammarrätten. En renodlad 3 kap.-fråga prövas av kammarrätten, medan ett överklagande avseende båda frågorna utgör ett s. k. blandat besvärsmål.

Av vad som nu har sagts följer att man redan när ett överklagande kommer in till myndigheten måste ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om myndighetens behörighet. Enligt kammarrättens föreskrifter angående turordning för måls avgörande m. m. (målgruppskod 26 i avsnitt 3) kan ett byggnadsmål som kommit in till domstolen vara ett brådskande förtursmål, nämligen om överklagandet rätteligen skulle skett hos regeringen. Om domstolen vid sin prövning av denna fråga finner att målet är ett blandat mål, bör det vara möjligt att i det sammanhanget också bestämma om den fortsatta handläggningen av målet.

Det är givet att det ligger ett särskilt intresse i att frågor som skall överklagas till kammarrätt men slutligt prövas av regeringen handläggs med skyndsamhet hos båda myndigheterna. Tiden fram till laga kraft bör generellt sett inte vara väsentligt längre i blandade mål än i andra mål. Det förhållandet att kammarrätten med eget yttrande skall överlämna målet till regeringen liknar ju i många avseenden den situationen att regeringen begärt kammarrättens yttrande genom remiss. Det finns därför i och för

sig skäl som talar för att blandade besvärsmål generellt tas med förtur. För byggnadsmålen tillkommer att en tidsutdräkt i handläggningen kan få kännbara återverkningar inte bara för parterna utan också för de entreprenörer m. fl. som är engagerade i byggnadsföretaget. För att man skall få en så skyndsamt handläggning som möjligt av de blandade besvärsmål som avser bygglov är det enligt min mening lämpligt att målen i fortsättningen i vart fall hanteras på det sätt som följer av avsnitt 4 i kammarrättens gällande föreskrifter om turordning.

Det av expeditionschefen omnämnda avsnittet 4 i kammarrättens gällande föreskrifter om turordning innefattar bl. a. följande.

4 Mål som har förturskaraktär även om förtursmarkering inte skall ske
4.1 Att vissa mål försetts med förtursmarkering innebär inte att alla andra mål saknar förtur. Bland mål som ej förtursmarkerats kan finnas mål som bör avgöras inte bara före andra ej förtursmarkerade mål utan också före mål som förtursmarkerats.

4.2 Det åligger rotelinnehavaren att, oavsett om förtursmarkering skett eller inte, pröva vilka mål på roteln som framstår som mest angelägna att avgöra och se till att de kommer under handläggning i den turordning som bestäms av detta.

4.3 I det följande anges exempel på mål som inte har föreskrivits skola förtursmarkeras men som har förturskaraktär:

— — —
20 byggnadsmål
— — —

2.7 Kammarrättens tredje yttrande

Kammarrätten inkom, efter att ha beretts tillfälle till detta, med yttrande över vad expeditionschefen anfört.

Kammarrätten anförde här följande.

I expeditionschefens yttrande anges när ett så kallat blandat besvärsmål vid tillämpning av PBL uppkommer i kammarrätten. I den delen är yttrandet begränsat till att avse bygglovsfrågor i vilka länsstyrelsen gjort en prövning enligt såväl 2 kap. som 3 kap. PBL, dvs., såväl en lämplighets- som egenskapsprövning. En sådan prövning har länsstyrelsen att göra när fråga är om bygglov utanför detaljplanlagt område och då lokaliseringsfrågan inte är avgjord genom tidigare förhandsbesked. Ett överklagande med avseende på såväl lämplighetsfrågan som egenskapskraven utgör ett så kallat blandat besvärsmål. Som kammarrätten framhållit i sitt yttrande 1988-07-18 är det då fråga om blandade besvärsmål av annan karaktär än de som förekom enligt den gamla lagstiftningen och som innefattar prövning av såväl beslut om dispens som beslut om bygglov.

Av särskilt intresse i expeditionschefens yttrande är att där anföras att frågan huruvida ett blandat mål uppkommer i kammarrätten är att avgöra med utgångspunkt i klagandens besvär. Kammarrätten ansluter sig till denna uppfattning, som i och för sig inte kommer till klart uttryck i propositionen med förslag till PBL (jfr prop. 1985/86:1 s. 818 och Didon m. fl. Plan och bygglagen s. 629—630). Kammarrätten har sålunda i ett par avgöranden under senare tid — när klaganden i besvären endast velat få lämplighetsfrågan prövad — utan eget yttrande skyndsamt överlämnat målet till regeringen. Endast när det i besvären också påkallas en egenskapsprövning kan således ett blandat mål anses uppkomma i kammarrät-

ten. Erfarenheterna hittills ger visst belägg för att sådana besvär över länsstyrelsebeslut som avser såväl lämplighet som egenskaper och alltså medför prövning enligt såväl 2 kap. som 3 kap. PBL blir få. Antalet blandade mål av den här behandlade typen kan därför antas bli begränsat.

Det nämnda synsättet kom till uttryck i kammarrättens yttrande 1988-07-18. Kammarrätten behandlade där blandade mål men däremot inte sådana mål där besvären kan anses avse endast lämplighetsfrågan. Som framhålls i expeditionschefens yttrande gäller att man – med det angivna synsättet – redan när ett överklagande kommer in till kammarrätten måste ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om ett blandat mål föreligger eller om fråga är om ett överklagande som rätteligen skulle skett hos regeringen. Vid prövningen i den delen gäller – som också påpekas i expeditionschefens yttrande – vad som angivits i kammarrättens nu gällande föreskrifter angående turordning för måls avgörande av innebörd att mål vari kan ifrågasättas om kammarrätten är rätt instans, utgör förtursmål som skall behandlas skyndsamt (jfr avsnitt 3 under 26 i föreskrifterna). Så har, som framgår av det föregående, i kammarrätten hittills förekommande fall behandlats. Det kan tilläggas att kammarrätten avser att också i de nya föreskrifter angående förtur som är under utarbetande införa en motsvarande reglering som den nämnda. I anslutning därtill kommer kammarrätten också att särskilt understryka vikten av att detta iakttas i mål av den här aktuella typen.

Om det vid den prövning av överklagandets innebörd, som alltså bör ske skyndsamt, konstateras att fråga är om ett blandat besvärsmål, framstår det också som klart att ställning bör tas till målets fortsatta handläggning. Att målet är ett blandat mål bör då, som framhålls i kammarrättens yttrande 1988-07-18, beaktas vid en bedömning i förturshänseende. Kammarrätten ansluter sig alltså till expeditionschefens synpunkter därvidlag. Detta bör komma till uttryck i förtursreglerna genom att blandade besvärsmål generellt anges som sådana mål som bör uppmärksammas särskilt i förturshänseende (jfr avsnitt 4 i gällande förtursregler). Kammarrätten avser också att låta detta komma till uttryck i de nya förtursregler som nu är under utarbetande.

Avslutningsvis vill kammarrätten framhålla att tidsutdräkten i det i detta ärende aktuella målet är mycket beklaglig. Särskilda åtgärder har vidtagits för att undvika onödig tidsutdräkt i blandade mål som finns i kammarrätten. Som framgår av det föregående avser kammarrätten också att genom utformning av förtursregleringen se till att blandade mål får den behandling i förturshänseende som deras särskilda karaktär påkallar.

3 Bedömning

JO Ragnemalm anförde följande i beslut den 28 november 1988.

Det ifrågavarande besvärsmålet (kammarrättens mål nr 4433-1984) kom in till kammarrätten den 16 augusti 1984 och blev föremål för beslut först den 17 december 1987. Handläggningstiden uppgick alltså till tre år och fyra månader, vilket måste betecknas som oacceptabelt. Eftersom den slutliga utgången i målet blev, att byggnadsnämndens beslut om dispens och byggnadslov skulle stå fast, måste den utdragna behandlingen hos kammarrätten anses ha medfört påtagliga olägenheter för de klagande.

Enligt de föreskrifter som alltsedan 1982 gäller beträffande turordningen för måls avgörande i kammarrätten var målet hänförligt till sådan grupp av mål som, utan att ha betecknats som förtursmål, likväl hade förtur ska-

raktär. Att kammarrätten oaktat detta ansett, att huvudregeln om att mål skall handläggas i den tur de kommit in till kammarrätten skulle tillämpas, finner jag närmast häpnadsväckande. Jag finner det vidare anmärkningsvärt, att kammarrätten i sitt första yttrande hit förbisåg, att byggnadsmål i de gällande föreskrifterna om turordning angetts som exempel på mål med förturskaraktär.

Jag anser det helt uppenbart, att byggnadsmålets förturskaraktär är särskilt framträdande, när det – såsom i detta fall – är fråga om ett blandat besvärsmål, som kammarrätten har att med eget yttrande överlämna till regeringens prövning. Den tveksamhet som härvidlag kommer till uttryck i kammarrättens yttranden till JO finner jag svårförståelig. Kammarrätten synes emellertid nu dela denna min uppfattning, och jag finner det tillfredsställande, att man har vidtagit särskilda åtgärder för att undvika onödig tidsutdräkt i de blandade mål som för närvarande är under handläggning, och att man har för avsikt att i de nya regler angående förtur som är under utarbetande generellt ange blandade besvärsmål som sådana mål som bör uppmärksammas särskilt i förturshänseende.

Felavlänsrätt att avvisa ansökan om körkortsingripande på den grunden att allmänna ombudet i ansökan framställt yrkande om varning

(Dnr 902-1989)

I en den 6 april 1989 inom ombudsmannaexpeditionen upprättad promemoria anfördes följande.

I ett ärende här med dnr 271-1989, vilket avslutades den 8 februari 1989, företeddes handlingarna i ett körkortsmål hos länsrätten i Norrbottens län med målnummer K 10—89 E. I målet hade länsrätten den 3 februari 1989 meddelat ett till vederbörande allmänna ombud i körkortsfrågor ställt beslut med följande lydelse.

Angående visst körkortsingripande mot Roger Ramsell, 450126—8439

I en som ansökan om körkortsingripande rubricerad handling yrkar Ni att rätten meddelar Ramsell varning. Ert yrkande har sålunda begränsats till att gälla varning. Dylikt yrkande kan inte prövas.

Ert yrkande avvisas.

Länsrätten bör genom remiss anmodas att närmare redogöra för vilka överväganden som legat till grund för det ifrågavarande avvisningsbeslutet.

Efter remiss inkom lagmannen i länsrätten Tomas Attorps med yttrande över innehållet i promemorian. Till yttrandet var fogat ett särskilt yttrande av rådmannen Lars Höijertz, som meddelat det ifrågavarande avvisningsbeslutet. I det av Tomas Attorps avgivna yttrandet anfördes detta:

Mål om återkallelse av körkort anhängiggörs genom ansökan av allmänt ombud. Enligt 36 § körkortsförordningen skall allmänna ombudets ansökan innehålla ett yrkande om att körkortsingripande skall ske. I ansökningen skall de omständigheter anges som åberopas till stöd för yrkandet och den eller de bestämmelser som är tillämpliga. Har ansökningen föregåtts av ett föreläggande om varning enligt 47 a § körkortslagen som inte godkänts av körkortshavaren eller anser ombudet att varning är en tillräcklig åtgärd, skall detta upplysningsvis anges i ansökningen.

Allmänna ombudet har i skrivelse till länsrätten ansökt om körkortsingripande mot Ramsell. Allmänna ombudet har i ansökan yrkat att länsrätten meddelar en varning på de skäl som anförts i allmänna ombudets varningsföreläggande. Den omständigheten att allmänna ombudet "yrkar" att länsrätten meddelar varning kan inte anses ha medfört att ansökan utformats på ett sådant sätt att den inte kunnat prövas i sak. Yrkandet om varning har inte inneburit någon begränsning av länsrättens befogenhet att återkalla körkortet — om nu återkallelse av körkortet bedömdes som den riktiga åtgärden. Länsrätten borde sålunda — enligt min uppfattning — ha prövat ansökan i sak.

JO Ragnemalm yttrade i beslut den 26 april 1989.

Jag kan till alla delar instämma i vad Tomas Attorps anförts i sitt yttrande, och jag vill i sammanhanget peka på rättsfallet RÅ 1982 2:13, där regeringsrätten uttalat, att länsrätten vid valet mellan återkallelse och varning skall vara obunden av det sätt på vilket allmänna ombudet utformat sin ansökan. Jag måste alltså konstatera, att det var fel av Lars Höijertz att avvisa allmänna ombudets ansökan om körkortsingripande, och han kan givetvis inte undgå kritik för detta sitt förfaringsätt.

Central statsförvaltning

Riksgäldskontoret har tillåtit premieobligationsaffär trots misstankar om att beställningar kunde vara förfalskade. Vid kontroll, som företagets kort efter leverans, har förfalskning av namnteckning på beställning uppdragats, men polisanmälan härom gjordes först ett år senare

(Dnr 1274-1988)

I Dagens Nyheter fanns den 26 maj 1988 inlörd en artikel med rubriken "Trots larm om falska fullmakter – Riksgälden tillät affär".

I artikeln uppgavs bl. a. att riksgäldskontoret i juni 1986 hade låtit en av sina återförsäljare av premieobligationer, fondkommissionärsfirman Jacobson & Ponsbach (JAPO), leverera 151 000 obligationer till förvaltningsbolaget Stammen, företrätt av dess två ägare, trots att man visste om att de beställningar förvaltningsbolaget hade ingett, 1510 beställningar, envar gällande 100 obligationer, kunde misstänkas vara förfalskade. När riksgäldskontoret kort efter leveransen hade kontrollerat några av beställningarna hade man enligt artikeln funnit en av sina anställda bland namnen, men det oaktat hade riksgäldskontoret inte gjort någon polisanmälan om detta klara förfalskningsfall förrän ett år senare.

JO Ragnemalm inledde på eget initiativ undersökning i saken med anledning av dessa tidningsuppgifter. Riksgäldskontoret yttrade sig två gånger efter remiss. Vidare införskaffades bl.a förundersökningsprotokoll och Sollentuna tingsrätts dom den 23 november 1988. Tingsrätten dömde de båda ägarna till förvaltningsbolaget Stammen för grovt bokföringsbrott, brukande av falsk urkund och grovt skattebedrägeri till fängelse två år.

I sitt första remissvar anförde riksgäldskontoret bl. a. följande av särskilt intresse i detta ärende:

Om vi vid denna tidpunkt skulle ha ingripit och försökt stoppa affären skulle återförsäljaren (dvs. JAPO, JO:s anmärkning) ha hamnat i en mycket besvärlig situation. För att infria sitt åtagande enligt ovan nämnda leveransförbindelser att leverera obligationerna till de nya köparna skulle han ha fått köpa motsvarande obligationer på marknaden till gällande börskurs. Då kursen på dessa obligationer gick upp kraftigt efter emissionen skulle det ha medfört en betydande förlust för denne.

På grundval av vad som framkom vid vårt sammanträffande ansåg vi oss inte kunna bevisa att några oegentligheter hade begåtts, vilket kunde ligga till grund för ett beslut om att stoppa premieaffären. Ett sådant beslut skulle ha fått ovan angivna negativa konsekvenser för återförsäljaren. Vid den sålunda gjorda bedömningen vägde vi även in följande, nämligen att obligationerna redan levererats till återförsäljaren, att denne redan erlagt likvid för dem till riksgäldskontoret och att denne enligt egen uppgift för kundens räkning redan sålt dem till nya köpare.

För att ändå söka bringa klarhet i ärendet begärde vi sedermera in köpanmälningarna från återförsäljaren. Vid genomgången av dessa kunde

vi omgående konstatera ett fall där namnteckningen var förfalskad. Vi gjorde därför polisanmälan i saken den 26 maj 1987.

I sitt andra remissvar tillade riksgäldskontoret bl.a., att en polisanmälan ändock skedde även om den dröjde väl länge, vilket riksgäldskontoret beklagade.

JO Ragnemalm anförde i sitt beslut i ärendet den 22 februari 1989 i bedömningsdelen följande:

Då mötet mellan riksgäldskontoret och JAPO ägde rum den 6 juni 1986 var likvid för premieobligationerna redan inbetald; obligationerna var levererade till JAPO och till på köpet — ehuru ovisst i vilken utsträckning — sålda vidare till nya köpare i terminshandel men ännu inte av JAPO levererade till dessa. Affären var alltså avslutad för riksgäldskontorets vidkommande, om man betraktar den från ekonomisk synpunkt. Däremot kunde myndigheten behöva ingripa av etiska skäl. Namnteckningar kunde vara köpta, vilket enligt myndighetens version hade uppgetts av JAPO vid mötet. Att namnteckningar var köpta stred mot de föreskrifter som myndigheten hade meddelat för försäljningen men utgjorde inte något brott. Mera allvarligt hade det varit om det förekom förfalskade namnteckningar bland de beställningar som JAPO tagit emot av Stammen. Riksgäldskontoret gör gällande, att det inte nämndes något här om vid mötet. Även om det inte uttryckligen sades något om detta då, borde myndigheten ändå ha förstått, att det kunde förhålla sig så. Det hade då funnits ett starkt intresse för myndigheten att — om det var möjligt — försöka hindra slutförandet av obligationsköp, som kunde misstänkas vara byggda på förfalskade teckningsanmälningar/fullmakter.

När JAPO tog emot beställningarna av obligationer och likvid för dem från Stammen den 5 maj 1986 och i nära anslutning härtill utfärdade leveransförbindelser, iklädde sig JAPO ett obligationsrättsligt ansvar att fullfölja sin del av överenskommelsen, när JAPO fått obligationerna levererade till sig från riksgäldskontoret, vilket skedde den 28 maj. Något sakrättsligt skydd för sitt förvärv synes Stammen dock inte ha fått redan vid avtalets ingående den 5 maj, eftersom JAPO då inte hade obligationerna i sin besittning; detsamma torde gälla de tredje män, till vilka obligationerna därefter vidare såldes (se 53 och 54 §§ kommissionslagen).

Den omständigheten att fem personer förnekat underskriften på ingivna teckningsanmälningar/fullmakter behövde inte nödvändigtvis innebära att handlingarna var förfalskade, än mindre att också alla de övriga 1505 handlingarna var förfalskade. Med hänsyn härtill och till de negativa konsekvenser som en leveransvägran skulle ha fått för JAPO — som tydligen först en tid efter mottagandet av beställningarna börjat misstänka att dessa kunde vara förfalskade — vill jag inte kritisera riksgäldskontoret för att man inte försökte stoppa affären.

JAPO står inte under JO:s tillsyn. Det är alltså inte min uppgift att betygsätta JAPO:s sätt att sköta sitt kommissionsuppdrag i detta fall.

Riksgäldskontoret har dragit den enda möjliga lärdomen av det inträffade, nämligen att förhållandet mellan riksgäldskontoret och återförsäljarna måste regleras mer ingående än förut. Detta har skett genom att formella återförsäljningsavtal har slutits. Jag utgår från att myndigheten har gjort

och kommer att fortsättningsvis göra vad som kan göras för att hindra ett upprepande.

Riksgäldskontoret har inte någon i författning stadgad skyldighet att till polis eller åklagare anmäla uppkommen misstanke om brott begånget i samband med dess verksamhet. Men det ligger i sakens natur – och får betraktas som en självklarhet – att myndigheten skall göra en anmälan när det kan misstänkas att brott begåtts i samband med dess verksamhet med upptagande av obligationslån. Myndigheten har också, mycket riktigt, verkat för att en anställd gjorde polisanmälan om att hans namnteckning förfalskats i den aktuella premieaffären. Denna anmälan gjordes emellertid först den 26 maj 1987 och således nära ett år efter det att förhållandet upptäcktes. Den tiden är alltför lång särskilt mot bakgrund av att riksgäldskontoret hade anledning att misstänka, att det anmälda fallet utgjorde, så att säga, toppen på ett isberg. Myndigheten borde ha sett till att denna anmälan gjordes så snart som möjligt eller själv anmält saken lika skyndsamt. Riksgäldsdirektören står enligt JO-instruktionen inte under JO:s tillsyn. I detta fall låg emellertid avgörandet i fråga om polisanmälan uppenbarligen på lägre nivå. Myndigheten som sådan kan därför inte undgå kritik av mig härför.

Till sist får jag, med anledning av vad riksgäldskontoret uppgett om mötet den 6 juni 1986, uttrycka min förvåning över att vad som därvid avhandlades inte finns dokumenterat.

Länsförvaltning

Kritik mot länsstyrelse för utformningen av en i länets författningssamling intagen kungörelse avseende lokal trafikföreskrift om transport av farligt gods

(Dnr 108-1988)

JO Ragnemalm anförde i beslut den 5 september 1988 följande.

1 Bakgrund

Till JO inkom i januari 1988 en kopia av en i Malmöhus läns författningssamling intagen kungörelse, vars huvud upptar författningssamlingens namn och ordet "Länsstyrelsen". Därunder anges löpnummer m. m. och den dag då kungörelsen utkom från trycket – den 23 december 1987. Sedan upptar kungörelsen följande:

Kungörelse

om transport av farligt gods i Malmö

utfärdad den 15 december 1987

Länsstyrelsen har den 15 december 1987 meddelat lokal föreskrift, som innebär att fordon lastade med farligt gods inte får föras i Malmö annat än på de i beslutet angivna vägarna. De tillåtna vägarna överensstämmer i stort sett med de s. k. gröna vägarna.

Beslutet träder i kraft den 24 december 1987.

På handlingen hade med maskinskrift noterats synpunkter på detta tillkännagivande. Anteckningarna var ej undertecknade.

JO ansåg skäl föreligga att föranstalta om utredning i saken.

2 Utredning

2.1 Remiss till länsstyrelsen

Genom remiss inhämtades länsstyrelsens yttrande. Länsstyrelsen hade därvid att beakta följande, i en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad promemoria angivna förhållanden, nämligen

att *innehållet* i det ifrågavarande beslutet om lokal trafikföreskrift tydligen inte fullständigt återges i kungörelsen (jfr Myndigheternas föreskrifter, handbok i författningsskrivning, utgiven av statsrådsberedningen 1986, s. 22),

att i kungörelsens rubrik *myndighetens namn* och ordet "*föreskrifter*" inte ingår (se 18 b § författningssamlingsförordningen (1976:725; omtryckt 1984:212, 18 b § ändrad 1985:819) och nämnda bok s. 11),

att i kungörelsens ingress uppgift inte lämnas om det *bemyndigande* på vilket länsstyrelsens beslutanderätt grundar sig (se anförda 18 b § och nämnda bok s. 116),

att kungörelsen inte synes ha utgetts inom den *tid innan* föreskriften trädde i *kraft* som anses godtagbar (se 22 § anförda förordning och nämnda boks. 127 f).

2.2 Länsstyrelsens svar

I sitt remissvar redovisade länsstyrelsen inledningsvis bakgrunden till den aktuella kungörelsen sålunda:

Den aktuella lokala trafikföreskriften avsåg ett förbud, med vissa undantag, att inom ett område av Malmö föra fordon lastade med farligt gods. Kopia av det kungjorda beslutet den 15 december 1987 om lokal trafikföreskrift bifogas. Den lokala trafikföreskriften har kungjorts i länets författningssamling på grund av att vägmärkesförordningen (1978:1001) saknar förbudsmärke för farliga godstransporter samt med hänsyn till att vägtrafikkungörelsen (VTK) (1972:603) i 152 § fjärde stycket för sådana fall föreskriver denna kungörelseform och därvid hänvisar till lag (1976:633) om kungörande av lagar och författningar. En kungörelse med samma innehåll togs samtidigt in i åtta ortstidningar enligt bestämmelser i andra stycket 152 § VTK. Den helt övervägande delen av länsstyrelsens lokala trafikföreskrifter tillkännages med vägmärken (jfr bl. a. 6 § VMF) och bekantgörs därför inte genom kungörelse. Länets 20 kommuner meddelar fler lokala av den typ som enligt VTK skall kungöras och införas i länets författningssamling.

Kungörelseförfarandet, som länsstyrelsen är ålagd även i ett flertal andra ärendetyper, är dyrbart och utgör en stor post i länsstyrelsens budget. Länsstyrelsen bemödar sig därför om att göra kungörelser så kortfattade och ändå så begripliga som möjligt utan att äventyra rättssäkerheten. Länsstyrelsen strävar i all sin verksamhet att bedriva den så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt och att undvika onödig byråkrati. Med detta mål för ögonen utformades den kritiserade kungörelsen så att den skulle fånga intresset hos den mot vilken förbudet riktar sig och på ett effektivt och förståeligt sätt informerar om tillkomsten av aktuell lokal trafikföreskrift och innebörden av denna.

Måhända har länsstyrelsen drivit sina strävanden för långt och inte till punkt och pricka följt bestämmelser och rekommendationer om utformningen av författningskungörelser.

Länsstyrelsens svar på de fyra preciserade frågorna innefattade följande:

1. Länsstyrelsens beslut, inklusive bilagan, upptog fyra maskinskrivna A4-sidor. Länsstyrelsen ansåg det inte nödvändigt att ta in hela beslutet med den aktuella lokala trafikföreskriften i författningssamlingen. Detta ansågs dessutom alltför dyrbart. Föreskriften riktade sig i första hand till den krets av personer, som transporterar farligt gods. Länsstyrelsen ansåg det därför tillräckligt att vid tillkännagivandet av föreskriften hänvisa till beslutet med den lokala trafikföreskriften och som information ange vilka vägar, som fick trafikeras, de s. k. gröna vägarna. Denna benämning är väl känd bland chaufförer, administratörer och andra berörda. Det "gröna vägnätet" är den beteckning, som i stor utsträckning används i landet för att ange vilka vägar, som rekommenderas (i Malmös fall tillåts) för färd med tunga fordon dvs. de fordon som vanligen används för farliga godstransporter. Bestämmelser som avser det "gröna vägnätet" i tätorterna är sedan många år införda i den länets författningssamling (med tillhörande kartor), som utfärdas årligen enligt föreskrift i 157 § VTK. Kartan tillhandahålls dessutom i Malmö bl. a. i hamnarna.

2. I den återopade handboken Myndigheternas föreskrifter etc rekommenderas att rubriken till en ny författning bör vara kort. Ordet länsstyrelsen finns med i författningssamlingens huvud och återkommer som första ord i kungörelsens text. Om 18 b § författningssamlingsförordningen troget skulle ha följts blev rubrikens lydelse följande: Länsstyrelsens föreskrift om lokala trafikföreskrifter för transport av farligt gods. Önskemålet från länsstyrelsens sida var att komprimera rubriken så att orden "transport av farligt gods" framträdde tydligt och fångade uppmärksamheten hos den som är berörd av beslutet. Länsstyrelsen tillstår att önskemålet dessvärre inte är förenligt med 18 b §.

3. I enlighet med ovan relaterade strävanden har länsstyrelsen i kungörelsen utelämnat uppgiften om bemyndigandet. Detta borde ha skett.

4. Kungörelsen utfärdades den 15 december 1987 och utkom från trycket den 23 december. Detta överensstämmer inte med bestämmelsen i 22 § författningssamlingsförordningen att författning om möjligt skall utges så att den är författningssamlingens abonnenter till handa i god tid innan den träder i kraft. Anledningen till att länsstyrelsen beslöt, att föreskriften skulle träda i kraft dagen efter det att kungörelsen kom ut av trycket, var ett starkt önskemål från kommunens sida att så snart som möjligt få ett förbud mot transport av farligt gods till skydd för sjukhusområdena i centrala Malmö. Ett önskemål som ansågs mycket beaktansvärt.

Avslutningsvis beklagade länsstyrelsen, att kungörelsen sålunda var behäftad med vissa brister. Länsstyrelsen hade därför beslutat att omgående göra en översyn av rutinerna kring utgivandet av länets författningssamling.

3 Den rättsliga regleringen

Enligt 1 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar skall enligt huvudregeln författningar, som har beslutats av myndigheter under regeringen, kungöras enligt denna lag; med författningar avses förutom lagar och förordningar andra rättsregler, som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter. Från den i lagen föreskrivna och i det följande nämnda ordningen för kungörande stadgas i 2 § vissa undantag, som emellertid saknar tillämplighet i det aktuella fallet. (Ett av undantagen gäller en stor del av de lokala trafikföreskrifterna; jfr 152 § fjärde stycket vägtrafikkungörelsen, 1972:603, och vägmärkesförordningen, 1978:1001.) För kungörande av författningar skall enligt 3 § finnas bl. a. en författningssamling för varje län. Författning, som beslutas av länsstyrelse eller av annan regional eller lokal statlig myndighet som är underordnad regeringen, skall enligt 9 § i allmänhet kungöras i författningssamlingen för det län inom vilket myndigheten har sitt säte. Länets författningssamling utges genom länsstyrelsens försorg.

Ytterligare bestämmelser i ämnet har meddelats i författningssamlingsförordningen (1976:725). Enligt denna förordning gäller bl. a. följande. Länets författningssamling skall ha samma format som Svensk författningssamling (SFS) och likartad typografisk utformning (16 §). Rubriken till författning, som beslutats av myndighet under regeringen, skall innehålla myndighetens namn och ordet "Föreskrifter". I ingressen till författningen skall uppgift lämnas om det bemyndigande på vilket myndighetens

beslutanderätt grundar sig (18 b §). För varje författning anges på bladets första sida dagen då den har utkommit från trycket. Författning tilldelas ett löpnummer, som består av årtal och ett nummer som är löpande för kalenderår och åtskiljes från årtalet genom kolon. Författning kan dessutom ges en sakbeteckning som visar dess ämnestillhörighet (20 §). Författning som kungöres i författningssamling skall om möjligt utges så att den är författningssamlingens abonnenter till handa i god tid innan den träder i kraft (22 §).

4 Bedömning

4.1 Allmänt

Länsstyrelsen framför i remissvaret vissa synpunkter på hur dess verksamhet i allmänhet och kungörelseförfarandet i synnerhet bör tillgå. Särskilt framhäves kostnadsaspekten, vilken föranlett länsstyrelsen att göra kungörelserna så kortfattade som möjligt; den kritiserade kungörelsen hade mot denna bakgrund utformats så att den skulle fånga intresset hos adressaterna och på ett effektivt och förståeligt sätt informera om tillkomsten av den aktuella lokala trafikföreskriften och innebörden av denna.

Härtill vill jag säga följande. I och för sig vällovliga strävanden att åstadkomma en ekonomisk och "obyråkratisk" förvaltning får inte innebära, att man förlorar blicken för ändamålet med stadgade formkrav. Länsstyrelsen tycks — som jag närmare utvecklar nedan — i sitt remissvar bortse från de grundläggande element som uppstår kungörandeförfarandet. Den föreskrivna ordningen för kungörande av normbeslut avser inte endast att tillgodose ett mera allmänt informationsbehov eller att göra medborgarna uppmärksamma på att viss reglering genomförts; om så vore fallet, kunde möjligen en kort notis om beslutets huvudsakliga innehåll vara nog, varvid den av beslutet mera intresserade eller direkt berörde fick hänvisas till annan källa för att få del av beslutets fullständiga innehåll. Kungörandet i författningssamling har en speciell rättslig betydelse, som ställer betydligt högre krav på precision och fullständighet. Som föredragande statsrådet anförde i propositionen om kungörande av lagar och andra författningar är en författning i princip inte bindande förrän den har kungjorts, varför allvarlig underlåtenhet att följa gällande kungörandeföreskrifter torde medföra, att den inte blir gällande; mindre allvarliga brister torde i allt fall få konsekvenser beträffande möjligheterna att ådöma straff för överträdelse av föreskrift i författningen. (Prop. 1975/76:112 s. 59 f., 61; ang. principen om att "författningar inte blir gällande förrän de bringats till allmän kännedom inom landet genom publicering i härför stadgad ordning", se även SOU 1984:14 s. 115.) Det är alltså ytterst rättssäkerhetsskäl som ligger bakom kraven på kungörande i särskild ordning; medborgarna skall inte riskera att drabbas av straff, vitesförelägganden eller andra betungande påföljder, förrän de på fastställt sätt fått kännedom om reglerna. Den andra sidan av saken är, att de tillämpande organen har att hålla sig till de regler som kungjorts på föreskrivet sätt. Mot denna bakgrund är det givet, att bestämmelserna om kungörande av

författningar måste strikt iakttagas; åtminstone då det gäller de centrala momenten saknas utrymme för att av kostnadshänsyn eller för undvikande av "onödig byråkrati" tumma på dessa regler.

Jag behandlar fortsättningsvis de för länsstyrelsen särskilt påpekade omständigheterna beträffande den aktuella kungörelsen i fyra avsnitt avseende de lokala trafikföreskrifternas innehåll (4.2), kungörelsens rubrik (4.3), uppgift om det bemyndigande på vilket myndighetens beslutande-rätt grundar sig (4.4) samt tidpunkten för föreskrifternas ikraftträdande (4.5). Bedömningen avslutas med några slutord (4.6).

4.2 Innehållet

Vad gäller den centrala frågan om innehållet i de lokala trafikföreskrifterna kan konstateras att normbeslutet inte återgavs fullständigt i kungörelsen. Förutom uppgift om det för länsstyrelsen gällande bemyndigandet (se 4.4) saknas här dels en bestämning av vad som avses med "farligt gods", dels en exakt beskrivning av det geografiska område inom vilket transportförbudet skulle gälla.

Av länsstyrelsens remissvar framgår att det inte är fråga om något oavsiktligt eller tillfälligt misstag. Frågan har tvärtom övervägts i det aktuella ärendet. Dessutom ger yttrandet vid handen, att beslut av typ föreskrift även i andra fall kan ha beskurits vid kungörandet i länets författningssamling.

Det rör sig här om en principiellt betydelsefull och därför särskilt anmärkningsvärd brist i ärendets handläggning. Bristen är av den karaktär, att det kan ifrågasättas om det över huvud är möjligt att på basis av de i kungörelsen lämnade uppgifterna beivra överträdelse av de beslutade föreskrifterna. Det är högst förvånande, att länsstyrelsen hyser den uppfattningen, att dess föreskrifter kan kungöras i beskuret och omskrivet skick. Fråga är ju här om en författningspublicering av i princip samma slag som den som – likaså enligt reglerna i 1976 års kungörandelag – sker i SFS med avseende på författningar utfärdade av regeringen. De i förevarande lagstiftning berörda författningssamlingarna utgör den grundläggande och rättsligt relevanta – den principiellt, om än inte alltid i praktiken, viktigaste – upplysningskällan för den allmänhet till vilken föreskrifterna riktar sig.

Det kan här tilläggas, att statsrådsberedningens handbok i författningsskrivning (s. 22) – till vilken hänvisats i remissen till länsstyrelsen – lämnar myndigheterna klart besked i frågan:

Att myndigheternas föreskrifter i princip alltid skall kungöras i en författningssamling innebär emellertid också att en myndighet får se till att dess föreskrifter i sin helhet tas in i författningssamlingen. Det räcker inte att i författningssamlingen bara informera om att föreskrifterna finns. Den intresserade skall kunna gå till författningssamlingen för att få reda på innehållet i de föreskrifter som myndigheten har beslutat.

De förklaringar länsstyrelsen lämnat till sättet att utforma kungörelsen påfordrar vissa ytterligare kommentarer. Länsstyrelsen hänvisar här till

kostnaderna för kungörandet av beslutet; man gör också gällande, att kretsen av direkt berörda personer var begränsad, och att adressaterna hade särskilda förutsättningar att förstå kungörelsen så som den utformats. Vad länsstyrelsen sålunda anfört saknar emellertid, som tidigare antytts, betydelse enligt *författningskungörandelagen*. Däremot spelar kostnadsaspekten och andra hänsyn, som kan föranleda beskäring och bearbetning vid kungörande av myndigheternas beslut, en roll vid tillämpningen av en *annan* lag, nämligen lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m. Detta kommer till uttryck i den i anslutning till sistnämnda lag utfärdade kungörandeförordningen (1977:827), vars 1 § föreskriver, att där avsedd kungörelse bör vara kortfattad och enkelt och klart skriven. 1977 års lag reglerar i lag eller annan författning föreskrivet kungörande av beslut eller annan åtgärd i bl. a. ortstidning, och den avser uttryckligen (1 § andra stycket) inte kungörande av författning, varom det aktuella ärendet ju handlar.

Förklaringen till att länsstyrelsen här kommit att beakta moment, som inte är relevanta enligt den tillämpliga lagstiftningen, är måhända att söka i det förhållandet, att enligt 11 § i 1976 års författningskungörandelag vissa i 1977 års kungörandelag meddelade bestämmelser om införande i *ortstidning* skall ha motsvarande tillämpning på föreskrivet kungörande av författning i sådan tidning. Bestämmelserna aktualiseras här genom att det i 152 § vägtrafikkungörelsen stadgas, att föreskrifter som inte skall utmärkas genom vägmärken införs i ortstidning. Det vill synas som om länsstyrelsen råkat i den villfarelsen, att det vid kungörande av författningar i *författningssamling*, vilket alltså regleras i 1976 års lag, finns utrymme för sådana avvägningar mellan olika hänsyn till lämplighet, ändamålsenlighet och kostnader som får ske vid kungörande av andra slags beslut i *tidningar* enligt 1977 års lag. Om länsstyrelsen på detta sätt blandat samman regler med olika tillämpningsområden, måste det betraktas som synnerligen allvarligt.

4.3 Rubriken

Enligt 18 b § författningssamlingsförordningen skall i ett fall som det aktuella rubriken till författningen innehålla myndighetens namn och ordet "föreskrifter". Länsstyrelsen medger, att denna bestämmelse inte korrekt iakttagits, men anför lämplighetsskäl för det i strid med bestämmelsen praktiserade förfarandet. Härtill vill jag säga, att länsstyrelsen naturligtvis har att följa de i förordningen stadgade direktiven, vilka får förutsättas bygga på rationella skäl, även innefattande lämplighetshänsyn. (Ang. den senaste ändringen av 18 b §, se regeringens förordningsmotiv 1985: 5.) Det tillkommer inte länsstyrelsen att utifrån andra värderingar i sin tillämpning göra avvikelser från regleringen. Jag noterar också, att länsstyrelsen även i förevarande hänseende gör bedömningar ("fångade uppmärksamheten" etc), som snarare är på sin plats vid kungörande enligt 1977 års lag; jfr vad jag anfört ovan med avseende på författningens innehåll.

I sammanhanget kan tillfogas att länsstyrelsen på en annan punkt avvikit från den i statsrådsberedningens handbok (s. 11) rekommenderade

ordningen. I enlighet därmed bör efter rubriken sättas ”semikolon och på ny rad anges den dag myndigheten beslutade föreskrifterna. Ordet *beslutade* bör användas, inte *utfärdade* eller *meddelade*”. Jag ser för min del inte något skäl för att rekommendationen inte skulle följas.

4.4 Bemyndigandet

En ytterligare punkt rörande kungörelsens utformning avser avsaknaden – i en ingress – av uppgift om det bemyndigande på vilket myndighetens beslutanderätt grundar sig. Inte heller i detta avseende har länsstyrelsen följt gällande föreskrifter, och dess bevekelsegrunder synes också här häröra från missuppfattning om ändamålet med kungörande i författningssamling.

Det kan tilläggas, att kungörelsen också avviker från handbokens rekommendationer om hur en ingress bör utformas. ”I regel bör ingressen utgöra en separat mening skild från författningstexten”, heter det sålunda (s. 116), och i anslutning härtill ges följande exempel: ”X-verket föreskriver följande med stöd av 10 § y-förordningen (1985:000)”.

4.5 Tiden

I ärendet har också uppmärksammats det förhållandet, att kungörelsen utgavs mycket kort tid – en dag – innan föreskrifterna trädde i kraft. Enligt 22 § författningssamlingsförordningen skall en författning av aktuellt slag ”om möjligt” utges så att den är samlingens abonnenter till handa ”i god tid” innan den träder i kraft. Länsstyrelsen gör inte gällande, att det i bestämmelsens mening inte varit ”möjligt” att disponera över aktuella tidpunkter så att normen uppfylldes. I stället hänvisas till att starka önskemål från kommunalt håll drev fram denna handläggning. Yttrandet innehåller inte sådana detaljerade uppgifter, att jag med full säkerhet kan bedöma de skäl som legat bakom länsstyrelsens ställningstagande i berört hänseende. Jag anser det dock inte nödvändigt att genom ytterligare utredningsåtgärder skaffa underlag för en mera definitiv bedömning utan nöjer mig med att konstatera, att mycket tyder på att länsstyrelsen inte heller på denna punkt kan anses ha uppfyllt föreskrifterna för kungörande av författningar. Det är självklart, att de regler som avses skola tillgodose allmänhetens möjligheter att rätta sig efter beslutade föreskrifter är av central betydelse. (Hithörande frågor behandlas i statsrådsberedningens handbok s. 127 ff.)

4.6 Slutord

Länsstyrelsen har i sitt remissvar medgivit och beklagat, att den aktuella kungörelsen var behäftad med vissa brister. Med anledning härav har länsstyrelsen beslutat att omgående göra en översyn av rutinerna kring utgivandet av länets författningssamling.

Jag anser den annonserade översynen ytterst befogad. Som framgår av

vad jag ovan anført är emellertid bristerna av allvarigare och mera djupgående slag än vad som enligt remissvaret tycks föresväva länsstyrelsen. Klara avsteg från gällande författningsreglering har framkommit, och länsstyrelsens grundläggande inställning till den ytterst i rättssäkerhetens intresse tillkomna regleringen – som man av olika lämplighetsskäl tycks anse sig kunna tumma på – synes betänkelig. Om länsstyrelsen, som dess argumentation ger intryck av, vid utfärdandet av sina författningar stött sig på en i detta sammanhang icke tillämplig lag (1977 års lag om kungörande i mål och ärenden hos myndighet), är detta naturligtvis allvarligt. Jag förutsätter, att länsstyrelsen vid sin översyn beaktar inte bara de brister man enligt remissvaret numera är medveten om utan också den kritik jag framfört i detta ärende.

Fråga om lämpligheten av att länsstyrelse i fullföljdshänvisning intagit upplysningar angående förvaltningslagens regler om omprövning (självrättelse) av beslut. Informationen har i aktuellt fall ansetts missvisande

(Dnr 900-1988)

Vid JO:s inspektion av länsstyrelsen i Kronobergs län i februari 1988 antecknades i protokollet bl. a. följande.

2.1.7 Det iaktogs att i vissa ärenden den fullföljdshänvisning som, genom hänvisning till formulär av viss beteckning, t. ex. 1 b och 10 a, knutits till det meddelade beslutet hade följande lydelse i den del som här närmast är av intresse. (Här återgiven med komponenter från både 1 b och 10 a.)

”Om Ni är missnöjd med beslutet kan Ni överklaga det genom skrivelse till regeringen, bostadsdepartementet/kammarrätten i Jönköping. *Ni skall dock skicka in skrivelsen till länsstyrelsen i Kronobergs län, 35186 Växjö, eftersom länsstyrelsen kan komma att ompröva beslutet.*”

Formuläret innehåller tydligen en motivering till den genom nya förvaltningslagen (1986:223) införda ordningen att skrivelser med överklaganden skall ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (23 §). Vid samtal med företrädare för juridiska enheten framkom bl. a. att formuläret avviker från de exempel på fullföljdshänvisning som länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) lämnat enligt ett särtryck ”Att handlägga ärenden” ur Språk- och skrivregler (1986). Det konstaterades att dessa exempel, som liksom länsstyrelsens aktuella formulär genom sin utformning underströk den nämnda nyordningen, också innehöll motivering för denna – dock med annan inriktning än länsstyrelsens. LON:s exempel anger i detta hänseende sålunda: ”Den ordningen har kommit till främst för att snabba upp handläggningen. Länsstyrelsen kan nämligen då, samtidigt med Ert överklagande, sända sina handlingar till regeringen/kammarrätten, eftersom regeringen/kammarrätten kommer att behöva ha tillgång till dem.”

JO Ragnemalm lät till protokollet anteckna följande. I förarbetena till förvaltningslagen (1986:223) anges flera skäl till nyordningen. Förutom de nya reglerna om omprövning hos beslutsinstansen nämns också ”andra fördelar. Överinstansen slipper arbetet med att rekvirera handlingar från beslutsmyndigheten. Det blir lättare att spåra otydliga klagomål och avgö-

ra vilka ärenden de hör till. Handlingarna kommer snabbare till överinstansen. Beslutsmyndigheten kan också lättare och snabbare avgöra om beslutet har vunnit laga kraft och kan verkställas eller inte." (Prop. 1985/86:80 s. 43 och 73.) – Det är förstaeligt, att länsstyrelsen av olika skäl inte velat ta LON:s exempel till mönster. Om det över huvud kan anses befogat att i fullföljdshänvisningen gå in på lagstiftarens skäl för nyordningen – något som kan ifrågasättas – är det av vikt att informationen blir helt korrekt. Det kan ifrågasättas, om inte länsstyrelsens modell dels alltför snävt och därmed oriktigt anger bakgrunden till den ordning som skall iakttas, dels är ägnad att föranleda missförstånd under ogynnsamma omständigheter; en part skulle t. ex. kunna få uppfattningen, att ingivningsstället får bero av huruvida han önskar omprövning eller inte. Det kan också ifrågasättas, om inte länsstyrelsens formulär i det berörda hänseendet innebär ett tillskott av risker för misstag i handläggningen. Formuläruppsättningen synes nämligen ha differentierats med hänsyn till om-omprövningskyldighet överhuvudtaget kan komma att föreligga. Denna beror ju enligt 27 § förvaltningslagen på ett flertal olika omständigheter, bl. a. på om länsstyrelsen varit första instans i saken. Det iaktogs, att länsstyrelsen vid meddelande av beslut som besvärinstans lämnat fullföljdshänvisning enligt formulär 10 a, dvs. med det berörda tillägget om att länsstyrelsen kan ompröva beslutet (t. ex. i beslut 1987-03-19, dnr I 1.44-1436-86).

Efter remiss inhämtades länsstyrelsens yttrande över vad som anförts i protokollet. Remissvaret innefattade bl. a. följande.

När länsstyrelsen skulle utarbeta nya fullföljdshänvisningar var målet att de skulle vara kortfattade och lätlästa samtidigt som de skulle vara så informativa som möjligt.

Vid en gemensam överläggning med planeringsavdelningens samtliga enhetschefer uttrycktes farhågor för att det förhållandet att överklagandet skulle ställas till en myndighet men ges in till en annan skulle framstå som obegripligt och ologiskt för dem som ville överklaga länsstyrelsens beslut. För att ge en "naturlig" förklaring och för att även informera om omprövningsmöjligheten valdes den nu påtalade formuleringen. Samma formulering användes även av allmänna enheten.

Ganska omgående upptäcktes att den sålunda utformade fullföljdshänvisningen var helt felaktig när länsstyrelsen meddelade beslut som överinstans, vilket företrädesvis förekommer i de ärendegrupper som handläggs på juridiska enheten. När länsstyrelsen meddelade sådana beslut, ströks till att börja med de inte tillämpliga formuleringarna i fullföljdshänvisningen. Så var fallet även i det i inspektionsrapporten, omnämnda ärendet I 1.44-1436-86, vilket framgår av beslutskopian i akten.

Inom juridiska enheten differentierades sedan fullföljdshänvisningarna ytterligare genom att särskilda hänvisningar för beslut i besvärärenden togs fram.

— — —

JO Ragnemalm anförde i beslut den 10 oktober 1988 bl. a. följande.

I de vid inspektionen iakttagna formulären till fullföljdshänvisningar angavs att den skrivelse varigenom länsstyrelsens beslut överklagades hos regeringen resp. kammarrätten skulle skickas in till länsstyrelsen, "eftersom länsstyrelsen kan komma att ompröva beslutet". Länsstyrelsen har i yttrandet anført, att det här citerade tillägget valts för att ge en förklaring till den genom den nya förvaltningslagen (1986:223) tillskapade ordningen

för ingivande av överklaganden och även för att informera om omprövningsmöjligheten.

Formuleringen var i sitt sammanhang missvisande av det skäl som berörts i protokollet. Jag vill här också hänvisa till vad jag uttalat i protokoll över en i mars 1988 företagen inspektion av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län (avseende följande passus i formulär till fullföljdshänvisning: "Länsstyrelsen bedömer först om länsstyrelsen själv skall ändra beslutet. I annat fall överlämnar länsstyrelsen ärendet till — — för prövning."):

Bestämmelserna i 21 § förvaltningslagen om underrättelse om beslut ålägger i nu aktuellt hänseende inte myndigheten annat än att ge part underrättelse om hur han kan *överklaga* beslut, som gått honom emot; sådan underrättelse skall även innefatta uppgift om avvikande meningar, som antecknats i samband med beslutet. Myndigheten är alltså enligt stadgandet inte skyldig att informera om innebörden och konsekvenserna av omprövningsreglerna. Inte heller kan ett sådant åliggande anses framgå av den allmänna servicebestämmelsen i 4 §, som knappast syftar till att utfylla bestämmelser, vilka — som 21 § — direkt och uttryckligt reglerar myndighetens skyldigheter i en viss handläggningssituation. Därmed är naturligtvis inte sagt, att det saknas utrymme för myndigheten att lämna ytterligare upplysningar i lämplig omfattning. Ett grundläggande krav är självfallet därvid, att informationen är korrekt, men den måste också vara i någon rimlig mening behövlig och utformad så, att den inte är ägnad att vilseleda den i juridikens irrgångar inte alltid så bevandrade enskilde. I och för sig aktningstvårda strävanden att erbjuda medborgarna god service kan få motsatt effekt, om inte viss återhållsamhet iakttages. Jag gör inte gällande, att länsstyrelsen i berört avseende handlat felaktigt, men jag vill peka på några risker med det praktiserade förfarandet och skissera ett enligt min mening bättre alternativ.

Uttrycket "länsstyrelsen bedömer först om länsstyrelsen själv skall ändra beslutet" är naturligtvis i och för sig korrekt, om "skall" läses som "(enligt 27 § förvaltningslagen) måste". Det kan emellertid också komma att uppfattas så, att länsstyrelsen först mera allmänt avser att bedöma, om det kan föreligga skäl för omprövning. Den fulla innebörden av informationen framkommer i vart fall först då man skaffar sig kännedom om innehållet i 27 § förvaltningslagen med alla de begränsningar som gäller för länsstyrelsens *skyldighet* att företa omprövning. Enligt min mening riskerar man med den använda formuleringen, att den enskilde bibringas en helt felaktig bild av frekvensen av sådana situationer där en omprövning verkligen blir aktuell; han kan rimligen inte inse, att detta kräver, att beslutet är uppenbart oriktigt etc. Det kan vidare ifrågasättas, om inte upplysningen lider av den bristen eller ensidigheten att, när nu ändringsmöjligheten uppmärksammas, man inte också berör den mera omfattande *behovenheten* att ompröva beslut — låt vara att det just i en litispendenssituation, varom här är fråga, inte torde vara någon större skillnad mellan vad myndigheten *kan* göra och vad den enligt 27 § *skall* göra. (Helt annorlunda förhåller det sig i en s.a.s. normal omprövningssituation, där besvär inte anförts; se Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 5 uppl. 1987, s. 85—91.) Likaså förbigås det fallet att länsstyrelsen ändrar beslutet på annat sätt än klaganden begärt (se 28 §).

Jag har hur som helst svårt för att finna något verkligt *behov* av information om omprövningsförfarandet i en *besvärshänvisning*. Det kan visserligen hävdas, att klaganden kan bli förbryllad, om hans överklagande inte

leder till någon prövning i den högre instans till vilken han ställt sina besvär. Mot detta kan emellertid invändas att denna förvåning – om den till äventyrs skulle inställa sig – torde vara tämligen uthärdlig med tanke på att förutsättning för att situationen skall uppkomma är, att beslutsmyndigheten, länsstyrelsen, ändrat sitt beslut exakt som klaganden begärt. Vill man undvika att sätta myror i huvudet på klaganden – och det bör man naturligtvis – finns ju möjligheten att i förekommande fall i stället lämna en förklaring i *länsstyrelsens beslut om ändring efter omprövning*. En sådan ordning torde tillgodose länsstyrelsens strävan att lämna god service och samtidigt både underlätta länsstyrelsens arbete och utesluta risken för att informationen missförstås. Det bör understrykas, att ändring efter omprövning enligt 27 § inte torde bli alltför ofta förekommande; förhoppningsvis inträffar det t. ex. mera sällan, att länsstyrelsens beslut är "uppenbart oriktigt" – åtminstone av annan anledning än att nya omständigheter tillkommit.

Sammanfattningsvis vill jag sålunda inte rikta någon kritik mot länsstyrelsen för dess utformning av besvärshänvisningarna i berört avseende. Jag har emellertid velat peka på vissa risker med det praktiserade förfarandet och anvisat ett enligt min mening lämpligare alternativ.

Kritik mot länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) för utformningen av formulär till fullföljdshänvisning m. m.

(Dnr 901-1988)

Vid JO:s inspektion av länsstyrelsen i Kronobergs län i februari 1988 gjordes vissa iakttagelser rörande utformningen av fullföljdshänvisningar. I samband därmed nämndes i inspektionsprotokollet att länsstyrelsen i det aktuella sammanhanget haft tillgång till ett särtryck "Att handlägga ärenden" ur Språk- och skrivregler (1986), utgivna av länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON). I det i protokollet därefter nämnta avsnittet antecknades följande.

2.1.8 I samband med den i föregående punkt berörda granskningen iaktogs att de i LON:s nämnda publikation iakttagna exemplen på fullföljdshänvisning innehöll bl. a. också följande. "Länsstyrelsen måste ha fått Ert brev inom tre veckor från den dag Ni fick beslutet i Er hand, annars kan Ert överklagande inte tas upp."

Denna, tydligen till konkretion syftande, formulering skiljer sig till ordalydelsen från utformningen av besvärstidsregeln i 23 § förvaltningslagen ("...från den dag då /klaganden/ fick del av beslutet.") Är formuleringen godtagbar med tanke på situationer där part har ombud (jfr 9 § förvaltningslagen och 11 § delgivningslagen, 1970:428) eller, vid delgivning, denna skett på annat sätt än "genom att den som sökes för delgivning själv har mottagit handlingen i huvudskrift eller styrkt avskrift eller styrkt kopia oavsett på vilket sätt den kommit honom till handa." (19 § delgivningslagen)?

Efter remiss avgav LON följande yttrande.

Utöver den fråga som JO ställer rörande fullföljdshänvisningen har JO ifrågasatt det befogade i att informera allmänheten om viss nyordning.

Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) vill därför inledningsvis anföra följande.

Språkvården är en viktig del i arbetet med att förbättra myndigheternas service till allmänheten. Det är också viktigt för rättssäkerheten att medborgarna förstår vad myndigheterna skriver. Informationsdelegationen har i sitt betänkande (SOU 1984: 68) beträffande den skriftliga samhällsinformationen sagt att den skall vara begriplig, dvs. "de texter som är avsedda för allmänheten måste befrias från svårbegripligt juridiskt specialistspråk och från byråkratjargong. Blanketter och formulär bör testas innan de mångfaldigas. Tonläget måste vara vardagligt och mänskligt utan att därför bli barnsligt och nedlåtande."

Språkvårdsutredningen, som tillsattes i oktober 1983, delade delegationens uppfattning och föreslog sedermera i sin rapport (se nedan) att en särskild regel om språket skulle tas in i förvaltningslagen. Härom anförde föredragande statsråd i propositionen 1985/86:80 om ny förvaltningslag bl. a. följande.

"De svårigheter som enskilda f.n. ställs inför i sina kontakter med myndigheterna beror ofta på att den språkliga utformningen av myndigheternas skrivelser och beslut är mindre god. ... Av lagtexten bör det därför också framgå att myndigheterna skall uttrycka sig så lättbegripligt som möjligt. Mitt förslag på denna punkt ligger i linje med vad språkvårdsutredningen har föreslagit i sin rapport (Ds C 1985: 3) Klarspråk – en grund för god offentlig service. De nu nämnda föreskrifterna bör ges en framträdande plats i lagen, lämpligen först bland de regler som enbart gäller handläggningen av ärenden."

Föreskrifterna finns i 7 § förvaltningslagen (1986:223).

Mot denna bakgrund har LON ansett det inte bara lämpligt utan också önskvärt att förklara för den enskilde medborgaren varför han skall adressera skrivelsen i sitt överklagande till en viss myndighet men sicka eller lämna in skrivelsen till en helt annan myndighet. Skälet som LON anger i fullföljdshänvisningen för den nya ordningen är ett av de viktigaste. Det framgår av texten att det finns flera skäl. Ordvalet i informationen har dock enligt vad LON erfarit av några jurister uppfattats som alltför vardagligt. LON är förvånad över JO:s principiella inställning till att allmänheten ges information av denna typ.

Vad sedan gäller JO:s direkta fråga om viss formulering i LON:s exempel på fullföljdshänvisning är godtagbar med tanke på vissa situationer som kan uppstå vill LON anföra följande.

LON har i allt sitt språkarbete anlitat kvalificerade experter. Så har även skett i detta fall.

Den text som JO nu ifrågasätter lyder: "från den dag Ni fick beslutet i Er hand". Denna formulering kan ses som en modernisering av "... beslutet kommit Er tillhanda". Detta sätt att uttrycka sig ansluter närmast till delgivningslagens 19 §. Enligt LON:s mening ligger det i sakens natur att ombud eller biträde som anlitas av klagande, omfattas av den angivna formuleringen. 23 § förvaltningslagen innehåller heller inget om ombud eller biträde. Den frågan regleras – som också framgår av remissen – i 9 § förvaltningslagen.

JO hänvisar i stället till lagtexten som har följande lydelse: "från den dag klaganden fick del av beslutet". Enligt LONs bedömning torde de båda formuleringarna vid den praktiska tillämpningen av lagstiftningen vara likvärdiga. Det finns naturligtvis alternativa sätt att uttrycka samma sak på ett lättbegripligt sätt. Exempelvis kan väl "... från den dag Ni fick besked om beslutet..." anses uppfylla kravet på att vara en stilistiskt enkel och begriplig formulering. LON anser inte att det finns särskilda skäl att i

detta fall rekommendera länsstyrelserna att använda citat ur lagstiftningen i sina skrivelser till medborgarna. Rent semantiskt kan för övrigt uttrycket "få del av beslutet" ses som antonym till "få hela beslutet".

LON vill slutligen nämna att LON i samverkan med länsstyrelserna har lagt ner mycket arbete på språkvården. Ett exemplar av LON:s senast utgivna Språk- och skrivregler överlämnas för kännedom. Den första utgåvan av Språk- och skrivregler, som utarbetades i samverkan med bl. a. Svenska språknämnden och dåvarande regeringsrådet Bertil Wennergren, kom ut redan 1976 och trycktes samtidigt i särskilda upplagor för lantmäteriverket och statens naturvårdsverk.

JO Ragnemalm anförde i beslut den 10 oktober 1988 följande.

Ärendet gäller i första hand, huruvida det aktuella exemplet på fullföljdshänvisning på en central punkt uppfyller de krav på informationens riktighet som självklart måste ställas. I anslutning härtill uppkommer frågor om behovet att vid meddelandet av upplysningar av ifrågasvarande slag avvika från de formuleringar som lagstiftaren har valt i författningstext.

Den remitterade frågan gäller beskrivningen av utgångspunkten för beräkningen av besvärstiden ("överklagandetiden" enligt 24 § förvaltningslagen, 1986:223). Denna utgångspunkt är enligt 23 § förvaltningslagen normalt "den dag då klaganden fick del av beslutet". Med detta uttryck avses vid delgivning den dag då denna skedde och annars, i överensstämmelse med stadgad praxis, den dag då klaganden skriftligen fick del av beslutet genom myndighetens försorg (se prop. 1971:30 s. 417 f. och t. ex. Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 1987, s. 301 f. resp. 304). Med delgivning skall förstås förfarande enligt delgivningslagen (1970:428; se bl. a. anförda prop. s. 417).

Den ifrågasatta formuleringen i LON:s exempel, "den dag Ni fick beslutet i Er hand", är givetvis inte missvisande beträffande ett stort antal i praktiken förekommande fall. Det framgår bl. a. av den allmänna bestämmelsen i 19 § första meningen delgivningslagen: "Delgivning har skett genom att den som sökes för delgivning själv har mottagit handlingen i huvudskrift eller styrkt avskrift eller styrkt kopia oavsett på vilket sätt den kommit honom till handa." (LON har karakteriserat sin formulering som en modernisering av det sålunda i 19 § förekommande uttrycket "kommit till handa". Vad jag här och i det följande säger om LON:s formulering har tillämpning också på den sist citerade.)

Det är emellertid uppenbart, att LON:s uttryckssätt är missvisande i flera situationer, av vilka en del inte torde vara ovanliga.

Enligt 9 § förvaltningslagen får den som för talan i ett ärende anlita ombud. Har den med vilken delgivning skall ske ombud i ärendet, bör handling, som ombudet är behörigt att mottaga, överbringas till ombudet; om annat ej följer av fullmakt, är ombudet i allmänhet behörigt att mottaga delgivning av bl. a. beslut (11 § delgivningslagen). Behörigt ombud är med andra ord den person som i sådant fall skall sökas för delgivning av bl. a. beslut. Har en handling innefattande beslut kommit ombudet till handa, har alltså delgivning i enlighet med 19 § delgivningslagen ägt rum med den vars talan ombudet för. Just genom att LON:s formulering framstår som så konkret och entydig, innebär den onekligen risk för att

den huvudman som får ögonen på en sålunda avfattad fullföljdshänvisning missförstår uppgiften om besvärstidens beräkning och agerar utifrån förutsättningen, att tiden räknas från den senare tidpunkt då han själv fick beslutet i sin hand. — På liknande sätt kan missförstånd uppkomma även i fall när ombud underrättas om beslut på annat sätt än genom delgivning — genom vanligt brev; jfr 21 § tredje stycket förvaltningslagen.

I 19–20 §§ delgivningslagen anges efter den ovan redovisade allmänna regeln ett antal fall, som kännetecknas av att delgivning skall anses ha skett viss dag, utan att det behöver ha klarlagts, att den som sökes för delgivning själv har mottagit handlingen. Dessa fall avser bland annat s. k. surrogatdelgivning och kungörelsedelgivning. Uppenbarligen kan den kategoriska, konkreta bestämningen ”I Er hand” förorsaka, att beslutens adressater i åsyftade situationer kommer att dra felaktiga slutsatser om besvärstidens beräkning. En mera allmänt hållen formulering, såsom lagens egen, manar — i motsats till LON:s — adressaten till försiktighet vid hans på upplysningen baserade handlande.

Det borde vara självklart, att alla risker för missuppfattning av innehållet i handlingar sådana som de aktuella bör undanröjas. Fullföljdshänvisningar bör utformas så att de med god marginal avlägsnar sig från vad som är att bedöma som ”felaktig underrättelse om hur man överklagar” (24 § förvaltningslagen, 7 § förvaltningsprocesslagen, 1971:291). Visserligen lider enligt nämnda lagrum adressaten inte någon rättsförlust om fullföljdshänvisningen bedöms som felaktig, men det kan inte uteslutas, att andra intressenters ställning påverkas negativt av att beräkningar, som baserats på att de vanliga reglerna haft förutsebar effekt i sammanhanget, inte håller streck. I alla händelser bör man naturligtvis förhindra, att försenade överklaganden skall — med en närmast rutinmässig tillämpning av undantagsbestämmelser — behöva tas upp till prövning som en konsekvens enbart av bristfälliga formulär för fullföljdshänvisningar.

På grund av det ovan anförda bedömer jag LON:s aktuella formulering som inte bara olämplig utan även felaktig. I motsats till LON anser jag, att lagens ordalydelse i ett sammanhang som detta inte skall undanhållas underrättelsernas mottagare. Detta hindrar naturligtvis inte, att kompletterande upplysningar kan lämnas för att förklara vad som i olika situationer avses med uttrycket ”få del av”.

Jag skall också något beröra de mera allmänna frågor om språkets begriplighet som LON har aktualiserat i ärendet. — Numera finns, i 7 § förvaltningslagen, en föreskrift av allmän räckvidd: ”Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt.” Föreskriften måste tillämpas med urskillning. När myndighetens uppgift är att meddela upplysningar av typ fullföljdshänvisning, som har bestämd rättslig betydelse, är det ett oeftergivligt krav att informationen blir helt korrekt. Då det gäller en modern författningstext, sker detta lämpligen genom att berörd text återges ordagrant. Om texten någon gång måste anses som mera svårtillgänglig än innehållet i sig motiverar, kan vissa omskrivningar dock framstå som påkallade. Sådana åtgärder ställer emellertid stora krav på utförandet, för att inte förvanskningar av innehållet skall bli följden. För ambitionen att

underlätta förståelsen av myndigheternas skrivelser måste sålunda sättas bestämda gränser.

Med hänsyn till att LON enligt sitt yttrande tydligen föreställer sig, att formuleringen "... från den dag Ni fick besked om beslutet..." skulle utgöra ett godtagbart alternativt, lättbegripligt, sätt att uttrycka "samma sak" som lagtexten, vill jag här inskjuta, att jag vid en i år företagen inspektion av en byggnadsnämnd stött på denna formulering i besvärshänvisningar. Jag har därefter i ett beslut (1988-09-07, dnr 952-1988) bedömt saken enligt följande.

Att använda orden "fick *besked* om beslutet" i stället för "fick *del* av beslutet" innebar en klar förvanskning. Uttrycket "få del av" har i ifrågasvarande rättsliga sammanhang en i praxis etablerad, bestämd innebörd; det avser följden av ett skriftligt, kvalificerat förfarande för underrättelse till aktuell person. Ordet "besked" har här en annan och mera obestämd innebörd; det lämnar utrymme för varjehanda tolkningar och ger ingen vägledning beträffande det sätt på vilket adressaten skall ha fått kännedom om den aktuella handlingen. Enligt nämnda praxis förhåller det sig så, att enbart faktisk kännedom om ett beslut i regel inte bringar klagotiden att löpa (se t. ex. Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 1987, s. 304). Att på denna punkt frångå lagens ordalydelse – vilken för övrigt i förevarande fall inte kan betecknas som särskilt svårförståelig – vid underrättelser av nu aktuellt slag får anses som direkt felaktigt.

LON:s utgångspunkt i formuleringsfrågan innebär tydligen, att lagtext på det hela taget inte duger för informationsändamål: "LON anser inte att det finns särskilda skäl att i detta fall rekommendera länsstyrelserna att använda citat ur lagstiftningen i sina skrivelser till medborgarna." Denna inställning är av bl. a. följande skäl något förvånande.

Som nämnts har i den nya förvaltningslagen intagits en bestämmelse om strävan efter lättbegriplighet. Minst av allt i den lagen bör man ha anledning att vänta sig att möta några onödiga hinder för begripligheten. I det av LON återgivna partiet ur berörda del av lagmotiven heter det – i den av LON uteslutna meningen: "Ålderdomliga, stela och svårbegripliga formuleringar försvårar läsningen." Det kan knappast göras gällande, att uttrycket "få del av ett beslut" utgör en sådan svårbegriplig formulering. I vart fall torde uttrycket uppfylla kravet att vara – med hänsyn till de olika faktorer som inverkar på lagens utformning – "så lättbegripligt som möjligt", för att åter anknyta till propositionen (1985/86:80 s. 24). Att lagstiftaren ansett uttrycket tjänligt i normalt, nutida skriftspråk framgår av att det även använts i andra delar av förvaltningslagen – i rubriken till 16 och 17 §§ ("Parters rätt att få del av uppgifter") och i de i 16 § intagna bestämmelserna om aktinsyn ("rätt att ta del av det som har tillförts ärendet" resp. rätten "att ta del av uppgifter").

Den i LON:s yttrande och propositionen omnämnda rapporten Klarspråk synes också ge uttryck för en annan värdering av det moderna författningsspråkets användbarhet än den av LON företrädde. I ett avsnitt om språkexperternas verksamhet heter det sålunda: "Ett starkt motiv bakom statsrådsberedningens kraftfulla satsning på språkvård har varit att påverka hela den statliga förvaltningens skrivvanor. Särskilt moderniseringen av författningsspråket har haft detta syfte. Ett klarare lagspråk gör

det lättare för myndigheterna att skriva begripliga texter till medborgarna; författningscitat – direkta eller indirekta – är ju viktiga inslag i myndigheternas texter” (s. 51 f.).

LON har i sitt yttrande inledningsvis, med anknytning till en angränsande del av det aktuella inspektionsprotokollet, mera allmänt uppehållit sig vid utformningen av information till medborgarna. Detta avsnitt i yttrandet utmärks i att LON säger sig vara ”förvånad” över vad som anges som JO:s principiella inställning till information av aktuell typ. LON:s reaktion är härvidlag helt opåkallad. Någon generell inställning av påstådd innebörd förmedlas inte alls i protokollet. Vad som där tagits upp är angivna myndigheters utformning av information i vissa bestämda situationer. Att jag därvid också kommit in på behovet av information förklaras likaledes av den typ av situation som förelegat och tagits upp till bedömning.

Jag vill i sammanhanget nämna, att frågan om omfattningen av den information som lämpligen bör lämnas i samband med fullföljdshänvisningar ur en speciell aspekt – rörande upplysningar om förvaltningslagens omprövningsregler – varit föremål för min bedömning i samband med en annan inspektion (av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län). Resultatet framgår av – – – det beslut i ärende med dnr 900-1988 (länsstyrelsen i Kronobergs län) som jag samtidigt nu meddelar och tillställer LON ett exemplar av.

Försvaret

Handläggningen av ärenden om skyldighet för värnpliktig att utge ersättning för förlorad materiel i vissa fall m. m.

Vid JO Ragnemalms inspektion av Västerbottens regemente, I 20/Fo 61, den 6 december 1988 aktualiserades särskilt frågor om de värnpliktigas skyldighet i vissa fall att ersätta förkommen materiel samt om disciplinärt förfarande i anledning av en sådan förlust. Från regementets sida framhölls vid ett inledande samtal att dessa frågor var föremål för intensiv diskussion bland de värnpliktiga. Diskussionen skedde mot bakgrund av innehållet i en broschyr, som Sveriges Centrala Värnpliktsråd, SCVR, givit ut och som i denna del upptar följande.

Om Du blir av med eller skadar någon av dina militära persedlar, när är du då tvungen att betala?

Följande regler gäller

- Anmälan görs på blanketten "Förlustförteckninganmälan". Får du en blankett som heter AFSE ska du absolut inte använda den. AFSE-systemet gick i graven maj -87.
- För att du ska kunna tvingas betala skall "synnerliga skäl" föreligga. Synnerliga skäl innebär i princip att du med flit förstört materiel eller varit GROVT VÅRDSLÖS. DET ÄR VÄLDIGT SÄLLAN "SYNNERLIGA SKÄL" FÖRELIGGER.
- Acceptera aldrig att du blir tvingad till "frivillig ersättning".

Diskussionen vid regementet gällde såväl systemet med "frivillig ersättning" i sig som den omständigheten, att erläggande av en sådan ersättning hitintills medfört, att något disciplinförfarande inte inletts i saken.

I samband med en genomgång med regementsledningen i anledning av vad som framkommit vid granskningen av beslut och andra handlingar berördes bl. a. ånyo frågorna om de värnpliktigas ersättningsskyldighet m. m. Från personalansvarigt håll uppgavs därvid bl. a. följande. Den värnpliktige föreläggs en blankett angående frivillig ersättning i de fall det anses föreligga synnerliga skäl för att han skall anses ersättningsskyldig. Frivillig betalning skall inte tas emot, om sådana skäl inte bedöms vara för handen. Kopplingen mellan ersättningsärendet och frågan, huruvida ett disciplinförfarande skall inledas i anledning av förlusten, är svårhanterlig. I princip skall dock inte ett sådant förfarande underlåtas av det skälet, att den värnpliktige utger ersättning för den förkomna materielen.

Inspektionen avslutades med att JO sammanträffade med ett trettiotal representanter för de värnpliktiga. Inspektionsprotokollet upptar i den delen följande.

6. — — — Diskussionen gav vid handen, att det var tämligen vanligt, att en värnpliktig som förlorat viss materiel fann för gott att erbjuda sig att betala denna, samt att ersättningen togs emot utan att omständigheterna kring förlusten dessförinnan utretts. En starkt bidragande orsak till benä-

genheten att utge sådan "frivillig" ersättning syntes vara, att den värnpliktige, enligt den ordning som tillämpas vid regementet, därigenom undgår att bli föremål för ett disciplinärt förfarande i anledning av förlusten. Flertalet av de värnpliktiga var dock starkt kritiska till denna ordning, som enligt deras mening lämnar möjlighet att "köpa sig fri" från disciplinpåföljd. De pekade i detta sammanhang särskilt på att ersättningsskyldighet endast får åläggas en värnpliktig, om det föreligger synnerliga skäl för det, medan en disciplinpåföljd normalt skall åläggas honom, så snart han gjort sig skyldig till en disciplinförseelse, som inte är ringa. Den tillämpade ordningen var enligt deras mening inte förenlig med dessa grundläggande principer. Även den av SCVR utgivna broschyren berördes på denna punkt.

I anledning av vad som härvidlag förekommit lät *JO Ragnemalm* till protokollet anteckna följande.

Enligt 8 § LDK skall en krigsman, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad han på grund av reglementen, instruktioner eller förmäns order eller i övrigt skall iaktta i tjänsten, åläggas disciplinpåföljd för disciplinförseelse. I ringa fall skall dock inte åläggas någon påföljd.

Om materiel, som försvarsmakten har utlämnat till en krigsman för personligt bruk, går förlorad eller skadas, får krigsmannen enligt 56 § LDK åläggas ersättningsskyldighet enligt skadeståndslagen (SkadestL).

I 4 kap. 1 § SkadestL föreskrivs att arbetstagare är ansvarig för skada, som han vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter. Med arbetstagare likställs enligt 6 kap. 4 § SkadestL bl. a. värnpliktig.

Förhållandet mellan förutsättningarna för att vid en materiell förlust inleda ett disciplinförfarande mot den värnpliktige och kriterierna för att han i anledning av förlusten skall anses ersättningsskyldig kan mot bakgrund av de redovisade bestämmelserna förenklat beskrivas enligt följande.

Ett disciplinärt förfarande skall normalt inledas i anledning av en förlust – om denna misstänks ha förorsakats av att den värnpliktige uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad han skall iaktta i tjänsten. Sedan omständigheterna kring förlusten klarlagts, har den i ärendet beslutande att ta ställning till om ärendet skall avskrivas eller om den värnpliktige skall åläggas disciplinpåföljd.

Inleds ett disciplinärende mot en värnpliktig, och kan det förfarande som ärendet avser föranleda ersättningsskyldighet för honom, skall enligt 58 § LDK frågan om åläggande av ersättningsskyldighet prövas i disciplinärendet, såvida inte särskilda skäl talar mot det.

För att ersättningsskyldighet skall anses föreligga fordras, som framgått ovan, att det föreligger "synnerliga skäl". Avfattningen av bestämmelsen markerar, att ersättningsskyldighet endast skall förekomma i speciella situationer, där särskilt starka skäl talar för att ersättning bör utkrävas av den felande (jfr t. ex. NJA 1985 s. 75).

Som framgår av det sagda synes den tillämpade ordningen med s. k.

frivillig ersättning för förlorad materiel inte utan vidare vara förenlig med bestämmelserna på området.

Regeringens proposition (1985/86:9) om lag om disciplinförseelser av krigsmän m. m. upptog över huvud inte någon möjlighet för de militära myndigheterna att besluta om skadeståndsskyldighet för de värnpliktiga. En sådan ordning, som tidigare gällde, ansågs inte längre erforderlig, då skadeståndsskyldigheten enligt förslaget skulle bedömas enligt bestämmelserna i SkadestL (prop. s.86 f.). Bestämmelser härom tillkom, sedan lagutskottet uttalat sig i frågan. Utskottet anförde bl. a. följande (JuU 1985/86:24, bilaga 2 s. 83–84).

Utskottet vill vidare framhålla att vissa nackdelar kan uppkomma om ersättningsmålen helt slopas. Antalet fall då ersättningskyldighet åläggs är i och för sig mycket begränsat men det förekommer i inte ringa utsträckning att betalning erläggs frivilligt av de värnpliktiga. Enligt vad som upplysts av FCF var budgetåret 1983/84 det sammanlagda beloppet som utdömdes i ersättningsmål 75 000 kr. medan 1,5 milj. kr. betalades frivilligt. Om möjligheten för förbandschefer m. fl. att besluta om ersättningsansvar slopas kan det som MAK och även FCF framhållit befaras att benägenheten att betala frivilligt avtar. Som motionären påpekat är vidare ersättningsbeloppen vid förlust av personlig utrustning i allmänhet så låga – i genomsnitt 100 kr. enligt FCF – att domstolsprövning i flertalet fall inte torde komma i fråga. Sammantaget finns det alltså risk för att ett slopande av ersättningsmålen i fråga om de värnpliktigas ansvar för personlig utrustning leder till att försvarets kostnader för materiellförluster kommer att öka.

Enligt utskottets mening talar övervägande skäl för att ersättningsmålen bör behållas i fråga om materiel som utlämnas för personligt bruk. — — — Utskottet förordar således att bestämmelser om handläggning av ersättningsärenden tas in i den nya lagen.

Justitiekommittén anslöt sig till vad lagutskottet uttalat på den punkten (JuU 1985/86:24 s. 62). — Riksdagen antog förslag till LDK i enlighet med vad justitiekommittén hemställt (rskr 1985/86 :213). Det här återgivna uttalandet av lagutskottet ger vid handen, att ordningen med s. k. frivillig ersättning tillämpas vid förbanden i inte obetydlig omfattning, och att lagstiftaren varit införstådd härmed. Som ovan berörts saknar emellertid detta system författningsstöd. Det framstår — särskilt om den av de värnpliktiga här framförda uppfattningen, att ersättningen mottas utan närmare prövning om skyldighet att utge sådan föreligger. ger en rättvisande bild av dess tillämpning — närmast som en förtäckt form för försäljning av materiel. Att det förlorade ofta utgörs av s. k. begärlig egendom är ägnat att förstärka grunden för ett sådant synsätt.

Saken har emellertid också en annan, allvarigare sida, som de värnpliktiga särskilt fäst sig vid. Det gäller frågan om förhållandet mellan frivillig ersättning och disciplinförande.

Det tycks allmänt förhålla sig så, att en värnpliktig undgår ett disciplinärt förfarande, om han utger ersättning för det förkomna. En sådan ordning är, som tidigare berörts, inte förenlig med gällande bestämmelser. Enligt dessa är ju en disciplinpåföljd närmast den normala reaktionen vid

en av den värnpliktige förorsakad förlust, medan ersättningskyldighet endast skall förekomma i särskilda, kvalificerade fall.

De värnpliktiga har uppgett, att det är en allmän uppfattning, att man kan "köpa sig fri" från disciplinpåföljd genom att betala, och att det råder ett utbrett missnöje med den ordningen. Jag har stor förståelse för den uppfattning de värnpliktiga givit uttryck för. Det finns anledning att se allvarligt på denna fråga, som ytterst gäller tilltron till myndighetens vilja och förmåga att garantera, att alla behandlas lika vid tillämpningen av bestämmelserna i LDK.

Sammanfattningsvis kan jag alltså konstatera, att systemet med s.k. frivillig ersättning för förlorad materiel är ägnat att inge betänkligheter i flera avseenden. Uttryckligt författningsstöd saknas. Risk föreligger att de värnpliktiga förleds att – mer eller mindre – frivilligt utge ersättning i situationer, där skyldighet till det inte föreligger. Ett disciplinärt förfarande, som normalt skulle bli följden vid en förlust, kan komma att underlåtas till följd av att ersättning erläggs frivilligt.

De påtalade olägenheterna synes ytterst ha sin grund i oklarheter i regelsystemet och i bristande överensstämmelse mellan lagtext och lagmotiv. Då normgivningsåtgärder kan befinnas påkallade, kommer jag att tillställa försvarsdepartementet en kopia av detta protokoll för kännedom.

I den av försvarsstabens rättsavdelning utgivna "Handbok om militära disciplin- och ersättningsärenden inom försvarsmakten", RÄTTSS H, förekommer uttalanden beträffande här aktuella ersättningsfrågor. Uttalandena överensstämmer med den ordning som för närvarande tillämpas (se t. ex. s. 113). Jag kommer därför att tillställa också överbefälhavaren ett exemplar av protokollet för kännedom.

Värnpliktiga under grundutbildning har på mark tillhörig en militär befattningshavare övats i bl. a. trädfällning. Arrangemanget har befunnits olämpligt

(Dnr 1511-1988)

Tidningen Kvällsposten innehöll den 22 juni 1988 en artikel med rubriken "Värnpliktiga användes som gratis arbetskraft". I artikeln gjordes gällande att en kompanichef vid Sydkustens örlogsbas i Karlskrona hade utnyttjat värnpliktiga för bl. a. skogsavverkning på sin privata mark. Med anledning av artikeln beslöt JO Ragnemalm inhämta yttrande i saken från örlogsbasen.

Yttrandet och det därtill fogade utredningsmaterialet gav bl. a. vid handen, att det förelegat svårigheter att inom örlogsbasen genomföra ett utbildningsmoment avseende trädfällning med motorsåg. Man hade inte på det egna området tillgång till skog, som var lämplig för ändamålet. För att detta till trots kunna genomföra sådana övningar vände sig två för momentet utbildningsansvariga befäl till den i sammanhanget aktuella kompanichefen med en förfrågan, om övningarna kunde få genomföras på

dennes marker. Efter diskussion om bl. a. lämpligheten av ett sådant arrangemang lämnade kompanichefen sitt tillstånd. Bataljonschefen sanktionerade åtgärderna, som endast avsåg ett mindre antal träd.

Andra övningar, som genomförts på kompanichefens mark, hade avsett borring i sten, i något fall också sprängning, samt gjutning av en betongplatta för en byggnad. Byggnadsmaterialet uppgavs ha tillhandahållits av kompanichefen. Samtliga övningar ingick som moment i utbildningen av fältarbetsplutonen.

Chefen för örlogsbasen, CÖrIB S, pekade i yttrandet bl. a. på att det inträffade hade en direkt koppling till bristen på lämpliga utbildningsbetingelser för aktuell verksamhet inom ordinarie övningsområden, att berörd ledningspersonal haft som sin målsättning att genomföra utbildningen på bästa sätt trots de ogynnsamma förutsättningarna, att utbildningsmålen i allt väsentligt kunnat uppfyllas samt att den angivna verksamheten inte hade genomförts i personligt vinningssyfte. Yttrandet avslutades:

CÖrIB S kommer att som utbildningsansvarig chef pröva alla möjligheter att finna lösningar på det konstaterade problemet med övningsterräng. Kan den frågan inte lösas tvingas CÖrIB S att till CM anmäla att aktuell fältarbetsutbildning inte kan genomföras vid förbandet.

I beslut den 24 januari 1989 gjorde *JO Ragnemalm* följande bedömning.

Genomförandet av de värnpliktigas utbildning skall självfallet inte vara beroende av enskildas beredvillighet att tillhandahålla materiel eller annat. Det ankommer på de utbildningsansvariga att inom ramen för tilldelade resurser i görligaste mån skapa förutsättningar för en ändamålsenlig utbildning. I den mån enskilds egendom därvid behöver tas i anspråk, skall detta ske genom särskilda avtal, som träffas mellan därtill behöriga parter. Arrangemang av det i detta ärende aktuella slaget är direkt olämpliga. Det räcker här att peka på de oklarheter som kan uppkomma i fråga om ansvar för en inträffad skada på den utnyttjade egendomen.

Som framgår av vad jag nu anfört är jag kritisk till att övningarna genomförts på kompanichefens mark. Det förhållandet att den tillämpade ordningen är ägnad att hos såväl de värnpliktiga som allmänheten väcka frågor om eventuell personlig vinning förstärker den uppfattningen. — I sammanhanget kan jag inte underlåta att sätta ett särskilt frågetecken för bedömningen, att det också var nödvändigt att förlägga övningen med cementarbete till den privata marken, låt vara att det förfärdigade byggnadsverket senare måst rivs, om motsvarande övning i stället förlagts till örlogsbasens område.

Den nu behandlade frågan är av visst principiellt intresse inom försvaret. Jag kommer därför att tillstålla överbefälhavaren en kopia av detta beslut för kännedom.

Nämnden för vapenfriutbildning, NVU, har hos polismyndighet begärt hämtning av värnpliktig till viss förrättning oaktat hans inställelse inte då längre påfordrades

(Dnr 2129-1988)

I ett brev till JO berättade Jan Karlsson, som är kriminalinspektör vid Stockholms polisdistrikt, bl. a. följande.

Nämnden för vapenfriutbildning, NVU, hade den 26 september 1988 hos Stockholms polisdistrikt begärt, att en värnpliktig skulle hämtas till socialstyrelsen före den 1 oktober genom polismyndighetens försorg. När Jan Karlsson tillsammans med en kollega den 28 september skulle hämta vederbörande, uppgav denne att han redan i början av september besökt socialstyrelsen i den aktuella angelägenheten. Polismännen kontrollerade då hos polisens ledningscentral, att handräkningsbegäran alltså var aktuell. Personen i fråga inställdes därefter i enlighet med denna. På den uppgivna inställelseadressen fanns det ingen som kände till ärendet. De gjorde då egna efterforskningar i saken. Av en tjänsteman på socialstyrelsen fick de reda på att personen i fråga besökt henne den 7 september och därvid bl. a. undertecknat ett s. k. vägransprotokoll, samt att hans inställelse därefter inte längre var aktuell. Polismännen kontaktade NVU, där man efter kontroll kunde upplysa om att nyssnämnda handling inkommit till nämnden och att begäran om handräkning rätteligen inte borde ha skett. – Den värnpliktige återfördes till sin bostad efter närmare en och en halv timme.

I yttrande till JO anförde NVU, att den värnpliktige enligt utkvitterad inkallelseorder var kallad till socialstyrelsen den 5 september 1988, samt att nämnden fått anmälan om att han uteblivit. Med anledning därav diariefördes ett ärende angående efterspaning på grund av utebliven inställelse. Efterspaningssedel utfärdades av NVU den 20 september. Vägransprotokollet inkom till nämnden den 14 september. Ett ärende angående totalvägran diariefördes då i ett annat diarium än det i vilket efterspaningsärendet registrerats. De två ärendena kom därför att handläggas helt oberoende av varandra.

NVU beklagade de olägenheter som uppkommit för den värnpliktige och upplyste, att handlägningsrutinerna angående de aktuella ärendetyperna setts över till följd av det inträffade. Dessa ärenden kommer fortsättningsvis att registreras i samma diarium, varför en återupprepning av det inträffade inte skall kunna ske.

I beslut den 31 januari 1989 gjorde *JO Ragnemalm* följande bedömning.

Det är givetvis inte godtagbart, att någon utan grund blir föremål för en handräkningsåtgärd. Mot bakgrund av att här är fråga om en åtgärd, som medfört ett oberättigat frihetsberövande, ser jag med betydande allvar på det inträffade. Jag noterar därför med tillfredsställelse, att NVU nu har vidtagit åtgärder i syfte att förhindra ett återupprepande. Jag förutsätter, att nämnden också för berörda tjänstemän inskräper vikten av att frågor om handräkning handläggs på ett korrekt sätt.

Värnpliktig har hemförlovats på grund av utebliven inställelse oaktat han inte varit tjänstgöringsskyldig. I beslutet har angivits att saken skulle anmälas till bl. a. åklagarmyndighet utan att förutsättningar för det föreläggat. Kritik mot vissa handläggningsrutiner

(Dnr 1258-1988)

Stig-Olof Johansson uttalade i ett brev till JO missnöje med de militära myndigheternas handläggning av två värnpliktsärenden. Det ena avsåg en begäran från honom om ändrad uttagning, det andra en ansökan om anstånd med fullgörande av repetitionstjänstgöring.

Efter utredning avgjorde *JO Ragnemalm* ärendet genom beslut den 8 november 1988. Han gjorde därvid följande bedömning.

Utredningen här har inte givit vid handen, att det skulle ha förekommit något fel vid handläggningen av Stig-Olof Johanssons ärenden hos de militära myndigheterna utom på en punkt. Det gäller innehållet i ett beslut av den aktuella utbildningsredovisande myndigheten, P 4/Fo 35, den 4 maj 1988. Genom beslutet hemförlovades Stig-Olof Johansson på grund av att han inte inställt sig till repetitionsövning med början den 2 maj 1988. Beslutet upptog vidare bl. a. följande. "Du har inte anmält och/eller styrkt att Du haft laga förfall att utebli. Din frånvaro kommer därför att anmälas till värnpliktsverket och till åklagarmyndighet."

Stig-Olof Johansson frikallades från värnpliktens fullgörande genom beslut av västra värnpliktskontoret den 2 maj 1988, dvs. samma dag som den aktuella tjänstgöringen skulle påbörjas. Någon skyldighet för honom att inställa sig till denna förelåg alltså inte.

Med hemförlovning förstås enligt 2 § KK (1969:380) om värnpliktigas tjänstgöring m. m. (TJK) att tjänstgöring som en värnpliktig fullgör avbryts. Eftersom Stig-Olof Johansson inte var tjänstgöringsskyldig skulle något beslut om hemförlovning inte ha fattats. Någon tjänstgöring av karaktär att kunna avbrytas med ett sådant beslut förelåg ju inte.

Enligt 38 § TJK skall värnpliktig som uteblir från tjänstgöring, frånsett vissa undantagssituationer, normalt hemförlovas, om frånvarotiden överstiger eller beräknas överstiga en tiondel av inkallelsetiden. Värnpliktsverket har med stöd av olika författningar meddelat föreskrifter för personalredovisning beträffande värnpliktiga. Enligt dessa skall sådan fråga om hemförlovning prövas utan dröjsmål av den utbildningsredovisande myndigheten, dvs. i detta fall förbandet. I det nu aktuella fallet innebär det, att fråga om hemförlovning i och för sig skulle ha aktualiserats två dagar efter inryckningsdagen, dvs. den 4 maj, vilket också skedde.

Enligt värnpliktsverkets föreskrifter ankommer det vidare i ett fall som detta på förbandet att senast andra dagen efter inryckningsdagen lämna västra värnpliktskontoret uppgifter om vilka värnpliktiga som inte inställt sig till beordrad tjänstgöring. I remissyttrandet har värnpliktsverket i denna del uppgivit, att värnpliktskontoret utifrån förbandets uppgifter upprättat "anmälan om utebliven inställelse" i varje enskilt fall. Sedan värnpliktskontoret utrett orsakerna till frånvaron, antecknas utredningsresultatet på anmälningsformuläret. Ett exemplar av formuläret sänds därefter

ter till förbundet. I normalfallet innebär detta, att frågan om hemförlovning aktualiseras innan förbundet fått del av värnpliktskontorets utredningsresultat. — Anmälan beträffande Stig-Olof Johansson upprättades hos västra värnpliktskontoret den 5 maj 1988.

Förbundets åtgärd att besluta om hemförlovning av Stig-Olof Johansson den 4 maj var alltså felaktig. Vid beslutstillfället ägde förbundet visserligen inte kännedom om orsakerna till Stig-Olof Johanssons utevaro, men sådan information fanns tillgänglig hos västra värnpliktskontoret, och förbundet hade vid en kontakt med kontoret kunnat få klarhet på den punkten. Grunden för ett beslut om hemförlovning hade då fallit bort. Den tillämpade ordningen, enligt vilken utbildningsredovisande myndighet fattar beslut om hemförlovning och i samband därmed uttalar sig i frågan om vederbörande visat laga förfall för sin utevaro, utan att kontroll skett med värnpliktskontoret i saken, är mot denna bakgrund inte tillfredsställande. Jag förutsätter, att värnpliktsverket nu ser över rutinerna för personalredovisning i denna del och vidtar de ändringar som kan befinnas nödvändiga.

Stig-Olof Johansson har särskilt reagerat mot uppgiften i beslutet den 4 maj om att frånvaron skulle komma att anmälas till åklagarmyndighet. Det är en åtgärd, som den värnpliktige kan uppleva som ingripande, och jag har stor förståelse för hans reaktion på den punkten. Värnpliktsverket har visserligen i remissyttrandet klargjort, att förbundets anmälan till västra värnpliktskontoret inte föranledde någon vidare åtgärd, sedan orsakerna till frånvaron klarlagts. Vad som förekommit på den punkten ger mig emellertid anledning att avslutningsvis rent allmänt peka på det självklara förhållandet, att ett beslut i ett individuellt ärende skall ha en till alla delar relevant utformning. Hemförlovningsbeslutet är avfattat i enlighet med en standardformulering. En ordning, enligt vilken sådana formuleringar används för beslut i ofta återkommande situationer, får givetvis inte tillämpas slentrianmässigt, utan att beslutsfattaren förvissat sig om beslutstextens tillämplighet i det enskilda fallet. Värnpliktsverket anför i remissyttrandet, att verket konstaterat, att det ovan citerade stycket i beslutet "i detta enskilda ärende inte är relevant" samt att man avser att överarbeta formuleringen av beslutstexten. Oavsett vilken formulering som därvid väljs, måste dock alltid standardformuleringens relevans prövas i det enskilda fallet. Jag utgår från att verket på lämpligt sätt erinrar berörda beslutsfattare om detta.

Värnpliktig på väg till militärtjänstgöring skadades vid trafikolycka så att han inte kunde delta i den fortsatta utbildningen, varför fråga uppkom om att hemförlova honom. Ett flertal fel och brister har befunnits vidlåda handläggningen av hemförlovningsärendet. Tillika fråga om förutsättningar förelåg att hemförlova honom mot hans vilja

(Dnr I 582-1988)

Bakgrund

Värnpliktige Mikael Silkeberg skadades svårt vid en trafikolycka, som inträffade när han den 31 januari 1988 var på väg från hemmet till Muskö örlogsbas, där han fullgjorde sin militära grundutbildning. Då han på grund av skadorna inte kunde delta i den fortsatta utbildningen, aktualiserades hos de militära myndigheterna fråga om att hemförlova honom samt om att undanta honom från tjänstgöringsskyldighet erforderlig tid.

Marinstaben anförde i beslut beträffande Mikael Silkeberg den 11 april följande.

Chefen för ÖrlBO har föreslagit att Du skall undantas jml 4 § värnpliktslagen med hemförlovningsdag 1988-04-06.

Av i ärendet tillgängliga handlingar framgår att tjänstgöringen ej kan antas ha förorsakat skadan.

Frånvarotiden beräknas överstiga en tiondel av inkallelsetiden.

Du bedöms efter tiden för ett undantagande kunna fortsätta grundutbildningen enligt nuvarande uttagning.

Du har möjlighet att inge ansökan om att få fortsätta tjänstgöringen. Ansökan skall inges inom åtta dagar.

Den 20 april meddelade marinstaben ytterligare beslut i saken:

Enligt C ÖrlBO förslag undantas Du jml § 4 värnpliktslagen med hemförlovningsdag 1988-04-06.

Av nu fullgjord tjänstgöringstid får 155 dagar tillgodoräknas.

I beslut den 29 april hävde marinstaben beslutet den 20 april.

Marinstaben underrättade den 27 maj Mikael Silkeberg om att fråga om undantagande och hemförlovningsdag ånyo aktualiserats:

Chefen för ÖrlBO har föreslagit att Du skall undantas jml 4 § värnpliktslagen med hemförlovningsdag 1988-05-24.

Av i ärendet tillgängliga handlingar framgår att tjänstgöringen ej kan antas ha förorsakat skadan.

Frånvarotiden beräknas överstiga en tiondel av inkallelsetiden.

Du bedöms efter tiden för ett undantagande kunna fortsätta grundutbildningen enligt nuvarande uttagning.

Du har möjlighet att inge ansökan om att få fortsätta tjänstgöringen. Ansökan skall inges inom åtta dagar.

Den 4 juli beslutade staben:

Med anledning av att Du varit frånvarande mer än en tiondel av inkallelsetiden hemförlovas Du fr. o. m. 1988-06-22.

Du har rätt att få beslutet omprövat av C VPV.
Ansökan inges till MS/vpldetalj. Senast åttonde dagen efter beslutsdagen.

Sedan Mikael Silkeberg gjort invändning mot hemförlovningsbeslutet, prövades frågan av värnpliktsverket den 26 juli. Verkets beslut upptog i huvudsaken följande.

Marinstabens värnpliktsdetalj har 1988-07-04 föreslagit att Silkeberg skall undantas t. o. m. 1989-03-31 jämlikt 4 § värnpliktslagen (1941:967).

Silkeberg har gjort invändning häremot.

Det kan ej anses att värnpliktstjänstgöringen åsamkat Silkeberg skadan.

Värnpliktsverket bedömer att Silkeberg efter tiden för ett undantagande kan fortsätta grundutbildningen i nuvarande uttagning för att senare krigsplaceras i avsedd befattning.

Särskilda skäl att Silkeberg ändå skulle kvarstanna i tjänst anses ej föreligga. Silkeberg hemförlovas snarast genom Marinstabens försorg (1969:380 § 38).

I beslut nästkommande dag, den 27 juli, anförde marinstaben följande.

Enligt Värnpliktsverkets beslut 1988-07-26 undantages Du från tjänstgöringsskyldighet t. o. m. 1989-03-31.

Av nu fullgjord tjänstgöringstid får 266 dagar tillgodoräknas.

Hemförlovningsdag 1988-07-26.

Slutligen anförde värnpliktsnämnden den 10 augusti i underrättelse om beslut till Mikael Silkeberg:

Värnpliktsnämnden har i dag beslutat i Ert ärende enligt följande

Silkeberg har genom ombud överklagat Marinstabens beslut 1988-07-27 att undantaga honom från tjänstgöringsskyldighet.

Ombudet har underhand upplysts om att i akten föreliggande hemförlovningsbeslut inte kan prövas av värnpliktsnämnden.

Av handlingarna i ärendet framgår i huvudsak, att Silkeberg 1988-03-31 skadades vid en trafikolycka under färd till Musköbasen, där han sedan 1987-11-02 fullgjorde sin militära grundutbildning, att han härefter sjukskrevs t. o. m. 1988-05-30 och att sjukskrivningen för närvarande förlängts t. o. m. 1988-08-15.

Enligt 4 § värnpliktslagen (1941:967) skall den som på grund av övergående sjukdom, försenad kroppsutveckling eller annan dylik anledning tillfälligt är oduglig till krigstjänst undantagas från tjänstgöringsskyldighet under erforderlig tid.

Om sjukdomen eller skadan kan antagas ha orsakats av tjänstgöringen fordras för undantagande och därmed följande hemförlovnings härutöver den värnpliktiges medgivande (37 § 1 st. kungörelsen (1969:380) om värnpliktigas tjänstgöring m. m. och Handbok i personalredovisning (PRH) del 1, RE 4.4 sid 5).

Värnpliktsnämnden finner utrett att förutsättningarna i 4 § värnpliktslagen föreligger och att tjänstgöringen inte kan antagas ha orsakat förhållandet.

Överklagandet avslås.

Dock skall beslutet i enlighet med Silkebergs tilläggsyrkande ändras till att gälla först fr. o. m. beslutsdagen 1988-07-27.

2 Anmälan

Mikael Silkeberg framförde i brev till JO klagomål mot de olika myndigheternas befattning med hans sak. Han var framför allt starkt missnöjd med att man inte funnit antagligt, att militärtjänstgöringen varit orsak till hans skador. Han menade, att den bedömningen medfört, att han försatts i en omöjlig ekonomisk situation – detta på grund av att såväl försäkringskassan som försäkringsbolaget förklarat sig vara av den uppfattningen, att de militära myndigheterna hade ansvaret för hans uppehälle och de övriga förmåner som tillkom honom, bl. a. näringsbidrag, hyresbidrag och mater-sättning. I sin JO-anmälan gjorde han vidare gällande, att de militära myndigheternas handläggning av ärendet på flera punkter varit bristfällig eller felaktig. Sålunda ifrågasatte han bl. a. det förhållandet, att beslut fattats om hemförlovnin g fr. o. m. dag före beslutstillfället, samt vidare den tillämpade ordningen med tidsfrister om åtta dagar för t. ex. kommunicering med beslutsfattande myndighet.

3 Utredning

3.1 Utredningsåtgärder

Efter remiss inkom värnpliktsverket med yttrande över vad Mikael Silkeberg anfört i sin JO-anmälan. Verket yttrade sig därefter över innehållet i en kompletterande skrift från honom. Mikael Silkeberg kommenterade vad verket sålunda anfört.

3.2 Utredningens resultat

Värnpliktsverket redogjorde i huvudyttrandet för regelsystemet på det aktuella området och för vissa av de handläggningsåtgärder som vidtagits av de militära myndigheterna i saken. Beträffande frågan om sambandet i här aktuellt hänseende mellan Mikael Silkebergs skador och hans militärtjänstgöring konstaterade verket, att bestämmelserna inte gav någon närmare ledning för bedömningen, samt fortsatte:

Grundutbildningen avser att få den värnpliktige krigsanvändbar, dvs. han skall kunna krigsplaceras i avsedd befattning efter grundutbildningen.

Begreppet tjänstgöring får därför inte ges alltför vidsträckt innebörd, utan skall jämlikt nuvarande tillämpning begränsas till att omfatta själva tjänsteutövningen dvs: deltagande i beordrad utbildning, beordrad övning eller annan beordrad verksamhet, som har *direkt* samband med eller *direkt* föranleds av utbildning eller övning.

Värnpliktsverket drog slutsatsen, att skadorna inte orsakats av tjänstgöringen i den mening som avsågs i bestämmelserna angående hemförlovnin g.

Mikael Silkeberg ifrågasatte även bl. a. det förhållandet, att såväl marinstabens som chefens för värnpliktsverket beslut upptagit överskriften "Värnpliktsverket". Enligt hans uppfattning var detta ägnat att skapa förvirring om beslutsfattarens identitet. – Värnpliktsverket uppgav på den punkten, att verkets blankett för beslut användes av samtliga utbild-

ningsredovisande myndigheter. Verket vidgick, att förhållandet kunde ifrågasättas, och aviserade, att frågan skulle komma att tas upp till särskild prövning.

4 Rättslig reglering

Enligt 4 § första stycket värnpliktslagen (VL) skall den som på grund av bl. a. övergående sjukdom eller annan dylik anledning tillfälligt är oduglig till krigstjänst undantagas från tjänstgöringsskyldighet under erforderlig tid. Ärende om undantagande av värnpliktig, som är i tjänst, handläggs enligt 19 § VL av värnpliktsverket eller myndighet som verket bestämmer. I den av värnpliktsverket utgivna Handbok i personalredovisning, PRH1, finns närmare föreskrifter i ämnet. Där anges bl. a. att chef för utbildningsredovisande myndighet beslutar om undantagande av värnpliktig, som är i tjänst. Innan undantagande beslutas skall yttrande från granskningsnämnd inhämtas; vidare skall läkare vid militär myndighet eller förband i läkarintyg-ändringsintyg förklara, att den värnpliktige bedöms förhindrad tjänstgöra under så lång tid, att fråga om hemförlovning uppkommer (PRH1 RE 4.4). Av 22 § VL följer att beslut om undantagande får överklagas hos värnpliktsnämnden.

De grundläggande bestämmelserna om hemförlovning återfinns i kungörelsen om värnpliktigas tjänstgöring m. m., TJK. Med hemförlovning förstås avbrytande av tjänstgöring, som värnpliktig fullgör (1 §). I 38 § anges att värnpliktig skall hemförlovas, om han är frånvarande från tjänstgöring av annan anledning än som avses i 27 § 3 mom. D. första stycket VL och frånvarotiden överstiger eller beräknas överstiga en tiondel av inkallelsetiden, såvida inte värnpliktsverket bestämmer annat. Nyssnämnda stadgande i VL avser den situationen, att värnpliktig inte deltagit i tjänstgöring till följd av sjukdom eller skada, vartill tjänstgöringen kan antagas ha varit orsak. Om så är fallet, får enligt 37 § TJK den värnpliktige endast hemförlovas efter egen begäran. Närmare bestämmelser om tillämpningen av TJK meddelas, med vissa här inte aktuella undantag, av värnpliktsverket (70 §). Enligt föreskrift i PRH1 beslutar utbildningsredovisande myndighet utan dröjsmål om hemförlovning, om beslutet grundar sig på frånvaro (RT 3.10.2).

En värnpliktig, som hemförlovas på grund av frånvaro, har under vissa förhållanden rätt att få beslutet omprövat av chefen för värnpliktsverket. Det sker genom att den värnpliktige skriftligen ansöker om att få kvarstanna i tjänst. Ansökan därom skall, om den värnpliktige inte delgivits vid den utbildningsredovisande myndigheten, ha inkommit till denna senast åttonde dagen efter beslutsdagen (PRH1, RT 3.10.3).

Vid flottan fullgörs utbildningsredovisande myndighets uppgifter i tillämpliga delar av Flottans värnpliktsdetalj i marinstaben (PRH1, bilaga RG 3).

Bestämmelser om statlig ersättning i anledning av personskada finns i lagen om statligt personskadeskydd (1977:265). Ämnet regleras närmare i förordningen om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd (1977:284). Lagen är tillämplig bl. a. på den som fullgör tjänstgöring eller

genomgår utbildning enligt VL (1 §). Personskadeskyddet handhas av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna (3 §). Personskadeskyddet inträder, när den första färden påbörjas till den aktuella verksamheten och gäller till dess den sista färden från verksamheten avslutas (4 §). Personskadeskyddet omfattar skada, som den värnpliktige ådragit sig under skyddstiden (6 §). Sjukvårdsersättning utgår endast i den mån staten ej tillhandahåller motsvarande förmån på annat sätt. Sjukpenning och livränta utgår ej under skyddstiden (11 §). Regementschef eller motsvarande chef är skyldig att omedelbart till försäkringskassan anmäla skada, som omfattas av statligt personskadeskydd (förordningen 17 §). Försäkringskassan skall sända en kopia av skadeanmälan till trygghetsnämnden, vars verksamhet regleras i förordningen med instruktion för statens trygghetsnämnd (1988:65).

5 Bedömning

I beslut den 16 februari 1989 gjorde *JO Ragnemalm* följande bedömning.

Marinstabens som "beslut" rubricerade skrivelse den 11 april innefattar inte något beslut om vare sig hemförlovning eller undantagande. Den innehåller däremot upplysningar till Mikael Silkeberg om att sådana åtgärder ifrågasatts beträffande honom. Detta till trots avslutas skrivelsen med viss information om möjligheten att ansöka om att få fortsätta tjänstgöringen. Eftersom en sådan begäran om omprövning förutsätter, att det finns ett beslut att ompröva, var det inte relevant att här peka på den möjligheten. Informationen på den punkten är för övrigt ofullständig. Dels saknas upplysning om att omprövning endast kan avse beslut om hemförlovning, dels anges inte från vilken tidpunkt åttadagarsfristen skall räknas. "Beslutet" den 11 april är vidare försett med uppgift om möjlighet att anföra besvär hos värnpliktsnämnden. Eftersom handlingen inte uppftar något beslut om undantagande, var det fel att meddela sådan besvärshänvisning.

Genom beslutet den 20 april undantas Mikael Silkeberg från tjänstgöringsskyldighet samt hemförlovas. Beslutet är försett med besvärshänvisning, som anvisar värnpliktsnämnden som överprövningsinstans. Denna hänvisning är korrekt såvitt avser beslutet om undantagande. Hemförlovningsbeslutet kan emellertid inte överklagas hos värnpliktsnämnden. På den punkten är den värnpliktige hänvisad till att ansöka hos chefen för värnpliktsverket om att få kvarstanna i tjänst. Någon upplysning härom finns inte i beslutet, vilket borde varit fallet. Som beslutet är avfattat ger det felaktigt sken av att frågan om såväl undantagande som hemförlovning kan föras till värnpliktsnämnden.

Beslut om undantagande förutsätter, att läkarintyg av visst slag samt yttrande från granskningsnämnd föreligger i ärendet. Såvitt framgår av utredningen var så inte fallet beträffande Mikael Silkeberg vid tiden för beslutet den 20 april. Nödvändiga förutsättningar för beslutet saknades därför. — Jag noterar, att marinstaben hävde beslutet senare samma månad.

Marinstabens underrättelse den 27 maj är rubricerad "kommunicer-

ring". Den avslutas med samma information som upptogs i "beslutet" den 11 april angående möjligheten att ansöka om att få fortsätta tjänstgöringen. De synpunkter som jag redovisat i anledning därav gör sig gällande också i detta fall.

Beslutet den 4 juli innebär, att Mikael Silkeberg hemförlovas. Det behandlar inte frågan om undantagande men är trots det försett med fullföljdshänvisning, enligt vilken överklagande kan ske hos värnpliktsnämnden. Då beslut om hemförlovning inte kan överklagas i sådan ordning, var det fel att meddela denna hänvisning.

Värnpliktsverkets beslut den 26 juli 1988 är inte entydigt formulerat. Avfattningen kan nämligen ge intrycket, att verket tagit ställning till frågan om undantagande, vilket rätteligen inte kan ske i den ordningen. Verket har på den punkten också i det kompletterande remissyttrandet förklarat, att beslutet endast innebär, att chefen för värnpliktsverket omprövat frågan om hemförlovning.

Marinstabens beslut den 27 juli innebar bl. a., att Mikael Silkeberg undantogs från tjänstgöringsskyldighet. Också det beslutet är otydligt. Fråga om undantagande skall enligt föreskrifterna i PRHI prövas av marinstaben. Beslutets avfattning ger dock vid handen, att chefen för värnpliktsverket skulle ha tagit ställning till den frågan. Så har emellertid inte skett. Däremot har denne i beslutet den 26 juli omprövat marinstabens beslut den 4 juli om hemförlovning. Detta omnämner marinstaben emellertid inte i beslutet den 27 juli. En uppgift på den punkten skulle kunna vara motiverad för att förklara avsaknaden av information angående rätten till omprövning. Vidare anges i beslutet att detta inte får överklagas. Det är emellertid fel, eftersom talan mot beslut om undantagande får föras hos värnpliktsnämnden. Mikael Silkeberg förde oaktat avfattningen av beslutet saken vidare till värnpliktsnämnden, som i beslut den 10 augusti avlog överklagandet utom på en punkt: beslutet om undantagande skulle gälla först från dagen för marinstabens beslut i saken, dvs. den 27 juli. Beslutet i den delen står i överensstämmelse med vad JO Uhlin tidigare anfört i ett beslut (JO 1980/81 s. 174). Däri konstateras bl. a. att det mot bakgrund av innehållet i gällande författningar måste vara oriktigt att tillägga beslut om avbrytande av värnpliktstjänstgöring retroaktiv verkan. Den bedömningen har aktualitet också i dag. — Samtliga marinstabens beslut om hemförlovning har haft retroaktiv verkan, vilket alltså är oförenligt med det nyss anförda.

Mikael Silkeberg har även ifrågasatt lämpligheten av att den värnpliktige i olika sammanhang endast får åtta dagar till sitt förfogande för att avge svar efter kommunikering i ett ärende och för att — i förekommande fall — framställa begäran om omprövning av beslut i detta. Värnpliktsverket har uppgivit, att åtta dagar är vedertagen praxis i sådana fall, samt därvid hänvisat till 35 § VL. Den bestämmelsen anger bl. a., att värnpliktig är skyldig att inom åtta dagar efter anmodan lämna vissa upplysningar av betydelse för hans tjänstgöring. Jag har för egen del inte funnit tillräcklig anledning att ifrågasätta den tillämpade ordningen på denna punkt. Jag vill i detta sammanhang för övrigt erinra om möjligheten att vid tidsbrist ansöka om anstånd för den tillämnade åtgärden.

Mikael Silkebergs klagomål avser framför allt myndigheternas bedömning, att det inte ansetts antagligt, att tjänstgöringen varit orsak till skadorna. Han menar, att ett sådant orsakssamband var för handen, och att hemförlovning därför inte skulle ha skett mot hans vilja. Önskemålet att få kvarstanna i tjänst synes framför allt ha ekonomiska bevekelsegrunder.

Som framgår av vad som redovisats ovan under 4. är en värnpliktig, som skadas under militärtjänstgöring, tillförsäkrad ersättning av staten enligt bl. a. lagen om personskadeskydd. Den koppling som Mikael Silkeberg gör mellan å ena sidan frågorna om undantagande och hemförlovning och å andra sidan hans möjligheter att få ekonomisk ersättning i anledning av skadorna är således inte korrekt. Det förhåller sig däremot så, att ersättningsfrågorna behandlas utifrån skilda regelsystem, beroende på om han fullgör värnpliktstjänstgöring eller blivit hemförlovad.

Mot bakgrund av det nu anförda har jag inte funnit anledning att ifrågasätta vad som slutligt bestämts om att Mikael Silkeberg skulle hemförlovas samt undantagas från tjänstgöringsskyldighet under viss tid.

Mikael Silkeberg har i en särskild skrift till JO uppgivit, att han tillställt marinstaben en skriftlig begäran om ersättning för sina ombudskostnader i denna sak. Föredraganden i ärendet har per telefon varit i kontakt med marinstabens värnpliktsdetalj, som upplyst, att Mikael Silkeberg i december tillskrivits i anledning av det framställda ersättningsanspråket. Sedan jag även tagit del av en kopia av marinstabens skrivelse, har jag inte funnit anledning att gå vidare på den punkten.

6 Slutord

Marinstabens handläggning av ärendet angående undantagande och hemförlovning av Mikael Silkeberg har präglats av ett flertal fel och brister. Besluten har nära nog regelmässigt varit oklart formulerade, vilket varit ägnat att hos den värnpliktige inge tvekan om dessas innebörd. Detta förhållande, i förening med irrelevanta eller felaktigt utelämnade fullföljdshänvisningar, äventyrar på ett allvarligt sätt den värnpliktiges berättigade krav på rättssäkerhet.

Vidare har jag pekat på att avfattningen av värnpliktsverkets beslut den 26 juli är oklar och i viss mån vilseledande. Jag förutsätter, att värnpliktsverket nu ser över eventuella beslutsmallar, som kan förekomma i de här aktuella angelägenheterna, och att verket i övrigt vidtar sådana åtgärder – bl. a. av utbildningskaraktär – att en korrekt ärendehandläggning garanteras. I detta sammanhang noterar jag med tillfredsställelse vad värnpliktsverket anført om sin avsikt att ta upp frågor om användningen av verkets beslutsblankett till prövning.

Militär befattningshavare har inte delgivits vitsord i enlighet med gällande bestämmelser. Behandlingen av erinran mot vitsordet har till följd därav kraftigt försenats. Kritik mot delgivningsförfarandet

(Dnr 45-1988)

Sixten Svensson, kapten och tjänstgörande vid Sydkustens örlogsbas, framställde i februari 1987 erinran mot sitt vitsord för tiden den 1 oktober 1985 – den 30 september 1986. I en anmälan hos JO klagade han över ärendets behandling hos chefen för marinen (CM). Han ansåg, att handläggningen tagit alltför lång tid; ärendet var den 1 juli 1988 ännu inte avgjort.

Efter remiss inkom CM och chefen för Sydkustens örlogsbas (CÖrIBS) med yttranden i saken, vilka kommenterades av Sixten Svensson.

I beslut den 13 september 1988 gjorde *JO Ragnemalm* följande bedömning.

Utredningen har inte givit annat vid handen än att Sixten Svenssons erinran mot vitsordet handlagts hos CM i överensstämmelse med gällande bestämmelser på området. Däremot har det som förekommit här givit mig anledning att beröra frågan om de militära myndigheternas skyldighet att delge vitsord med den bedömde samt formerna för detta.

Enligt förordningen om försvarsmaktens personal (FSS 1983:50) skall vitsord tilldelas viss militär personal. Vitsord skall omfatta en värdering av vederbörandes sätt att fullgöra uppgifterna i den befattning som han innehar och en bedömning av hans lämplighet för mera kvalificerade uppgifter. Föreskrifter för verkställigheten av denna förordning meddelas av överbefälhavaren.

I överbefälhavarens kungörelse om vitsord inom försvarsmakten (FFS 1983:59) finns närmare bestämmelser i ämnet. Vitsord avges, såvitt nu är i fråga, vid slutet av vitsordsår, som löper från och med den 1 oktober till och med den 30 september. Försvarsgrenschef bestämmer vilka chefer som skall avge vitsord. Den bedömde skall delges vitsord av siste vitsordssättande chef vid verksamhetsställe eller av chef enligt försvarsgrenscheferns bestämmande. Delgivning skall ske snarast efter det att samtliga chefer avgivit vitsord, inom bl. a. marinen dock senast den 20 december. Sådan delgivning skall om möjligt ske vid personligt sammanträffande, eljest genom försändning av kopia av vitsord. Erinran mot vitsord skall framställas inom tre veckor från delgivningen.

Frågor angående vitsord behandlas även i "Chefers för marinen anvisningar angående vitsord och tjänstgöringsomdöme för personal ur marinens personalkårer" (Persplan 147:61622). Där i anges vilka chefer som har att avge vitsord i det enskilda fallet. Enligt punkt 7.1 "Avgivande av vitsord" gäller vidare bl. a. följande:

Siste vitsordssättande chefs vid verksamhetsställe preliminära vitsord skall hållas tillgängligt för den bedömde. Tillfälle skall därefter beredas företrädare för vederbörlig lokal arbetstagarorganisation att till chefen framföra synpunkter, som kan ha betydelse för vitsordssättningen. Sådana synpunkter kan avse såväl allmänna förhållanden som enskilda personer.

Preliminära vitsord får, enligt siste vitsordssättande chefs vid verksamhetsställe bestämmande, hållas tillgängliga av underställd chef. — Sedan åtgärder enligt ovan vidtagits, avger siste vitsordssättande chef vid verksamhetsställe slutligt vitsord. Företrädare för vederbörlig lokal arbetstagarorganisation får till vitsord foga särskilt yttrande.

Det nu citerade avsnittet innebär en upprepning av en motsvarande bestämmelse i överbefälhavarens kungörelse.

Delgivning av vitsord behandlas i punkt 7.3:

Vitsord delges den bedömde av siste vitsordsavgivande chef vid verksamhetsställe eller av chef enligt dennes bestämmande. — — — Delgivning sker dessutom senast 20 december genom tilldelning av kopia på vitsordet genom personalkårchef's försorg.

Enligt punkt 7.4 "Handläggningssång i stort" skall delgivning av slutligt vitsord ske senast den 30 september genom siste vitsordssättande chefs försorg.

Regelsystemet kan alltså sammanfattas så att den bedömde skall delges det *slutliga* vitsordet *dels* senast den 30 september av siste vitsordssättande chef eller annan chef enligt dennes bestämmande, *dels* senast den 20 december genom personalkårchef's försorg.

I anledning av en uppgift från Sixten Svensson om att han först i februari 1987 fått kännedom om samtliga chefs vitsord har CM efter remiss besvarat följande frågor:

1. Har Sixten Svensson genom örlogsbasens försorg delgivits det slutliga vitsordet, innefattande samtliga vitsordssättande chefs vitsord? — När och hur skedde det i så fall?

2. Om sådan delgivning inte skett, vad är orsaken?

3. Har personalkårchefen översänt kopia av vitsordet till Sixten Svensson i enlighet med CM:s anvisningar? — När har det i så fall skett?

CM har lämnat följande svar:

"1. Sixten Svensson har ej 'aktivt' delgivits det slutgiltiga vitsordet, innefattande samtliga vitsordssättande chefs vitsord.

2. Praxis, på flertalet av marinens myndigheter, är att vitsordet hålls tillgängligt för den bedömde under tid som regleras i tjänstemeddelande. Så har skett även i detta fall.

3. Personalkårchefen har översänt kopia av vitsordet till Sixten Svensson i enlighet med CM anvisningar, dock har av olika skäl tiden 20 december ej kunnat innehållas. Utsändandet av de ca 1 500 vitsordskopiorna påbörjades januari -87."

Sixten Svensson har förklarat, att han inte har någon kännedom om den praxis som CM sålunda hänvisar till.

Mot bakgrund av det som nu upptagits kan jag konstatera följande. Siste vitsordssättande chef har över huvud inte ombesörjt, att Sixten Svensson delgivits det slutliga vitsordet i enlighet med gällande bestämmelser, dvs. vid personligt sammanträffande eller genom försändning av kopia av vitsord. Den tillämpade ordningen att hålla vitsordet tillgängligt för den bedömde syns närmast överensstämma med vad som gäller beträffande preliminärt vitsord. Uppgiften om att personalkårchefen påbörjat utsänd-

ning av vitsordskopiorna i januari 1987 är väl förenlig med vad Sixten Svensson uppgivit om att han erhållit del av det slutliga vitsordet i februari, dvs. närmare två månader efter den i bestämmelserna angivna sista dagen, eller den 20 december.

Sixten Svenssons erinran mot vitsordet har av CM remitterats till de chefer som avgivit vitsordet samt, sedan dessa avgivit yttrande och Sixten Svensson haft tillfälle att bemöta vad de anför, till flottans centrala antagningsnämnd. CM har anför, att denna nämnd sammanträder en gång årligen, och att Sixten Svenssons ärende skulle behandlas vid nämndens sammanträde i april 1988.

Det är givet, att ett vitsord som det nu aktuella snabbt förlorar i aktualitet. Om den bedömdes möjlighet att framställa erinran mot ett vitsord som han upplever som orättvist skall få reell betydelse, är det därför angeläget, att hans erinran behandlas så snabbt som möjligt. Det innebär, att en behandling av ärendet i flottans centrala antagningsnämnd om möjligt bör ske vid det nämndens sammanträde som äger rum närmast efter vitsordsårets utgång.

Om Sixten Svensson delgivit vitsordet i föreskriven ordning, är det sannolikt, att hans erinran kunnat behandlas vid flottans centrala antagningsnämnds sammanträde år 1987. CM hade då kunnat slutbehandla ärendet cirka ett år tidigare än som nu blivit fallet. Mot denna bakgrund finner jag anledning att se med visst allvar på de brister som vidlåder myndigheternas agerande i fråga om delgivningen av det aktuella vitsordet. Det förhållandet, att den inom örlogsbasen tillämpade ordningen, enligt vad CM uppgivit, överensstämmer med praxis hos flertalet av marinens myndigheter, förstärker denna uppfattning. Jag förutsätter, att CM vidtar åtgärder i syfte att förebygga uppkomsten av sådana negativa konsekvenser för den bedömde som detta ärende påvisat.

Jag tillställer överbefälhavaren en kopia av detta beslut för kännedom.

Taxering och uppbörd

Myndighetsåtgärder vid husrannsakan och hämtning till förhör samt uttalanden i revisionspromemorior. Uttalanden om bl. a.

- förutsättningar för husrannsakan;
- sakkunnig taxeringsrevisors medverkan vid husrannsakan;
- fotografering som en ersättning för förvarstaggande enligt betalningssäkringslagen;
- kritik mot en bolagsrevisor intagen i revisionspromemoria rörande bolaget;
- revision av ett bolag har inletts i samband med husrannsakan avseende andra bolag

(Dnr 28-1984, 171-1984 och 1728-1984)

ChefsJO Eklundh meddelade den 2 december 1988 ett beslut, som här återges med vissa smärre justeringar.

1 Bakgrund

Hasse Haglund och Göte Jonasson har tillsammans ägt ett aktiebolag. Bolaget har haft flera namn. Som revisor i bolaget har bl. a. auktoriserade revisorn Bertil Boberg hos Hagström & Sillén AB fungerat.

Hasse Haglund har också varit ägare i en koncern bestående av åtminstone tre aktiebolag, vilka bytt namn vid olika tillfällen. Under olika tidsperioder har Bertil Boberg varit revisor också i dessa bolag.

Samtliga dessa företag – liksom några ytterligare – har varit föremål för granskningsåtgärder från skattemyndigheternas sida; främst av revisionsenheten vid länsstyrelsen i Värmlands län. Även polis och åklagare har varit inblandade och det har företagits en samordnad aktion mot flera personer och bolag med bl. a. husrannsakan i Haglunds och Jonassons hem och på Hagström & Sillén AB:s kontor i Karlstad.

2 Anmälningarna

2.1 Göte Jonassons anmälan

Denna anmälan avser en husrannsakan i Jonassons bostad som företogs på morgonen den 29 november 1983.

Vid denna deltog två personer från kriminalpolisen i Karlstad och två personer från länsstyrelsens revisionsenhet av vilka den ene var länsrevisorn Lars Glennert. Enligt Jonasson genomsökte de två tjänstemännen från länsstyrelsen mycket noggrant hans bostad. En av polismännen förde beslagsprotokoll och de övriga tre som deltog i husrannsakan letade efter

handlingar i lådor och bland Jonassons privata papper. Bl. a. satt Glennert i Jonassons skrivbordsstol och genomsökte hans skrivbordslådor. Vidare granskade Glennert de handlingar som lämnades fram av de övriga. Sedan husrannsakan pågått ungefär en halvtimme kom Jonassons juridiska ombud, advokaten Svante Linderberg, till platsen, tillkallad av Jonasson. På frågor av ombudet framkom att det var fråga om misstänkt skattebedrägeri avseende ett bolag vid namn Rentex Leasing AB där Jonasson var delägare och att endast handlingar som avsåg detta bolag skulle tas i beslag. Det visade sig emellertid att en stor del av de handlingar som tagits om hand inte hade med Rentex Leasing AB att göra utan bl. a. avsåg ett bolag vid namn Ilanda Försäljnings AB, fortsättningsvis IFAB, som ägdes av Jonasson. Sedan detta påpekats lämnade en av polismännen tillbaka de handlingar som inte gällde Rentex Leasing AB. Sedan husrannsakan avslutats visade Glennert emellertid upp ett revisionsförordnande som avsåg IFAB och begärde att ändå få IFAB-handlingarna. Eftersom Jonasson inte ville ha någon representant för länsstyrelsens revisionsenhet sittande i huset tillät han att Glennert tog med sig handlingarna. Jonasson medtogs därefter till polishuset för förhör. Han fick därvid besked om att polisen skulle återvända och ta hand om samtliga de handlingar som från början hade tagits om hand.

Jonasson avslutar med att ställa följande frågor.

1. Vid en husrannsakan som företas på grund av misstanke om skattebrott brukar samarbete äga rum mellan polisen och länsstyrelsens revisionspersonal. Äger då länsstyrelsens representanter utföra den faktiska eftersökningen i bostaden, dvs. handgripligen gå igenom lådor, pärmar, bokhyllor m. m. eller skall detta ombesörjas av de tjänstgörande polismännen?

2. Äger man vid husrannsakan och beslag som enligt beslut avser ett specifikt bolag även medtaga andra handlingar som inte avser detta bolag?

3. Är det riktigt att en representant för länsstyrelsen lämnar fram ett revisionsbeslut och ber att få ta med sig handlingar rörande de bolag beslutet avser i en situation där han är med vid en husrannsakan som teknisk hjälpredda åt polisen? Får den skattskyldige därvidlag skäligt rådrum eller är det i en sådan situation möjligt att ge adekvata och välövervägda svar?

4. Revisioner har pågått i olika omgångar i mina och min kompanjons bolag. Vi har hela tiden ställt upp och låtit den som begärt att få se handlingar ta del av dessa. Är det då riktigt att fatta beslut om hämtning till förhör med allt vad detta innebär av psykisk påfrestning? Samtidigt företogs motsvarande åtgärder hos kollegan Hasse Haglund samt husrannsakan och beslag hos samtliga driftställen och hos den auktoriserade revisors som vi anlitat.

2.2 *Hasse Haglunds anmälan*

Också denna anmälan gäller en husrannsakan. Den ägde rum den 29 november 1983 hos Haglund och genomfördes av kriminalinspektören Folke Åslev och länsrevisorerna Arne Nilsson. Orsaken till husrannsakan var misstanke om skattebrott avseende ett bolag vid namn Prisab Försäljnings AB, fortsättningsvis kallat Prisab, ägt av Haglund. Ingen anmärkning

riktas mot Åslevs uppträdande. Nilsson uppträdde däremot enligt Haglund inte som särskild sakkunnig utan som polisman. Utan att ha Åslevs tillåtelse fotograferade han hela inredningen i Haglunds bostad. Han letade vidare igenom Haglunds och dennes hustrus garderob. Han letade också igenom Haglunds hustrus underkläder. Haglund var inte närvarande vid hela husrannsakan eftersom han blev hämtad till polisstationen för förhör som pågick hela dagen. 1 december 1983 fick Haglund veta att Nilsson vid tillfället för husrannsakan i sin besittning hade ett beslut om revision hos Haglund daterat den 7 oktober 1983. När Haglund efter husrannsakan försökt få tag på olika handlingar som togs i beslag den 29 november 1983 har det visat sig att en del av dessa fanns hos revisionsenheten vid länsstyrelsen.

Haglund avslutar sin anmälan med att ställa följande frågor.

1. Jag har inte vid något tillfälle försökt undandra mig att lämna upplysningar till skattemyndigheten under den tid som tvist om mervärdeskatte-deklarationerna pågått. Trots detta väljer åklagaren att vidta husrannsakan och utan föregående kallelse hämta mig till förhör samt lägga beslag på ett flertal handlingar. Min fråga är nu om det är riktigt att åklagaren får vidta sådana åtgärder tvångsvis utan att jag först får tillfälle att frivilligt överlämna handlingarna eller frivilligt inställa mig till förhör? Jag har ju i tidigare skede i förhållande till skattemyndigheterna inte på något sätt undandragit mig att lämna uppgifter. Åklagaren kan därför inte heller ha fog för någon misstanke om att jag skulle försöka undansticka handlingar eller obstruera utredningen.

2. Är det riktigt att länsrevisorn Arne Nilsson i sin egenskap av sakkunnig till polisen äger på eget bevåg ta fotografier av mitt hem utan att dessa fotografier avses komma till användning i polisutredningen? Om Arne Nilsson förfarit felaktigt är det min bestämda önskan att den filmrulle som användes vid tillfället förstörs.

3. Är det riktigt att Arne Nilsson, som tekniskt sakkunnig, får utan polisens särskilda tillstånd vidta egna undersökningsåtgärder och leta i min hustrus tillhörigheter?

4. Har polisen rätt att från det material som beslagtogs vid husrannsakan till revisor vid länsstyrelsen lämna ut material av betydelse för utredningen rörande brott?

5. Är det i överensstämmelse med lagen att länsrevisorn Arne Nilsson till mig överlämnar beslut om revision först två månader efter det att beslutet fattats?

2.3 Hagström & Sillén AB:s anmälan

Hagström & Sillén AB (Hagströms) är ett auktoriserat revisionsbolag med kontor på ett flertal platser i landet. Auktoriserade revisorn Bertil Boberg tjänstgör vid Hagströms kontor i Karlstad.

Ulf Gometz har för Hagströms räkning framfört att Hagströms och Boberg utsatts för osaklig och felaktig kritik i revisionspromemorior som upprättats vid dåvarande skatteavdelningen. Vidare har skattechefen där gett in en anmälan mot Boberg enligt 22 § förordningen (1973:221) om auktorisation och godkännande av revisorer (revisorsförordningen) till kommerskollegium. Den anmälan uppfyller inte de krav på saklighet och opartiskhet som bör uppställas.

Som en bakgrund uppges i anmälan detta. Boberg var tidigare revisor i Prisab. Hasse Haglund ägde till den 31 augusti 1982 aktierna i det bolaget. Prisab försattes på egen begäran i konkurs den 25 mars 1983. Under 1983 företogs taxeringsrevision beträffande Prisab och Haglund av länsrevisorerna Lennart Sennmark och Lars Glennert vid länsstyrelsen i Värmlands län. Resultatet redovisades i en revisionspromemoria den 5 oktober 1983.

Boberg var tidigare också revisor i Tärningen, i vilket bolag Haglund också hade intressen. Under 1983 företogs partiell taxeringsrevision av detta bolag av länsrevisorerna Ragnar Kaiding och Lars Glennert och resultatet redovisades i en revisionspromemoria den 12 oktober 1983.

Till anmälan har fogats kopior av revisionspromemoriorna.

2.3.1 Ekonomiska mellanhavanden mellan Hagström och Prisab

I revisionspromemorian redogörs för de ekonomiska mellanhavandena mellan Prisab och Hagströms. Bl. a. omnämns att betalningsvillkoren ändrats i mars 1983. Sennmark och Glennert anför därvid att de finner det mycket märkligt att revisionsbyrån, med full insyn i bolagets ställning, kräver och mottar betalning på sätt som skett. De tillägger vidare att de anser att återvinning kan ske med stöd av 30 § konkurslagen.

Enligt Hagströms har Sennmark och Glennert genom det sätt på vilket de utformat revisionspromemorian gjort uttalanden av moraliserande innebörd om Hagströms, innebärande att Hagströms i ond tro medverkat i en otillbörlig rättshandling. Frågan om återvinning saknade relevans för skattefrågan och skulle oberoende av länsrevisorernas påpekande bli föremål för närmare utredning av konkursförvaltaren. Det saknades således skäl att över huvud taget beröra frågan om återvinning i promemorian. Om Sennmark och Glennert ändå ansåg det befogat att avhandla saken i promemorian, borde de ha undvikit att moralisera och i stället inskränkt sig till att rent allmänt påpeka att det borde utredas huruvida transaktionerna var återvinningsbar. Hagströms bestrider bestämt att någon otillbörlighet förelåg beträffande den aktuella rättshandlingen. Att så inte var fallet torde inte minst resultatet av uppgörelsen med konkursförvaltaren utvisa.

2.3.2 Påståenden om Bobergs agerande i Prisab

I en bilaga till revisionspromemorian rörande Prisab omnämns Bertil Boberg och hans agerande på flera ställen enligt följande.

– Boberg anges som den av de två revisorerna som i praktiken utfört revisionen och som deltagit vid bankkontakter och MBL-förhandlingar i anledning av vissa företagsöverlåtelser (s. 2).

– Boberg har påpekat att likvidationsbalansräkning borde upprättas samt att han till följd av ändrat bokslut avgett en omskriven revisionsberättelse vari han avstyrker fastställandet av resultat- och balansräkningen (s. 3).

– Boberg har gjort bedömningar av vissa tillgångsposter enligt tre note-

ringar, samt på nytt avstyrkt fastställande av resultat- och balansräkningen (s. 4).

- Boberg har bedömt reversfordringar (s. 5).
- Boberg har också varit revisor i Tärningen (s. 8).

Eftersom inga anmärkningar mot Boberg har framställts vid dessa noteringar kommer det enligt Hagströms uppfattning som en fullständig överraskning när revisorerna säger följande i sammanfattningen på s. 12:

Avslutningsvis vill vi framhålla att det förefaller oss synnerligen anmärkningsvärt att en auktoriserad revisor gör en så långtgående konsultinsats i klientföretagen och frågan om dess överlåtelser att denne i praktiken blir medansvarig i väsentliga beslut och därmed inte längre bibehåller sin oberoende ställning. Än betänkligare blir förhållandet när klientföretagens överlåtelser visar sig genomförda på osunda villkor innefattande överträdelser av bl. a. aktiebolagslagen

Det sist anförda innefattar en mycket allvarlig kritik mot Boberg som auktoriserad revisor. Hagströms framhåller vidare att skrivsättet har en starkt moraliserande innebörd och närmast för tanken till en straffrättslig bedömning. Det anförda saknar vidare relevans för skattefrågan och borde – oavsett om det fanns fog för synpunkterna eller ej – inte ha tagits med i revisionspromemorian.

Denna kritik mot Boberg har inte föregåtts av att man har berett honom tillfälle att försvara sig mot anklagelserna. Det har inte ens förelegat någon garanti för att han skulle komma att underrättas om kritiken. En revisionspromemoria är visserligen en hemlig handling, men den kan ändå få viss spridning, då den skattskyldige torde disponera över dess sekretess. Det förelåg enligt Hagströms bedömning risk för att den allvarliga kritiken kan komma ut till en vidare krets och där stå oemotsagd.

2.3.3 Redovisning av moms i Tärningen

Den 12 oktober 1983 skrev länsrevisorerna Kaiding och Glennert en promemoria angående partiell skatterevision av Tärningen i Karlstad AB, tidigare benämnt Rentex Leasing AB, ett bolag som ägdes till lika delar av Haglund och Jonasson, och vars revisor var Boberg. Revisionen utfördes på begäran av länsstyrelsen i Malmöhus län och inskränkte sig till att avse en större försäljning av fordon till ett Malmöföretag.

I ett avsnitt 10 med rubriken "Kommentar till revisorns utredning" anförs bl. a. att en utredning om hur vissa mervärdeskattetransaktioner skulle bokföras och som utförts av revisorn är felaktig i flera avseenden, att vad som föreslås i utredningen ter sig oförklarligt samt att det framstår som egendomligt att revisorn biträtt bolagsägarnas felaktiga uppfattning att de oredovisade alfärshändelserna skulle ta ut varandra i mervärdeskattehänseende.

I denna del har Hagströms anført bl. a. detta. Vid ett sammanträde, där bl. a. Glennert och Boberg deltog, frågade Kaiding om Hagströms kunde åta sig att utreda den ifrågasvarande transaktionen ytterligare samt lämna

ett förslag till hur transaktionen och mervärdeskatten skulle bokföras i Tärningen för att in- och utgående mervärdeskatt skulle uppgå till lika stora belopp. På uttrycklig fråga från Boberg bekräftade Kaiding att utredningen skulle utmytna i ett nollresultat för Tärningen beträffande den aktuella transaktionen. En utredning genomfördes därefter med den begärda inriktningen av Bobergs medarbetare Mats Gustafsson. Där sadades i ingressen att "undertecknad (har) av länsrevisor Ragnar Kaiding fått i uppdrag att utreda ifrågakarande transaktioner ur mervärdeskattepliktig synvinkel samt lämna sådant förslag till lösning av bokföringsproblematiken att mervärdeskatten avseende inköp och försäljning av nämnda bilar ur Rentex Leasing AB:s synvinkel blir plus minus noll". Promemorian är daterad "1983-09-20", och det togs inte ställning till om förfarandet var korrekt eller inte.

För att ytterligare visa att Kaiding lämnade de nämnda direktiven har Hagströms sänt med ett intyg av den 16 januari 1984, enligt vilket Haglund, Jonasson och Gustafsson intygar att en av Boberg lämnad redogörelse för vad som förekom vid sammanträffandet, och som innehåller ungefär vad som återgetts ovan, är korrekt.

Hagströms anför avslutningsvis att Kaiding och Glennert, trots att de sålunda var medvetna om bakgrunden till utredningen och dess inriktning, i promemorian har anfört kritik mot Boberg för ett agerande som stod i överensstämmelse med de av Kaiding lämnade direktiven.

2.3.4 Anmälan till kommerskollegium

Skattechefen Olof Östlund gjorde den 30 mars 1984 en anmälan till kommerskollegium enligt 22 § revisorsförordningen. Till stöd för sin anmälan bifogade och åberopade han en promemoria upprättad av Sennmark och Glennert den 30 mars 1984.

Enligt Hagströms innehåller denna promemoria flera osakligheter och felaktigheter, och man kommenterar närmare två avsnitt:

Under p. 2 i promemorian anförs att Boberg aktivt medverkat till att i revisionspromemorian beskrivna företagsöverlåtelser kunnat genomföras. Som stöd härför åberopas två fakturor som anges avse debitering för denna medverkan. De åsyftade företagsöverlåtelserna torde avse de tre företag som omnämns på sid. 1 i underbilagan till bilaga 1, nämligen Prisab, Babab och Uddby. En genomläsning av de båda fakturorna visar att de utställts på Rentex Leasing AB och avser detta bolags förvärv av dotterbolag i Jönköping. Fakturorna har således inget att göra med överlåtelser av aktier eller tillgångar i Prisab, Babab eller Uddby. Den närmare bakgrunden till fakturorna framgår av Bobergs remissvar till Kommerskollegium, bilaga 6.

Sennmark och Glennert har på denna punkt gjort sig skyldiga till ren osaklighet.

Under p. 7 i promemorian påstås att Boberg biträtt Haglund vid "en del av" de företagsköp och försäljningar som genomförts, "vilket utvisas av att han bevittnat köpekontrakten". Till styrkande härav har bifogats sista sidan av två avtal, där Boberg bevittnat avtalsparternas namnteckningar.

Den omständigheten att en person bevittnat parternas namnteckning på

ett avtal, medför inte nödvändigtvis att han också biträtt ena parten vid den rättshandling som avtalet reglerar. Anmärkningen mot Boberg att han biträtt vid "en del av" de företagsköp och försäljningar som genomförts är så obestämd att det inte klart framgår vad som läggs Boberg till last. De båda avtalen avsåg varken Prisab, Babab eller Uddby, se Bobergs remissvar till Kommerskollegium, bilaga 6. Boberg biträdde inte heller Haglund på klandervärd sätt vid någon av de båda aktuella rättshandlingarna.

Senmark och Glennert har även på denna punkt gjort sig skyldiga till osaklighet.

2.3.5 Hagströms avslutande kommentarer

Hagströms ger i slutet av sin anmälan följande kommentar.

De berörda befattningshavarna vid länsstyrelsens skatteavdelning har drivit saken mot Boberg med stor kraft och energi. Hagströms har svårt att frigöra sig från misstanken att personliga aversioner mot Boberg har fått påverka handläggningen i sådan mån att saklighet och opartiskhet fått vika. Det är angeläget att JO med kraft reagerar när en enskilds rätt träds för när på det sätt som skett i Bobergs fall.

3 Utredning

Ärendena utreddes. Svar och skrivelser kom in från skattechefen och personal vid länsstyrelsen i Värmlands län, länsåklagarmyndigheten i Värmlands län, berörda polismän vid polismyndigheten i Karlstad, Haglund, Jonasson, Jonassons ombud och offentliga försvarare, advokaten Svante Linderberg, och Hagströms.

Kommerskollegium avgjorde tillsynsärendet den 24 oktober 1985. Slutsatsen blev att kollegiet efter genomgång av ärendet inte i något avseende fann skäl till kritik mot Boberg för att denne skulle ha avvikit från god revisorssed. I ett avseende fann dock kollegiet att Boberg lämpligen bort förfara på annat sätt än han gjort. Det gällde en fråga om datering av revisionsberättelse.

4 Bedömning

4.1 Inledning

Jag har valt att behandla samtliga de anmälningar som har refererats i det föregående i ett och samma beslut, eftersom de alla avser samma kontrollaktion från myndigheternas sida. Jag har vid min genomgång begränsat mig till de viktigaste av de många olika frågor som aktualiseras i de tre ärendena.

Det kan finnas anledning att inledningsvis erinra om att länsåklagarmyndigheten i Värmlands län ersatts av regionåklagarmyndigheten i Karlstad och att länsstyrelsernas skatteavdelningar sedan den 1 januari 1987 bildar självständiga länskattemyndigheter. Den följande framställningen utgår emellertid från den organisation som gällde vid tiden för de aktuella händelserna.

4.2 Förutsättningarna för tvångsåtgärderna den 29 november 1983

Både Jonasson och Haglund har ifrågasatt det riktiga i förundersökningsledarens beslut om husrannsakan hemma hos dem och om hämtning av dem till förhör utan föregående kallelse. De har därvid framhållit att de i tidigare skeden av de aktuella skatteutredningarna utan invändningar svarat på frågor och tillhandahållit handlingar.

Reglerna om husrannsakan finns i 28 kap. rättegångsbalken (RB), där förutsättningarna för husrannsakan för eftersökande av föremål – reell husrannsakan – anges i 1 § och förutsättningarna för husrannsakan för eftersökande av personer – personell husrannsakan – läggs fast i 2 §.

Det är här fråga om reell husrannsakan. Av 1 § första stycket framgår att en grundläggande förutsättning för sådan husrannsakan är att det förekommer anledning att det har förövats ett brott som kan följas av fängelse. Husrannsakan kan företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe och avse eftersökande av föremål som är underkastade beslag eller i övrigt till utrönande av omständigheter som kan ha betydelse för utredning om brottet.

I andra stycket anges ytterligare förutsättningar för att husrannsakan skall få äga rum. Hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan företas bara om brottet har förövats hos honom, om den misstänkte gripits där eller om det annars förekommer synnerlig anledning att föremål som är underkastat beslag skall anträffas eller annan utredning vinnas om brottet. Om inte något av de i lagregeln uppräknade specialfallen föreligger krävs således för att husrannsakan skall kunna företas hos någon att denne skäligen kan misstänkas för det brott som föranlett åtgärden.

Reglerna om hämtning till förhör utan föregående kallelse finns i 23 kap. 7 § andra stycket RB som har följande lydelse:

Utan föregående kallelse må den som uppehåller sig inom en väglängd av femtio kilometer från den plats, där förhör skall hållas, hämtas till förhöret, om undersökningen avser brott, varå fängelse kan följa, och det skäligen kan befaras, att han ej skulle hörsamma kallelse eller i anledning av kallelse skulle genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvåra utredningen.

Utöver den grundläggande förutsättningen för en tvångsåtgärd att den måste ha stöd i lag vill jag erinra om att myndigheterna också har att beakta de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna. Den första av dessa kan kortfattat sägas innebära att tvångsåtgärden inte skall företas om den inte framstår som nödvändig med hänsyn till syftet med åtgärden. I proportionalitetsprincipen ligger att myndigheten inte skall använda större tvång än som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt.

Frågan om någon kan anses som skäligen misstänkt för ett visst brott är en bedömningsfråga där det finns visst utrymme för olika försvarbara ståndpunkter. Detsamma gäller uppenbarligen frågan om det skäligen kan befaras att en viss person skall försvåra utredningen genom vissa typer av åtgärder. Av länsåklagarmyndighetens yttrande hit framgår att beslutet om

husrannsakan och hämtning till förhör hade föregåtts av överväganden och diskussioner på grundval av det föreliggande utredningsmaterialet samt att man därvid hade kommit fram till att Haglund som företrädare för Prisab Försäljnings AB och Rentex Leasing AB och Jonasson som företrädare för sistnämnda aktiebolag var skäligen misstänkta för grovt skattebedrägeri samt att det skäligen kunde befaras att de skulle försvåra utredningen om de kallades till förhör.

Utredningen hos JO ger inte stöd för ett konstaterande att besluten om husrannsakan och hämtning till förhör utan föregående kallelse varit olagliga eller i övrigt oriktiga. Jag ställer mig emellertid frågande till uttalandet i länsåklagarmyndighetens yttrande, att det i fråga om de två företag som nämndes i beslutet förelåg skäligen misstanke mot Haglund och Jonasson, men att misstankarna även i fråga om de övriga företagen var tillräckligt starka för att motivera ett beslut om husrannsakan. Som jag redan nämnt får – om inte något av de i 28 kap. 1 § andra stycket RB nämnda specialfallen föreligger – husrannsakan inte företas hos någon om inte nivån ”skäligen misstanke” uppnåtts. Vidare framgår direkt av lydelsen av beslutet om husrannsakan att detta var grundat enbart på misstankarna om de brott som kunde hänföras till Prisab och Rentex Leasing AB och således bara avsåg utredning om dessa brott. En annan sak är att det någon gång kan bli aktuellt att i samband med en husrannsakan också ta i beslag påträffade handlingar och andra föremål av betydelse för utredningen av något annat brott än det som föranlett beslutet om husrannsakan.

Jag vill avslutningsvis tillägga att länsåklagarmyndighetens bedömning att det var fråga om nivån ”skäligen misstanke” lämpligen hade kunnat komma till direkt uttryck i beslutet om husrannsakan.

4.3 Länsrevisorn Glennerts deltagande i husrannsakan hos Jonasson

Utredningen här ger inte stöd för uppgiften att de två närvarande länsstyrelsetjänstemännen genomsökt Jonassons bostad. Det framgår däremot att länsrevisorn Glennert suttit vid skrivbordet i kontorsrummet på andra våningen och gått igenom handlingarna på bordet samt själv öppnat och gått igenom skrivbordslådorna, medan den ansvarige polismannen satt på andra sidan av skrivbordet och förde beslagsprotokollet.

De yttranden som avgetts av de berörda myndigheterna ger vid handen att dessa har klart för sig att en länsrevisor som i egenskap av sakkunnig deltar i en husrannsakan inte får utföra polisiära uppgifter såsom eftersökning av handlingar och andra föremål.

Det går uppenbarligen inte att dra en alldeles klar skiljelinje mellan sådana eftersökningsåtgärder som endast får företas av polismän och den genomgång av påträffat material som är den sakkunniges uppgift. Det kan t.ex. framstå som onödigt formalistiskt att kräva att en polisman går igenom samtliga papper i en pärm med bokföringshandlingar innan han lämnar över den till revisorn för granskning. Eftersom det här är fråga om en begränsning av den enskildes grundlagsskyddade rättigheter måste å andra sidan gälla att var och en av de deltagande myndighetsföreträdarna bemödar sig om att inte gå över gränsen för vad som gäller för hans uppgift

i sammanhanget. Detta innebär att varje funktionär som tar del i en husrannsakan måste ha sin egen roll klar för sig och uppträda i överensstämmelse med denna. Den omständigheten att vissa kontrollåtgärder måste genomföras på ett sätt som av de deltagande myndighetsföreträdarna kan uppfattas som omständligt och onödigt tidskrävande är inte något godtagbart skäl för att frångå gällande befogenhetsfördelning. Jag delar således inte skattechefens bedömning när han i sitt yttrande hit ifrågasätter om en strikt genomförd rollfördelning verkligen ligger i den kontrollerades intresse.

Enligt min mening var Glennert mer aktiv vid husrannsakan hos Jonasson än vad hans roll i sammanhanget medgav. Jag tänker då främst på det förhållandet att det var han som öppnade och gick igenom skrivbordslådorna. Detta är en åtgärd som endast bör företas av polispersonal, bl. a. av det skälet att en skrivbordslåda kan tänkas innehålla för den aktuella brottsutredningen helt ovidkommande material, t. ex. privatbrev och personliga föremål. Jag kan således inte ansluta mig till länsåklagaren Ljungwalls inställning i frågan sådan den redovisats i hans yttrande hit.

Det finns anledning att i detta sammanhang också något gå in på frågan om förfarandet vid utväljandet av handlingar för beslag.

Av utredningen framgår att revisorerna pekade ut de handlingar som de ansåg vara intressanta och att dessa sedan togs om hand av polismännen. Sedan advokaten Svante Linderberg kommit till platsen och ifrågasatt omfattningen av det hopsamlade materialet gick kriminalinspektören Mats Jonsson igenom handlingarna och sorterade bort dem som inte gällde Rentex Leasing AB.

Detta händelseförlopp leder närmast till den slutsatsen att Jonsson inte i sin egenskap av ansvarig polisman gjort någon egen bedömning i frågan om vad som skulle tas i beslag utan de facto helt överlämnat detta till revisorerna. Enligt min mening står ett sådant handlande inte i överensstämmelse med den uppgiftsfördelning mellan polismän och anlidade sakkunniga som bör gälla. Att de bedömningar som det här var fråga om inte krävde särskild sakkunskap framgår också av att Jonsson sedan själv sorterade bort de handlingar som enligt hans mening inte borde tas i beslag.

4.4 Delgivningen av revisionsbeslutet i samband med husrannsakan hos Jonasson

Enligt uppgifter som lämnats av Jonasson, Linderberg och Jonsson avsåg flera av de handlingar som sorterades bort från de först omhändertagna handlingarna det av Jonasson ägda bolaget IF AB. Av utredningen framgår vidare att Glennert sedan husrannsakan avslutats lämnade över ett beslut om revision av IF AB till Jonasson och begärde räkenskapsmaterial beträffande detta bolag, ett material som Jonasson också överlämnade till Glennert. Glennert har försin del uppgett att inga av de handlingarsom han tog med sig med stöd av revisionsbeslutet fanns med bland de handlingarsom först hade samlats ihop och sedan sorterats bort under husrannsakan. Jonasson och Linderberg har däremot uppfattat situationen så att Glennert återopade

revisionsbeslutet för att få tillgång till handlingar som Jonsson undantagit från beslaggenom att sortera bort dem från de handlingar som inledningsvis hade valts ut. Enligt min mening saknar det betydelse huruvida det förhåller sig på det ena eller det andra sättet. Den intressanta frågan är i stället om man över huvud taget kan godta Glennerts åtgärd att åberopa ett revisionsbeslut i samband med en husrannsakan där han deltog som sakkunnig åt polisen.

De regler som här är av intresse finns i 56 och 58 §§ taxeringslagen. Några regler om när och hur den skattskyldige skall underrättas om ett revisionsbeslut finns inte. Däremot föreskrivs i 56 § 3 mom. andra stycket att den som meddelar ett beslut om taxeringsrevision har rätt att när det behövs bestämma tid och plats för revisionen. Av 56 § 2 mom. första stycket framgår vidare att den som har att verkställa taxeringsrevisionen har rätt att genast ta del av handlingar som skall granskas.

Den granskade personens skyldigheter i samband med revision anges härutöver i 56 § 2 mom. andra stycket. Det föreskrevs där i lagrummets lydelse föreden 1 januari 1988 att den hos vilken revisionen sker är skyldig att tillhandahålla de handlingar och lämna de upplysningar som behövs för verkställandet av revisionen, att lämna tillträde till de lokaler som används i verksamheten samt att lämna det biträde som behövs för granskning av handlingar och varulager samt maskiner och andra inventarier avsedda för stadigvarande bruk samt för kassainventering. Om någon hos vilken revision enligt meddelat beslut skall äga rum inte fullgör sina förpliktelser enligt 56 § 2 mom. kan den som har beslutat om revisionen förelägga honom vite med stöd av 58 §.

Ytterligare möjligheter för den granskande myndigheten att komma åt handlingar och andra bevismedel öppnas genom reglerna i bevissäkringslagen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att taxeringslagen integretdet möjligt för den som skall verkställa revisionen att omedelbart tvinga sig in hos den som är föremål för denna. Tillträde till utrymmen och förvarföretersökning av handlingar och andra bevismedel med stöd av bevissäkringslagen kräver beslut av granskningsledaren eller länsrätten. Besluten verkställs av kronofogdemyndigheten eller granskningsledaren. Beslut om eftersökning i privata utrymmen eller förvar får fattas endast av länsrätten och verkställas bara av kronofogdemyndigheten.

Genom att åberopa revisionsförordnandet beträffande IFAB i samband med husrannsakan hos Jonsson har Glennert således fått del av räkenskaps-handlingar för IFAB i en ordning som inte hade varit möjlig enligt vare sig taxeringslagen eller bevissäkringslagen. Ett förfarande av detta slag kan inte anses godtagbart, och saken hade inte blivit mycket bättre om Glennert hade visat upp revisionsförordnandet redan vid husrannsakan inledning. Enligt min mening borde han i stället ha framställt den på revisionsbeslutet grundande begäran att få ta del av IFAB-handlingarna vid något annat tillfälle, så att revisionen klart hade framstått som åtskild från husrannsakan.

4.5 Länsrevisorn Arne Nilssons deltagande i husrannsakan hos Haglund

Haglund har i sin anmälan hävdat att Nilsson tagit aktiv del i eftersökningarna hemma hos honom, en uppgift som har tillbakavisats av såväl kriminalinspektören Folke Åslev som Nilsson själv. I detta läge lämnar jag frågan.

4.6 Fotograferingen hos Haglund

Om det är fara för att lös egendom som kan bli föremål för betalningssäkring undanskaffas, får egendomen enligt 16 § betalningssäkringslagen i avvaktan på rättsens beslut tas i förvar av granskningsledaren.

Av utredningen framgår att det vid den sammankomst med myndighetsföreträdarna som ägde rum dagen före husrannsakingarna beslutades att några förvarstaganden enligt betalningssäkringslagen inte skulle äga rum. Enligt vad Nilsson uppgett i sitt yttrande hit beslutades i stället att "vissa tillgångar" skulle fotograferas, varvid fotografierna skulle tjäna som "en mildare form av förvarstagande". Vem som fattade beslutet framgår inte.

Klart är att åtgärden att fotografera föremål i Haglunds bostad inte är tillåten. JO Nilsson har behandlat frågan i sitt beslut den 5 oktober 1984 "JO om MODERNA EFTERFORSKNINGSMETODER I SKATTE- OCH KRONOFOGDEMYNDIGHETERNAS VERKSAMHET – en undersökning av laglighet och lämplighet" där han säger följande (s. 41).

Ingen kan givetvis hindra en tjänsteman som i egenskap av sakkunnig deltar i en husrannsakan att lägga det han/hon ser och hör på platsen på minnet oavsett om det är av betydelse för sakkunniguppdraget eller inte. Saknar det betydelse för sakkunniguppdraget blir dessa iakttagelser att betrakta som s. k. överskottsinformation. Att en tjänsteman, i samband med en tvångsmedelsanvändning som han deltar i på villkor som bestäms av företrädare för en annan myndighet, på eget initiativ utnyttjar tillfället för att inom den hemfridskyddade sfären genom fotografering skaffa sig dokumentation direkt avsedd för annat än det hans uppdrag gällt går emellertid över gränsen för vad som kan anses tillåtet. Det blir fråga om ett befogenhetsöverskridande eller ett utnyttjande av tvångsmedlet husrannsakan i andra syften än det avsedda.

Jag kan ansluta mig till denna bedömning. Med hänsyn till att betalningssäkringslagen direkt åberopats i sammanhanget finner jag det särskilt anmärkningsvärt att ingen av skatteförvaltningens företrädare tycks ha närmare övervägt frågan om denna lag verkligen gav myndigheten rätt att fotografera föremål i ett privat hem.

Haglund har i sina skrivelser hit begärt att filmrullen skall förstöras eller lämnas ut till honom. Denna fråga har inte berörts i länsstyrelsens svar, och jag vet således inte var filmen finns. Om Haglunds yrkande kvarstår bör han i första hand vända sig direkt till länsstatemyndigheten i Värmlands län i denna fråga.

4.7 Tidpunkten för delgivningen av ett beslut om revision hos Haglund

Haglund har uppgett att länsrevisorn Arne Nilsson först i början av december 1983 till honom överlämnade ett beslut om revision hos honom, trots

att det vardaterat redan den 7 oktobersamma år. Länsstyrelsen har å sin sida framhållit att Haglund redan i mitten av oktober fick ett muntligt besked om beslutet. Det förefaller också som om revisionen hade påbörjats redan före husrannsakan den 29 november 1983.

Som nämnts i det föregående och som också påpekats av skattechefen finns det inte några lagregler om när och hur ett beslut om revision skall delges den som är föremål för revisionen. Starka lämplighetsskäl talar emellertid för att beslutet bör delges den granskade i skriftlig form senast när revisorerna hos denna begär att få del av handlingar eller att få andra upplysningar.

4.8 Revisionspromemorian beträffande Prisab

Med anledning av kritik som länsstyrelsens revisorer i en revisionspromemoria den 5 oktober 1983 beträffande Prisab framfört mot Hagströms och mot den vid detta företag anställde auktoriserade revisorn Bertil Boberg har Hagströms anfört klagomål mot såväl åtgärden att ta in kritiken i revisionspromemorian som mot den form som den fått.

Den kritik från revisorernas sida som det är fråga om avser först och främst Hagströms åtgärd att kort tid före Prisabs konkurs ta emot betalning av företaget; i promemorian gör revisorerna gällande att betalningen skulle kunna återvinnas med stöd av 30 § i den då gällande konkurslagen; ett lagrum som avsåg återvinning vid otillbörliga rättshandlingar. Hagströms vänder sig vidare mot starkt kritiska uttalanden i promemorian om Bobergs agerande som företagsrevisor i Prisab.

Enligt Hagströms borde denna kritik över huvud taget inte ha tagits in i revisionspromemorian eftersom den saknade relevans för skattefrågorna. I varje fall borde revisorerna i återvinningsfrågan ha begränsat sig till att rent allmänt påpeka att det borde utredas om den aktuella transaktionen var återvinningsbar. I fråga om promemorians kritik mot Boberg har Hagströms tillagt att denna inte föregåtts av att Boberg fått tillfälle att försvara sig mot anklagelserna.

Såvitt gäller frågan om innehållet i revisionspromemorian har länsstyrelsen i sina yttranden hit anfört att revisionen kom att få en helt annan inriktning än vad som är vanligt i de traditionella taxerings- och skatte-revisionerna. Som skäl härför åberopas att revisionen inleddes som ett biträde åt kronofogdemyndigheten lämnat med stöd av 54 § länsstyrelseinstruktionen. Först sedan man under arbetets gång fann att det kunde bli aktuellt med ändringar i beskattningen fattades ett beslut om revision.

Av 56 § 1 mom. första stycket taxeringslagen framgår att syftet med en taxeringsrevision är att kontrollera att deklara-tions- och uppgiftsskyldighet har fullgjorts på ett riktigt och fullständigt sätt eller att i övrigt ge beskattningsmyndigheterna upplysningar till ledning vid beslut om taxering eller eftertaxering.

I 54 § i den då gällande länsstyrelseinstruktionen föreskrevs att länsstyrelsen i den utsträckning det kunde ske skulle lämna den kronofogdemyndighet som begärde det biträde med revisionskunnig personal.

Det är här således fråga om två helt skilda företeelser. Vid revision är det

skattemyndigheterna som agerar på eget ansvar och enligt lagregler direkt riktade till dem. Den personal som enligt 54 § länsstyrelseinstruktionen ställdes till kronofogdemyndighetens förfogande hade däremot endast rollen av biträde i denna myndighets verksamhet.

Den aktuella promemorian har rubriken "PM angående taxeringsrevision m. m." och anges härröra från länsrevisorerna L. Sennmark och L. Glennart vid skatteavdelningens revisionsenhet. Den har vidare försetts med en påteckning att innehållet är hemligt enligt 9 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. Promemorians innehåll bör därför bedömas med utgångspunkt i vad som enligt taxeringslagen är syftet med en taxeringsrevision.

Man kan då såvitt gäller uttalandena om Hagströms i återvinningsfrågan konstatera att dessa saknar relevans för de skattefrågor som aktualiserades vid revisionen; det var här i stället fråga om ett ämne som det ankom på konkursförvaltaren att behandla.

Än mer främmande ter sig kritiken mot Boberg i sammanhanget. Denna kommer helt överraskande för den som läst hela promemorian och saknar varje samband med frågorna om beskattningen av Prisab. Kritiken mot Boberg är anmärkningsvärd också så till vida att den, samtidigt som den framstår som mycket allvarlig, saknar varje konkretion.

Enligt min mening borde varken återvinningsfrågan eller kritiken mot Boberg ha tagits in i revisionspromemorian. De eventuella iakttagelser om bolagsrevisionen som kunde ha gjorts under taxeringsrevisionen skulle i stället ha samlats i en särskild handling, t. ex. en särskild promemoria av det slag som länsstyrelsen senare åberopade i sin underrättelse till kommerskollegium.

Jag saknar mot bakgrund av denna bedömning anledning att gå in på frågan om Boberg borde ha underrättats om kritiken mot honom innan den inflöt i revisionspromemorian.

4.9 Revisionspromemorian beträffande Tärningen i Karlstad AB

Hagströms anmälan i denna del gäller kritik som länsrevisorerna Lennart Glennert och Ragnar Kaiding riktat mot den hos Hagströms anställde Mats Gustafsson i en "PM angående partiell skatterevision" daterad den 12 oktober 1983 i det av Haglund och Jonasson ägda företaget Tärningen i Karlstad AB, tidigare Rentex Leasing AB. Bakgrunden till kritiken är följande.

Vid en sammankomst i augusti 1983 mellan Haglund och Jonasson, å den ena, och Glennert och Kaiding, å den andra sidan, varvid också Boberg och Gustafsson var närvarande, diskuterades hur en större affärstransaktion skulle momsredovisas. Haglund, Jonasson, Boberg och Gustafsson har samtliga hävdade att Kaiding vid detta tillfälle uppdrog åt Hagströms att utreda transaktionen ytterligare samt lämna ett förslag till hur denna och mervärdeskatten skulle bokföras i Tärningen för att transaktionen i mervärdeskatt hänseende skulle ge ett nollresultat. Glennert och Kaiding har å sin sida bestämt hävdade att något sådant uppdrag inte getts.

I en handling daterad den 20 september 1983 lade Gustafsson fram ett

förslag av nu angiven innebörd. Under rubriken "Bakgrund" sägs i denna handling bl. a. att "undertecknad av länsrevisor Ragnar Kaiding fått i uppdrag att utreda ifrågavarande transaktioner ur mervärdeskattepliktig synvinkel samt lämna sådant förslag till lösning av bokföringsproblematiken att mervärdeskatten avseende inköp och försäljning av nämnda bilar ur Rentex Leasing AB:s synvinkel blir plus minus noll".

I den aktuella revisionspromemorian underkänns Gustafssons förslag till redovisning, som bl. a. beskrivs genom följande meningar hämtade från olika avsnitt i promemorian:

– "Tärningen har gett företagsrevisorn i uppdrag att utreda hur Nyc-kelnaffären och därmed sammanhängande inköp bort ha redovisats och vilka ändringar i momsdeklarationerna som skulle göras." – "Revisorns förslag att Tärningen skulle tillgodoföras avdrag för ingående moms i denna del, ter sig oförklarligt." – "Egendomligt är också att revisorn har biträtt bolagsägarnas felaktiga uppfattning, att de oredovisade affärshändelserna skulle 'ta ut varandra' i momshänseende."

Glennert och Kaidings kommentarer i frågan återfinns i bilaga 9. (Ej medtagen här.) Skattechefen har i båda sina yttranden uttalat sig till stöd för dessas version av händelseförloppet vid sammankomsten i augusti 1983 utan att dock ha varit närvarande vid tillfället.

Jag får konstatera att uppgift här står mot uppgift och att omständigheterna inte är sådana att jag med tillräcklig grad av säkerhet kan säga att den ena versionen väger tyngre än den andra. Det framstår emellertid som anmärkningsvärt att revisorerna inte redan i revisionspromemorian tog upp och bemötte den enligt dem felaktiga bakgrundsbeskrivningen i Gustafssons förslag.

4.10 Anmälan till kommerskollegium

Den 30 mars 1984 gjorde länsstyrelsens skattechef Olof Östlund en anmälan enligt 22 § revisorsförordningen till kommerskollegium avseende Boberg. Till denna fogade han en samma dag daterad PM upprättad av länsrevisorerna Sennmark och Glennert. Hagströms har gjort gällande att innehållet i denna PM är osakligt och felaktigt och att den därför inte borde ha lagts till grund för någon anmälan.

Anklagelserna i promemorian samt den kritik som Sennmark och Glennert riktat mot Boberg i revisionspromemorian avseende Prisab har behandlats av kommerskollegium som meddelade beslut i ärendet den 24 oktober 1985. Utan att gå in på de enskilda anklagelsepunkterna konstaterade kollegiet att det inte i något hänseende funnit anledning till kritik mot Boberg för att denne skulle ha avvikit från god revisorssed. Däremot fann kollegiet att Boberg lämpligen borde ha förfarit på annat sätt än han gjort såvitt avsåg dateringen av en revisionsberättelse.

Det kan således konstateras att kollegiet vid sin prövning inte kunnat finna någon grund för den allvarliga kritik som från länsstyrelsens sida framförts mot Boberg.

Frågan blir då om situationen när anmälan gjordes trots detta var sådan

att det då kunde framstå som befogat att vidta denna åtgärd på det sätt som gjordes.

Enligt 22 § andra stycket förordningen (1973:221) om auktorisation och godkännande av revisorer skall en länsstyrelse eller skattechef som i samband med sin ämbetsutövning uppmärksammar någon anmärkningsvärd omständighet i fråga om en revisors eller ett revisionsbolags verksamhet underrätta kommerskollegium om detta.¹

Av bestämmelsens avfattning kan dras den slutsatsen att det inte åligger anmälaren att själv göra några mera omfattande utredningsinsatser; detta är i stället en uppgift för kollegiet. Det bör å andra sidan kunna krävas att det finns någon substans i iakttagelserna. Lösa påståenden och allmänt hållna beskyllningar räcker uppenbarligen inte för att motivera en underrättelse. Det finns anledning att här erinra om den skada och det obehagsom redan en anmälan till kommerskollegium kan tänkas vålla den som utsätts för den.

Även om skattechefen i viss utsträckning är tvungen att förlita sig på de bedömningar som har gjorts av honom underställd personal får han anses vara skyldig att bilda sig en egen uppfattning om det berättigade i att avge en underrättelse av här aktuellt slag. Östlund kände i detta fall tydligen till att Boberg, sedan han den 12 januari 1984 underrättats om kritiken mot honom, avvisat denna på varje punkt. Jag kan inte dela den uppfattning som Östlund gett uttryck för i sitt första yttrande hit att denna attityd från Bobergs sida snarast gjorde en underrättelse till kommerskollegium mera angelägen. Tvärtom innebar Bobergs bestridande av anklagelserna att Östlund fick särskild anledning att undersöka det berättigade i dessa.

Vid en närmare genomgång av promemorian tillsammans med upphovsmännen borde det inte ha varit särskilt svårt för Östlund att på åtskilliga punkter finna att kritiken mot Boberg var dåligt underbyggd. Jag tänker här bl. a. på påståendena om representation gentemot Boberg (p. 5 i promemorian) och om att Boberg biträtt Haglund vid företagsförsäljningar, vilket skulle framgå av att han bevittnat namnteckningarna på köpekontrakten. I fråga om det första av dessa påståenden har man såvitt framgår av utredningen inte kunnat prestera någon bevisning, och vad gäller det andra dras i promemorian en slutsats som åberopade omständigheter uppenbart inte berättigar till.

Jag vill inte utesluta möjligheten av att det efter en genomgång av de olika anklagelsepunkterna i promemorian hade kvarstått iakttagelser i något eller några hänseenden som kunde anses göra en underrättelse till kommerskollegium berättigad. Tydligt är emellertid att promemorian — och därmed underrättelsen — i så fall skulle ha fått en helt annan utformning. Den borde t. ex. på varje punkt ha angett vilka omständigheter man stöddes på, i vilka hänseenden man bara hyste allmänna misstankar och var man ansåg sig stå på fastare grund. Tonläget i promemorian hadedärmed också blivit betydligt måttfullare och mera nyanserat.

¹ Ifrågasvarande lagrum har inte ändrats i samband med att länsstyrelsernas skatteavdelningar bröts ut ur länsstyrelserna och bildade fristående myndigheter. Under hand har inhämtats från finansdepartementet att sådan följdändring kommer att beslutas inom kort, så att underrättelseskyldigheten i framtiden kommer att åligger länskattemyndigheten. — Numera ändrad genom SFS 1988:1343.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det i fråga om underrättelsen till kommerskollegium finns anledning att rikta allvarlig kritik mot såväl Sennmark och Glennert som mot Östlund; mot Sennmark och Glennert för att de inte utformat promemorian med den omsorg som kunde krävas och mot Östlund för att han okritiskt lagt promemorian i oförändrat skick till grund för underrättelsen.

5 Slutord

Jag har vid min genomgång av dessa tre ärenden funnit anledning att framföra kritik i följande hänseenden

- mot Glennert för hans sätt att eftersöka handlingar hos Jonasson vid husrannsakan hos denne den 29 november 1983 (avsnitt 4.3)

- mot Glennert för hans åtgärd att delge Jonasson ett revisionsbeslut i samband med husrannsakan och med stöd av detta ta med sig handlingar från platsen (avsnitt 4.4)

- mot Nilsson för hans åtgärd att fotografera föremål i Haglunds hem vid husrannsakan där den 29 november 1983 (avsnitt 4.6)

- mot Sennmarks och Glennerts åtgärd att ta in kritik mot Hagströms och Boberg i revisionspromemorian beträffande Prisab (avsnitt 4.8)

- mot Sennmark och Glennert för deras sätt att utforma den promemoria som lades till grund för Östlunds underrättelse till kommerskollegium beträffande Boberg samt mot Östlund för dennes åtgärd att lägga promemorian i oförändrat skick till grund för denna underrättelse (avsnitt 4.10).

Jag har därjämte gjort vissa andra uttalanden angående myndigheternas åtgärder i olika hänseenden.

De åtgärder som jag har funnit anledning att kritisera har alla det gemensamt att de kan ses som resultatet av ett överdrivet nit från myndigheternas sida, vilket lett till att hänsynen till enskildas rättssäkerhet har fått vika för vad man betraktat som den egna verksamhetens berättigade intresse. Jag har därmed anledning att erinra om att rättssäkerhetsintressena aldrig får underordnas effektivitetshänsynen. Ett handlande från myndigheternas sida som innebär att den enskildes rättssäkerhet sätts åt sidan kan inte godtas hur smidigt och praktiskt handlandet än kan tyckas ur myndighetens synpunkt. Man kan också uttrycka saken så, att ett förfarande från en myndighets sida som inte beaktar rättssäkerhetsaspekterna aldrig kan sägas vara effektivt med den innebörd som effektivitetsbegreppet har i fråga om offentlig verksamhet.

Fråga om det var korrekt att förbjuda en skattskyldig att vid personlig inställelse inför taxeringsnämnd använda egen bandspelare

(Dnr 2576-1987)

I sin anmälan till JO uppgav Eric Hammerin i korthet detta. I sin självdeklaration 1987 redovisade han förutom tjänsteinkomster även på särskild bilaga ett underskott av en av honom bedriven rörelse som inriktade sig på "bild- & ljudproduktion". Taxeringsnämnden beslöt att vägra honom avdrag för underskottet med den motiveringen att verksamheten inte uppfyllde kommunalskattelagens rörelsekriterier. Detta föranledde Hammerin att begära förklaringar av vad rörelsekriterierna – varaktighet, självständighet och vinstsyfte – innebar i praktiken. Han begärde och fick tillfälle att personligen inställa sig för taxeringsnämnden den 30 oktober 1987. Till sammanträdet hade han tagit med sig en bandspelare, eftersom han var mycket intresserad av att dokumentera vad som sades. Ordföranden förbjöd dock användandet av bandspelaren, och Hammerin undrade om det finns något lagrum som förbjuder att man på band spelar in vad som förekommer vid ett sammanträde dit man har tillträde.

Ärendet sändes till länskattemyndigheten i Kristianstads län för yttrande efter hörande av taxeringsnämnden beträffande förbudet att använda bandspelare.

I svaren åberopades regeln i 61 § 2 mom. taxeringslagen som säger att sammanträde med taxeringsnämnd skall hållas inom stängda dörrar; i svaren hävdades att denna regel innebär att privat bandinspelning från ett sammanträde inte kan tillåtas. Taxeringsnämndens ordförande framhöll också att han hade att fatta beslut utan betänketid.

I beslut den 23 december 1988 gjorde *chefsJO Eklundh* följande bedömning.

Enligt 61 § 4 mom. taxeringslagen är den skattskyldige berättigad att företräda inför taxeringsnämnden för att meddela upplysningar till ledning vid taxering som berör honom. Om det kan ske utan hinder för förrättningens fortgång bör nämnden enligt samma lagrum på stället meddela den skattskyldige begärd upplysning rörande hans taxering. I den skattskyldiges rätt att lämna upplysningar respektive att få sådana av nämnden ligger emellertid inte någon rätt för honom att argumentera med nämnden eller att plädera för sin ståndpunkt i olika beskattningsfrågor. Inte heller skall några diskussioner inom nämnden äga rum i den skattskyldiges närvaro. Nämndens ställningstaganden med anledning av de uppgifter den skattskyldige lämnar skall i stället redovisas i den underrättelse som sänds ut till honom efter sammanträdet.

I 61 § 2 mom. första stycket taxeringslagen föreskrivs att taxeringsnämndens sammanträden skall hållas inom stängda dörrar. Denna regel är undantagslös, och den gäller således också när den skattskyldige inställer sig personligen eller genom ställföreträdare eller ombud. Några uttryckliga bestämmelser om möjligheterna att göra en bandupptagning av vad som förekommer vid ett sammanträde finns inte.

Taxeringslagens regel att taxeringsnämndens sammanträden skall hållas inom stängda dörrar kan sägas ha två syften. Det ena är att upprätthålla skattesekretessen, och det andra är att säkerställa att nämnden ostört kan diskutera sig fram till sina beslut.

Det är mot denna bakgrund som man skall pröva frågan om tillåtligheten av att den skattskyldige gör en bandinspelning av vad som sägs när han företräder inför taxeringsnämnden.

Som jag redan har nämnt skall några diskussioner i nämnden i de olika beskattningsfrågor som kan vara aktuella beträffande en viss skattskyldig inte äga rum i dennes närvaro. Det enda som skall förekomma är ett rent uppgiftslämnande från den skattskyldiges sida och eventuellt också en redovisning av resultatet av nämndens dittillsvarande bedömningar i taxeringsfrågorna. Intresset av att ge nämnden tillfälle till ostörda överläggningar gör sig således inte gällande i detta sammanhang, utan regeln om stängda dörrar fungerar här enbart som ett skydd för skattesekretessen. Eftersom denna sekretess gäller i den skattskyldiges intresse och därmed disponeras av denne, kan jag inte se något hinder mot att han gör en bandupptagning av ett sådant uppgiftslämnande som avses med reglerna i 61 § 4 mom. taxeringslagen.

Jag vill emellertid tillägga att det inte kan uteslutas att situationen någon gång är sådan att ordföranden måste förbjuda en bandinspelning för att kunna fullgöra sin skyldighet att upprätthålla ordningen vid sammanträdet.

Min slutsats blir att Hammerin i och för sig haft rätt att göra en bandinspelning vid sin inställelse inför taxeringsnämnden. Å andra sidan har taxeringslagen inte gett honom rätt att få till stånd den diskussion med nämnden om rörelsebegreppets innebörd som han uppenbarligen eftersträvar och som var vad han avsåg att spela in med hjälp av sin bandspelare.

Med hänsyn till att ordföranden hade att snabbt fatta beslut i en oreglerad fråga där vägledande uttalanden saknades och till de särskilda omständigheter som förelåg i beslutssituationen anser jag inte att det finns skäl att rikta någon kritik mot honom för hans handlande.

Riksskatteverket tillställdes en kopia av beslutet.

Socialtjänst

Omsorgen om de äldre som har psykiska funktionsnedsättningar

(Dnr 837-1987)

Bakgrund

Den 26 mars 1987 förekom i Aftonbladet en artikel med rubriken Pensionärer inlåsta i sina bostäder. Enligt artikeln skulle åldersdementa människor i Sundsvalls kommun ha blivit inlåsta i sina lägenheter på nätterna. Detta skulle bero på att kommunen saknade resurser att vårda de äldre dygnet runt. I stället lade hemsamariterna en låskåpa över dörrlåset så att de äldre inte kunde ta sig ut. Dessa förhållanden skulle enligt artikeln ha blivit kända sedan det kommit fram att en 80-årig åldersdement kvinna låsts in i sitt hem av en hemsamarit, då hemsamariten gick hem för dagen. Hemsamariten hade låst dörren med sjutillhållarlås. Detta hade skett för att en anhörig till kvinnan begärt det. Kvinnan hade nämligen vid några tillfällen begett sig från lägenheten, gått vilse och skadat sig. Inlåsningsen hade skett i all välmening.

Enligt artikeln skulle hemsamariter i Sundsvalls kommun ha uppgett att de gamla i servicehuset Gnistan låstes in med en speciell metod. När hemsamariten gått skulle hon ha vikt ner låskåpan på dörrens insida över själva låsvredet. För fysiskt friska människor var det inget problem att vika upp kåpan och öppna dörren. Men för åldersdementa var det svårt att få upp kåpan. I praktiken skulle således de äldre ha blivit inlåsta över natten.

Utredning

JO beslöt att inhämta utredning och yttrande från socialnämnden i Sundsvalls kommun.

I sitt remissvar anför socialnämnden bl.a.

I det första fallet är det fråga om en 80-årig kvinna som bor i egen lägenhet centralt i Sundsvall. Hennes vårdbiträde berättar att hon är "glömsk" men hon kan öppna sin dörr när någon ringer på. Hon hittar i sin lägenhet och klarar delvis sin dagliga livsföring. Hon kokar kaffe själv men glömmar ofta spisplattan. En "timer" har därför inmonterats som automatiskt stänger av spisplattorna efter viss tid vilket förhindrar brandrisk. Kvinnan har insatser från kommunens hemtjänst tre gånger per dag samt en gång kvällstid av kommunens kvällspatrull. Hon har också insatser av landstingets nattpatrull en gång per natt. I början av januari 1987 beslutade kvinnans brorsdotter tillsammans med vårdbiträdet att dörren till kvinnans lägenhet skulle låsas när vårdbiträdet lämnade lägenheten. Anledningen till beslutet var den stränga kylan under januari och att kvinnan

tidigare lämnat sin lägenhet utan att hitta hem igen. Brorsdottern har i en artikel i en ortstidning bekräftat att hon varit delaktig i beslutet att kvinnan skulle låsas in — — —. Inlåsningsen gick till så att en dublettnyckel lades på en bänk invid dörren varvid man talade om för kvinnan var nyckeln fanns om någon ringde på dörren. Vårdbiträdet låste därefter dörren utifrån med sjutillhållarlåset när hon lämnade lägenheten. Sjutillhållarlåset fanns inmonterat sedan tidigare. Inlåsningsen pågick i cirka tre veckor. Vårdpersonalen bekräftar att man låst in kvinnan men menar att man gjort detta av ren omtanke om kvinnan för att förhindra att hon skulle gå ut och frysa ihjäl i den stränga kylan som rådde i januari, och att hon trots allt hade det bättre i sin egen bostad än om hon skulle tvingas in på en institution.

När det inträffade kom till socialkontorets kännedom upphörde inlåsningsen och händelsen diskuterades vid en gemensam vårdplanering tillsammans med landstingets primärvård den 22 januari 1987. Vårdplaneringen ledde till att kvinnan fick plats på en långvårdsavdelning där hon nu vistas.

Beträffande "servicehuset Gnistan" som också omnämns i artikeln är detta inget servicehus utan ett särskilt gruppboende för åldersdementa som drivs gemensamt av landstinget Västernorrland och Sundsvalls kommun. Verksamheten är inrymd i vanliga lägenheter i ett flerbostadshus i Bergsåker som ligger några kilometer väster om Sundsvall. I det särskilda boendet i Bergsåker bor åtta pensionärer med s. k. åldersdement beteende. De boende har eget kontrakt och egna möbler och tillgång till personal dygnet runt. På dagen finns personal i aktiv tjänst och på natten finns en av personalen i jour i en intilliggande lägenhet. Om någon av hyresgästerna går ut nattetid finns en ringledning inmonterad i lägenhetsdörrarna som påkallar jourpersonalens uppmärksamhet. Alla lägenhetsdörrar i huset är redan från början försedda med skyddskåpor över låsvreden för att förhindra att obehöriga tar sig in i lägenheterna. Skyddskåporna är således inte ditmonterade i efterhand för att förhindra de äldre att ta sig ut. De flesta i det särskilda boendet klarar heller inte att ta sig ut även om skyddskåpan bortmonteras. Alternativet skulle således vara helt olästa dörrar.

Sundsvalls kommun driver i samverkan med landstingets primärvård två särskilda boenden för åldersdementa. I vardera boendet bor åtta äldre. Därutöver finns tre dagvårdsenheter där äldre personer med åldersdement beteende kan få vara under dagtid. Dagvårdsverksamheten har två syften, dels att funktionsträna personer med ett åldersdement beteende, dels fungera som avlastning för de anhöriga som vårdar dem.

Tidigare svarade den psykiatriska vårdorganisationen för vården av åldersdementa. Lagen om slutna psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) tillämpades varför förvirrade äldre ofta togs in med tvång på mentalsjukhus. År 1980 disponerades drygt en fjärdedel av platserna vid mentalsjukhusen (cirka 6 000) av patienter med demenssymptom.

I socialstyrelsens "Riktlinjer för 80-talets psykiatriska vård" (SoS anser 1980:2) betonas att "i framtiden bör samtliga patienter med demensdiagnos som är i behov av långvarig institutionsvård tas om hand inom somatisk långtidsvård — så långt det är möjligt vid lokala sjukhem där lokaler och arbetsformer måste anpassas för denna speciella vårduppgift". Man slår fast att de som insjuknar i dessa sjukdomar skall få sin långtidsvård tillgodosedd utanför den psykiatriska vårdorganisationen men att psykiatrisk kompetens måste finnas tillgänglig för konsultation och viss handledning. Socialstyrelsen anser också att "omhändertagande av åldersdementa patienter inom somatisk långtidssjukvård med stöd av en föränd-

rad tvångslagstiftning förutsätter förstärkta resurser med utbildad personal i tillräcklig omfattning för att klara de speciella problem som denna vård innebär. Vidare krävs lämpligt utformade lokaler." Man förutsätter således att det behövs en lagändring beträffande tvångslagstiftningen för att den nya vårdinriktningen skall kunna genomföras.

Socialstyrelsens policy när det gäller vården av åldersdementa har ytterligare betonats i senare centrala rapporter t. ex. "Psykiatri i samverkan" (Spri-rapport 176/1984) som är ett program som tagits fram gemensamt av Landstingsförbundet, Socialstyrelsen, Spri och Svenska kommunförbundet.

I socialberedningens betänkande "Psykiatri, tvånget och rättssäkerheten" (SOU 1984:64) behandlas behovet av en ändrad tvångslagstiftning. I en "tredje tvångslag" föreslås åtgärder som skulle kunna tillämpas endast på åldersdementa och utvecklingsstörda. Man föreslår att möjligheten att tillämpa lagen skall vara knuten till vissa institutioner t. ex. sjukhus eller sjukhem inom den offentliga hälso- och sjukvården eller grupphem eller motsvarande inom den offentliga omsorgsverksamheten. Vidare föreslås att efter särskilt tillstånd av socialstyrelsen skall lagen kunna tillämpas på vissa hem inom socialtjänsten där verksamheten bedrivs i samverkan med sjukvårdshuvudmannen.

Som motiv för en särskild tvångslag anger socialberedningen att "om man inte inför ett särskilt lagstöd finns det risk för att man tvingas välja mellan att låta de åldersdementa vårdas bland akut sjuka med stöd av akutlagens bestämmelser och att frånhända sig möjligheten att ge dem det nödvändiga skydd som behövs i vissa situationer. *Det finns då också risk för att åtgärder vidtas utan lagstöd*".

Sedan socialstyrelsen kom ut med sitt policyprogram 1980 har en kraftig minskning skett av patienter med demensdiagnos inom psykiatri. Antalet äldre har ökat och därmed också antalet åldersdementa. Många vårdas i sina hem med stöd från kommunens hemtjänst och landstingets hemsjukvård. Andra finns i kommunens servicehus och ålderdomshem vilket ofta inte är någon lämplig boendeform och där de dessutom löper risken att gå ut och därmed utgöra en fara för sig själva.

Sedan socialberedningens betänkande kom ut 1984 har inget redovisats beträffande behovet av ändrad lagstiftning. Lagstiftningen har således inte ändrats för att klara de nya förutsättningarna. Oklarhet råder t. ex. om en skyddskåpa över dörrlåset får finnas kvar, som den enskilde själv monterat i sin lägenhet en gång som skydd mot inbrott.

Föreslagen lagstiftning på detta område har ej tagits upp till beslut. Socialstyrelsen har ej tagit ställning till hur personal i praktiskt omsorgsarbete skall klara de svåra problem som aktualiseras i det ärende som JO begär yttrande över. Dagligen måste socialtjänsten och hemsjukvården ta ställning i frågor om hur omsorgen av senildementa i eget boende skall lösas. Både arbetsledare och vårdpersonal söker på alla sätt finna lösningar på frågor, där hänsyn till och den personliga omsorgen om den enskilde är avgörande. I dessa ställningstaganden söks också samråd med anhöriga.

I de aktuella fall som omfattas av JO:s begäran om yttrande vill socialnämnden slutligen anföra

att låsning med sju-tillhållarlås för att förhindra enskilda att kunna gå ut ej får förekomma,

att hemtjänstassistenter och vårdbiträden informerats om detta i direkt anslutning till den händelse som omfattas av JO:s begäran,

att stänga en dörr med vanligt patentlås, vilket är ett vanligt förhållnings-sätt, också måste vara tillämpligt för senildementa,

att förekomsten av s. k. skyddskåpor på insidan av dörrar, och vilka som

regel monterats i en av hyresgäster långt före tiden för inträdd senil demens, är ett skydd för den enskilde att undgå bli hotad eller störd av andra genom inbrott eller liknande, och att det är ett bra hjälpmedel för den hemmaboende, och

att såväl personaltillgång som teknisk lägenhetslösning vid det särskilda gruppboendet i Bergsåker är förenligt med intentionerna i socialtjänst- och hälso- och sjukvårdslag och ger förutsättningar för ett värdigt boende med god omsorg för en grupp människor som annars skulle vara hänvisade till institutionsboende.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 26 september 1988 följande.

Målen för äldreomsorgen har lagts fast i socialtjänstlagen. De innebär en rätt till självbestämmande för de äldre och en rätt för dem att behålla sin integritet och identitet. Äldreomsorgen skall utformas så att de äldre ges förutsättningar att känna trygghet. De äldre skall inte behöva vidkännas begränsningar i sina möjligheter att kunna utforma sitt eget liv, att välja bostad och att aktivt kunna ta del i samhällslivet.

Socialtjänstlagen kom i många avseenden att utgöra inledningen till en omfattande omstrukturering av äldreomsorgen. Genom det arbete som nu pågår i kommunerna söker man skapa förutsättningar för de förändringar av äldreomsorgen som socialtjänstlagen förutsätter. Arbetet har i hög grad kommit att inriktas på en utbyggnad av stödet i det egna boendet. Hemtjänstens insatser ges därmed en allt större vikt. Genom den utbyggnad av hemtjänsten, som på senare år har skett, har de äldres möjligheter att få stanna kvar i den egna bostaden väsentligen ökat. Det har bl. a. kommit att innebära att bland dem som idag får social hemtjänst finns ett större inslag av människor med psykiska sjukdomar eller åldersdemens. Ett förverkligande av målen för äldreomsorgen förutsätter ett fortsatt utvecklingsarbete i kommunerna. Det finns i detta sammanhang särskild anledning att omnämna det arbete med att förstärka hemtjänsten som bedrivs i Sundsvalls kommun.

En god vård i det egna boendet förutsätter emellertid även en fortsatt utbyggnad av primärvården. Det framhålls i regeringens proposition 1987/88: 176 Äldreomsorg inför 90-talet att för de människor som har stora hjälpbehov skall primärvårdens insatser kunna ges med kort varsel under olika tider på dygnet, vilket kräver en väl fungerande jour- och beredskapsorganisation.

Särskilt bör uppmärksammas de äldres behov av insatser för att förbättra och upprätthålla fysisk och psykisk förmåga. Sådana insatser kan få stor betydelse för dem som har en åldersdemens. För att de äldres behov skall kunna tillgodoses krävs också en samverkan mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Insatserna inom äldreomsorgen skall med bibehållen valfrihet för de äldre utformas så att olika behov av vård och omsorg skall kunna tillgodoses. Det innebär inte bara en fortsatt utbyggnad av hemtjänsten utan även en utveckling av särskilda boendeformer, såsom servicebostäder, ålder-

domshem och olika former av gruppboenden. Det framhålls särskilt i propositionen att de särskilda boendeformerna bör utformas så att även äldre människor med psykiska funktionsnedsättningar såsom åldersdemens kan få en god omvårdnad. Detta ställer krav bl. a. på att service, vård och tillsyn allt efter behov skall kunna lämnas dygnet runt. Målsättningen är att psykiatrisk slutenvård för patienter med åldersdemens bör fortsätta att minska i takt med att bättre alternativ kan erbjudas av socialtjänsten eller sjukvården. Intagningen av patienter med åldersdemens på sjukhus inom den psykiatriska vården har också minskat. Personer med åldersdement beteende har kommit att bli allt fler bland dem som vårdas i särskilda boendeformer. Det anförs i propositionen bl. a. (s. 87).

Inom socialtjänsten bör hög prioritet ges utveckling av nya boende- och vårdformer samt dagverksamheter för människor med åldersdement beteende. Takten i denna utveckling avgörs delvis av hur psykiatrins personal förmår stödja personalen inom socialtjänsten och primärvården. Det är min bedömning att heldygnsvården av personer med åldersdement beteende vid psykiatriska kliniker bör kunna fortsätta att ersättas med annan vård. Avgörande för hur snabbt denna förändring kan komma att ske är utbyggnaden av de resurser som på lokal nivå i stället skall ge den nödvändiga vården. Jag vill betona att minskningen av vårdresurserna inom psykiatrin måste föregås av en utbyggnad av goda alternativ. Det är därför angeläget att den planering av insatserna för äldre som jag avser föreslå i det följande sker i samverkan med företrädare för den psykiatriska vården.

De förändringar som nu sker främst vad gäller omsorgerna om de åldersdementa ställer socialtjänsten inför särskilda krav. Det blir i hög grad en uppgift för socialtjänsten att med bibehållen valfrihet för de äldre kunna erbjuda ett boende som tillgodoser de åldersdementas behov av trygghet. För många av dem som uppvisar ett åldersdement beteende behövs en hög grad av omhändertagande, bl. a. till skydd för de äldre som annars kan komma att bege sig från sin bostad och på så sätt komma till skada. Det är uppenbart att hemtjänstpersonalen därvid kan komma att ställas inför praktiska svårigheter som i stunden kan vara svåra att bemästra.

Det ärende som nu föreligger till bedömning gäller i första hand en 80-årig kvinna med åldersdemens. Det har funnits en risk för att hon genom att bege sig från sin bostad skulle komma till skada. I den uppkomna situationen har hemtjänstpersonalen i samråd med en anhörig beslutat sig för att låsa dörren till lägenheten för att på så vis förhindra att kvinnan begav sig därifrån.

JO har i ett tidigare ärende haft en motsvarande fråga uppe till bedömning (JO:s ämbetsberättelse 1983/84: 150). I det beslutet uttalade JO bl. a. följande.

Jag vill med anledning av de gjorda uttalandena erinra om de fri- och rättigheter som enligt grundlagen är tillförsäkrad envar. Så är varje medborgare enligt regeringsformen skyddad mot frihetsberövanden och andra frihetsinskränkningar. Det skyddet kan endast inskränkas med stöd av författning. Att låta "praktiska skäl" ersätta det författningsstöd som en frihetsinskränkning förutsätter får givetvis inte förekomma.

Som socialnämnden framhållit i sitt remissvar var det fel att på sätt nu

skedde låsa in kvinnan. Med beaktande av de åtgärder som redan vidtagits i kommunen med anledning av det inträffade är några ytterligare åtgärder av mig inte påkallade.

Socialnämnden har i sitt remissvar aktualiserat frågan om sådana tekniska anordningar får förekomma som i praktiken utgör ett hinder för åldersdementa människor att lämna sina bostäder. Nämnden åsyftar därvid de låskåpor som finns på dörrarna för att förhindra inbrott.

Bedömningen av den frågan blir beroende av förhållandena i det enskilda fallet. Enligt min mening måste med inlåsning förstås vidtagande av sådan särskild åtgärd som syftar till att den äldre på grund av sitt handikapp inte själv skall kunna öppna dörren. Det kan således enligt min mening i princip inte anses tillåtet att använda skyddskåpan på ett sådant sätt att den äldre därigenom betas varje möjlighet att öppna dörren och lämna sin bostad.

Det har i olika sammanhang väckts fråga om inte omsorgerna om de äldre ibland nödvändiggör sådana åtgärder som hindrar dem från att lämna sina bostäder och att en lagstiftning som möjliggör sådana frihetsinskränkningar skulle införas (jfr SOU 1984:64 Psykiatrin. Tvånget och Rättssäkerheten).

Enligt min mening skulle en sådan lagstiftning komma att stå i uppenbar strid med målen för socialtjänsten. Insatserna inom äldreomsorgen skall utformas så att ett ökande behov av vård och omsorg för de äldre skall kunna tillgodoses med en bibehållen integritet och självbestämmanderätt för dem. En tvångslagstiftning skulle innebära en risk för att det utvecklingsarbete som pågår i kommunerna allvarligt begränsas.

Frågan om omsorgerna om de åldersdementa måste således finna sin lösning i det arbete som nu pågår i kommunerna. I det enskilda fallet, där på grund av demens eller av andra skäl tillsynskravet ökar, måste kommunerna kunna erbjuda ett boende som tillgodoser en högre grad av omsorg. En tvångslagstiftning får inte ersätta en ökad valfrihet inom äldreomsorgen.

Jag besökte under tiden 9–11 mars 1988 Sundsvalls kommun för att informera mig om äldreomsorgen i kommunen. De samtal som jag hade med förtroendemän och tjänstemän inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten och de studiebesök som jag gjorde visade på de omfattande resurser som har tagits och kommer att tas i anspråk för att nå en äldreomsorg som, med bibehållen valfrihet för de äldre, är anpassad till skiftande behov av vård och omsorg. Det är min bestämda uppfattning att kommunen i det arbetet kan finna de former för omsorgerna om de åldersdementa som utesluter behovet av sådana särskilda åtgärder som begränsar de äldres rörelsefrihet.

Skyddsombud har stängt biståndsberättigads hem som arbetsplats för hemtjänstpersonal. Fråga om socialtjänstlagen vid konflikt skall ges företräde framför arbetsmiljölagen

(Dnr 1197-1988)

I anmälan till JO anfördes bl. a. följande.

I tidningen Expressen skrevs om en 92-årig kvinna G.A. i Halmstad som hade erhållit bistånd enligt socialtjänstlagen. Den 23 mars 1988 hade Kommunalanställdas förbunds skyddsombud beslutat att stänga kvinnans hem som arbetsplats för kommunens hemtjänstpersonal. Till stöd för detta hade arbetsmiljölagen åberopats. Grunden hade angivits vara psykosociala förhållanden uppkomna genom trakasserier mot hemtjänstpersonalen främst från en anhörigs – en dotter – sida. Socialförvaltningen hade accepterat att arbetsplatsen stängdes, varför yrkesinspektionen inte under rättades. Förvaltningen hade erbjudit kvinnan vård på institution, vilket erbjudande avvisats både av kvinnan själv och av dottern. Vården hade således kommit att överflyttas på dottern. Något formellt beslut att biståndet till kvinnan skulle upphöra hade inte meddelats förrän den 3 maj 1988. Genom detta dröjsmål hade förvaltningen avsevärt försvårat ett överklagande och betagit kvinnan möjligheten att snabbt få en ändring till stånd.

Anmälaren bad JO granska om socialförvaltningen i Halmstads kommun förfarit korrekt i fråga om meddelandet av beslut och i fråga om konflikten mellan socialtjänstlagen och arbetsmiljölagen.

Efter remiss anförde socialnämnden i Halmstads kommun i huvudsak följande.

Som känt är avbröt kommunalarbetareförbundets huvudskyddsombud, med stöd av bl. a. 6 kap 7 § arbetsmiljölagen, 23 mars 1988 arbetet hos G.A. för hemtjänstpersonalen. Anledningen härtill var att G.A:s dotter, I.A. framförde synpunkter på vårdbiträdena och dessas arbetssätt, på sådant sätt och med sådan aggressiv intensitet, att vårdbiträdena med hänvisning till hälsoskäl vägrade att arbeta hos G.A.

Den sålunda uppkomna situationen var naturligtvis mycket svårhanterlig för socialbyrån. Här fanns alltså å ena sidan en åldrig människa, som hade behov av bistånd för sin livsföring och å andra sidan en – genom den hjälpbehövandes dotters aktioner – miljöfarlig arbetsplats, en arbetsplats där vårdbiträdena successivt förbrukades. Socialbyrån måste – ehuru med beklagande – dela huvudskyddsombudets mening om arbetsplatsen. Därför vände sig socialbyrån inte till yrkesinspektionen.

Socialbyrån hade hela tiden den inriktningen att G.A:s begäran om bistånd i form av hemtjänst skulle såvitt möjligt kunna bifallas. Därför pågick hela tiden efter avstängningsbeslutet arbete för att söka uppleta sådana vårdbiträden, som var utrustade med en såpass robust läggning, att de kunde utöva hemtjänst hos G.A. utan att därvid själva bli insufficianta. I avvaktan härpå – under det att samtidigt ansträngningar gjordes att skaffa personal till hemtjänst hos G.A. – erbjöds G.A. reducerad hemtjänst (skyddsarbete) alternativt boende på servicehus. Båda dessa erbjudanden avvisades av G.A., varvid hennes dotter, I.A. förklarade sig fortsättningsvis skola stå för hemtjänsten hos modern.

Socialbyrån fortsatte tråget och intensivt sitt arbete med att söka finna de resurser som skulle möjliggöra hemtjänst i erforderlig omfattning hos G.A. Den 3 maj framstod det dock som omöjligt att skaffa hemtjänst i

erforderlig omfattning i detta fall. Därför beviljades bistånd i form av boende på servicehus.

Socialnämnden kan för sin del inte finna fog för det påståendet av anmälaren att "vården helt överflyttas på dottern". Att så inte varit fallet torde framgå av vad som anförts. Socialnämnden hade erbjudit G.A. bistånd i form av boende på servicehus, när socialnämnden saknade hemtjänstpersonal som kunde arbeta hemma hos henne.

Anmälaren påstår att socialförvaltningen genom sitt dröjsmål med att fatta ett formellt beslut i saken försakat menligheter för G.A. Socialnämnden delar ej den uppfattningen. Även om det formella beslutet med fullföljdshänvisning hade fattats tidigare än vad som här skett och om länsrätten hade bifallit besvärerna och förordnat om hemtjänst, torde socialnämnden, om dess personal motsatte sig att arbeta hos G.A., ställts inför en omöjlig uppgift. Om länsrätten hade bifallit besvärerna torde socialbyråns handlingssätt ha blivit enahanda med vad som nu varit fallet, nämligen att, samtidigt som bistånd i form av serviceboende erbjöds, oförtrutet fortsätta med att söka uppleta personal som kunde placeras för hemtjänst hos G.A.

— — —
Anmälaren tycks genom analogislutledning från annat lagområde komma fram till att i konkurrens med arbetsmiljölagen har socialtjänstlagen företräde. Socialnämnden vill i och för sig ej bestrida riktigheten härav. Socialnämnden vill ej heller bestrida att svårigheter att rekrytera hemtjänstpersonal inte utgör tillräckliga skäl för att nedsätta omfattningen av de hemtjänstinsatser, som kan anses nödvändiga. I detta fall har socialbyrån dock ej väjt undan för svårigheter, utan under den kritiserat långa handläggningstiden, under stora svårigheter arbetat för att skaffa fram hemtjänstpersonal. Men detta lyckades också och i mitten av maj kunde man konstatera att ansträngningarna hade givit resultat. Efter det att full täckning för ansökan successivt kunde tillhandahållas, kunde beslutet fattas 27 maj om att bifalla ansökan i sin helhet. — — — Tilläggas kan att huvudskyddsombudet 17 maj hade på försök hävt sitt tidigare beslut varefter hemtjänsten kunde återupptagas hos G.A.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 22 mars 1989 i bedömningsdelen följande:

Socialtjänsten skall främja människornas ekonomiska och sociala trygghet. Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Vilka insatser som behövs för att avhjälpa behovet får bedömas i varje enskilt fall. Den enskilde har inte någon ovillkorlig rätt att erhålla en viss bestämd insats. När socialnämnden bedömer behovet av insatser i ett enskilt fall sätter de tillgängliga resurserna självfallet vissa ramar för bedömningen. Nämnden får å andra sidan inte avsäga sig sitt yttersta ansvar för den enskilde med hänvisning till bristande resurser.

Arbetsmiljölagen vilar på tanken att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för en god arbetsmiljö. Lagen ålägger dock arbetsgivaren en skyldighet att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att anställda utsätts för fysisk eller psykisk ohälsa. I lagens förarbeten (prop. 1976/77:149) sägs bl. a. att det kan uppstå konflikter mellan å ena sidan

arbetsmiljölagens krav på en tillfredsställande arbetsmiljö och å andra sidan socialtjänstens skyldigheter att tillgodose olika vårdbehov. Enligt propositionen bör i dessa fall en "lösning kunna åstadkommas efter en rimlig avvägning av tyngden hos olika intressen".

Jag har i ett tidigare ärende (s. 253 f.) prövat om det råder en konflikt mellan å ena sidan arbetsmiljölagen och å andra sidan lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och om en bedömning i en sådan konfliktsituation i något fall kan leda till att arbetsmiljölagen ges företräde.

I beslutet konstaterade jag att arbetsmiljölagen reglerar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare under det att LVM reglerar samhällets ansvar för att den som bereds vård med stöd av LVM också får den vård som han behöver. Jag fann således att det redan av lagarnas konstruktion följer att arbetsmiljöskäl inte kan påverka det behandlingsansvar för den som har tagits in på ett LVM-hem som följer av vårdlagen.

Jag anser att samma principiella utgångspunkt skall gälla i fråga om förhållandet mellan arbetsmiljölagen och socialtjänstlagen. En viktig skillnad är emellertid att socialtjänstlagen inte preciserar vilka åtgärder som skall vidtas i ett visst fall. Detta innebär att om arbetsmiljöskäl hindrar en viss insats kan socialnämnden välja en insats i annan form som tillgodoser den enskildes behov och ändå uppfylla sitt yttersta ansvar för den enskilde. Enligt min mening får dock arbetsmiljöskäl inte föranleda att den enskilde ställs helt utan det bistånd han behöver.

I förevarande ärende har socialnämnden som arbetsgivare accepterat arbetstagsidans bedömning av arbetsplatsen. Jag har inte grund att ifrågasätta detta.

Under de rådande förhållandena har socialnämnden strävat att åstadkomma en annan lösning, som kunde tillgodose behovet. Att den erbjudna lösningen, vård på institution, inte accepterats av den enskilde innebar att nämndens möjligheter ytterligare begränsades. Socialtjänsten bygger ju på frivillighet.

Mot denna bakgrund finner jag inte att socialnämnden har begått något formellt fel i den hittills diskuterade frågan.

Det har dröjt omkring en och en halv månad innan socialnämnden meddelat beslut angående förändringen av biståndet till G.A. Enligt min uppfattning är detta en för lång tid. Jag har emellertid förståelse för att nämnden i första hand koncentrerade sig på att lösa den uppkomna situationen rent praktiskt.

Framställning om ekonomiskt bistånd skall efter utredning och dokumentering vidarebefordras till behörig beslutsfattare och hos denne föranleda beslut. Sökandes klagomål, ställt direkt till socialnämnden, över bristfällig handläggning vid socialförvaltningen ger upphov till ett ärende hos nämnden

(Dnr 2127-1987)

I en anmälan till JO framförde Å.N. klagomål mot socialförvaltningen i Stockholms kommun i visst avseende.

Vid genomgången av Å.N:s socialakt uppmärksammades följande.

När Å.N. vid flera tillfällen under år 1985 hos socialförvaltningen begärt ekonomiskt bistånd för reglering av en barn tillsynsskuld, har hans ansökan i olika omgångar undanhållits från beslut, som det synes i avvaktan på att han skulle fullfölja en påbörjad behandling för alkoholproblem. I vad mån han själv gått med på att dra tillbaka sina ansökningar om socialbidrag framstår som något oklart. Olika uppgifter har härvidlag i efterhand framkommit från nämnden och Å.N.

I en skrivelse till sociala distriktsnämnden i socialdistrikt 8 framförde Å.N. hösten 1986 olika klagomål mot förvaltningens handläggning i olika avseenden. Å.N. tog i skrivelsen bl. a. upp sin trassliga ekonomi. Han nämnde här den barn tillsynsskuld, som socialbyrån skulle ha lovat att hjälpa honom med. Han påtalade att någon utredning i denna fråga inte hade förts fram till nämnden för beslut, trots att han flera gånger hemställt om bistånd hos handläggare inom förvaltningen. Han hade vid upprepade tillfällen vidhållit sin begäran, men ingenting hade hänt. Eftersom han inte hade fått något avslagsbeslut hade han inte kunnat klaga i ärendet.

Enligt tjänstemannaanteckningar i journalblad har man hos förvaltningen i mitten av november 1986 fått kopia av Å.N:s skrivelse till distriktsnämnden. Det är antecknat att socialvårdschefen sagt, att skrivelsen i fråga ej skulle betraktas som ett ärende. Vidare sägs i anteckningarna att man kommer att svara på frågor inför nämnden. Fortsatta anteckningar i journalbladet visar att man från tjänstemannahåll svarat på frågor hos distriktsnämnden den 27 november 1986. Det sägs här vidare att "Arne Antelius anser att skrivelsen bör behandlas som en besvärsskrivelse. Ordföranden avgör att den muntliga informationen är tillräcklig."

Sociala distriktsnämnden nr 8 har efter remiss anfört bl. a. följande.

Å.N. skrev in sig på Kydingeholms behandlingshem den 15 februari 1985. En handlingsplan upprättades och undertecknades i början av mars detta år av Å.N. och handläggande socialsekreterare samt hennes praktikant. I denna nämns inte någon planering för ekonomiskt bistånd av socialnämnden för skuldsanering. Vid praktikantens besök på Kydingeholm den 22 mars 1985 gjorde däremot Å.N. en hemställan om ekonomiskt bistånd till barnomsorgsskulden. Enligt senare daterade uppgifter (PM av den 27 november 1986) gjordes en överenskommelse med Å.N. om att avvakta med hemställan om socialbidrag till dess han kunde visa framsteg i sin rehabilitering. Emellertid gjorde Å.N. en förnyad hemställan i april, då han erhållit skärpta krav på betalning av skulden. Handläggaren formulerade en utredning, daterad den 13 maj 1985, avsedd att föreläggas sociala

distriktsnämnden. Ansvarig inspektör ville dock inte ställa sig bakom ett sådant förslag till nämnden, då rehabiliteringen inte hade löpt friktionsfritt och pågått endast kort tid. Hon ville inte heller i detta läge presentera nämnden ett förslag till avslagsbeslut. Hon föreslog i stället att Å.N. skulle avvakta med sin ansökan till ett gynnsammare tillfälle, då hans behandling kunde visas ha gett resultat. Det skulle då finnas anledning att beakta hela hans skuldsituation vid ett ställningstagande till behovet av hjälp med skuldsanering. Under tiden skulle Å.N. fortsätta att avbetala sina skulder med det s. k. normöverskott på 1.600 kr per månad som han hade. Inspektören uppfattade, att Å.N. accepterade detta.

Den 18 juni 1985 noterades, att Å.N. och den vikarierande handläggaren av hans ekonomiska frågor var överens om att utredningen angående barn tillsynsskulden skulle vara vilande tills vidare.

När en ny handläggare den 15 oktober 1985 övertog ansvaret för handläggningen av Å.N:s ekonomiska situation dröjde det till mitten av december detta år innan hon uppmärksammades på barnomsorgsskulden, då Å.N. i förbigående nämnde att han blivit lovad att få den betald av socialnämnden, när han slutfört sin behandlingsplan. Olika svårigheter uppstod sedan om dels fullföljandet av behandlingsplanen, dels i fråga om Å.N:s reella ekonomiska situation. Det visade sig svårt att få in tillräckliga och tillförlitligt styrkta uppgifter av Å.N. i det senare hänseendet. Detta var i stort situationen, när sociala distriktsnämnden i november 1986 erhöll Å.N:s skrivelse.

I början av november 1986 erhöll enskilda ledamöter Å.N:s skrivelse till sociala distriktsnämnden till sina hemadresser. Vid sammanträde den 6 november begärde nämnden en muntlig redovisning av socialbyrån vid nästkommande sammanträde. Nämndens ordförande skrev ett brev till Å.N. och bekräftade att hon mottagit skrivelsen och att man skulle diskutera den i nämnden. En muntlig redovisning gavs från socialförvaltningen i nämnden den 27 november 1986. Ledamoten Arne Antelius förordade, att skrivelsen borde tas upp som ett besvärssärende och bli föremål för formell handläggning i nämnden. Övriga ledamöter förklarade sig nöjda med den redovisning som givits dem, och ordföranden Maj Ågrup avgjorde därefter att den muntliga informationen varit tillräcklig. Distriktsnämndens ordförande har därefter haft samtal med Å.N. per telefon vid flera tillfällen.

Av en promemoria, upprättad av en av handläggarna, socialsekreterare Birgitta Örning, och bilagd nämndens remiss, framgår bl. a. följande rörande biståndsansökningarna 1985.

När Å.N. i februari 1985 hemställde om ekonomiskt bistånd till sin barnomsorgsskuld på drygt 8 000 kronor, hade han nyss inlett en behandling på Kydingeholms behandlingshem. Man kom överens om att han skulle vänta något med sin hemställan om socialbidrag och först söka visa, att han nu menade allvar med sin rehabilitering. Han återkom dock i april med samma hemställan. Han hade då blivit kontaktad per telefon av socialförvaltningens kravavdelning som meddelat att skulden skulle lämnas vidare till tingsrätten, om den inte blev reglerad.

Birgitta Örning gjorde då tillsammans med praktikanten Gunilla Seflin en utredning till distriktsnämnden i vilken yrkades bifall till Å.N:s framställning om ekonomiskt bistånd. Utredningen blev färdig den 13 maj 1985 och överlämnades då till en sektionschef för förslag till beslut och underskrift. Sektionschefen ville dock inte skriva under och föra fram ett sådant förslag i förevarande läge, med hänsyn till att Å.N. vistats för kort tid på behandlingshemmet.

Birgitta Örnings uppfattning var att Å.N. hade rätt att få sin framställning om ekonomiskt bistånd prövad av nämnden. Sektionschefen kunde yrka avslag på densamma, om hon för sin del var tveksam. Någon framställning till nämnden gjordes dock inte vid detta tillfälle. När Birgitta Örning, i samband med en längre tids tjänstledighet, överlämnade Å.N:s ärende till en kollega, den 15 oktober 1985, hade fortfarande inte utredningen i fråga överlämnats till distriktsnämnden för beslut.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 6 april 1989 i bedömningsdelen följande.

Om någon för sin försörjning eller livsföring i övrigt begär hjälp i någon form hos socialtjänsten, uppkommer alltid ett bistandsärende, om framställningen förutsätter en individuell behovsprövning. Detta är fallet, även om det från början skulle stå klart att bistånd inte kan utgå med stöd av 6 § socialtjänstlagen (1980:620). Principen är då den, att socialtjänstens företrädare har att snarast utreda och dokumentera det anhängiggjorda ärendet och se till, att beslut fattas. I det fall en person med missbruksproblem ansöker om ekonomiskt bistånd får från socialtjänstens sida inte några krav beträffande t. ex. viss genomgången behandling föranleda, att hans bistandsansökan undanhålles från beslut i saken. Den sökande skall för att så skall få ske helt frivilligt besluta att dra tillbaka sin ansökan. En sak för sig är att man vid själva biståndsprövningen, inom vissa gränser, kan ställa krav på den sökande för att han skall erhålla just den sökta formen av bistånd. Något om förutsättningar och gränser härvidlag anges t. ex. i regeringsrättens dom i målet RÅ 19832:70 samt i anslutning härtill i socialstyrelsens meddelandeblad nr 9 1984.

I vad mån Å.N., som ett led i en mellan honom och socialförvaltningen planerad rehabiliteringsprocess, accepterat att avvakta med att föra fram sin ansökan om ekonomiskt bistånd för reglering av barnomsorgsskulden framstår som oklart. Olika uppgifter ges här i nämndens remissyttrande och Å.N:s senare, under hösten 1986, till distriktsnämnden ställda skrivelser. Om man från socialtjänstens sida, mot Å.N:s vilja, underlåtit att föra fram hans begäran om ekonomiskt bistånd till behörig beslutsfattare, är detta självfallet oacceptabelt.

Det hot om lagföring som synes ha hängt över Å.N. med anledning av barnomsorgsskulden till kommunen utgjorde ett starkt skäl för honom att snarast möjligt söka klara av sin skuld. Hans behov av medel härför synes inte ha kunnat tillgodoses utom genom hjälp från socialtjänsten. Det borde då ha varit ett naturligt led i stödet till Å.N. att på något sätt söka hjälpa honom med hans trassliga ekonomi och därvid undanröja det akuta problemet med ifrågavarande skuld. Något utrymme för att skjuta denna fråga på framtiden, med hänvisning till vissa behandlingskrav i missbruksfrågan, är svårt att finna.

Det kan i sammanhanget från principiella utgångspunkter diskuteras, om en barnomsorgsskuld skall behöva regleras genom socialbidrag. Denna fråga behandlas i regeringens proposition 1979/80: I med förslag till socialtjänstlag, del A s. 198. Där sägs, att vid betalningssvårigheter av aktuellt slag bör huvudmannen kunna reglera avgifterna på sådant sätt, att den enskilde inte skall behöva söka socialbidrag till kostnaden.

Med utgångspunkt i den aktuella situationen framstår socialtjänstens hantering av Å.N:s framställan om ekonomiskt bistånd i februari och april 1985 som otillfredsställande. Att, som socialförvaltningen gjort, via sin kravenhet hota med rättsliga åtgärder för indrivning av barnomsorgsskulden och samtidigt hos en annan enhet inom förvaltningen skjuta upp behandlingen av Å.N:s begäran om ekonomiskt bistånd för reglering av denna skuld, med hänvisning till behandlingsskäl, framstår som ett märkligt agerande. Det synes angeläget att förvaltningens tjänstemän på olika nivåer skaffar sig bättre kunskap om kraven i förvaltningslagen (1986:223) och socialtjänstlagen i fråga om rättsenlig ärendehandläggning. En bättre samordning mellan olika enheter inom förvaltningen förefaller också angelägen. Likaså förefaller det motiverat att på ansvarig chefsnivå aktualisera principerna för en samordnad hantering av ärenden av ifrågavarande slag.

Den skrivelse som Å.N. hösten 1986 tillställde distriktsnämnden skulle självfallet ha betraktats som ett ärende och behandlats därefter. Detta borde ha varit uppenbart för berörda företrädare för socialtjänsten. Förvaltningens och nämndens handläggning av ärendet måste även i denna del kritiseras.

Fråga om samråd med vårdnadshavare vid upprättande av behandlingsplan för familjehems- och institutionsplacerad 16-åring samt fråga om bistånd till underårig utan vårdnadshavarens samtycke

(Dnr 1568-1987)

K.L. är enligt uppgift född 1972. Hon är adoptivbarn till C.L. Hösten 1984 placerades hon med stöd av 6 § socialtjänstlagen (SoL) på Hagens ungdomshem. Under sommaren 1985 vistades hon – som ett led i placeringen – på ungdomshemmet – på en gård i Värmland.

Hösten 1985 uttryckte K.L. att hon ville flytta till ett familjehem. På våren 1986 fann kommundelsnämnden Askim en lämplig familj, makarna S. K.L. började bo där på permissioner som ett led i vården på Hagens ungdomshem.

Nämnden utarbetade under sommaren 1986 en arbetsplan som gick ut på att K.L. placerades i familjehemmet och att arbetet fortsatte med att motivera mor och dotter att med hjälp av utomstående reda upp sina inbördes relationer.

C.L. motsatte sig den uppgjorda planen. Ordföranden i nämnden beslutade därför den 4 augusti 1986 om ett omedelbart omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslutet fastställdes av länsrätt och kammarrätt. Den 4 september 1986 förordnade regeringsrätten att kammarrättens beslut inte skulle gälla.

Nämnden beslutade den 27 augusti 1986 att ansöka om vård med stöd av LVU. Vid muntlig förhandling i länsrätten den 15 september lämnade

C.L. muntligt samtycke till att K.L. var placerad med stöd av 6 § SoL hos makarna S. till dess att dom i vårdfrågan meddelats.

Den 13 oktober 1986 bestämde länsrätten i dom att K.L. skulle beredas vård med stöd av 1 § andra stycket 1 p. LVU. Efter överklagande undanröjde kammarrätten den 12 februari 1987 länsrättens dom med motive- ringen att förutsättningarna för tvångsvård inte var uppfyllda.

C.L. samtyckte i det uppkomna läget till att K.L. bodde kvar i familje- hemmet till höstterminens början. Syfte var att relationsstörningarna mel- lan henne och K.L. skulle bearbetas. Under hösten 1987 förekom rela- tionsbearbetning med personal från Adolfsbergshemmet. K.L., som hela tiden motsatte sig att flytta tillbaka till C.L., vägrade emellertid i oktober 1987 att gå till dessa samtal.

Den 9 oktober 1987 upprättades en arbetsplan eftersom K.L. avbrutit familjesamtalen. Målsättningen var att K.L. frivilligt skulle flytta hem till sin mor.

K.L. vägrade emellertid att återvända hem. Nämnden beslutade därför den 26 januari 1988 att ge K.L. stöd och hjälp till ett eget boende.

Advokat Ulf Lundman har som ombud för C.L. anført klagomål angå- ende handläggningen av ärendet enligt sammanfattningsvis följande.

1) Under den tid K.L. vistades på Hagens ungdomshem med stöd av 6 § SoL undanhölls modern uppgifter om K.L:s alla förhåvanden, t. ex. rö- rande vilken tandläkare som K.L. anlitate, vilken utrustning hon skulle ha för fritidsaktiviteter, hennes uppehållsplats under helger samt val av skola för henne.

2) K.L. placerades i juni 1986 i familjehem i strid mot behandlingspla- nen och utan samtycke från modern. För att legitimera denna placering omhändertogs K.L. i augusti 1986 med stöd av 6 § LVU av kommundels- nämnden Askim.

3) Sedan kammarrätten i februari 1987 upphävt beslutet om vård enligt LVU har kommundelsnämnden – utan moderns samtycke – beviljat K.L. kontinuerligt ekonomiskt bistånd till eget boende. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har gett kommundelsnämnden sitt stöd i detta.

Ulf Lundman anser alltså att myndigheten utan domstolsbeslut under flera år vidtagit åtgärder utan samtycke från K.L:s vårdnadshavare. Där- igenom har vårdnadshavarens intressen skadats.

JO inhämtade yttrande från socialstyrelsen och kommundelsnämnden Askim.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 20 januari 1989 i bedömningsdelen följande.

Socialnämnden har enligt 12 § SoL ansvar bl. a. för att barn och ungdom får växa upp under trygga och goda förhållanden och – om hänsyn till den unges bästa motiverar det – vård och fostran utanför det egna hemmet. Socialnämndens insatser skall utformas och genomföras tillsammans med den enskilde. För underåriga är vårdnadshavaren/na – oftast föräldrarna – de som har den juridiska bestämmanderätten och som t. ex. bestämmer var barnet skall vistas. Vårdnadshavarens rätt kan fråntas denne endast genom beslut av allmän domstol eller tillfälligt inskränkas av socialnäm-

den i de fall barn beretts vård utom hemmet med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Denna bestämmanderätt är dock inte lika stark under hela barnets uppväxtperiod. Allt efter barnets stigande ålder och ökande mognad skall större hänsyn tas till barnets egen uppfattning.

Vistelsen på Hagens ungdomshem ägde rum med stöd av 6 § SoL. Den hade alltså kommit till stånd med vårdnadshavarens samtycke vilket bl. a. innebar att den i princip skulle upphöra när vårdnadshavaren begärde det.

Ulf Lundman har klagat på att C.L. inte fick något inflytande i planeringen av K.L:s vistelse i hemmet.

Socialstyrelsen anser i sitt yttrande att kommunalstyrelsen mer aktivt borde ha arbetat för att förmå modern att ta del i planeringen för K.L. Genom fortlöpande information till modern hade hon kunnat följa planeringen. Den situation som uppkom sommaren 1986 hade då kanske kunnat undvikas. Enligt socialstyrelsens uppfattning borde skolplaceringen av K.L. självklart ha diskuterats med modern och skett i samråd med henne.

Jag delar den uppfattning som socialstyrelsen gett uttryck för samt har följande att tillägga.

Det är enligt min uppfattning viktigt att en skriftlig plan upprättas för behandlingen under placeringstiden. Planen bör i möjligaste mån upprättas i samråd med samtliga parter dvs. den unge, föräldrarna och familjehemmet eller institutionen. Behandlingsplanen bör fortlöpande följas upp. Det bör kontrolleras om uppsatta mål uppnåtts. Ändras förhållandena måste planen kanske ändras eller en ny plan upprättas.

I detta fall har tydligen ingen särskild behandlingsplan upprättats för K.L:s vistelse på ungdomshemmet utan planen i nämndens utredning från år 1984 låg till grund för arbetet med K. L.

Det kan enligt min uppfattning ifrågasättas om inte en ny behandlingsplan borde ha gjorts upp när K.L. kom till ungdomshemmet. Ett samråd med modern om planeringen i ett sådant sammanhang hade möjligen varit ägnad att undvika att modern kände sig förbigången i detta hänseende.

Kommunalstyrelsen har i augusti 1986 tvångsomhändertagit K.L. sedan modern vägrat fortsatt frivillig vård för dottern. Jag kan inte finna något formellt felaktigt i ett sådant beslut. Frågan om det varit i sak berättigat att omhändertaga K.L. med tvång i denna situation har bedömts av länsrätt, kammarrätt och regeringsrätten. Jag finner därför inte anledning att uttala mig i den delen.

Vad därefter gäller frågan om bistånd till underårig utan vårdnadshavarens samtycke har socialstyrelsen uttalat följande i sitt yttrande.

Klart är att en socialnämnd mot en vårdnadshavarens vilja inte kan bevilja ett barn under 18 år bistånd i form av familjehemsplacering (se RÅ 19832:18). Socialnämnden hade alltså inte rätt att med stöd av socialtjänstlagen familjehemsplacera K. hos familjen S. mot C:s vilja. Problem uppstod då K. sommaren 1986 inte ville lämna familjen S. och C. inte accepterade att K. vistades i denna familj. Enda möjligheten att kunna ha K. familjehemsplacerad i detta läge var med stöd av LVU. Nämnden fann också att förutsättningar förelåg för ett omedelbart omhändertagande. Nämnden ansökte också sedermera om vård enligt LVU.

Sedan kammarrätten i februari 1987 konstaterat att LVU inte var

tillämplig, kunde nämnden inte längrelåta K. vara familjehemsplacerad.

K. var nu fyllda 15 år. Lagstiftaren har inte uttalat sig om hur den situationen skall lösas, där vårdnadshavaren motsätter sig att bistånd ges till barnet i form av familjehemsplacering men där barnet är så gammalt att det inte går att flytta det mot dess vilja.

Socialstyrelsen anser att socialnämnden, med hänsyn till sitt yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och hjälp som de behöver och sitt särskilda ansvar för barn och ungdom i sådana situationer där den unge t. ex. pga starka motsättningar till sina föräldrar inte kan/vill flytta hem, måste ha möjligheter att ge den unge någon form av bistånd oberoende av vårdnadshavarens samtycke. Skulle nämnden inte ha möjlighet att ge någon form av bistånd till ett sådant barn, bara av den anledningen att vårdnadshavaren motsätter sig detta, skulle nämnden sakna möjlighet att ge den unge det skydd han behöver i de fall LVU inte är tillämplig. Det kan aldrig ha varit lagstiftarens mening att socialtjänstlagen och föräldrabalken skulle kollidera på ett sådant sätt att unga inte skulle kunna garanteras ett tillräckligt gott skydd. Nämnden kan inte lämna den unge utan hjälp.

Det är ostridigt att det under flera år förelegat kraftiga och djupgående relationsstörningar mellan modern och dottern. Nämndens ambition och planering synes ha varit att få till stånd konfliktlösande samtal med K. och C. för att möjliggöra att C. skulle kunna återvända till K. Något resultat av dessa försök till samtal har det dock inte blivit. Moderns bristande förtroende för en del tjänstemän har gjort att hon inte önskat fortsätta samtalen och K. vägrar sedan hösten 1987 att delta i några fler samtal då hon anser att de inte leder till något.

Jag vill för egen del framhålla följande.

Frågan om var ett barn skall vistas är en angelägenhet som enligt föräldrabalken i första hand ligger inom vårdnadshavarens bestämmanderätt. Regeringsrätten har – som tidigare nämnts – i en dom 1983 prövat frågan om en socialnämnd utan vårdnadshavarens samtycke kunde bevilja en ungdom, som fyllt 15 men inte 18 år, bistånd i form av placering i familjehem. Regeringsrätten fann att socialnämnden inte utan lagstöd i strid mot föräldrabalkens grundläggande bestämmelser om vårdnaden om barn kunde bevilja barn under 18 år bistånd i form av vistelse i familjehem, när vårdnadshavaren motsätter sig sådant bistånd. I sådant fall kan placering i familjehem lagligen åstadkommas endast med tillämpning av LVU.

Som socialstyrelsen framhållit i sitt yttrande hit ger förarbetena till socialtjänstlagen inte någon direkt vägledning för den situationen att vårdnadshavaren motsätter sig att bistånd ges i form av familjeplacering men barnet vägrar att bo hos vårdnadshavaren och har uppnått en sådan ålder att det inte kan flyttas mot sin vilja. Föreligger det inte förutsättningar för tvångsvård av barnet kan barnet i ett sådant läge försättas i en mycket pressad situation. Det ligger i socialtjänstens ansvar att ge det stöd den enskilde behöver. Finns det inga andra möjligheter måste därför en socialnämnd kunna ingripa med ekonomisk hjälp även till unga vilkas försörjning åvilar vårdnadshavaren. Det är dock viktigt att understryka att sådan hjälp aldrig kan utgå slentrianmässigt till ungdomar som lämnar föräldrahemmet innan de kan försörja sig själva. Enligt föräldrabalken har vårdnadshavaren såväl försörjningsansvar som bestämmanderätten, så länge

barnet är omyndigt. Socialtjänstens första uppgift vid konflikter mellan barn och vårdnadshavare måste därför vara att i samarbete med vårdnadshavaren försöka förmå barnet att flytta tillbaka till vårdnadshavaren eller att söka förmå vårdnadshavaren att gå med på att barnet i vart fall under en övergångstid får bo i ett annat hem. Att utan vårdnadshavarens medgivande bistå barnet ekonomiskt måste alltid vara en lösning som inte får tillgripas förrän i sista hand när inga andra möjligheter står till buds. Jag vill i sammanhanget också peka på att enligt min bedömning får en vårdnadshavare anses ha besvärsmot mot ett beslut att ge en omyndig ekonomiskt bistånd.

Med det anförda ansluter jag mig till socialstyrelsens bedömning att det inte kan läggas kommunalnämnden till last som fel eller försummelse att ge K.L. ekonomiskt bistånd för att hon skall kunna klara sig. Vid denna bedömning tar jag hänsyn till inte bara den i detta fall uppenbarligen mycket svår bemästrade situationen utan också att frågan om omhändertagande av flickan enligt lagen om vård av unga varit föremål för domstols prövning.

Socialnämnds uppgifter i hittebarnsfall

(Dnr 907-1988)

Bakgrund

Tidningen Aftonbladet innehöll den 25 mars 1988 en artikel rörande ett nyfött barn, som hittats övergivet i Enköping den 28 december 1987.

I artikeln uppgavs att det inte var fastställt vem som var mor till barnet. Vidare innehöll artikeln uppgifter om att socialförvaltningen i Enköpings kommun ansåg att den kvinna, som troligen är barnets mor, skulle få välja om hon ville "registrera sig" som mor eller inte.

Uppgifterna i artikeln gav anledning till frågan vilka skyldigheter socialnämnden har när det gäller att fastställa vem som är mor till ett barn.

Utredning

JO beslöt att inhämta yttrande i saken från socialnämnden i Enköpings kommun.

Den 24 maj 1988 beslöt socialnämnden att till JO överlämna socialchefen Bengt Sernlands skrivelse den 2 maj 1988 till nämnden såsom nämndens eget yttrande.

Ifrågavarande skrivelse innehöll följande.

Flickebarnet påträffades vid 21.15-tiden den 28 december 1987 i trapphuset, Västerleden 56 i Enköping. Polisen började omedelbart efterforska barnets moder. Socialförvaltningen påbörjade följande dag arbetet med efterforskning av modern. Till handläggare utsågs 1:e socialsekreterare Lisa Johansson. Pga. ärendets omfattning och personalsituation i samband

med jul-, nyårs- och trettondagshelgerna arbetade även undertecknad med ärendet.

Arbetet med efterforskningen av modern innebar att ett flertal tänkbara mödrar kontrollerades. Slutligen träffade undertecknad och L: e socialsekreterare Lisa Johansson en kvinna som skulle kunna vara tänkbar moder. Vi träffade henne vid två skilda tillfällen. Däremellan kontaktade vi henne per telefon. Kvinnan förnekade all kännedom om barnet och dess öde.

Undertecknad fann vid genomgång av de upplysningar jag inhämtat och de samtal som genomförts med kvinnan att hon måste vara barnets moder. Jag ringde upp henne måndagen den 18 januari 1988 och informerade henne då om min slutsats. Efter betänketid bad hon att få träffa mig på kvällen samma dag. Vi träffades och samtalande med varandra. Jag redogjorde i detalj för hur jag kommit fram till att hon var barnets mor. Kvinnan erkände att hon var modern och berättade ingående vad som hänt. Hon beskrev händelseförloppet allt från dagen då graviditeten inträffade till dess barnet påträffades den 28 december 1987. Samtidigt förklarade hon en rädsla för att få sin identitet röjd för såväl sina anhöriga som massmedia. Jag kan förstå hennes rädsla då vid tillfället hela den svenska massmediavärlden jagade nyheterna om barnet och dess moder. Fortfarande i april månad 1988 får undertecknad begäran från olika tidningar och TV om att de önskar intervjua modern.

Vid samtalet den 18 januari förklarade hon vidare att hon inte önskade ta hand om sitt barn. Inte heller ville hon se det. Hon önskade att barnet placerades i familjehem, men med möjlighet för henne att senare få träffa barnet.

Efter denna tidpunkt har undertecknad vid ett flertal tillfällen erbjudit modern hjälp med att ordna upp frågan om moderskapets registrering i kyrkobokföringen. Jag har hos pastorsämbetet i kvinnans hemförsamling fått vederbörande kyrkoherdes instruktion om hur registreringen skall gå till. Kvinnan blir kyrkobokförd som barnets mor, även nu i efterhand, genom att beställa ett personbevis för förlossning. Kyrkobokföringsmyndigheten har då lovat godkänna henne som det aktuella barnets mor. Kvinnan ifråga avböjer bestämt att låta sig registreras. "Jag blir ju offentlig då för mina släktingar och massmedia, eftersom de kan få uppgifter ur kyrkobokföringen", säger hon.

Undertecknad har inte funnit stöd i någon lagstiftning, vilken skulle göra socialnämnden skyldig att försöka utreda vem som är mor till barnet och se till att moderskapet fastställs. Däremot finns skyldighet att fastställa faderskapet reglerat i föräldrabalken FB 2 kap 1 §. Problemet när det gäller faderskapets fastställande är att socialnämnden skall inhämta upplysningar från modern (FB 2 kap 4 §). Någon officiell moder finns inte.

I ett läge som dagens borde det finnas möjlighet för socialnämnden att föra barnets talan. När vi trots allt vet vem som är barnets mor borde, i likhet med vad som gäller för fastställande av faderskap, det finnas en skrivning i föräldrabalken som gör det möjligt för socialnämnden att agera i frågan. Dessutom borde FB 3 kap 6–7 §§ avse även frågan om moderskap, dvs. möjlighet för socialnämnden att väcka talan i rätten.

I det aktuella ärendet avstår en svensk kvinna från möjligheten att låta registrera sig som mor. Hon gör det av rädsla då uppgiften om vem som är barnets mor inte är sekretesskyddad i kyrkobokföringen. Kvinnan anser sig inte orka med den uppståndelse som skulle uppstå om anhöriga och den svenska pressen skulle få tillgång till hennes identitet. Jag förstår hennes farhågor. Socialnämnden i Enköping kan för närvarande inte göra annat än att ha kontakt med den "inofficiella modern" och barnets gode man. Frågan om särskilt förordnad förmyndare kommer att aktualiseras hos

rätten. Fastställandet av faderskapet kvarstår, men är naturligtvis beroende av hur det går med fastställandet av moderskapet.

I yttrandet föreslog socialnämnden att JO skulle medverka till att föräldrabalken kompletteras med bestämmelser om fastställande av moderskap.

Föredraganden i ärendet inhämtade uppgifter vid telefonsamtal med Sernland, som uppgav i huvudsak följande.

När barnet hittats beslöt socialnämndens ordförande att det skulle omhändertas omedelbart med stöd av lagen (1980: 621) om vård av unga (LVU). Beslutet underställdes länsrättens prövning. På socialförvaltningens initiativ hade god man förordnats för barnet. Den gode mannen lämnade sitt samtycke till en frivillig familjehemsplacering enligt socialtjänstlagen (SoL). Barnet placerades därför i familjehem den 1 februari 1988. Sernland har därefter informerat nämndens ledamöter om ärendet under hand utan att avslöja kvinnans identitet. Nämnden har inte – förutom att nämnden beslutat om yttrandet till JO och yttrat sig till Enköpings tingsrätt i förmynderskaps- och vårdnadsfrågorna – behandlat fallet vid något sammanträde. Nämndens ledamöter vet inte heller i dag vem kvinnan är. Den 2 februari 1989 förordnade Enköpings tingsrätt Sernland som förmyndare tillika vårdnadshavare för barnet. Socialförvaltningen har även en faderskapsutredning öppen. Kvinnan har trätt fram för en familjerättssekreterare och lämnat blodprov. Blodprovsanalysen visar med 99-procentig säkerhet att kvinnan är barnets mor men utesluter den man, som begärt utredningen, som tänkbar far. Sernland anser att en adoptionsutredning bör komma till stånd och att faderskapsutredningen bör läggas ned.

JO tog härefter del av Enköpings tingsrätts akt Ä 76/88:02. Av denna framgick att tingsrätten förordnat Sernland till förmyndare och vårdnadshavare enligt 6 kap. 9 § andra stycket FB.

JO lånade in och gick igenom socialförvaltningens handlingar i saken. Av dessa framgick att nämnden den 21 mars 1988 beslutat om bistånd enligt 6 § SoL i form av placering i familjehem.

JO toghärefter del av polismyndighetens i Enköping förundersökningsprotokoll samt åklagarmyndighetens i Enköpings åklagardistrikt beslut den 24 mars 1988 om åtalsunderlåtelse med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 2 rättegångsbalken.

Vid nytt samtal med Sernland uppgav denne att Akademiska sjukhuset i Uppsala anmälde barnets födelse till pastorsämbetet, som gjort anteckning om barnet men inte dess mor i folkbokföringen.

Rättsregler av betydelse för bedömningen av ärendet

Reglerna om vårdnad av barn finns i 6 kap. FB. Enligt 3 § står barnet från födelsen under vårdnad av båda föräldrarna om dessa är gifta med varandra och i annat fall av modern ensam. I 7 § andra stycket stadgas att för det fall att den ene föräldern är ensam vårdnadshavare skall rätten överflytta vårdnaden till den andre föräldern eller om det är lämpligare till en eller två särskilt förordnade förmyndare. Fråga om ändring av vårdnad enligt detta stadgande prövas på talan av socialnämnd.

Reglerna om godmanskap finns i 18 kap. FB. Enligt 1 § skall rätten förordna en god man att i förmyndarens ställe vårda den omyndiges angelägenheter om förmyndaren på grund av sjukdom eller annan orsak är ur stånd att utöva förmynderskap.

Socialtjänstlagen ålägger socialnämnden ett särskilt ansvar för barns och ungdoms uppväxtförhållanden (12 §). 25–32 §§ innehåller regler som direkt har till syfte att skydda underåriga.

Det åligger socialnämnden att 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 (50 §). Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt (51 §). Även av 15 § förvaltningslagen följer en sådan dokumentationsskyldighet.

Socialtjänstlagens regler om delegation innebär viktiga inskränkningar i socialnämndens befogenheter att till tjänstemän delegera frågor enligt föräldrabalken. Delegation är inte tillåten när det gäller befatningen med vårdnads- och förmynderskapsfrågor.

Enligt 30 § folkbokföringslagen skall barns födelse anmälas till pastorsämbetet i födelsehemorten. Föds barnet på sjukhus eller enskilt vårdhem, gör vårdinrättningen anmälan. Biträder barnmorska vid födelsen i annat fall, gör barnmorskans anmälan. I andra fall skall barnets vårdnadshavare göra anmälan inom en månad från födelsen. Sker det inte, kan pastorsämbetet förelägga vårdnadshavaren att inom viss tid fullgöra sin skyldighet. Om sådant föreläggande inte efterkommes, kan pastorsämbetet anlita biträde av länskattemyndigheten, som kan bestämma lämpligt vite för fortsatt försummelse.

Enligt vad som framgår av utredningen i ärendet har ifrågavarande födsel ägt rum under sådana förhållanden, att anmälningskyldigheten åvilat vårdnadshavaren ensam.

7 kap. 15 § sekretesslagen anger att sekretess gäller i verksamhet, som avser bl. a. folkbokföring, för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen ger skydd åt såväl ömtåliga uppgifter som uppgifter av harmlös natur. Normalt åtnjuter uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd, släktskap m. m. inte någon sekretess. Föreligger särskild anledning, t. ex. risk för att vederbörande utsätts för våld eller förföljelse, kan emellertid även sådana uppgifter skyddas enligt nämnda bestämmelse. Om hinder mot att lämna ut uppgifter av ifrågavarande slag kan föreligga, kan en markering, s. k. spärrmarkering, införas i folkbokföringssystemet. Spärrmarkering för med sig att en sekretessprövning alltid sker innan en efterfrågad uppgift lämnas. Riksskatteverket har meddelat allmänna råd om sådan spärrmarkering (1988-11-15, dnr K 18-2370-88).

Inom socialtjänstens verksamhet gäller sekretess enligt bestämmelserna i 7 kap. 4–6 §§ sekretesslagen. Bestämmelserna innebär att uppgifter om personliga förhållanden inte kan lämnas ut, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan men för den enskilde. Även 1 kap. 5 § sekretesslagen har stor betydelse inom socialtjänsten. Socialtjänsten kan alltså utan

hinder av sekretess lämna ut uppgifter om enskilds personliga förhållanden, om detta är nödvändigt för att socialtjänsten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

Vidare gäller 14 kap. 5 § sekretesslagen inom socialtjänstens verksamhet. Sekretess hindrar således inte partsinsyn.

Däremot saknas bestämmelser om s. k. förtroendekretess. En socialtjänsteman kan alltså inte i något fall utfästa en strängare sekretess än den som följer av sekretesslagens bestämmelser.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 22 juni 1989 följande.

Hittebarnsfall är lyckligtvis ovanliga i Sverige. Det ligger i sakens natur att sådana ärenden ställer de sociala myndigheterna inför särskilda svårigheter. De bestämmelser vår lagstiftning innehåller om vårdnad och förmynderskap är knappast anpassade till dessa fall. När jag i det följande anlägger synpunkter på socialnämndens och socialförvaltningens handläggning sker det således med full förståelse för den ovanliga situation som socialtjänsten ställts inför.

En naturlig utgångspunkt för resonemanget är den vikt vår rättsordning tillmäter barnens behov och rättigheter. I linje härmed ligger det krav lagstiftningen uppställer på att ett barns börd fastställs. Reglerna om fastställande av faderskap, om bördstalan och om insemination är uttryck för denna inställning. Däremot finns det — som framhålls i socialnämndens yttrande till JO — inte några särskilda regler för det fall att också barnets mor är okänd. Det får emellertid anses ligga i socialnämndens allmänna skyldighet när det gäller att ingripa till ett barns skydd att söka utröna vem som framfött barnet. Så har också skett i detta fall, vilket lett till att barnets mor kunnat återfinnas. Kvinnans erkännande av moderskapet inför socialchefen har till yttermera visso kunnat bestyrkas genom blodprov. I den situation som inträtt genom att modern blivit känd för en företrädare för socialförvaltningen kan hon inte längre betraktas som okänd. Därmed är föräldrabalkens regler om vårdnad och förmynderskap tillämpliga. Eftersom barnet från födseln står under moderns vårdnad och förmynderskap måste de vidare åtgärder som är påkallade ske med utgångspunkt härifrån.

Barnets mor ville inte offentligen framträda som sådan och sade sig inte heller vara med på att anmäla barnet till pastorsämbetet för folkbokföring. Förhållandena var alltså sådana att överväganden av den fortsatta handläggningen av fallet var påkallade. Med hänsyn till att flertalet åtgärder enligt föräldrabalken kräver socialnämndens medverkan hade ärendet i det läget bort föreläggas nämnden, som haft att fatta formella beslut beträffande de olika problem som förelåg; begäran om god man för barnet eller fullföljandet av proceduren enligt lagen om vård av unga, begäran om ändrat förmynderskap, registrering av barnet hos pastorsämbetet och eventuell fastställelsestalan vid domstol enligt 13 kap. rättegångsbalken om moderskapet. Ärendet förelades emellertid inte nämnden till alla delar.

Socialchefen har uppenbarligen ansett att han i förtroende fått vetskap om vem som var barnets mor och att han därför var förhindrad att föra dessa uppgifter vidare till nämnden. Detta synsätt är inte förenligt med sekretesslagen. Socialchefen har talat med kvinnan i sin egenskap av tjänsteman vid socialförvaltningen. Som sådan är han skyldig att iaktta dokumentationsskyldigheten enligt bl. a. socialtjänstlagen och att delge det ansvariga organet, dvs. socialnämnden vad han erfarit. Av förvaltningens handlingar framgår att Sernland upprättat en promemoria om barnets moder med uppgifter om hennes identitet. Han har emellertid inte vidarebefordrat dessa uppgifter till nämnden. Sernland har inte haft befogenhet att lova kvinnan någon anonymitet i förhållande till socialnämnden. Där- emot har han naturligtvis bort upplysa kvinnan om den stränga sekretess som enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller såväl för honom själv som för socialnämndens ledamöter.

En inte oviktig fråga i sammanhanget är barnets registrering enligt folkbokföringslagen. Det är ett allmänt omfattat synsätt i vårt land att ett barn i princip har rätt att få kännedom om sitt ursprung. För barnets skull är det således mycket angeläget att moderns namn antecknas i folkbokföringsakten. Moderns behov av skydd kan tillgodoses genom den sekretessregel som finns för folkbokföringsuppgifter. Det hade givetvis varit av vikt att hon upplysts härom. Om likväl hennes medverkan inte gått att få hade det ankommit på nämnden att mot bakgrund av sitt allmänna ansvar för barn pröva om anmälan likväl skulle göras. I ett fall som det förevarande kan reglerna om socialtjänstsekretess enligt min mening inte anses lägga hinder i vägen. Frågan måste bedömas ha ett sådant intresse för socialtjänstens verksamhet att 1 kap. 5 § sekretesslagen kan tillämpas. Det är sedan folkbokföringsmyndigheternas uppgift att avgöra om en sådan anmälan kan läggas till grund för en anteckning om barnets börd.

Begäran om förordnande av särskild förmyndare för barnet har lagenligt beslutats av nämnden. Framställningen har inte gjorts förrän drygt ett år efter det att barnet fötts. Jag betraktar det som positivt att så lång tid fått förflyta. Modern har därigenom fått tillräckligt rådrum att tänka igenom sin situation.

Med det synsätt jag redovisat i det föregående är modern vårdnadshavare och förmyndare för barnet så länge dessa uppgifter inte formellt frångästs henne och överflyttats till annan person. Så har inte skett genom tingsrättens beslut, som i detta hänseende grundar sig på socialnämndens inställning, nämligen att förmyndare och vårdnadshavare för barnet saknades. Som jag ser det har barnet därför för närvarande formellt två förmyndare och vårdnadshavare. Det är givetvis från praktisk synpunkt viktigt att modern – om hon fortfarande önskar det – entledigas från dessa uppgifter. Om så inte sker blir konsekvensen enligt min mening att moderns samtycke krävs för adoption av barnet. Tolkningen av vad tingsrättens beslut i förmyndarskapsärendet innebär i fråga om modern kvarstår som förmyndare ankommer dock i första hand på domstol.

Som i det föregående i korthet berörts anser jag inte att det finns något hinder mot att talan om fastställande av moderskap förs jämlikt reglerna om fastställsetalan i 13 kap. rättegångsbalken (jfr NJA 1949:144). En

sådan talan kan t. ex. bli aktuell när en viss kvinna kan antas vara mor till barnet men förnekar detta. Behörig att föra talan är i så fall den särskilt förordnade förmyndare tillika vårdnadshavare, som i den situationen bör ha tillsatts. Med den inställning jag har i förevarande fall anser jag dock inte att en sådan talan varit nödvändig här.

Eftersom möjligheten att föra fastställelsetalan får anses föreligga anser jag det inte påkallat att en särskild regel om moderskapstalan införs i föräldrabalken. Jag översänder dock en kopia av detta beslut till justitiedepartementet för kännedom.

Vårdnadsutredning och förslag till yttrande som avser endast den ene av två föräldrars lämplighet som vårdnadshavare skall kommuniceras med den andre föräldern innan socialnämnden avger yttrande

(Dnr 1989-1988)

I en anmälan till JO anförde jur. kand. M.J., Landskrona, kritik mot socialförvaltningens i Svalövs kommun handläggning av en vårdnadsutredning. M.J. anförde att hon varit ombud för B. i en tvist med dennes hustru rörande bl. a. vårdnaden om parets son, och att hon förvägrats att ta del av ett utlåtande rörande hustruns lämplighet som vårdnadshavare som socialnämnden på begäran av tingsrätten upprättat.

Efter remiss avgav socialnämnden yttrande. Yttrandet bemöttes av M.J. Därutöver var hustruns socialakt samt de handlingar tingsrätten remitterat till socialnämnden och dennas utredning och yttrande till tingsrätten tillgängliga för JO.

Socialnämnden anförde: M.J. gjorde vid ett flertal tillfällen under våren 1988 telefonförfrågningar om att få ta del av utredningen. Någon formell begäran gjorde hon dock inte. Efter diskussioner med avdelningschefen, socialchefen i Svalövs kommun och hustruns advokat beslöts att hon inte skulle få ta del av utredningen. Socialnämndens motivering var att man inte ansåg sig skyldig att kommunicera med mannen eller hans ombud, eftersom dessa inte hade ställning av part i ärendet. Även värdet om den enskildes integritet påverkade bedömningen. Det begärda utlåtandet berörde endast kvinnans lämplighet som vårdnadshavare och någon egentlig utredning med ställningstagande i förhållande till båda parterna förelåg inte. M.J. hänvisades till tingsrätten för att där få tillgång till erforderliga handlingar.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 24 februari 1989 i bedömningsdelen följande.

I 17 § förvaltningslagen stadgas att ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskild 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. Av 54 § första stycket socialtjänstlagen följer att denna regel skall tillämpas i ärende hos socialnämnd som avser myndighetsutövning mot någon enskild. I tredje stycket samma paragraf stadgas att regeln skall gälla också när det är fråga om en ansökan eller ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos denna.

Av den rättsliga regleringen följer att en vårdnadsutredning inte får avslutas med yttrande utan att den som är part i ärendet fått tillfälle att bemöta uppgifter som tillförts utredningen genom någon annan än honom själv. I förevarande fall har hustrun men inte B. eller hans ombud beretts tillfälle till sådant bemötande. Detta aktualiserar i första hand frågan om vem som är att betrakta som part i samband med en vårdnadsutredning.

I förarbetena till socialtjänstlagen (prop. 1979/80: I del A s. 405 f.) uttalas följande i frågan. "Av förvaltningslagens förarbeten framgår att begreppet "part" skall ges en förhållandevis snäv innebörd. Det räcker således inte med att saken på ett eller annat sätt angår en person utan därutöver krävs att vederbörande har förvärvat ställning som part. Som part i förvaltningslagens mening blir därför i första hand att beteckna den som faktiskt uppträder i ärendet som saklegitimerad sökande, klagande eller förklarande." — Med detta tämligen snäva synsätt kan givetvis sägas att B. inte formellt varit att betrakta som part i vårdnadsutredningen, som ju enbart skulle avse hustruns lämplighet som vårdnadshavare. Som ovan framgått finns emellertid en specialregel om kommunikation av yttrande från socialnämnd till annan myndighet. I specialmotiveringen till denna regel (a. prop. s. 566) anges kretsen av kommunikationsberättigade på så sätt att nämnden är skyldig att bereda "den som berörs av en utredning" tillfälle att yttra sig. I Norström-Thunved: Nya sociallagarna med kommentarer (3:e uppl. s. 101) beskrivs kommunikationsskyldigheten på följande sätt: . . . "nämnden är skyldig att bereda den som berörs av en utredning, därför att han är part i t. ex. ett vårdnadsärende vid allmän domstol, tillfälle att yttra sig över utredningen och nämndens förslag till yttrande, innan nämnden beslutar om sitt yttrande.

Jag delar den sist angivna uppfattningen. Den som är part i ett vårdnadsärende vid allmän domstol berörs så nära även av sådana vårdnadsutredningar som endast avser motparten, att han bör äga rätt att få del av och yttra sig över utredningen, innan nämnden beslutar om sitt yttrande. Därtill kommer att, såsom anförts redan i beslut av JO 1970 (JO:s ämbetsberättelse 1970 s. 235), endast genom sådan kommunikation garantier kan skapas för en objektiv utredning. B. borde alltså själv eller via sitt ombud ha tillställts utredningen och nämndens förslag till yttrande redan innan detta avgavs. Socialnämndens underlåtenhet att föranstalta om sådan kommunikation framstår som särskilt anmärkningsvärd mot bakgrund av att i utredningen intagits en mängd för B. ofördelaktiga uppgifter som, även om utredningen formellt endast avsett hustruns förhållanden, ändock måste påverka bedömningen av hans lämplighet som vårdnadshavare. Till belysning härav kan nämnas att utredaren under rubriken "Sammanfattning och förslag" har antecknat att hustrun tillsammans med sonen flytt till Sverige "från sin mans och sitt lands förtryck".

Underlåtenhet av en myndighet att behandla någon som part, trots att det i ärendet framgår att personen bör tillerkännas sådan ställning, är ett grovt förfarandefel. (Jfr Hellners-Malmqvist: Nya förvaltningslagen med kommentarer, s. 176.) Socialnämnden har emellertid inte i ärendet utövat någon egen myndighet mot enskild, utan dess befattning med vårdnadsfrågan har inskränkt sig till avgivande av utredning och yttrande. Av handlingarna framgår att M.J. senast vid sammanträde inför tingsrätten den 17 augusti 1988 erhöll del av innehållet i utredningen och utlåtandet. Av protokollet från sammanträdet framgår att båda parter sedan dessa handlingar föredragits begärde att omedelbar huvudförhandling skulle hållas. M.J. gjorde alltså då den bedömningen, att hon inte i anledning av utredningen och utlåtandet behövde inhämta fler upplysningar från sin huvudman. Socialnämndens underlåtenhet att fullgöra sin kommuniceringsskyldighet torde därför inte ha lett till någon rättsförlust för B. Jag kan därför låta mig nöja med den allvarliga kritik som ligger i det sagda.

Handläggningen av ett adoptionsärende avseende ett barn med utländsk härkomst

(Dnr 787, 849, 869, 966-1988)

Barnet M. föddes i april eller juni 1984 i Xanthi i Grekland. Under sommaren samma år kom makarna H.Ö., född 1936, och B.Ö., född 1939, överens med M:s föräldrar om att makarna Ö. skulle få adoptera M.

Makarna Ö. kom till Gävle i juli 1984 med M. Eftersom de inte hade medgivande enligt socialtjänstlagen (SoL) att få ta emot barnet för stadigvarande vård och fostran gjorde socialnämnden i Gävle en utredning.

Den 5 november 1984 beslutade socialnämnden att omedelbart omhänderta M. enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Han placerades i ett svenskt familjehem.

Den 8 november 1984 beslutade socialnämnden att inte lämna medgivande enligt 25 § SoL för makarna Ö. att adoptera M. Vid prövning den 10 januari 1985 fastställdes detta beslut. Beslutet överklagades men fastställdes av både länsrätt och kammarrätt.

Den 12 november 1984 förordnades god man för M. Omhändertagandet enligt LVU upphävdes av länsrätten den 14 november sedan gode mannen medgett att M. fick vård i familjehem. Bistånd i form av familjehemsplacering beslutades den 22 november 1984.

I juli 1985 kom M:s biologiske fader till Sverige och begärde att pojken skulle lämnas till honom. Nämnden beslutade med anledning av detta den 7 augusti 1985 om ett omedelbart omhändertagande enligt LVU. Länsrätten beslutade den 23 augusti 1985 att omhändertagandet skulle upphöra.

Den 26 augusti 1985 beslutade nämnden om familjehemsplacering enligt 6 § SoL efter medgivande från gode mannen.

Kammarrätten fastställde den 13 september 1985 länsrättens beslut om upphävande av tvångsomhändertagandet.

Den 16 september 1985 beslutade nämnden om tillfälligt flyttningsförbud för M. enligt 28 § andra stycket SoL. Beslutet fastställdes av länsrätten den 26 september 1985.

Den 10 oktober samma år beslutade nämnden om flyttningsförbud för barnet.

Sedan M:s biologiska föräldrar den 13 november 1985 lämnat skriftligt medgivande till att en svensk familj adopterade M. beslutade grekisk domstol den 20 januari 1986 att godkänna den svenska familjen (familjehemsföräldrarna).

I juni 1986 ansökte familjehemsföräldrarna om att få adoptera M. Tingsrätten beslutade lämna tillstånd till adoption den 13 mars 1987. Flyttningsförbudet upphävdes den 8 aprilsamma år.

Ärendet avslutades hos socialförvaltningen i Gävle den 3 april 1987.

Den 6 april 1988 uppsökte Ö. länsstyrelsens lokaler i Gävle och sköt socialkonsulenten Elvi Nilsson till döds samt skadade flera andra tjänstemän allvarligt. I dom den 15 juli 1988 av Gävle tingsrätt dömdes Ö. för bl. a. mord samt överlämnades till sluten psykiatrisk vård. Domen har vunnit laga kraft.

Klagomål i ärendet har kommit in från Louise Lettholm, psykolog, Agneta Cloarec, ordförande i riksförbundet för familjens rättigheter (RFFR), Gail Watt, ordförande i Immigranternas riksförbund (IRF), Rina Matthiessen, bachelor of Arts, och Dimitri Papastavrou, psykoterapeut.

Klagomålen går huvudsakligen ut på att socialförvaltningen i Gävle inte gjort en förutsättningslös bedömning av makarna Ö:s "omsorgskapacitet" och att svenska myndigheter handlat fel vid handläggningen av ärendet M. eftersom resultatet blivit att ett barn berövats sin muslimska uppfostran, sitt turkiska språk och umgänget med sin biologiska familj.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 20 februari 1989 i bedömningsdelen följande.

Ärendet har tidigare varit föremål för JO:s prövning. I ett beslut den 12 september 1986 uttalade JO Sverne följande.

Såsom socialstyrelsen framhållit i sitt yttrande har det ålegat nämnden att ta ansvar för M. och jag saknar anledning att rikta kritik mot nämnden för dess sätt att praktiskt ordna omsorgen för M. i Sverige.

Den formella handläggningen av ärendet har dock, som socialstyrelsen framhållit, vissa brister. Jag vill här fästa uppmärksamhet på följande punkter.

Nämnden får anses ha haft fog för sitt beslut den 5 november 1984 att omedelbart omhändertaga M. Sedan den gode mannen medgett att M. bereddes den föreslagna familjevården förelåg inte längre förutsättningar för ett omhändertagande enligt LVU. Vid den tiden fick nämligen den gode mannen, i föräldrarnas ställe, anses företräda barnet. På grund härav och som även länsrätten i sitt beslut den 14 november 1984 anförde saknades — efter den gode mannens medgivande — grund för ett omhändertagande enligt LVU.

När M:s far i juli 1985 kom till Sverige och begärde att barnet skulle lämnas till honom förelåg inte längre förutsättningar för vård enligt 6 § SoL. Sedan länsrätten i sitt beslut den 23 augusti 1985 förordnat att omhändertagandet skulle upphöra hade nämnden att verka för att M.

överlämnades till sina föräldrar i Grekland för såvitt inte nämnden fann att förutsättningar för ett flyttningsförbud enligt 28 § SoL förelåg. Ett sådant beslut fattades dock först den 16 september 1985.

Beslutet den 26 augusti 1985 om familjehemsplacering enligt 6 § SoL fattades efter ett medgivande från den gode mannen. Nämnden hade vid denna tid fått kontakt med M:s föräldrar och kände till att föräldrarna motsatte sig familjehemsplaceringen. Vid sådant förhållande kunde – trots att ingen av föräldrarna då befann sig i Sverige – den gode mannens medgivande inte ligga till grund för en placering enligt 6 § SoL.

Det skulle vidare anmärkas att beslutet den 26 augusti 1985 har en sådan skriftlig utformning att det av handlingen inte framgår huruvida det är ett beslut eller ett förslag till beslut. Jag vill därför påpeka vikten av att beslut ges en klar och tydlig utformning.

Vad sedan gäller frågan om nämnden förfarit olämpligt när M. omhändertogs hos familjen Ö. den 5 november 1984 visar utredningen att förutom två socialtjänstemän var en sjuksköterska och två civilklädda poliser – en manlig och en kvinnlig – närvarande. Med hänsyn till vad nämnden i denna del anfört om att mannen, H.Ö., uttalat sig hotfullt när det tidigare varit tal om omhändertagande och vad som i övrigt framkommit i ärendet vill jag inte rikta kritik mot nämnden i denna del. Jag vill dock framhålla det angelägna i att verkställigheten av ett omhändertagandebeslut sker under sådana former att de inblandade lider minsta möjliga obehag.

Med hänsyn till att M:s föräldrar numera medgett att familjehemsföräldrarna adopterar M. och att även grekisk domstol gett sitt tillstånd till adoptionen anser jag mig kunna avsluta ärendena här med nu gjorda uttalanden.

I fråga om handläggningen av ärendet fram till JO-beslutet ansluter jag mig till vad JO Sverne anfört och vill bara göra följande tillägg.

Jag delar socialstyrelsens uppfattning att det inte kan riktas någon kritik mot socialförvaltningens i Gävle utredning enligt 25 § SoL.

I fråga om flyttningsförbud gäller enligt 28 § SoL att om det finns en risk som inte är ringa att barnets kroppsliga eller själsliga hälsa skadas av en flyttning kan socialnämnden förbjuda föräldrarna att ta barnet från familjehemmet. Sådant förbud kan meddelas både när barnet placerats efter frivillig överenskommelse och med stöd av LVU. Flyttningsförbudet kan meddelas för viss tid eller tills vidare.

Ett flyttningsförbud är att se som en temporär åtgärd för att ge tid att förbereda en återförening mellan barnet och de biologiska föräldrarna. Förbudet bör alltså inte kvarstå längre än vad som är nödvändigt.

I detta fall har nämndens flyttningsförbud gällt från den 16 september 1985 till den 8 april 1987 i avvaktan på adoption.

Jag delar socialstyrelsens uppfattning att flyttningsförbudet torde ha kunnat upphöra så snart ett medgivande till adoption förelåg från de biologiska föräldrarna. Detta borde i vart fall – som socialstyrelsen anför – ha kunnat ske i juni 1986 när den grekiska domstolens godkännande, som byggde på föräldrarnas samtycke, förelåg.

Jag ansluter mig i övrigt till vad socialstyrelsen anfört i fråga om val av familjehem/adoptivhem, Greklandsresan samt hjälp och stöd till makarna Ö.

I fråga om val av familjehem/adoptivhem för invandrabarn vill jag göra följande tillägg.

Utgångspunkten vid alla placeringar av barn i familjehem och adoptivhem är att barnet skall få behålla kontakten med sitt ursprung. När det är fråga om barn av utländsk härkomst är detta oftast av alldeles särskild betydelse för barnets möjligheter att kunna utvecklas på ett gynnsamt sätt. Detta ställer speciella krav vid valet av familjehem eller adoptivhem. Valet måste ske så att barnet har tillgång till sitt ursprung.

I första hand bör man sträva efter att placera i ett hem med samma kulturella, etniska och språkliga bakgrund som barnet. Om det inte går att finna ett hem inom den språkliga och kulturella krets som barnet tillhör måste man försöka finna ett hem som tillåter barnet att vara den det är.

I övrigt föranleder klagomålen inte någon ytterligare åtgärd från min sida.

Polisregisterutdrag beträffande sambo får inhämtas i en vårdnadsutredning

(Dnr 1379-1987 och 1443-1987)

Bakgrund

H.A. och P.A. har tillsammans dottern C., född 1980. Örebro tingsrätt beslöt den 26 augusti 1986 dels att H.A. för tiden intill dess lagakraftvägande dom förelåg skulle ha vårdnaden om C., dels att hos socialnämnden i Örebro kommun begära yttrande i frågan om vem av föräldrarna som var bäst lämpad att handha vårdnaden om C. Tingsrätten begärde även nämndens uttalande i frågan om P.A:s umgänge med C. om nämnden skulle förorda att H.A. fick vårdnaden om henne.

Vårdnadsutredningen påbörjades den 1 oktober 1986. I utredningen hördes I.N. Utredarna uppfattade relationen mellan H.A. och I.N. som att de var sammanboende. Under utredningen begärde socialtjänsten polisregisterutdrag beträffande I.N.

Anmälningarna

I anmälningar till JO ansåg både H.A. och I.N. att vårdnadsutredarna dragit felaktiga slutsatser av de uppgifter de fått och till följd av detta oriktigt antecknat I.N. som sammanboende med H.A.

I.N. anförde även klagomål över att socialförvaltningen inhämtat polisregisterutdrag beträffande honom.

Utredning

Med anledning av anmälningarna inhämtade JO utredning och yttrande från socialnämnden i Örebro kommun.

I yttrandet över H.A:s anmälan tillbakavisade nämnden de uppgifter som H.A. lämnat.

I yttrandet över I.N:s anmälan anförde nämnden i huvudsak följande.

När vi arbetar med vårdnads- och umgängesrättsutredningar prövar vi alltid möjligheterna att vid samtal med föräldrarna lösa tvisten och hitta en för alla godtagbar lösning. Om inte detta går gäller det för oss tjänstemän att komma med ett förslag på hur vårdnaden och umgänget ska utformas för barnets bästa. Det gäller att söka efter det bästa av tillgängliga alternativ för att trygga barnets uppväxt och utveckling. Vi ska bilda oss en uppfattning om barnets hela miljö och utifrån detta göra en bedömning och komma med förslag. Om en eller båda föräldrarna då har flyttat samman med en ny partner och planerar framtiden tillsammans med denne är det av vikt att få en bild även av den personen.

Enligt vår uppfattning har H.A. och I.N. bott tillsammans under hösten 1986 till i varje fall början av april 1987. Vid I.N:s besök på familjerätten den 1 april 1987 informerade vi honom om att vi avsåg att begära ett polisregisterutdrag på honom. Han kom inte med någon erinran mot detta förrän senare.

— — —
Sommaren 1986 var ärendet aktuellt genom ett s. k. snabbyttrande till tingsrätten. I.N. skickade den 14 augusti in ett brev till familjerätten där han redogjorde för iakttagelser i ärendet och skrev att han haft så gott som daglig kontakt med modern och flickan under tiden 1 juni – 14 augusti. I brevet framgår också att han då hade egen lägenhet.

I november samma år gjorde vi ett hembesök hos H.A. i syfte att träffa C. Under vårt besök kom I.N. hem från sitt arbete. Vi har i journalanteckningarna från detta besök skrivit att H.A. och I.N. var sambo. De visade oss I.N:s arbetsrum som de nyss inrett och i lägenheten fanns tavlor målade av honom. De berättade också om sina planer för framtiden att köpa ett hus på landet, vilket skulle bli en bra uppväxtmiljö för C. I.N. nämnde att han trots sammanboende med H.A. hade sin lägenhet kvar.

I.N. framförde önskemål, som H.A. instämde i, att i utredningen berätta om iakttagelser om C. i samband med hennes besök hos fadern. Vi kom överens att senare i utredningen ge I.N. en tid för ett besök ensam på familjerättens kontor.

Den 1 april 1987 besökte I.N. i enlighet med detta undertecknade. Vi talade då med honom om att sambo ej brukar vara referent i vårdnadsutredning men att hans iakttagelser ändå var av betydelse och skulle återges. Då kritik redan tidigare riktats mot vår handläggning fördes omedelbart efter besöket omfattande anteckningar. Dessa översändes efter utskrift den 6 eller 7 april till I.N. Han ombads där läsa igenom anteckningarna, göra eventuella korrigeringar och återsända dem.

— — —
Den 6 april begärdes polisregisterutdrag.

Den 7 april inkom ett rekommenderat brev från I.N. som han medsant i anmälan till JO. I.N. säger där "med anledning av att jag anser mig inte ha något att göra med H.A:s och P.A:s skilsmässa vill jag vara varken referent eller vittne framöver".

Polisregisterutdraget visar att I.N. förekommer under ett flertal avsnitt.

— — —

En tjänsteman skrev den 22 april ett brev till I.N. där det framfördes att vi givetvis respekterade hans önskan att vare sig vara vittne eller referent i vårdnadsutredningen men att han ändå skulle komma att ingå i egenskap av sambo med H.A. Brevet översändes under samma adress som H.A. Efter omkring en vecka återkom det med stämpel adressat okänd. Efter nya brev till honom översända via H.A. som c/o ringde I.N. till tjänstemannen den 18 maj. Han informerades om att uppgifterna i polisregisterutdraget var av betydelse för vårdnadsutredningen och att vi skulle tala med H.A. om dem. I.N. uppgav då att han och H.A. aldrig varit ett par utan bara goda vänner. Han uppgav att han har lägenhet i såväl Örebro som i Göteborg samt att han i fortsättningen kunde nås under postbox adress i Örebro. Vid samtalet refererade tjänstemannen till de uppgifter I.N. lämnat vid besöket den 1 april om sitt samboförhållande med H.A. och deras framtida planer. För att vara säker på att ärendet blev korrekt handlagt föreslog tjänstemannen att kontakt skulle tas med expertis för att höra om en separation mellan paret sedan registerutdrag inhämtats skulle kunna innebära att uppgifterna blev sekretessbelagda.

Samma dag inkom ett nytt rekommenderat brev från I.N., vilket också har bifogats av honom till JO anmälan. Det innehåller liknande uppgifter som brev från 7 april.

Den 21 maj ringde tjänstemannen till Gunnar Fahlberg på socialstyrelsen. Efter att kort ha refererat ärendet för honom lämnade han sina synpunkter som i journalanteckningarna har sammanfattats på följande sätt "det är vår (familjerättens) uppgift att bedöma vårdnadsfrågan för barnet och inhämta erforderliga uppgifter för detta. En sådan uppgift kan vara från polisregisterutdrag. Eftersom föräldrarna båda är parter har de rätt att ta del av utdraget. Detta oavsett om kvinnan och den man som polisregisterutdraget avser har flyttat isär nu (Undantaget 14 kap 5 § sekretesslagen om synnerliga skäl bör knappast gälla detta).

Därefter har ovanstående i korthet meddelats I.N. per brev och han har också ringt upp tjänstemannen.

— — —

JO tog även del av socialförvaltningens handlingar i vårdnadsärendet.

Därefter begärde JO yttrande från socialstyrelsen och rikspolisstyrelsen angående åtgärden att inhämta polisregisterutdrag beträffande I.N.

Socialstyrelsen anförde i huvudsak följande i sitt yttrande.

I föräldrabalken 6:8 utsågs att rätten skall tillse att frågor om vårdnad och umgänge blir tillbörligt utredda. Socialnämnden som utreder dessa frågor kan begära polisregisterutdrag jämlikt 21 § polisregisterkungörelsen. Av denna § framgår att utdrag av rikspolisstyrelsens polisregister meddelas av polisstyrelse på framställning av myndighet i följande fall — — — socialstyrelsen eller barnavårdsnämnd i ärende om adoption eller vårdnad om barn.

I beslut av den 11 februari 1985 (Dnr 2638: 1982) framhöll JO att om nämnden på grund av vad som tidigare är bekant för nämnden eller vad som framkommer vid utredningen i ärendet finner, att uppgifter som förekommer i polisregister kan vara till gagn för utredning i vårdnads- och umgängesrättsärende, bör sådana upplysningar inhämtas.

I socialstyrelsens Allmänna råd 1985:2 Vårdnad och umgänge (sid 114) sägs om detta att om utredarna anser att det finns skäl bör polisregisterutdrag begäras på den ena eller båda föräldrarna.

Redovisningen av vad som framkommit skall inte vara detaljerad men

innehålla uppgifter om brottsrubriceringar och straffets omfattning och art.

I föreliggande fall inhämtades polisregisterutdrag på annan än förälder, men utredarna hade, dels genom I.N:s uppgifter, dels genom egna iakttagelser fått uppfattningen att modern och I.N sambodde, i vart fall av och till, och även tänkte sig en gemensam framtid. Därmed skulle I.N i hög grad vara en del av C:s kommande liv om modern blev hennes vårdnadshavare. Utredare och socialnämnd skall i vårdnadstvisterna lägga ett förslag till barnets bästa. Uppgifter beträffande en styvfar torde vara väsentliga i sammanhanget.

Socialstyrelsen anser att det var helt riktigt av utredarna att med hänsyn till rådande situation i april 1987 begära polisregisterutdrag på I.N. De uppgifter som därvid framkom visade sig ha betydelse för bedömningen av vårdnadsfrågan. Att dessa uppgifter redovisades i utredningen och kommunicerades med parterna HA och PA på sätt som skedde var därför också riktigt.

Rikspolisstyrelsen svarade för sin del att åtgärden att lämna ut polisregisterutdraget i fråga stod i överensstämmelse med gällande författningar.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 31 mars 1989 följande.

Angående H.A:s och I.N:s klagomål att utredarna dragit felaktiga slutsatser om deras relation är följande att säga.

Utredarna drog slutsatsen att H.A. och I.N. var sammanboende på grundval av de uppgifter som dessa lämnat till utredarna och av de iakttagelser som utredarna gjort vid besök i H.A:s hem. Jag har förståelse för att de uppfattat förhållandet mellan H.A. och I.N. som ett samboförhållande. Jag finner inte anledning till kritik mot utredarna för att de kommit till denna slutsats. Jag vill emellertid framhålla att det av utredningen bör framgå om det bland de hörda föreligger skilda meningar i en så väsentlig fråga.

I ärende om vårdnad om barn kan socialnämnden enligt 21 § polisregisterkungörelsen inhämta utdrag ur rikspolisstyrelsens polisregister. Denna befogenhet har som framgår av socialstyrelsens yttrande i klagörendena berörts i styrelsens allmänna råd 1985:2, Vårdnad och umgänge. I det av socialstyrelsen omnämnda JO-avgörandet (dnr 2638-1982) anförde JO att ett rutinemässigt inhämtande av uppgifter från polisregistret beträffande föräldrarna eller någon av dem inte kunde vara påkallat eller ens lämpligt i detta slag av ärenden. JO uttalade att sådana uppgifter endast borde inhämtas om det framkommit något som anger att sådana uppgifter skulle vara till gagn för utredningen.

I fråga om I.N. har nämnden inhämtat polisregisterutdrag beträffande en person som inte var part i vårdnadsålet. Tillämpliga författningar och myndighetsanvisningar hindrar i och för sig inte att utdrag beträffande en sådan person inhämtas av socialnämnden eller utlämnas av polisen.

När det i en vårdnadsutredning framkommer att den ena parten är sammanboende med annan person, måste självfallet utredarna ta hänsyn

till detta när man bedömer ifrågavarande parts lämplighet som vårdnads-havare. Med den restriktivitet som följer av ovannämnda JO-uttalande, måste med tanke på att utredningen görs för att utröna vad som är bäst för barnet möjligheten att rekvirera uppgifter från polisregistret få utnyttjas även beträffande partens sammanboende.

Jag har inte funnit anledning till kritik mot vårdnadsutredarna för att de bedömt H.A:s och I.N:s relation som ett samboförhållande. Det finns därför inte heller grund för mig att kritisera åtgärden att begära polisregisterutdrag beträffande I.N.

Att uppgiften att I.N. förekommer i polisregistret lämnats till H.A. och C:s far strider mot den återgivna bakgrunden inte mot sekretesslagens bestämmelser.

Register inom socialtjänsten

(Dnr 944-1987)

I anmälan till JO anfördes bl. a. följande.

En tjänsteman har under fyra år fört minnesanteckningar på narkotikamissbrukare i Stockholm. Uppgifterna har förvarats på hans tjänsterum som är förlagt till Sabbatsbergs sjukhus. Han är i dag omplacerad och alla hans minnesanteckningar är beslagtagna av Stockholms socialförvaltnings behandlingsbyrå. Enligt anmälaren bör JO omedelbart beslagta minnesanteckningarna innan dessa förstörs. JO bör efter denna åtgärd utreda vem som har brutit mot sekretesslagen, tjänstemannen eller Stockholms socialförvaltning.

Klagomålen remitterades till socialnämnden i Stockholm. Av ett till remissvaret fogat tjänsteutlåtande framgår bl. a. följande.

Under sommaren 1982 riktade bl. a. dåvarande socialministern kritik mot socialtjänsten i Stockholm och menade att socialarbetarna förhöll sig alltför passiva då det gällde att aktualisera ärenden enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Kritiken baserades bl. a. på att endast ett fåtal ansökningar gjorts om vård enligt LVM för narkotikamissbrukare i Stockholm, samtidigt som akutmottagningen på Sabbatsbergs sjukhus redovisade ca 350 överdosfall per år och Södersjukhuset och S:t Görans sjukhus vardera redovisade i genomsnitt ett överdosfall per vecka. Det ansågs att det kom till stånd för få omhändertaganden enligt LVM i förhållande till antalet dödsfall och överdosfall.

På grund härav avdelade socialförvaltningens behandlingsbyrå personal till ett projekt med en särskild LVM-grupp, sedermera kallad fältgruppen. Dess verksamhet började i oktober 1982 och bedrevs såsom ett särskilt projekt. Arbetet skulle vara inriktat på uppsökande verksamhet bland hårt utslagna missbrukare, särskilt sådana som kunde vara aktuella för tvångsvård enligt LVM.

I en promemoria 1983-09-02 föreslogs LVM-gruppen arbeta på följande sätt.

LVM-gruppen skall bedriva uppsökande verksamhet bland de missbrukare som kommer in överdoserade på akutmottagningarna vid innerstads-

sjukhusen och vidare bland de missbrukare som huvudsakligen vistas på gator och torg i city. Syftet med detta uppsökande arbete är att medverka till att åtgärder enligt socialtjänstlagen erbjuds eller då behovet är påkallat initiera en utredning jämlikt LVM.

LVM-gruppen skall vidare vid behov bistå behandlingsbyrån och socialdistrikten med hjälp att initiera LVM-ärenden.

LVM-gruppen skall dessutom utgöra en förbindelselänk mellan LVM-institutionen och den öppna vården.

I övrigt skall LVM-gruppen i sitt arbete samverka med de samhällsorgan som är betydelsefulla då det gäller ärenden enligt LVM såsom polisen, avgiftningskliniker etc.

Beträffande organisationen anfördes i promemorian att projektet borde bli en separat del inom behandlingsbyrån och vara direkt underställt byråledningen.

LVM-gruppen – sedermera fältgruppen – utgjordes från början av Christer Jenselius och ytterligare en socialarbetare. Från våren 1984 och till projektets nedläggning vid årsskiftet 1986/87 bedrevs dock arbetet av Jenselius ensam.

Såvitt framkommit har några skriftliga instruktioner inte gällt för verksamheten. I vart fall fram till årsskiftet 1985/86 synes inte heller några muntliga instruktioner i egentlig mening ha givits. Man måste utgå från att arbetsuppgifterna och arbetssättet varit det som redovisats i promemorian 1983-09-02 samt i bifogade skrivelse 1984-01-19 (bil. 2; bilagorna utelämnade i detta beslut) av behandlingsbyråns tidigare chef Torvald Staf till Jenselius och bifogade av Staf upprättade uppdragsplan 1985-07-23 (bil. 3). I vart fall synes Jenselius ha uppfattat dessa handlingar som någon form av riktlinjer för arbetet.

Beträffande arbetsuppgifter och arbetssätt m. m. har Jenselius på anmodan av bitr. socialdirektören Annhelen Marcus själv lämnat bifogade redogörelse (bil. 4, den där omnämnda projektsbeskrivningen och uppdragsplanen utgör bil. 1 och 3 till denna promemoria).

Det förhållandet att socialnämndernas LVM-uppgifter upphörde den 1 januari 1984 och övergick på länsstyrelsen synes inte i praktiken ha inneburit några ändringar i fråga om fältgruppens/Jenselius verksamhet. Enligt vad Staf uppgivit kan han inte minnas att denna ändring av socialnämndernas uppgifter ledde till några överväganden huruvida fältgruppens/Jenselius uppgifter och verksamhet borde omprövas.

Organisatoriska förhållanden

I organisatoriskt hänseende utgjorde fältgruppen/Jenselius en särskild enhet inom socialförvaltningens behandlingsbyrå. Behandlingsbyråns chef när fältgruppens arbete började och fram till årsskiftet 1985/86 var som nämnts 1:e sekreterare Torvald Staf. Han efterträddes fr.o.m. maj 1986 av Erik Finne.

Behandlingsbyrån ingår i den centrala delen av socialförvaltningen. Byrån svarar bl. a. för rådgivning, vård och behandling i öppna och frivilliga former åt människor med missbruksproblem samt har kontakt med och samverkan med sjukvårdens resurser inom samma område. Den utgör i dessa hänseenden en gemensam resurs för de olika socialdistrikten.

Socialtjänsten i Stockholm är decentraliserad. Individuellt inriktade uppgifter i fråga om missbrukare ankommer på de sociala distriktsnämnderna. Dessa biträds i första hand av de lokala distriktsförvaltningarna.

Den centrala förvaltningen och distriktsförvaltningarna utgör dock en enda organisation: Stockholms socialförvaltning. Behandlingsbyråns verksamhet – bortsett från dess befattning med de s. k. LVM-hemmen – kan i stor utsträckning sägas innebära att den som centralt specialorgan biträder distriktsnämnderna och distriktsförvaltningarna. Detta gällde i princip även huvuddelen av Jenselius arbete.

Anteckningarnas beskaffenhet; deras utformning, innehåll och systematik

Anteckningarna har förts på de arbetskort som används inom socialförvaltningen. Dessa består av ett "huvud" och därefter ett utrymme för anteckningar. Bladen är i detta fall insatta i pärmar i alfabetisk ordning efter begynnelsebokstaven i klienternas efternamn. De är ordnade i olika pärmar för män, kvinnor samt avlidna klienter. Anteckningarna avser ca 900 personer.

I "huvudet" har upptagits klientens namn, adress, personnummer och ansvarig socialarbetare vid resp. socialdistrikt jämte telefonnummer. I "huvudet" har vidare angivits datum och plats för första kontakten med klienten.

I anteckningsdelen har först angivits den omständighet som första gången föranlett att personen aktualiserats hos fältgruppen. I övervägande antalet fall utgörs dessa anteckningar av uppgift om intagning på angiven akutmottagning, när och hur detta skett, anledningen – merendels överdos av narkotika – slag av narkotika samt när personen avvikit från akutmottagningen. Härefter har fortlöpande antecknats varierande uppgifter, med angivande av datum i vänstra marginalen. Anteckningarna avser t. ex. förnyade intagningar på akutmottagning för överdos, hembesök och vad klienten därvid anfört, kontakter med behandlingsansvarig socialassistent inom resp. distriktsförvaltning, vad som därvid sagts om klientens förhållanden, huruvida han/hon tidigare varit känd för missbruk på distriktet, uppgifter om tidigare vårdåtgärder, av Jenselius föreslagen åtgärd m. m. Vidare förekommer i betydande antal anteckningar om klientens levnadsförhållanden och levnadssätt – såsom hemsituation, arbete och umgänge i missbrukarkretsar.

I en del fall finns uppgifter om brottslighet. När det gäller kvinnor har anteckningar gjorts om prostitution m. m. Vidare finns anteckningar om klientens grad av nedgångenhet. Ett flertal anteckningar anger Jenselius och andra personers omdömen och värderingar.

I en del fall förekommer endast en anteckning, som då oftast avser uppgift om överdos.

Sammanfattningsvis kan sägas att anteckningarna närmast är av journaltyp – med betydande inslag dock av allehanda uppgifter om mer eller mindre missbruksrelaterad personalia, av sådan art som måhända brukar föras som tillfälligt stöd för minnet. De synes närmast ha brukats som en kombination av register, journal och arbetsdokument.

Anteckningarna har förts fortlöpande sedan hösten 1982 och ett stycke in på 1987.

I de fall vetskap erhållits om att en klient avlidit har arbetskortet överförs till en särskild pärm för avlidna. Denna innehåller även en förteckning över huruvida avlidna klienter – tydligen vid obduktion el dyl – befunnits AIDS-smittade.

Förvaring

Anteckningarna/registren har förvarats i ett låst skåp i fältgruppens/Jenselius arbetslokal vid Sabbatsbergs sjukhus. Endast Jenselius har haft tillgång

till anteckningarna. Efter det att Jenselius i slutet av mars 1987 avstängdes från sina arbetsuppgifter har anteckningarna förvarats i ett låst plåtskåp hos socialförvaltningens juridiska sektion.

I utredningen lämnas vidare en redogörelse över samtal med de socialtjänstemän som haft del i och ansvar för fältgruppens verksamhet.

Av redogörelsen framgår att fältgruppen regelmässigt från sjukvårdspersonal erhållit uppgifter om vilka personer som uppsökt akutmottagningarna vid Sabbatsbergs sjukhus, Södersjukhuset och S:t Eriks sjukhus på grund av överdosering av narkotika.

I ett till socialnämndens remissvar fogat beslut den 19 oktober 1987 av socialstyrelsen anförs i huvudsak följande.

Socialstyrelsen har på begäran tagit upp frågan hur socialförvaltningen lämpligen bör förfara med vissa handlingar som upprättats av en tjänsteman (J.) vid förvaltningen. Handlingarna består för det första av ett större antal "arbetskort" avseende olika personer med alkohol- och narkotikaproblem som J. gjort iakttagelser om under sitt uppsökande arbete på fältet. Dessa "arbetskort" innehåller uppgifter av ytterst känslig natur som J. fått kännedom om genom egna iakttagelser och genom kontakter med bl. a. sjukhus och polis. Arbetskortet är ordnade som ett register. Vidare finns vissa sammanställningar utan angivande av andra uppgifter än namn och personnummer. Slutligen finns också viss statistik.

Arbetskortet är allmänna handlingar. De kan därför inte förstöras eller utgallras i annan ordning än vad som gäller för andra allmänna handlingar inom socialtjänsten.

Det sätt på vilket arbetskortet har sparats innebär att ett personregister som utgör en sammanställning av uppgifter har bildats. Ett sådant får enligt 59 § socialtjänstlagen – med vissa undantag – inte innehålla uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden. Det är uppenbart att arbetskortet innehåller sådana uppgifter.

Enligt socialstyrelsens uppfattning bör man därför förfara på följande sätt med arbetskortet.

Om personakt finns upplagd läggs arbetskortet (-kortet) beträffande den personen in där. Det finns knappast anledning att ha kvar uppgiften i "huvudet" på arbetskortet och föra det till ett separat register. Det är inte lämpligt att ha flera register som "ingång" till personakterna: särskilt om det på centralt håll inte heller annars finns någon "ingång" till de personakter som förvaras ute på distrikten.

I vissa fall torde de i arbetskortet omnämnda personerna inte vara aktuella vid något distrikt. Uppgifterna kan emellertid ge distriktsnämnden anledning att ta kontakt med vederbörande för erbjudande om stöd och hjälp från nämndens sida. Accepterar personen den hjälpen läggs en personakt upp på vanligt sätt. Arbetskortet kan då tillföras den personakten. Kan arbetskortet (-kortet) inte överföras till någon personakt får man göra ett särskilt ärende av arbetskortet. Detta diarieföres i vanlig ordning. I ärendet görs en anteckning om att uppgifterna på arbetskortet inte föranlett några vidare åtgärder från nämndens sida. Därefter arkiveras akten i kronologisk ordning tillsammans med övriga ärenden hos distriktsnämnden som inte kan hänföras till någon personakt. Man förfar alltså på samma sätt som med en anmälan som inte leder till några insatser från nämndens sida. Om inte personen i fråga tillhör något visst distrikt kan ärendet lämpligen registreras och arkiveras hos något innerstadsdistrikt.

Den förteckning som finns över namn och personnummer innehåller ingenting utöver vad som går att få fram ur arbetskortet. Den kan därför

betraktas som en sådan minnesanteckning som enligt tryckfrihetsförordningen 2 kapitlet 9 § inte är att anse som allmän handling. Det är då möjligt att låta förstöra den.

Ur den statistik som finns går det inte att få fram några uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Statistikuppgifterna kan då också bevaras utan att enskilda kan uppleva det som menligt för dem.

I socialförvaltningens tjänsteutlåtande uttalas bl. a. följande.

Förvaltningen delar socialstyrelsens uppfattning att arbetskortet utgör allmänna handlingar och att dessa hanterats på ett sådant sätt att ett personregister i strid med socialtjänstlagens bestämmelser blivit upplagt. Förvaltningen anförde vidare.

Fråga har nu uppkommit hur man fortsättningsvis ska hantera detta register. Registret har ju i huvudsak tillkommit genom att C.J. fått del av sjukhusens sekretessbelagda material utan något samtycke från berörd person. C.J. har inte heller uppgivit för de berörda personerna att han fört dessa anteckningar. Sekretess råder mellan myndigheter. Den omständigheten att myndigheter samverkar påverkar inte sekretessen. Utbyte av uppgifter om enskilds personliga förhållanden kräver därför den enskildes samtycke. Om inte ett sådant samtycke föreligger får sekretessen brytas endast med stöd av bestämmelser i lag. Socialtjänstens insatser bygger på frivillighetens grund. Verksamheten ska bedrivas med respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Åtgärder (utom LVU, LVM) rörande en enskild får i princip inte ske utan dennes samtycke. Den enskilde skall dessutom hållas underrättad om de anteckningar som förs. För förtroendet för socialtjänsten är det av största betydelse att utrymme inte lämnas för den uppfattningen att socialförvaltningen inhämtar uppgifter från andra myndigheter, som dessa i sin tur inte har laglig rätt att lämna ut. De narkomaner som finns upptagna i registret torde vara kända för socialförvaltningen. Enligt förvaltningens uppfattning skulle en användning av registret därför inte i någon nämnvärd grad hindra smittspridningen och hjälpa AIDS-smittade missbrukare.

Socialförvaltningen delar således ej socialstyrelsens uppfattning vad beträffar hanteringen av registret utan anser att registret bör förstöras om inte JO är av annan uppfattning.

I sitt remissvar åberopade socialnämnden förvaltningens tjänsteutlåtande och hemställde att JO uttalar om förvaltningen kan använda registret på det sätt socialstyrelsen föreslagit.

I en hos JO upprädd PM antecknades bl. a. att fråga uppkommit om på vilken grund sjukvårdspersonal lämnat ut de normalt sett sekretessbelagda uppgifterna till socialförvaltningens personal.

Ärendet remitterades i denna del till hälso- och sjukvårdsnämnden vid Stockholms läns landsting. I ett av sjukvårdsdirektören avgett remissvar överlämnades yttranden från södra respektive västra sjukvårdsområdet.

Av yttrandet från södra sjukvårdsområdet framgår bl. a. följande.

Fältgruppen besökte Södersjukhusets akutmottagning ungefär en gång i veckan under åren 1982–1986 och fick därvid del av besökslistan på akutmedicin. Fältgruppen fick på detta sätt kännedom om vilka personer som införts till akutmottagningen på grund av narkotikaöverdosering.

Den dåvarande klinikchefen gav tillstånd till samarbetet inom ramen för en individuell vårdplanering eftersom socialtjänstens medverkan i dessa

fall var angelägen och fältgruppens uppsökande verksamhet ansågs mycket värdefull. Akutmottagningen har strävat efter att hålla varje patient informerad om de olika stegen i behandlingen.

Av yttrandet framgår vidare att den nuvarande klinikledningen tar avstånd från det sätt på vilket socialtjänsten fått information och att information inte lämnats under åtminstone de två senaste åren.

Västra sjukvårdsområdet hänvisar i sitt yttrande i huvudsak till ett uttalande från dåvarande chefen för medicinska kliniken vid Sabbatsbergs sjukhus.

I uttalandet sägs bl. a.

Uppgifterna lämnades till fältgruppen via avdelningsföreståndaren vid akutmottagningen. Genom att lämna uppgifterna till fältgruppen kunde patienterna få vård genom "ett mjukare förfarande" än vad som skedde vid en anmälan enligt bestämmelserna i LVM. Uppgifterna lämnades med hänsyn till patientens bästa; det rörde sig ofta om personer som på grund av sitt missbruk inte kunde ta hand om sig själva.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 5 oktober 1988 i bedömningsdelen följande.

Klagomålen gäller i första hand frågan om det inom socialförvaltningen upprättats ett personregister i strid med socialtjänstlagens (SoL) regler. Utredningen i ärendet har dessutom gett vid handen att normalt sett hemliga uppgifter lämnats från sjukvårdspersonal till den s. k. fältgruppen.

Jag behandlar först frågan om registerföringen. I 59 § SoL stadgas, så vitt nu är av intresse, att i sådana personregister hos socialnämnden som utgör sammanställningar av uppgifter inte får tas in uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden. Till register av detta slag hänförs, förutom databaserade personregister, alla former av manuella register. I förarbetena till SoL (prop. 1979/80: 1 del A s. 568) nämns därvid kortregister över utbetalningar, bevakningsregister och servicekort. Bland de integritetshemliga uppgifterna som inte får tas in i registerna nämns i propositionen sjukdom, arbetsoförmåga, missbruk och kriminalitet.

Utredningen här visar att fältgruppen samlat uppgifter angående enskilda personliga förhållanden på ett sådant sätt att det uppkommit ett personregister. Det råder ingen tvekan om att många av uppgifterna rört sådana ömtåliga förhållanden som avses i 59 § SoL och att registret således förts i strid med SoL:s bestämmelser.

Under utredningen har det hävdats att registeruppgifterna har karaktär av minnesanteckningar. Med minnesanteckning förstås i detta sammanhang en promemoria och uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift, jfr 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (TF). Registret innehåller i allt väsentligt sakuppgifter som får antas ha varit nya för fältgruppen. Registerhandlingarna kan således inte anses vara minnesanteckningar, utan skall enligt 2 kap. 7 § andra stycket 1 p. TF ses som allmänna handlingar. Dessa omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (SkrL).

Socialnämnden har i sitt remissvar hemställt om JO:s ställningstagande till frågan om förvaltningen kan använda uppgifterna i registret på det sätt som socialstyrelsen uttalat i sitt beslut den 19 oktober 1987. JO har enligt regeringsformen att öva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar i offentlig verksamhet. Det är emellertid inte JO:s uppgift att inträda i den beslutanderätt som tillkommer en myndighet vilket socialnämndens begäran i realiteten innebär. Som svar på den av nämnden upptagna frågan anser jag mig därför bara böra erinra om den tillsynsfunktion som socialstyrelsen har enligt 67 § socialtjänstlagen. Jag vill i detta sammanhang dock framhålla att allmänna handlingar inte får förstöras med mindre regler om gallring ger stöd för en sådan åtgärd. Beträffande gallring i personakter finns bestämmelser i 60 § SoL.

Det bör inte råda någon tvekan om att register av det slag som visat sig ha blivit upplagt inom fältgruppen står i strid med socialtjänstlagens bestämmelser. Förbudet mot registerföringen är dock inte sanktionerat med straff. Jag utgår från att socialnämnden även fortsättningsvis förhindrar att registret som sådant kommer till användning.

När det sedan gäller uppgiftslämnandet mellan sjukvården och fältgruppen vill jag säga följande.

Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (7 kap. 1 § SekrL). Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas ut till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag — 14 kap. 1 § SekrL eller om den enskilde eftergivit sekretessen — 14 kap. 4 § SekrL.

Såvitt här framkommit har de enskilda patienterna inte gett sitt samtycke till att uppgifterna utlämnades till socialtjänsten. Fråga uppkommer då om någon uppgiftsskyldighet föreläggat. I 30 § lagen om vård av missbrukare (LVM) finns en skyldighet för myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kommer i kontakt med missbrukare att till länsstyrelsen anmäla om de får kännedom om någon som kan antas vara i behov av vård enligt LVM. Läkares anmälningsskyldighet begränsas dock till de vårdbehövande som inte kan ges tillfredsställande vård eller behandling genom läkarens försorg eller i övrigt inom sjukvården. LVM trädde i kraft den 1 januari 1982. Enligt övergångsbestämmelserna skulle socialnämnden fram till den 1 januari 1984 fullgöra de uppgifter som enligt lagen ankom på länsstyrelsen och underrättelser enligt bl. a. 30 § LVM skulle under samma tid lämnas till socialnämnden. Fältgruppen bedrev sin verksamhet under tiden hösten 1982 till början av 1987. Fram till den 1 januari 1984 hade således läkare skyldighet att i vissa fall till socialnämnd anmäla förhållanden rörande personer med missbruksproblem. Jag finner inte anledning att nu närmare söka utreda om det var förenligt med de begränsningar som finns beträffande läkares anmälningsskyldighet att underrätta fältgruppen — dvs. ytterst socialnämnden — om alla patienter som tagits emot på grund av överdoser.

I tiden efter den 1 januari 1984 har läkarna således inte haft någon anmälningsskyldighet till socialnämnden beträffande missbrukarna och sekretess har därför rätt mellan hälso- och sjukvården och socialnämnden i

detta avseende. Vad nu sagts gäller vuxna missbrukare. Beträffande underåriga föreligger enligt 71 § SoL en skyldighet för bl. a. vårdpersonal att till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får reda på något som innebär att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

Som jag tidigare sagt ger utredningen här inte stöd för antagandet att alla de vuxna patienter som omfattats av uppgiftslämnandet givit samtycke till att socialtjänsten underrättats om deras besök på de ifrågavarande akutmottagningarna. Ett sådant samtycke hade erfordrats för att uppgifterna skulle ha lämnats även inom ramen för vad som kallats individuell vårdplanering. Jag vill i det här sammanhanget särskilt framhålla att regeln i 14 kap. 3 § SekrL att 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 inte äger tillämpning inom varken hälso- och sjukvården eller socialtjänsten.

Det bör också framhållas, att det utrymme som enligt 1 kap. 5 § SekrL ibland kan finnas att trots sekretess lämna ut uppgifter synes sakna aktualitet här.

Vad som kommit fram i ärendet visar således att uppgifter har lämnats från hälso- och sjukvården till fältgruppen i strid mot bestämmelserna i sekretesslagen. Utlämnandet synes ha skett efter ett generellt godkännande av ledningen för respektive akutmottagning. Dessa generella beslut fattades för mer än fem år sedan och ingen av de ifrågavarande läkarna är kvar i sina befattningar. Jag har därför beslutat att inte gå vidare i saken utan nöjer mig med den kritik som ligger i det sagda.

Huvudmannen för ett hem för vård eller boende får inte avhålla dess föreståndare från att lämna länsstyrelse begärda upplysningar eller synpunkter i ett tillsynsärende

(Dnr 70-1989)

1 Anmälan

I en anmälan till JO anförde Sven Wahlman, socialkonsulent vid länsstyrelsen i Södermanlands län, att omsorgskontoret i Stockholms läns landsting, sydvästra omsorgsområdet, förbjudit rektorn för Sillebo skolhem att i ett ärende rörande tillsyn av verksamheten vid skolhemmet yttra sig direkt till länsstyrelsen. Sven Wahlman förklarade att länsstyrelsen önskade svar på följande frågor: Vilken principiell rätt har länsstyrelsen att begära skriftlig redogörelse i ett tillsynsärende från rektor för en vårdinstitution och vilken skyldighet har denne att personligen lämna begärd redogörelse? Kan huvudmannen, såsom i berörda fall, förbjuda rektor att svara direkt till länsstyrelsen?

2 Utredning

2.1 Utredningsåtgärder

Sydvästra omsorgsstyrelsen vid Stockholms läns landsting avgav yttrande. Länsstyrelsen bereddes tillfälle att bemöta vad som anfördes i yttrandet.

2.2 Utredningens resultat

Sillebo skolhem, numera Nya Lövsta skolhem, är beläget i Vagnhärad, Södermanlands län. Huvudman för verksamheten är Stockholms läns landsting, sydvästra omsorgsområdet.

På Stora Tallholmen i Trosa skärgård drevs under sommaren 1988 lägerverksamhet för ungdomar som kommunerna inom Stockholms läns landsting behövde placera akut. Verksamheten finansierades via de s. k. § 12-hemmens jourplatser. Viss personal på Tallholmen, bl. a. föreståndaren, var under anställningstiden där tjänstledig från ordinarie tjänster vid Sillebo. I slutet av sommaren inleddes verksamheten under Sillebo skolhem med dess föreståndare som ansvarig. I maj och juli 1988 mottog länsstyrelsen anmälningar beträffande två elever vid Sillebo skolhem. I fråga om båda eleverna avsågs med anmälningarna vården vid skolhemmet, beträffande den ene dessutom förhållanden under hans vistelse på Tallholmen. Anmälningarna föranledde länsstyrelsen att granska handläggningen av dessa elevers ärenden. Under utredningen kontaktade länsstyrelsen företrädare för Sillebo skolhem och inhämtade journalanteckningar från såväl ansvarig socialnämnd som skolhemmet. Därefter upprättades en promemoria vid länsstyrelsen. Under rubriken "sammanfattande bedömning" antecknades däri iakttagelser och synpunkter på journalföringen vid Sillebo skolhem, frågor om det formella ansvaret för en av eleverna då han var inskriven vid skolhemmet, omsorgen om elevens bästa vid skolhemmet samt frågor om vilket ansvar för och insyn i verksamheten vid Tallholmen som föreståndaren vid Sillebo kunde ha haft. Även frågor om säkerheten vid Tallholmen diskuterades. Denna promemoria översändes för yttrande dels till omsorgsnämnden, dels till skolans rektor. Enligt muntlig överenskommelse mellan rektor och länsstyrelsen skulle berörd personal vid skolan få tillfälle att via rektor ge sin syn på handläggningen av ärendena.

I skrivelse till länsstyrelsen meddelade omsorgskontoret därefter bl. a. följande: Den delegation och handlägningsrutin som gäller för Sillebo skolhem/Nya Lövsta innebär att förvaltningen i sydvästra omsorgsområdet, och inte rektor, yttrar sig till länsstyrelsen i remisser av det slag som inforrats. Rektors och personalens yttrande kommer att utgöra underlag till sektorns yttrande.

Länsstyrelsen anförde därutöver att tf. rektorn vid telefonsamtal upplyst att han förbjudits att delge länsstyrelsen kopia av sitt yttrande till landstinget.

Vid JO-expeditionen upprättades en promemoria av bl. a. följande innehåll.

I 68 § 2 st socialtjänstlagen stadgas att hem för vård eller boende står under länsstyrelsens tillsyn. Med denna tillsynsskyldighet följer rätt för länsstyrelsen att företa inspektion eller verkställa utredning, jfr prop 1979/80: 1 del A sid. 463. Närmare bestämmelser om hem för vård eller boende finns i socialtjänstförordningen (1981:750). Enligt dennas 10 § skall det vid varje hem finnas en person som förestår verksamheten. Föreståndaren beslutar, om inte huvudmannen bestämt annorlunda, om inskrivning och utskrivning vid hemmet (18 och 22 §§ socialtjänstförordningen). Enligt

25 § samma förordning beslutar föreståndaren självständigt om t. ex. tvångsmedel och permissioner, med skyldighet att i efterhand underrätta huvudmannen. I sakens natur ligger även att föreståndaren bestämmer om den närmare vården av de intagna. Av det anförda följer att föreståndaren intar en i förhållande till huvudmannen självständig ställning och handlar under eget ansvar. Länsstyrelsens tillsyn kan inriktas direkt mot förhållandena vid ett särskilt hem för vård eller boende. Länsstyrelsen har därvid rätt att företa inspektion och verkställa annan utredning. Något som hindrar att länsstyrelsen därvid inhämtar upplysningar och synpunkter direkt från föreståndaren antingen muntligt i samband med inspektion eller på annat sätt torde inte finnas. Den omständigheten att hemmen enligt lag står under länsstyrelsens tillsyn får också anses medföra att föreståndaren har skyldighet att lämna begärd information till länsstyrelsen.

Sydvästra omsorgsstyrelsen anförde i sitt yttrande till JO att den i princip inte hade något att erinra mot vad som framfördes i promemorian och tillade att föreståndaren även i övrigt bör underlätta och biträda länsstyrelserna med uppgifter och upplysningar som de behöver för sin tillsyn, något som enligt styrelsen även följer av 6 § förvaltningslagen (1986:223). Styrelsen anförde vidare följande om handläggningen av de aktuella ärendena: Som underlag för styrelsens yttrande till länsstyrelsen har sydvästra omsorgskontoret inhämtat redogörelse från skolhemmets rektor över i länsstyrelsens promemoria angivna brister. När styrelsens yttrande avgavs bifogades inte rektorns underlag bl. a. på grund av att det var behäftat med flera felaktigheter. Ytterligare ett skäl till att yttrandet inte bifogades var att den aktuella lägerverksamheten vid Tallholmen inte var underställd rektor utan var direkt underställd avdelningschefen under den aktuella projektperioden. Vikarierande rektor vid Nya Lövsta skolhem har inte förbjudits att delge innehållet i sin redogörelse men har meddelats att han inte skall avge yttrande vilket han som vikarierande rektor inte kände till. Sedan socialkonsulenten begärt det har vikarierande rektorns och personalens redogörelser översänts till honom varvid omsorgskontorets noteringar om felaktigheter däri bifogades.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 21 juni 1989 följande.

Av de skäl som framgått ovan har länsstyrelse rätt att företa utredning beträffande förhållandena vid ett hem för vård eller boende och – som en spegling härav – har personalen där skyldighet att lämna länsstyrelsen begärda upplysningar. I det ärende som nu är ifråga har länsstyrelsen under sin utredning erhållit upplysningar av detta slag från företrädare för skolhemmet. Sedan dessa upplysningar sammanställts med andra i en promemoria, har länsstyrelsen översänt denna till bl. a. skolhemmet för yttrande. Meningen var därvid att såväl personalen som rektor skulle ge sin syn på handläggningen av de aktuella ärendena. Omsorgskontoret har emellertid, under hänvisning till ”delegation och handlägningsrutin”, avhållit rektor från att avge begärt yttrande. Av sydvästra omsorgsstyrel-

sens svar till JO framgår att man gör en åtskillnad mellan å ena sidan upplysningar och synpunkter och å andra sidan yttrande och att det endast är det senare som rektor avhållits från att avge.

Bedömningen av vilken sorts upplysningar som länsstyrelsen i ett tillsynsärende bör inhämta måste ankomma på länsstyrelsen själv. Det tillkommer inte huvudmannen för ett hem för vård eller boende att avhålla föreståndaren där från att lämna upplysningar till länsstyrelsen. Den omständigheten att vad länsstyrelsen begärt må rubriceras yttrande eller innefatta synpunkter på handläggningen av ett ärende förändrar inte denna bedömning. Inte ens med den skillnad mellan begreppen upplysning och yttrande som sydvästra omsorgsstyrelsen synes ha tillämpat kan därför dess åtgärd att avhålla föreståndaren från att yttra sig till länsstyrelsen godtagas.

Huruvida en redogörelse skall lämnas skriftligen eller muntligen och om föreståndaren personligen skall avge redogörelsen får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet.

Även sedan socialnämnd begärt handräckning av polis för att genomföra åtgärd enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), kvarstår hos nämnden det övergripande ansvaret för att åtgärden genomförs

(Dnr 776-1988)

I en anmälan till JO anförde Christer Blomkvist och Ronny Holmlund att socialförvaltningen i Nynäshamns kommun inte vidtagit några åtgärder för att hjälpa 16-åriga B.W. då han avvikit från det familjehem i Ödeshög, där han enligt beslut av socialnämnden skulle vistas, och begett sig till en kamrat i Nynäshamn.

Socialnämnden i Nynäshamns kommun inkom med utredning och yttrande. Utredningen visade bl. a. följande. I juni 1986 placerades B.W. för utredning på Hökarängens korttidshem. Socialförvaltningen hade då sedan hösten 1985 haft olika kontakter med hans familj på grund av bråk i familjen och att fadern haft problem med B.W. Den omedelbara anledningen till placeringen var att B.W. rymt hemifrån efter bråk i familjen och vägrade att återvända hem. Placeringen skedde med B.W:s och faderns medgivande. Under utredningen fördes regelbundna familjesamtal med B.W. och hans båda biologiska föräldrar. Samtalen ledde fram till att B.W. inte skulle flytta hem till någon av sina föräldrar, eftersom varken han själv eller föräldrarna ville det. Hökarängens bedömning blev att han skulle placeras i ett kvalificerat fosterhem med två stabila vuxna. Han placerades därför enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) i ett s.k. SOF-hem i Blixthult, Ödeshög. Till en början vantrivdes han där, men tycktes efter ett par månader anpassa sig. I februari 1988 avvek han dock därifrån, och gjorde sig under en vecka skyldig till en rad brott tillsammans med andra ungdomar. Senare samma månad avvek han på nytt, varvid beslut

om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU fattades. Det omedelbara omhändertagandet fastställdes av länsrätten i Stockholms län den 3 mars 1988. Den 7 mars beslöt socialnämnden att ansöka om vård för B.W. med stöd av 1 § andra stycket andra punkten LVU. Den 8 mars meddelade familjehemmet per telefon till socialförvaltningen att B.W. åter avvikit och troligen begett sig till Stockholm. Socialförvaltningen lämnade samma dag begäran om handräckning till polisen i Nynäshamn. Vid kontroll med polisen påföljande dag visade det sig att B.W. fortfarande var efterlyst. Den 10 mars infann han sig på Vanstaskolan i Ösmo. Samma dag hade studierektorn vid skolan telefonkontakt med l:e socialsekreteraren Eva Nilsson rörande B.W. Vid samtalet informerade Eva Nilsson studierektorn om de beslut som gällde B.W. och anmodade henne att ringa polisen, eftersom B.W. var efterlyst. Någon ytterligare åtgärd synes inte ha vidtagits av Eva Nilsson. Den 11 mars återkom B.W. till Vanstaskolan. Han ringde själv till Eva Nilsson. Hon uppmanade honom då att återvända till Blixthult, vilket han sade att han vägrade. Eva Nilsson sade också att hon inte hade möjlighet att träffa honom. Flera personer bland skolpersonalen sökte övertala B.W. att återvända till Blixthult, och han erbjöds skjuts dit. Han ville dock inte följa med. Samma dag hade Eva Nilsson ytterligare telefonsamtal med skolpersonal, liksom, enligt anmälan, avdelningschefen Stellan Folkesson. Påföljande dag reste familjehemmet till fjällen för att stanna en vecka. Under den följande veckan hade Eva Nilsson flera telefonsamtal med B.W. liksom med flera personer som ringde och vädjade för honom. Enligt utredningen grundade sig deras vädjan på B.W:s uppenbara behov av hjälp samt på hans beskrivning av familjehemmet, framför allt mannen där, som han sade sig vara rädd för. Under veckan den 14–20 mars gjorde sig B.W. skyldig till flera brott, bl. a. två rånförsök med kniv. Han greps den 21 mars och återfördes till Blixthult. Den 7 april avslag länsrätten ansökan om vård enligt LVU.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 7 mars 1989 i bedömningsdelen följande.

Vid tiden för händelserna den 10 och 11 mars 1988 var B.W. omhändertagen enligt LVU med placering i hemmet för vård och boende i Blixthult, Ödeshög, men hade avvikit därifrån.

I 18 § LVU stadgas att polismyndigheten på begäran av socialnämnden skall lämna biträde för att genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU. Sådan handräckningsbegäran hade i fråga om B.W. lämnats den 8 mars. B.W. greps av polis den 21 mars och fördes tillbaka till hemmet i Blixthult.

Av utredningen, som undertecknats av Stellan Folkesson och Eva Nilsson, framgår att deras vägran att träffa B.W. grundat sig dels på att socialförvaltningen den 10 mars hade planeringsdag, dels på att B.W:s avsikt med besöket skulle vara att framföra sin vägran att stanna i hemmet i Blixthult, vilket de inte fann meningsfullt att diskutera med hänsyn till det pågående LVU-förfarandet. Därutöver har de uppgivit att det var svårt att träffa B.W., som ju var efterlyst, utan att informera polisen om var han

fanns. De bedömde det också som svårt att i dåvarande situation övertala B.W. att återvända till hemmet i Blixthult.

JO har tidigare utförligt behandlat frågan om tillämpningen av handräkningsreglerna vid omhändertagande av barn. I beslut (JO:s ämbetsberättelse 1981–82 s. 172 f.), som får anses ha tillämpning även för LVU, anförde JO inledningsvis att anlitande av polismyndighet för en åtgärds genomförande endast bör komma i fråga då det finns grundad anledning att anta, att de särskilda tvångsbefogenheter som handräkningsinstitutet innefattar är påkallade för åtgärdens genomförande. Anlitande av polis bör alltså komma i fråga endast som en nödfallsåtgärd. När det är fråga om barn eller unga som har avvikit från ett hem eller en institution där de enligt nämndens bestämmande skall vistas är polismyndighetens medverkan oftare än annars påkallad. JO fortsatte: "Det står emellertid klart att inte heller i dessa fall får handräckning påkallas som en rutinåtgärd. Nämnden eller den som i nämndens ställe får besluta om handräckning skall noggrant pröva om det finns behov av handräckning eller om den unge kan omhändertas och återföras på annat sätt. Det ankommer således i första hand på nämnden att ta ansvaret för att de åtgärder som har beslutats med stöd av barnavårdslagen också kommer till stånd. Nämnden kan inte på polisen överföra de uppgifter för vilka nämnden själv bär ansvaret. Kan det antas att barnet eller den unge kan återföras till hemmet utan att de särskilda tvångsbefogenheter som handräkningsförfarandet innefattar behövs, åvilar ansvaret för återförandet nämnden." JO påpekade vidare vikten av att nämnden eller den ansvarige tjänstemannen med sin sakkunskap medverkar till att den underårige får det stöd och den hjälp som han kan behöva vid handräckningens genomförande och fortsatte: "Nämnden eller tjänstemannen kan således inte genom en begäran om handräckning befria sig från ansvaret för barnets eller den unges vård. Nämndens övergripande ansvar kvarstår hela tiden. Det förtjänar i sammanhanget att nämnas att nämndens ansvar för handräckningens genomförande vid barnavårdslagens införande ansågs så uppenbart att särskild lagstiftning i den frågan inte ansågs påkallad." JO anförde även att ett beslut om handräckning kan tas upp till omprövning vid socialförvaltningen.

Av det anförda följer att, trots att socialnämnden hos polisen begär handräckning för återförande av B.W. till hemmet i Blixthult, huvudansvaret för åtgärden låg kvar hos nämnden. Det har därför, i ett läge där B.W. själv valt att kontakta socialförvaltningen, funnits all anledning att omsorgsfullt söka utreda, om förutsättningar fanns att återföra honom till hemmet utan att polishandräckningen anlätades. Redan på denna grund är det således uppenbart, att handläggande tjänsteman bort träffa honom då han begärde det.

Till det sagda kommer att B.W., enligt vad som måste ha framgått för Eva Nilsson, inte hade ordnat för sig med bostad och uppehälle, och att familjehemsföräldrarna den 12 mars skulle resa bort på en vecka. Därtill kommer att B.W. vid tidigare avvikanden begått flera brott. Dessa omständigheter ger ett mycket starkt stöd för bedömningen, att Eva Nilsson borde ha tagit emot honom.

Mot bakgrund av vad ovan sagts om socialnämndens huvudansvar för att B.W. återfördes till familjehemsföräldrarna kan det inte godtas att handläggaren nekat att träffa honom därför att hon skulle finna det svårt att göra det utan att informera polisen om var han fanns. Av utredningen framgår inte att B.W. ställt något sådant villkor för att besöka socialförvaltningen. Det har därför inte funnits skäl för överväganden av denna karaktär.

Även med det synsätt socialförvaltningen synes ha haft, nämligen att polisen sedan efterlysning utfärdats hade hela ansvaret för eftersökning och återförande av B.W., borde handläggaren fortlöpande ha informerat polisen om sina kontakter med honom. Av utredningen kan i detta avseende utläsas endast, att Eva Nilsson vid ett telefonsamtal med Vanstaskolans studierektor den 10 mars uppmanat henne att ringa polisen. Några egna kontakter för att lämna polisen upplysningar om B.W:s vistelseort har hon inte uppgett sig ha haft.

Sammanfattningsvis gör jag den bedömningen, att socialförvaltningen dels borde ha tagit emot B.W. för samtal, dels borde ha försökt att, i det läge som uppstått då B.W. självmant kontaktat förvaltningen, utan anlåtande av polishandräckning arrangera hans återtransport till familjehemmet. När nu detta inte ens försöktes borde man på ett mer aktivt sätt än som synes ha skett hållit polisen informerad om B.W. Stellan Folkesson och Eva Nilsson kan inte undgå kritik för att de underlåtit dessa åtgärder.

Förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation har åsidosatts i ärende angående omedelbart omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och i ärende angående överflyttning av vårdnad

(Dnr 1604-1988)

B.S. och P.S. har tillsammans barnen Glenn, född 1986, och Bobbie, född 1988. I juni 1987 ansökte föräldrarna gemensamt om äktenskapsskillnad. Den 16 september 1987 beslutade tingsrätten att B.S. skulle ha vårdnaden interimistiskt om Glenn. Bobbie föddes under betänketiden för äktenskapsskillnad. Föräldrarna hade gemensam vårdnad om honom.

Den 1 juni 1988 beslutade vice ordföranden vid sociala distriktsnämnden 7 i Stockholms kommun att Glenn och Bobbie skulle omedelbart omhändertas med stöd av 6 § LVU. Sedan beslutet underställts länsrättsens prövning beslutade länsrätten den 14 juni 1988 att inte fastställa det underställda beslutet. Som skäl för beslutet angavs att B.S. samtyckt till att barnen placerades i "jourfosterhem".

Den 13 juli 1988 beslutade distriktsnämnden att ansöka om vård enligt LVU för barnen.

Sedan P.S. hos tingsrätten ansökt om att vårdnaden om barnen skulle överflyttas till honom beslutade tingsrätten den 18 augusti 1988 att denne

interimistiskt skulle få vårdnaden om barnen. Distriktsnämnden drog därvid tillbaka sin ansökan om vård enligt LVU.

P.S. har i en skrift som kom in till JO den 19 juli 1988 anfört klagomål mot bland annat den ifrågavarande sociala distriktsnämnden enligt följande.

- 1 Han fick – trots att han var vårdnadshavare för Bobbie – inte förrän efter en vecka reda på att barnen omhändertagits den 1 juni och placerats på sjukhus.
- 2 Han borde av distriktsnämnden ha tillfrågats om han i egenskap av vårdnadshavare ville ta hand om Bobbie själv i stället för att barnet omhändertogs. Nämnden borde också ha undersökt om det inte var lämpligt att han även tog hand om Glenn.
- 3 Handläggande socialsekreterare borde ha informerat P.S. i egenskap av vårdnadshavare att barnen flyttades från sjukhuset den 11 juni 1988.
- 4 Handläggande socialsekreterare har underlåtit att informera honom om att Bobbie skulle placeras i en annan familj än jourfamiljen under en vecka i slutet av juli 1988.

Yttrande har inhämtats från den ifrågavarande sociala distriktsnämnden. P.S. har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 26 juni 1989 i bedömningsdelen följande.

P.S:s klagomål går huvudsakligen ut på att han i egenskap av vårdnadshavare för barnet Bobbie borde ha informerats tidigare och mera om de åtgärder som vidtogs beträffande Bobbie från och med att denne omhändertogs den 1 juni 1988.

Enligt 14 § förvaltningslagen (FL) har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Till myndighetsutövning räknas beslut enligt LVU.

P.S. har i egenskap av vårdnadshavare för Bobbie varit part i ärendet rörande omhändertagande av Bobbie för samhällsvård. Distriktsnämnden har därför varit skyldig att så snart som möjligt informera honom om åtgärder som vidtagits t. ex. att ett omedelbart omhändertagande enligt LVU skett, var barnet placerats och vilken planering i fråga om Bobbie som nämnden haft under vårdtiden.

Även beträffande Glenn kan kritik riktas mot distriktsnämndens handläggning. Enligt 6 kap. 7 § föräldrabalken är huvudregeln att om vårdnadshavaren brister i omsorgen om barnet i den omfattning som anges i stadgandets första stycke skall enligt huvudregeln vårdnaden överflyttas till den andre. Fråga om sådan ändring av vårdnaden prövas bl. a. på talan av socialnämnden. Det åligger således socialnämnden att i ett fall som det nu aktuella undersöka den andre föräldrarnas förhållanden. Denne blir då att anse som part i ärendet även såvitt gäller barn som inte står under hans vårdnad och har följaktligen rätt till information.

Förordnande av länsrätt om omedelbar verkställighet i mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) innebär i realiteten att ett redan verkställt omedelbart omhändertagande fastställs

(Dnr 1902–1988)

I ett ärende uppkom frågan om vård enligt LVU skall anses ha inletts i den bemärkelse som avses i 3 § LVU genom att den unge vid tidpunkten för länsrättens beslut om vård redan är omhändertagen av socialnämnden eller om vården skall anses bli påbörjad först i samband med socialnämndens första placeringsbeslut efter länsrättens dom.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 27 april 1989 i bedömningsdelen följande.

Jag kan med hänsyn till vad som förevarit i andra JO-ärenden konstatera att länsrättens förordnande om omedelbar verkställighet i ett LVU-mål i realiteten innebär att ett redan verkställt omhändertagande fortsätter. Kravet i 3 § LVU får därmed anses uppfyllt. Annorlunda förhåller det sig om länsrätten inte förordnat om omedelbar verkställighet av vårddomen. I så fall upphör omhändertagandebeslutet och ett nytt sådant får endast fattas om nya skäl för omhändertagande tillkommit efter domen.

Arbetsmiljölagen och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) – skenbar eller verklig lagkonflikt

(Dnr 2640-1987, 491-1988)

Sammanfattning

Beslutet avser två missbrukare som bereddes vård med stöd av lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) på sådant hem som avses i lagen (LVM-hem). Missbrukarna, som var intagna på LVM-hemmet Serafen resp. LVM-hemmet Salberga, hade uppträtt våldsamt och hotfullt mot personalen på hemmet. I det ena fallet hade missbrukaren skrivits ut slutligt från vården på hemmet, medan i det andra fallet missbrukaren på försök beretts vård utanför hemmet. I båda fallen hade den som förestått vården vid hemmet med åsidosättande av klara och uttryckliga regler i LVM lagt arbetsmiljöskäl till grund för sin bedömning.

Fråga har därmed uppkommit om det råder en konflikt mellan å ena sidan arbetsmiljölagen och å andra sidan LVM och om en bedömning i en sådan konfliktsituation i något fall kan leda till att arbetsmiljölagen ges företräde.

I beslutet erinras inledningsvis om att arbetsmiljölagen reglerar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, medan LVM reglerar samhällets ansvar för att den som bereds vård med stöd av LVM också får den vård som han behöver. Redan av lagarnas konstruktion följer således att

arbetsmiljöskalet inte kan påverka det behandlingsansvar för den som har tagits in på ett LVM-hem som följer av vårdlagen.

Det framhålls i beslutet att LVM uttömmande anger de omständigheter som får läggas till grund för ett beslut om utskrivning från ett LVM-hem eller ett beslut om vård på försök utanför hemmet. Arbetsmiljöskalet kan inte till någon del påverka den bedömningen.

I beslutet riktas allvarlig kritik mot föreståndarna vid hemmet för att de utan att ta hänsyn till att de båda missbrukarna var i oundgängligt behov av fortsatt vård i strid med LVM avslutat vården vid hemmet. Med beaktande främst av de uppenbara svårigheter som föreståndarna har stått inför vid beslutstillfällena har emellertid några ytterligare åtgärder inte ansetts påkallade.

En kopia av JO:s beslut har för kännedom översänts till socialdepartementet.

I Utskrivning från LVM-hemmet Serafen av en intagen missbrukare

Anmälan

B.L. blev den 8 augusti 1987 inskriven vid LVM-hemmet Serafen sedan han omhändertagits av polis enligt 8 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Länsrätten beslutade den 20 augusti samma år om vård enligt LVM. Den 9 oktober beslutade LVM-styrelsen att förlänga vården längst till den 20 december 1987. Den 2 november beslutade tf. föreståndaren Hans Degerman att B.L. skulle skrivas ut från hemmet.

B.L. har i en skrift, som kom in till JO den 9 november 1987, anfört klagomål mot – såvitt det får förstås – föreståndaren för Serafen. Han hävdar att han skrivits ut från hemmet utan att samråd skett med socialnämnden och att han vid utskrivningen saknade bostad.

Utredning

Yttrande har inhämtats från Stockholms socialnämnd. I yttrandet anförs bl. a. följande.

— — —

Av bilaga till LVM-styrelsens vid Serafen protokoll från sammanträdet den 9 oktober framgår att klienten dömts till LVM-vård vid tre tidigare tillfällen sedan 1984, att han regelbundet berusar sig med alla sorters alkoholhaltiga drycker och vätskor, regelbundet därtill injicerar amfetamin samt intar narkotikaklassade tabletter. Till följd av detta svårartade missbruk har han bl. a. ådragit sig leverskador och epilepsi. Som skäl till den begärda förlängningen av vårddagen åberopas klientens rymningsbenägenhet, att någon social planering för vidare vård inte kommit till stånd samt att risken för återfall i ett gravt missbruk bedöms som överhängande.

Av LVM-hemmets dagjournal framgår att klienten avvikit från hemmet sammanlagt fem gånger under vårddagen och att man vid flera tillfällen tvingats släppa ut honom på kortare permissioner pga. hans svårhanterlighet. Han uppträdde ofta hotfullt och provocerande mot personalen och hotade vid flera tillfällen med att utföra självdestruktiva handlingar som att svälja knivar och skära sig med rakblad om han inte blev utsläppt. Det

fanns anledning att se allvarligt på dessa hot eftersom han såväl under vårdtiden som dessförinnan genomfört liknande handlingar.

Efter att ha orsakat minst ett par allvarliga uppträden i veckan under vistelsen på Serafen och därmed åsamkat både personal och andra klienter stora olägenheter, kulminerade klientens utagerande beteende vid månadsskiftet oktober-november. Sedan han pga. sitt uppträdande tillfälligtvis placerats i isoleringsrum med hjälp av polis, lyckades han rycka loss en innerdörr och kasta ut denna genom det s. k. pansarglasat. Dessförinnan hade han hotat med att dricka sin egen urin, slå sönder hela avdelningen, hotat märka en personal samt kastat en tung askkopp av glas mot en annan personals huvud.

Då polismännen ännu ej hunnit lämna hemmet greps han av dessa och fördes till häktet. Han återfördes till Serafen under påföljande dags eftermiddag och placerades först i intagningsrummet på bottenvåningen. Därifrån vägrade han att flytta på sig självmant. Han hotade med att "rensa hela stället" om han bars upp av polisen. Trots upprepade och ihärdiga försök under 2–3 timmars tid från personalens sida att förmå honom att självmant följa med upp på avdelningen vägrade han att följa denna uppmaning. Han bedömdes vara helt nykter, klar och samlad under hela denna tid. Det fanns ingenting som tydde på berusning, förvirring eller psykosliknande tillstånd och därmed fanns ej anledning att påkalla en psykiatrisk undersökning, vilket annars kunnat vara ett alternativ.

Det var i det här låsta läget som föreståndaren försökte få kontakt med klientens handläggare i Södertälje. De handlingsalternativ som förelåg för föreståndaren då han uttömt sina och hemmets resurser att tala klienten till rätta var följande.

- 1 låta klienten sitta kvar ensam i intagningsrummet,
- 2 med hjälp av polisen bära upp honom på avdelningen,
- 3 skriva ut honom.

Föreståndaren beslöt, efter samråd med och med stöd av sin överordnade på behandlingsbyrån, byråchef Erik Finne, att skriva ut klienten sedan han förkastat de två första alternativen på följande grunder:

- a han bedömde att klienten var i stånd till att göra vad som helst för att komma ut från rummet, kasta sig mot fönstret, köra huvudet i väggen etc. med påföljande risk för hans liv och hälsa,
- b han bedömde att klienten, om han bars upp på avdelningen, skulle göra allvar av sina hot mot personalen med påföljande risk för deras liv och hälsa.

Socialförvaltningen har i olika sammanhang framfört de stora problem som är förknippade med tvångsvård av narkomaner som till följd av sitt destruktiva beteende hotar personalens liv och hälsa och/eller åstadkommer omfattande skadegörelse inom LVM-hem. Den sanktion som står till buds idag är att isolera en klient i 24 timmar. Denna sanktion vidtogs i ett tidigare skede som framgår av redogörelsen. Socialförvaltningen har i remissvar till socialberedningens betänkande (SOU 1987:22) framhållit vikten av en aktiv medverkan från sjukvård och kriminalvård för att komma tillrätta med dessa problem. Föreståndarens dilemma i dessa nödsituationer är att han måste välja mellan att försöka uppfylla de intentioner som föreskrivs enligt LVM inklusive samrådsskyldighet och hänsyn till riskerna för personalens liv och hälsa samt därvid göra en bedömning enligt arbetsmiljölagen. Arbetsmiljölagen ställer höga krav på att arbetstare skall ha en säker arbetsmiljö. Det fanns således anledning att betrakta den uppkomna situationen som en klar risk för att personal skulle komma till skada och då fanns bara en möjlighet, nämligen att skriva ut klienten.

Sammanfattning

Socialförvaltningen anser att gällande lagstiftning på området beträffande samrådsskyldigheten självfallet måste respekteras vid alla utskrivningar från LVM-hemmen. Denna skyldighet innebär en skyldighet för föreståndaren att ta initiativ till ett reellt samrådsförfarande med öppenvården, vars synpunkter skall vägas in vid bedömningen innan ett definitivt beslut fattas. I det här aktuella fallet kan förvaltningen emellertid konstatera att ett dylikt samrådsförfarande inte var möjligt att genomföra, med hänsyn till den fara för liv och hälsa som uppenbarligen var överhängande om klienten inte hade skrivits ut.

II Försöksutskrivning av en vid LVM-hemmet Salberga intagen missbrukare

Anmälan

Kurt Nilsson, som är socialkonsulent vid länsstyrelsen i Stockholms län, har för JO:s åtgärd översänt en vid länsstyrelsen upprättad skrift, vari anförs bl. a. följande.

Polismyndigheten i Stockholms polisdistrikt beslöt den 4 februari 1988 att med stöd av 8 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) omedelbart omhänderta P., född 1951.

Länsrätten förordnade den 9 februari 1988 att omhändertagandet skulle bestå. Länsrätten i Stockholms län beslöt den 18 februari 1988 att bifalla länsstyrelsens ansökan om vård.

Dagen efter förhandlingen, således den 19 februari 1988, ringde föreståndare Davidsson från Salberga behandlingshem till länsstyrelsen. Davidsson uppgav att P. f.n.. satt i häkte, sedan han omhändertagits av polis då han på Salberga hotat personalen med kniv. Davidsson uppgav att han under rådande omständigheter vägrade ta tillbaka P. Denna Davidssons uppfattning delades även av bitr. föreståndaren Timo Laksonen. Davidsson uppgav att han hade för avsikt att skriva ut P. slutligt.

Jag anförde att det vore oövertänt att skriva ut P., framför allt av det skälet att denne är starkt vårdbehövande till följd av missbruket, vilket entydigt framgår av två läkarintyg. Davidsson uppmanades kontakta andra institutioner, främst Frösö behandlingshem och Serafens behandlingshem för att efterhöra om P. kunde överflyttas. Davidsson rekommenderades även att kontakta socialnämnden, i det här fallet byrån för bostadslösa män, som har vårdansvaret för P. Davidsson ansåg att länsstyrelsen kunde göra detta, vilket också skedde.

Chefen för byrån för bostadslösa män, förste socialinspektör Kjell-Ove Johansson, kontaktades av mig. Johansson informerades om läget och uppmanades kontakta nya behandlingsbyrån för att lösa frågan om P:s fortsatta vård. Johansson upplystes om, att ifall P. nu skrevs ut, skulle han formellt endast ha erhållit ett dygns vård vid Salberga.

Under ett informellt samtal med avdelningsdirektören Fred Westerlund vid socialstyrelsen den 22 februari 1988 ansåg denne, att det vore fel att skriva ut P. Westerlund anförde att en föreståndare på ett LVM-hem inte kan skriva ut en klient av samma skäl som han skriver in honom. Vad föreståndaren skall göra — enligt Westerlund — är att tillfälligt timanställa extra personal, som kan bevaka klienten till dess frågan om hans placering löses. Westerlund ansåg vidare att det var fel att P. satts i häkte.

Vid samtal den 22 februari 1988 med socialinspektör Kerstin Jonsson

vid byrån för bostadslösa män uppgav hon att det senaste budet från Salberga var att man hade för avsikt att ge P. försökspermission jämlikt 15 § LVM ut till gatan. Jonsson uppmanades att försöka förhindra detta med tanke på P:s trängande vårdbehov.

Skyddsconsulenten Barbro Sterner uppgav vid telefonsamtal den 24 februari 1988 att P. alltså var placerad i häkte, men att han sannolikt skulle komma att skrivas ut till gatan. Sterner ansåg att det var oansvarigt av institutionsledningen att släppa P. på detta sätt, enär risken är stor att P. omedelbart skulle återfalla till missbruket och till följd därav avlida. Sterner ansåg att ärendet skulle JO-anmälas.

Den 25 februari 1988 meddelade Sterner länsstyrelsen att P. blivit formellt utskriven från Salberga den 24 februari 1988. Enligt Sterner hade föreståndaren Davidsson, återopande arbetsmiljölagstiftningen, fått stöd för sitt utskrivningsbeslut av chefen vid nya behandlingsbyrån Erik Finne.

Utredning

JO beslöt att genom remiss till socialnämnden i Stockholms kommun begära utredning och yttrande i ärendet.

Socialnämnden har som svar på remissen hänvisat till ett vid socialförvaltningen upprättat tjänsteutlåtande.

I tjänsteutlåtandet redovisas vissa bestämmelser i LVM och i arbetsmiljölagen. Såvitt avser arbetsmiljölagen erinras särskilt om den skyldighet som åvilar en arbetsgivare att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att anställda utsätts för fysisk eller psykisk ohälsa. En hänvisning görs till lagens förarbeten (prop 1976/77: 149) där det bl. a. sägs, att det kan uppstå konflikter mellan å ena sidan arbetsmiljölagens krav på en tillfredsställande arbetsmiljö och å andra sidan socialtjänstens skyldigheter att tillgodose olika vårdbehov. Det erinras om att enligt propositionen bör i dessa fall en "lösning kunna åstadkommas efter en rimlig avvägning av tyngden hos olika intressen".

I tjänsteutlåtandet anförs vidare.

SOCIALFÖRVALTNINGENS SYNPUNKTER

LVM-vårdens utveckling

LVM – lagen om vård av missbrukare i vissa fall – trädde i kraft 1 januari 1982. Det var först genom denna lag det blev möjligt att omhänderta narkotikamissbrukare oberoende av samtycke. Under åren 1982–1986 gjordes sammanlagt i landet drygt 200 ingripanden mot narkotikamissbrukare enligt LVM. Ca 60% av dessa vistades vid hem med särskilt noggrann tillsyn (§ 18).

Tvångsvård av narkotikamissbrukare har således en kort historia och erfarenheterna är relativt begränsade.

De hittills gjorda erfarenheterna av LVM-vården av narkotikamissbrukare är nedslående. Olika utvärderingar som gjorts pekar mot att vården som regel inte leder till några stora förändringar.

Under senare år har antalet LVM-omhändertagna narkomaner ökat kraftigt. Det har också visat sig vara stora svårigheter med att omhänderta våldsamma och rymningsbenägna missbrukare på Serafen. Av dessa skäl har ytterligare två LVM-institutioner inrättats – Rålambshov för kvinnliga missbrukare samt Salberga behandlingshem.

Salberga behandlingshem

Salberga behandlingshem öppnades i oktober 1987. Institutionen har 10 platser och hög personaltäthet. Personalen består av 2 föreståndare, 1 biträdande föreståndare, 21 behandlingsassistenter samt 2 övriga.

Olika säkerhetsanordningar har inrättats för att minimera antalet rymningar och risker för våld. Det finns t.ex. särskilt isoleringsrum med möjlighet till inlåsning under 24 timmar.

Institutionen har ett vård- och behandlingsprogram som innehåller bedömning av den intagnes vårdbehov psykiskt och socialt, motivationsinsatser samt aktiv sysselsättning. Personalen har tillgång till kvalificerad handledning.

Föreståndarens synpunkter på anmälan

Vid behandlingshemmet har det vid flera tillfällen förekommit hot och våld. Som regel klarar personalen av dessa situationer. De förmår oftast lugna den intagne och därmed undanröja hot. I denna specifika situation bedömdes dock hotet som mycket allvarligt. P. hade vid flera tillfällen varit våldsamt och hotat personalen. Polis-anmälan gjordes vid två sådana tillfällen, varav den ena föranledde häktning.

1988-02-15 hotade P. en personal med en bordskniv och försökte också öppna ytterdörren med den. Efter övertalning lämnade P. ifrån sig bordskniven. 1988-02-17 tog P. tag i en skrivmaskin inne på expeditionen och försökte kasta den mot fönstret. Därefter slog P. sönder en stol och hotade personalen med ett avslaget stolsben. P. blev då övermannad och placerades i isoleringscell för att därefter föras till häktet.

Föreståndaren uppger också att då P. besöktes i häktet, framhöll P. själv att han även fortsättningsvis skulle reagera likadant om han blev inlåst på ett LVM-hem.

Föreståndaren ansåg att han inte kunde garantera personalens säkerhet om P. åter skulle till behandlingshemmet. Flera ur personalgruppen sade sig vara rädda för P. Dessutom spreds genom P:s uppträdande en sådan oro att det inte var möjligt att bedriva någon vård med övriga intagna.

Föreståndaren kontaktade en annan LVM-institution för att diskutera eventuell överflyttning. Där bedömdes dock att de inte heller hade resurser för en så våldsamt intagen. Beslut fattades då att P. skulle försökspermitteras enl. LVM § 15. Han har dock inte slutligt skrivits ut från institutionen.

Bedömning av det aktuella ärendet

Verksamheten vid socialtjänstens institutioner regleras av flera olika lagstiftningar. De lagar som i detta fall är tillämpliga är arbetsmiljölagen och socialtjänstlagen/LVM. Enligt arbetsmiljölagen är arbetsgivaren skyldig att tillse att *arbetsmiljön är riskfri och säker*. Socialtjänstlagen reglerar *kommunens yttersta ansvar* att tillhandahålla vård och behandlingsresurser för behövande.

Socialförvaltningen anser att institutionsföreståndaren Lars Davidsson och behandlingsbyråns chef handlat *formellt* felaktigt enligt socialtjänstlagen vid beslut om försökspermission med utgångspunkt i lagen angivet sista hands ansvar för socialtjänsten att bereda vård och behandling oberoende av samtycke. Enligt arbetsmiljölagen har de dock handlat *formellt* sett riktigt med utgångspunkt i lagens krav på arbetsgivaren att på alla sätt

skydda anställd personal från fysisk och psykisk skada. Det finns således en tydlig motsättning mellan dessa bägge lagstiftningar.

Följdverknigen av att handla formellt sett korrekt enligt socialtjänstlagen innebär i detta enskilda fall betydande faktiska fysiska och psykiska risker för personalen. Det kan också få till konsekvens att det överhuvudtaget blir omöjligt att genomföra vidare vård och behandling vid den aktuella institutionen.

Följdverknigen av att handla formellt sett korrekt enligt arbetsmiljölagen innebär framför allt att vården i detta fall inte kunnat fullföljas enligt LVM och socialtjänstlagen.

Det är beklagligt att förvaltningen i detta enskilda fall inte lyckats bereda den LVM-intagne den vård och behandling han hade behov av. Han fick istället en försökspermission eftersom föreståndaren bedömde att personalens liv och hälsa var i fara. Det var enligt socialförvaltningens uppfattning inte möjligt för föreståndaren att hantera den akuta situationen på ett annat sätt.

Salberga är särskilt inrättat för att ta emot våldsamma och rymningsbenägna personer. Det är troligt att Salberga även i fortsättningen kommer att vårda klienter med starka våldstendenser. Det är därför angeläget att det skapas rutiner och vårdformer för att lösa situationer av denna typ.

Enligt förvaltningens mening ska detta ske i *första hand* genom att inom institutionen utveckla personalens beredskap och kunskaper samt genom att närmare samarbeta med andra myndigheter. Behandlingshemmet har hittills vidtagit följande åtgärder:

- diskussioner har inletts med polisen för att ytterligare utveckla samarbetet.
- personalen kommer under den närmaste tiden utbildas i bemötande i konfliktsituationer.

I *andra hand* bör det ske genom en strängare övervakning och utökad kontroll.

Den intensifierade uppsökande narkomanvården förväntas nå kontakt med fler våldsbenägna och omotiverade narkotikamissbrukare vilka kan antas vara i behov av LVM-vård. Detta ställer växande krav på kontroll och övervakning inom vården. Samtidigt måste konstateras att en hög övervaknings- och kontrollnivå inte kan förenas med socialtjänstlagens krav på att LVM-vården skall ha ett reellt behandlingssinnehåll.

Inom socialförvaltningen övervägs att införa en ökad differentiering inom LVM-vården för narkotikamissbrukare. Om en särskild avdelning med starka inslag av kontroll och övervakning inrättas inom Salberga, bör resterande verksamheter inom institutionen kunna bedrivas med en högre behandlingskvalité.

JO har lånat in handlingarna i ärendet från LVM- hemmet Salberga. Av dessa framgår bl. a.

Polismyndigheten i Stockholms polisdistrikt omhändertog P. med stöd av 8 § LVM den 4 februari 1988. Länsrätten i Stockholms län fastställde beslutet den 9 februari 1988. I beslutsskälens anfördes bl.a.

P. är en blandmissbrukare av alkohol, amfetamin, sedativa, hypnotika och heroin allt efter tillgång och omständigheter. Han har missbrukat sedan mer än 20 år tillbaka. Han är svårt medtagen av sitt avancerade missbruk, klart självdestruktiv, aggressiv och psykotisk. P. har uttalat att han skall ta livet av sig. Vidare saknar P. motivation för att förbättra sin situation hälsomässigt och socialt.

Länsstyrelsen i Stockholms län ansökte om vård enligt LVM för P. Av ett i

målet ingivet läkarintyg framgick bl. a., att P. hade en leverförstoring och dåliga lungor, att han var avmagrad och nergången samt att risk för psykos förelåg.

Länsrätten beslutade om vård den 18 februari 1988. I domen konstaterade länsrätten att P. till följd av fortgående missbruk främst av narkotika var i trängande behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk och att han till följd av missbruket utsatte sin fysiska och psykiska hälsa för allvarlig fara.

Av daganteckningar från Salberga framgår att P. skrevs in på hemmet den 10 februari 1988. Den 17 februari omhändertogs han av polis sedan han uppträtt hotfullt på hemmet. Han återfördes till hemmet den 24 februari. Samma dag beslöt föreståndaren med stöd av 15 § LVM i dess lydelse före den 1 januari 1989 i samråd med byrån för bostadslösa män att P. i väntan på att möjlig vård och behandling kunde ges honom skulle få vistas utanför LVM-hemmet.

Den rättsliga regleringen

De två lagar, som är aktuella i förevarande ärende, är arbetsmiljölagen (1977:1160) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). LVM erhöll en ny lydelse den 1 januari 1989. De bestämmelser, som är tillämpliga i det nu föreliggande ärendet, har i huvudsak oförändrade förts över till den nya lagen. Hänvisning sker därför till bestämmelserna i den lagen.

Arbetsmiljölagen reglerar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar och dess syfte är att åstadkomma en god och säker arbetsmiljö för alla anställda. Av 1 kap. 1 § framgår att lagen i princip gäller varje verksamhet i vilken arbetstagar utför arbete för arbetsgivares räkning. I lagen anges de krav som kan ställas på arbetsmiljön. I 2 kap. 1 § sägs t. ex. att arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt hänseende. Av 2 § i samma kapitel framgår att arbetet skall planläggas och anordnas så att det kan utföras i en sund och säker miljö.

I 6 kap. finns bestämmelser om bl. a. skyddsombud på en arbetsplats. Enligt 6 kap. 7 § kan ett skyddsombud i avvaktan på yrkesinspektionens ställningstagande bestämma att arbetet på en arbetsplats skall avbytas om arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för arbetstagarens liv och hälsa och rättelse inte kan nås genom en hänvändelse till arbetsgivaren.

Av 7 kap. följer att yrkesinspektionen under arbetarskyddsstyrelsen har tillsyn över att lagen följs. Enligt 7 § i det kapitlet får yrkesinspektionen meddela de förbud och förelägganden som behövs för att lagen skall efterlevas. För att säkerställa ett sådant förbud kan yrkesinspektionen meddela beslut om bl. a. avstängning av en arbetsplats.

LVM är till innehåll och syfte skild från arbetsmiljölagen. LVM reglerar samhällets ansvar för att den som bereds tvångsvård enligt lagen får den vård som han behöver.

Förutsättningarna för vård enligt lagen knyter an bl. a. till den allvarliga fara för sin hälsa som missbrukaren utsätter sig för vid ett fortsatt missbruk eller till risken för att missbrukaren kan komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående till följd av missbruket (4 §).

Länsrätten beslutar om vård enligt lagen. Vården skall ges på landstingskommunal eller kommunal hem, som enligt upprättad plan är särskilt avsedda för att lämna vård enligt lagen – LVM-hem (22 §). För vårdtagare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall finnas hem som är anpassade för sådan tillsyn (23 §). Den som bereds vård på ett sådant hem får hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten, som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras. Hans rörelsefrihet får också inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet (34 §).

Det ankommer på socialnämnden att föranstalta om verkställighet av rättens beslut om vård. Den uppgift som därvid tillkommer nämnden är att göra ansökan till den som förestår vården vid det LVM-hem där intagning kan ske. Sedan missbrukaren har tagits in på ett LVM-hem, övergår ansvaret för det administrativa genomförandet av vården liksom för beslut om behandlingens innehåll på institutionen. Den som förestår vården vid hemmet får således ansvar för beräkning av vårdtiden och för den fortlöpande kontrollen av att förutsättningar för vård alltjämt föreligger (12 § och 22 § andra stycket).

Visar det sig under vårdtiden att vården bör fortsätta vid ett annat LVM-hem än det där missbrukaren först skrevs in, får missbrukaren flyttas över till det andra hemmet, om det hemmet samtycker till överflyttningen. Skäl för överflyttning kan föreligga t.ex. om en missbrukares förhållanden nödvändiggör vård i ett hem för särskild tillsyn (25 § andra stycket).

När missbrukaren har tagits in på ett LVM-hem övergår som förut har nämnts behandlingsansvaret på hemmet. Socialnämnden har dock fortfarande det övergripande ansvaret. Av 22 § socialtjänstlagen framgår också att nämnden skall följa vården av den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna. Mot denna skyldighet för nämnden svarar enligt 26 § LVM en skyldighet för den som förestår vården vid LVM-hemmet att fortlöpande informera nämnden om hur det går med vården av missbrukaren. Föreståndaren skall dessutom samråda med nämnden i alla viktiga frågor innan beslut fattas. En *absolut samrådsskyldighet* föreligger inför ett beslut om utskrivning. Härigenom ges socialnämnden en möjlighet att aktivt verka för att den enskilde efter vårdtidens utgång får bostad och arbete.

Utskrivning från ett LVM-hem skall ske så snart ändamålet med vården har uppnåtts. En utskrivning förutsätter således att det finns realistiska möjligheter att gå över till en fortsatt vård i frivilliga former. Det är den som förestår vården vid LVM-hemmet, i regel föreståndaren, som beslutar om utskrivning (25 § första stycket).

För att underlätta en övergång till vård i frivilliga former bör den intagne så snart det kan ske med hänsyn till den planerade vården ges tillfälle att vistas utanför LVM-hemmet för vård i andra former. Om ett försök till vård utanför LVM-hemmet utfaller väl kan den intagne tillåtas att tillbringa återstoden av vårdtiden utanför LVM-hemmet. Föreligger å andra sidan inte längre förutsättningar för sådan vård utanför hemmet, kan missbrukaren hämtas tillbaka till hemmet. Den som förestår vården vid LVM-hemmet beslutar i frågor som har sagts nu (27 §).

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 3 februari 1989 följande.

LVM har tillkommit i syfte att möjliggöra tvångsvård av missbrukare som till följd av missbruket bl. a. utsätter sin hälsa för allvarlig fara eller som kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående. Om vården uteblir i de situationer som lagen anger kan detta leda till förödande konsekvenser för missbrukaren eller hans anhöriga.

LVM förutsätter att vården skall kunna ges den utformningen att ingripande kan ske mot missbrukare som uppträder våldsamt mot andra intagna vid hemmet eller mot personalen där.

Lagen anger noga de förutsättningar under vilka vården vid LVM-hemmet skall bedrivas. Det är den som förestår vården vid hemmet som har att tillse att dessa bestämmelser iakttas.

Syftet med tvångsvården är att motivera missbrukaren att frivilligt medverka till fortsatt behandling och stöd för att komma ifrån sitt missbruk (3 §). Det ligger i sakens natur att vid utskrivning före vårtdidens utgång det endast är nu anförda omständigheter som får läggas till grund för beslutet. Det skall med andra ord finnas förutsättning för fortsatt vård i frivilliga former.

De uttalanden i propositionen till arbetsmiljölagen, till vilket socialnämnden hänvisar under II, kan inte påverka bedömningen i situationer där behandlingsansvaret på sätt är fallet enligt LVM är uttömmande bestämt i den lag som reglerar vården.

Den som vill göra gällande att arbetsmiljölagen tillför LVM ytterligare en utskrivningsgrund gör således enligt min mening en uppenbar felbedömning. Omständigheter som är hänförliga till den enskilde vårdtagaren kan inte leda till andra åtgärder såvitt avser honom än dem som vårdlagen anger. Den konflikt som påstås föreligga mellan arbetsmiljölagen och LVM är således skenbar.

Om ett annat synsätt godtogs skulle det innebära ett allvarligt hot mot syftet med bestämmelserna i LVM. Överfört på andra vårdområden skulle ett sådant synsätt innebära t. ex. att den som på grund av psykisk sjukdom är farlig för annans säkerhet och därför bereds vård med stöd av lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) skrivs ut från vården under hänvisning till att hans farlighet utgör en arbetsmiljörisk.

Ställs personalen vid ett LVM-hem i den situationen att den på grund av vårdtagarens uppträdande inte längre anser sig kunna ge vårdtagaren den vård som han enligt lagen skall ha, får detta inte leda till att den intagne skrivs ut. Med det ansvar som institutionen har följer i ett sådant fall en skyldighet för den som förestår vården vid hemmet att tillföra de extra resurser som utgör en förutsättning för den fortsatta vården av den intagne. Vilka särskilda insatser som behövs får bedömas med utgångspunkt från förhållandena i det enskilda fallet. Det finns anledning att i det sammanhanget erinra om att om en intagen vid ett LVM-hem behöver sjukvård under en tvångsvårdperiod, skall han få det behovet tillgodosett på sjukhus om inte institutionens egna resurser räcker till. Det görs inget

undantag för det fallet att sjukdomstillståndet är så allvarligt att det kräver vård enligt LSPV. Det finns således inget hinder mot att vid behov meddela beslut om vård enligt LSPV under pågående LVM-vård.

Av vad jag har sagt nu får givetvis inte dras den slutsatsen att arbetsmiljölagen inte kan få tillämpning på ett LVM-hem. Från arbetsmiljösynpunkt oacceptabla förhållanden på hemmet kan t. ex. i extremfallet leda till att hemmet avstängs som arbetsplats. Bortsett från att en sådan åtgärd skulle utvisa att huvudmannen allvarligt brustit i sina skyldigheter att tillföra hemmet behövliga resurser, får en sådan åtgärd inte leda till att vårdtagaren avstängs från den vård, som han har ansetts vara i oundgängligt behov av. Det får i sådant fall åligga den som förestår vården vid hemmet att tillse att missbrukaren kan tas emot vid en annan institution.

Jag övergår härefter till en bedömning av de enskilda ärendena.

I Utredningen i ärendet utvisar att B.L. hade ett uttalat behov av fortsatt vård på LVM-hemmet. Vid tiden för utskrivning hade inget kommit fram som gav anledning till antagande att den fortsatta vården kunde ges i frivilliga former. Föreståndaren hade inte ens haft en sådan kontakt med den ansvariga socialnämnden att förutsättningarna för en fortsatt vård i frivilliga former hade kunnat prövas.

Föreståndaren har – förutom att han inte iakttagit den samrådsskyldighet som föreskrivs i LVM – i uppenbar strid med bestämmelserna i LVM skrivit ut B.L. från fortsatt vård vid hemmet. Utskrivning har, som jag framhållit tidigare, inte kunnat ske med stöd av arbetsmiljölagen.

Genom det oriktiga beslutet har B.L. utsatts för de allvarliga risker, som vården vid LVM-hemmet avsett att förebygga.

Det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot dåvarande tf. föreståndaren vid LVM-hemmet Serafen Hans Degerman för vad som har förekommit.

II P. var efter rättens beslut om vård intagen på LVM-hemmet Salberga. Vad som kommit fram i ärendet visade att P. var i utomordentligt stort behov av vård på hemmet. Föreståndaren har det oaktat och utan stöd i LVM beslutat att P. skulle beredas vård utanför LVM-hemmet. Åtgärden framstår som särskilt allvarlig mot den bakgrunden att utredningen klart utvisade att P. till följd av den uteblivna vården vid ett fortsatt missbruk kunde komma till allvarlig skada. Det borde för föreståndaren ha stått klart att han saknade lagligt stöd för sin åtgärd.

Det finns således anledning att rikta allvarlig kritik mot dåvarande föreståndaren vid LVM-hemmet Salberga Lars Davidsson för att han, i enlighet med vad som har sagts nu, på klart oriktiga grunder berett P. vård utanför LVM-hemmet.

Det är givetvis ägnat att inge oro när på sätt nu varit fallet den som har varit ansvarig för vården vid ett LVM-hem sätter sig över de bestämmelser i lagen som han är satt att tillämpa.

Jag har med hänsyn till de risker, som de båda missbrukarna har utsatts för genom de oriktiga besluten, haft anledning överväga om jag skulle vidta ytterligare åtgärder i de båda ärenden, som nu har prövats av mig. Vid min bedömning av den frågan har jag emellertid beaktat att föreståndarna sökt samråd och fått stöd för sina beslut hos överordnade inom

socialförvaltningen. Jag har också fäst avseende vid att föreståndarna genom de intagnas uppträdande försatts i situationer, som för dem måste ha varit synnerligen svårbemästrade. Mot den nu angivna bakgrunden har jag inte funnit skäl att gå vidare i saken.

Ärendena har aktualiserat en annan fråga, nämligen den om LVM-vården som den är reglerad i dag ger vårdpersonalen tillräckliga möjligheter att möta det allvarliga hot från de intagna som personalen allt oftare ställs inför. Det kan i den delen konstateras att LVM är påfallande vag när det gäller beskrivningen av de åtgärder som personalen får vidta för att möta våld eller hot om våld. Ärendena visar på behovet av att till ny bedömning ta upp frågan om de tvångsbefogenheter som tillkommer personalen vid hemmen är tillräckliga för att vårdbehoven hos en kategori allt mer våldsbenägna missbrukare skall kunna tillgodoses. Jag har fått veta att det inom regeringskansliet pågår en översyn av LVM vad gäller möjligheten att tillgripa tvångsåtgärder. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till socialdepartementet för kännedom.

Om sekretess och om postöppning vid ett LVM-hem

(Dnr 437-1988)

Anmälarna, som under år 1988 bereddes vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) på LVM-hemmet Salberga i Sala, har om förhållandena på hemmet uppgett bl. a.

Patienterna vid LVM-hemmet har vid tre olika tillfällen kommit över personalens rapportbok. I rapportboken har funnits uppgifter om vilka patienter som har varit HIV-positiva.

Personalen vid hemmet öppnar patienternas post i deras frånvaro. Detta har gällt även brev som har kommit från myndigheter. Patienterna kräver att få vara med när posten öppnas så att de kan vara säkra på att personalen inte läser deras post. De anser att det vid LVM-hemmet tillämpade förfarandet är kränkande för patienterna och de ifrågasätter om personalen har lagligt stöd för sitt handlande.

Anmälningarna har remitterats till socialnämnden i Stockholms kommun för utredning och yttrande. Nämnden har som svar hänvisat till ett vid socialförvaltningen upprättat tjänsteutlåtande, varav framgår bl.a. följande.

Socialförvaltningens synpunkter

Journaler förs för varje klient enligt de föreskrifter som finns. Journalerna förvaras i låsta skåpsom i sin tur finns på en låst kansliexpedition.

Utöver detta för personalen en s.k. rapportbok. Där skrivs fortlöpande om den dagliga verksamheten. Anteckningarna är ett sätt för personalen att informera varandra om de dagliga händelserna. Uppgifterna i rapportboken är av allmänt känt innehåll. Inga personliga uppgifter om klienterna skall föras in där. Boken förvaras i ett låst personalrum.

Föreståndaren uppger följande beträffande det fall som avses i anmälan om bristande sekretess.

Personalrummet där rapportboken förvaras inlåst hade vid ett tillfälle av misstag lämnats olåst. Den klient som undertecknat anmälan hade då stulit boken och läst den tillsammans med andra klienter.

Det stämmer att det funnits en anteckning i rapportboken om HIV-smitta vilket framhålles som ytterst beklagligt. Efter det misstaget har all personal återigen fått information om hur anteckningarna i rapportboken skall föras.

Biträdande föreståndaren har som särskild uppgift att tillse att dokumentationen vid hemmet sker enligt bestämmelserna. All personal har fått utbildning om sekretesslagen.

Det är förvaltningens uppfattning att syftet med dagboksanteckningarna är att underlätta för personalen att följa vården och att fatta nödvändiga beslut. Att föra dagliga anteckningar kan därför anses vara värdefullt för genomförandet av vården. I detta fall skulle dock en genomgång av anteckningarna vid t. ex. gemensamma samlingar med klienterna vara ett sätt att öka tilltron till rättssäkerheten.

Föreståndaren har som rutin att öppna all inkommande post. En strävan är att göra det i närvaro av den det berör. Undantag görs vid misstanke om att försändelsen innehåller narkotika. Då kontrolleras först brevet av föreståndaren innan det överlämnas. Förekomst av narkotika beslagtas. Brevets innehåll läses inte. Det är inte ovanligt att insmugglingsförsök förekommer. Det är av största vikt att stoppa och förebygga dessa.

Det är förvaltningens uppfattning att öppenhet och samarbete bör råda inom hemmet så långt det är möjligt.

Målsättningen med vården är att komma tillrätta med de intagnas missbruksproblem. En nödvändig förutsättning är att vården bedrivs under helt drogfria förhållanden. Vård enligt LVM ger vårdgivaren än större ansvar i detta avseende.

Vården skall också ske på ett sätt att den inte kränker den enskildes integritet eller sätter rättssäkerheten ur spel. I det praktiska genomförandet kan ibland en ur vårdsynpunkt väl motiverad inskränkning i den enskildes rätt upplevas som kränkande.

Förvaltningen anser att det sätt på vilket dessa frågor handläggs vid LVM-hemmet Salberga är tillfredsställande. Förvaltningen vill också framhålla att hemmet är nyöppnat med en svår uppgift att vårda de tyngsta missbrukarna. Vårdinnehållets utveckling följs kontinuerligt av förvaltningen.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 22 mars 1989 i bedömningsdelen bl. a. följande.

Sekretess

För uppgifter om vården och behandlingen av dem som har tagits in vid ett LVM-hem råder sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen.

Utredningen visar att i den rapportbok rörande den dagliga verksamheten som har förts vid hemmet har tagits in uppgifter, som omfattats av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen. Det hade vid sådant förhållande ålegat den som var ansvarig för vården vid hemmet att tillse att rapportboken förvarades på ett sådant sätt att obehöriga inte fick tillgång till den.

Till följd av försumlighet vid förvaringen av rapportboken har patienter

vid LVM-hemmet kunnat ta del av sekretesskyddade uppgifter rörande övriga intagna vid hemmet. Det finns med hänsyn till arten av de uppgifter, som på så vis har kommit till obehörigas kännedom, anledning att rikta allvarlig kritik mot föreståndaren, som ytterst varit ansvarig för de vid hemmet tillämpade rutinerna, för vad som har förekommit.

Mot den nu rådande ordningen, beskriven i remissyttrandet, finns inget att erinra. Som särskilt värdefullt framstår det i remissvaret anvisade förfarandet att tillsammans med de intagna gå igenom de i rapportboken redovisade uppgifterna.

Postöppning

Den 1 januari 1989 trädde en ny lag om vård av missbrukare i kraft, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Då de bestämmelser, som det är fråga om nu, i huvudsak oförändrade har överförts till den nya lagen, redovisas bestämmelserna i den lagen.

LVM-hemmet Salberga är ett sådant hem för särskild tillsyn som anges i 23 § LVM. Av 35 § LVM följer att försändelser till den som med stöd av lagen bereds vård i ett sådant hem får kontrolleras, om det behövs med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till den intagnes särskilda förhållanden.

Som framgår av bestämmelsen har rätten att kontrollera den intagnes försändelser begränsats till att avse enbart sådana försändelser som kommer till honom medan han vistas på institutionen, inte sådana som han själv sänder iväg. Kontrollen syftar främst till att hålla berusningsmedel utanför institutionen. Granskningen bör därför inriktas på och begränsas till att avse de försändelser, som kan misstänkas innehålla berusningsmedel eller något annat som den intagne enligt bestämmelserna i lagen inte får inneha. Brevgranskning får således inte ske med mindre det i varje enskilt fall finns grundad anledning misstänka att försändelsen innehåller något som enligt vad förut har sagts är otillåtet. Från myndigheter eller svenska advokater ankommande försändelser bör endast i undantagsfall granskas, t. ex. om det finns anledning misstänka obehörig användning av kuvert. Som framgår av det anförda lämnar lagstiftningen inte utrymme för en generell granskning av samtliga till de intagna ankommande försändelser.

För att syftet med bestämmelserna skall uppnås, dvs. främst att hålla berusningsmedel utanför institutionen, är det inte nödvändigt att försändelserna läses. Detta bör således inte ske. Som framgår av förarbetena (prop. 1981/82:8 s. 97) bör försändelserna alltid öppnas i närvaro av den intagne. Det är enligt min mening lämpligt att ett vittne är närvarande.

Anteckning om beslutad granskning skall enligt 14 § andra stycket socialtjänstförordningen göras i den intagnes journal.

Såsom framgår av det nu anförda är de vid LVM-hemmet tillämpade rutinerna att öppna all inkommande post inte förenlig med bestämmelserna i 35 § LVM och förarbetena till dessa bestämmelser. Även såtillvida står de tillämpade rutinerna i strid med lagens förarbeten att försändelserna öppnas i den intagnes frånvaro. Det finns således anledning att även i

dessa hänseenden rikta kritik mot LVM-hemmet. Jag utgår från att rutinernas över och att en anpassningsker till vad jag har sagt nu.

Förekommande delegationsförbud utgör inte hinder mot att uppdrag ges åt tjänsteman att företa prövning enligt 27 § förvaltningslagen (FL)

(Dnr 2928-1987)

I lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i dess lydelse före den 1 januari 1989 föreskrevs i 16 § att vårdtiden för en missbrukare fick förlängas med högst två månader, om det fanns synnerliga skäl för en sådan förlängning. Beslut om förlängning meddelades av hemmets styrelse. Rätten att besluta fick inte delegeras.

Av 27 § FL följer att en myndighet, som 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 ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Denna skyldighet gäller även om beslutet överklagas, om inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

Vid inspektion av Frösö behandlingshem den 21–22 oktober 1987 uppmärksammades att styrelsen för behandlingshemmet uppdragit åt anstaltsdirektören att besluta "när omprövning jämlikt 27 § FL skall ske av styrelsen fattade beslut jämlikt 16 § LVM".

Anstaltsdirektören upp gav vid inspektionen att avsikten med delegationen var att direktören skulle pröva om förutsättningar för omprövning enligt 27 § FL förelåg. Om sådana förutsättningar var för handen skulle därefter styrelsen göra omprövningen. Då rätten att företa själva omprövningen inte hade delegerats ansåg han och styrelsen att delegationsförbudet enligt 16 § LVM inte medförde hinder för delegation.

JO anmärkte vid inspektionen att det inom socialtjänsten i flera hänseenden råder förbud mot delegation. Reglerna är så utformade att det kan uppkomma tvekan om i vad mån det är möjligt att uppdra åt tjänstemän att göra den inledande prövning som 27 § FL förutsätter.

JO beslöt att inhämta yttrande från socialstyrelsen.

Socialstyrelsen anförde bl. a.

Styrelsen för anstalten och anstaltsdirektören är av den uppfattningen att omprövningsinstitutet består av två led. Det första ledet innefattar ett ställningstagande till om förutsättningar för omprövning föreligger medan det andra ledet innefattar själva omprövningen.

Av 27 § FvL framgår att en myndighet är skyldig att ompröva ett beslut, som meddelats i första instans, om myndigheten finner beslutet uppenbart oriktigt under förutsättning att beslutet kan ändras snabbt, enkelt och utan att det blir till nackdel för enskild. Ändring av ett beslut prövas av myndigheten i samma ordning som det ursprungliga beslutet. Syftet med bestämmelsen är att det skall bli möjligt att på ett enklare sätt korrigera uppenbart oriktiga beslut samtidigt som förfarandet vid överklagning förenklas. Be-

slut får därför inte fördröjas med hänvisning till att ytterligare prövning har gjorts. För att undvika fördröjningar kan det därför bli nödvändigt för partssammansatta organ som anstaltsstyrelsen att sammanträda oftare och även utsätta extra sammanträden vid behov.

Frågan om bedömningen av om ett ärende överhuvudtaget bör tas upp till omprövning behandlas av förvaltningsrättsutredningen i SOU 1981:46 Ändringar i förvaltningslagen. På sidan 144 sägs att ett "ställningstagande som innebär att ärendet ej bör tas upp till omprövning innebär endast en bedömning av en handlägningsfråga och ej av själva saken. Det finns därför inte något hinder mot att denna fråga prövas i en enklare ordning än huvudbeslutet. Men det torde förutsätta en behörighet grundad på gällande författning, instruktion, särskilt beslut e.d."

Samma fråga behandlas också i regeringens proposition 1986/87:39 om följdlagstiftning till den nya förvaltningslagen sidan 68:

"Den nya förvaltningslagens ordning för överklagande (23–25 §§) innebär att nya uppgifter har lagts på den myndighet vars beslut överklagas. Vissa av dessa är av expeditionell natur, såsom att ta emot skrivelsen med överklagandet. Andra uppgifter innefattar däremot ett beslutsfattande". Bl. a. skall myndigheten "också pröva om det finns skäl att myndigheten själv rättar det överklagade beslutet (jfr 27 §)". Ett sådant beslut är ett beslut under handläggningen av ärendet. Sådana handlägningsbeslut är det ändamålsenligt att delegera till anstaltsdirektör eller annan kvalificerad tjänsteman. Den som fattar beslutet måste dock vara behörig härtill enligt instruktion, särskilt delegationsbeslut eller liknande.

Styrelsen för Frösö behandlingshem hade tidigare endast delegerat vårduppgifter på anstaltsdirektören. I avsaknad av delegationsbestämmelser ålåg det därför styrelsen att svara också för beslut under handläggningen av ärendena. Den 25 augusti 1987 delegerade emellertid styrelsen till anstaltsdirektören att ta ställning till "när omprövning jämlikt 27 § FvL skall ske av styrelsen fattade beslut jämlikt 16 § LVM". Detta delegationsbeslut är delegation av beslutanderätten under handlägningsstadiet och inte delegation att fatta ett nytt beslut enligt 16 § LVM med stöd av 27 § FvL.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 28 februari 1989 i bedömningsdelen följande.

Jag anser lika med socialstyrelsen att prövning av fråga om förutsättningar enligt 27 § FL för ändring av överklagat beslut föreligger är att anse som ett beslut under handläggning. Avgörande av sådan fråga innefattar inget ställningstagande i den sak överklagandet avser. Förekommande förbud mot delegation rörande den saken utgör därför inget hinder mot att uppdrag ges åt tjänsteman att företa en sådan prövning.

Det finns således inget att erinra mot det av styrelsen för Frösö behandlingshem fattade beslutet.

Hälso- och sjukvård

Journalister har ej rätt att närvara vid vårdplaneringsmöte med patient

(Dnr 2568-1988)

I anmälan till JO åberopade S. innehållet i en artikel i Göteborgs Posten den 23 november 1988. I artikeln anges bl. a. att massmedierna utestängts från ett vårdplaneringsmöte med stöd av sekretess, oaktat patienten M. "krävde" deras närvaro.

JO Norell Söderblom beslöt inhämta yttrande i saken vad avsåg uppgiften i artikeln om att medierna stängts ute med hänvisning till sekretess.

Yttrande avgavs av förvaltningschefen Lars Melander vid primärvården i Kungälv. Lars Melander uppgav bl. a. att frågan egentligen gäller patientens rätt till "biträde" vid vårdplanering och att någon sådan rätt inte framgår av 2 a § hälso- och sjukvårdslagen.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 20 mars 1989 i bedömningsdelen följande.

Jag kan inledningsvis konstatera att det från sjukvårdens sida inte åberopats sekretess som stöd för att utestänga representanterna för massmedierna från mötet. På den punkten krävs således inte något uttalande från min sida.

Remissvaret föranleder däremot följande uttalanden.

En patient har självfallet rätt till biträde när han söker inom hälso- och sjukvården. Att patient vid sådana besök biträds av annan person är också ett vanligt förekommande inslag i vården. Det kan exempelvis gälla äldre patienter där anhöriga eller personal från hem- eller färdtjänsten biträder patienten med praktiska angelägenheter. Medföljande kan många gånger också utgöra ett moraliskt stöd för patienten.

Jag utgår emellertid från att Lars Melander inte avsett biträde i denna form utan mer tänkt på patients rätt att medföra en annan person som på ett mer aktivt sätt tar del av vårdplaneringsarbetet m. m. Bestämmelser härom finns i förvaltningslagen (1986:223). I 9 § sägs att den som för talan i ett ärende får anlita ombud eller biträde. Denna bestämmelse gäller även inom sjukvården.

I detta fall synes det emellertid inte ha rört sig om ett sådant förhållande som avses med 9 §, utan omständigheterna tyder mer på att massmedieföreträdarna fanns på plats för att för egen del bevaka ett ur publicistisk synvinkel intressant fall. Den omständigheten att M. själv ville ha med massmedierna på mötet – av allt att döma i påtryckningssyfte – kan knappast ändra på detta förhållande. Någon närvarorätt för massmedierna kan därför inte sägas ha förelegat med stöd av förvaltningslagens bestämmelser.

Massmedieföreträdarens rätt att närvara vid hälso- och sjukvårdens verk-

samhet får i stället bedömas utifrån de allmänna regler som gäller för tillträde till sjukvårdens lokaler. Enligt allmänna ordningsstadgan utgör sjukvårdslokaler inte allmän plats. Detta innebär bl. a. att allmänheten inte har fritt tillträde till lokalerna. Det ankommer i stället på fastighetsägaren eller den som eljest har förfoganderätten över lokalen att själv bestämma vilka tillträdesvillkor som skall gälla. Detta innebär rätt för behöriga sjukvårdsorgan både att generellt bestämma om tillträde, som exempelvis besökstider, och att be en person att avlägsna sig från lokalen. Journalister och andra företrädare för massmedierna intar här inte någon särställning utan likställs med allmänheten. Det har således förelegat rätt för sjukvårdspersonalen i detta fall att neka företrädare för massmedierna att närvara vid vårdplaneringsmötet med M.

Behandlande läkares resp. smittskyddsläkares ansvar enligt smittskyddslagen för en HIV-positiv person

(Dnr 1832-1988)

I april 1988 flyttade en HIV-positiv kvinna från Hudiksvall till Ludvika. Kvinnan var på grund av mångårigt injektionsmissbruk väl känd för socialtjänsten i Hudiksvall.

Ansvar som behandlande läkare överfördes till distriktsläkaren Gunilla Lundborg i Ludvika. Eftersom hon inte ansåg sig lämpad för detta ansvar remitterade hon den 6 juni 1988 kvinnan till infektionskliniken i Falun med begäran om att en lämplig läkare skulle överta ansvaret som behandlande läkare. Vid ett telefonsamtal med avdelningsläkaren vid infektionskliniken på Falu lasarett, Peter Högberg, fick Gunilla Lundborg uppfattningen att denne åtog sig att vara behandlande läkare.

Peter Högberg uppfattade inte att ansvaret som behandlande läkare överlämnats till honom.

I början av augusti 1988 kontaktade Gunilla Lundborg inför sin semester Peter Högberg. Från denna tidpunkt ansåg sig Peter Högberg vara tillförordnad behandlande läkare för kvinnan. Han handlade med resultat att den ifrågasvarande kvinnan inlades frivilligt på infektionsklinik.

Eftersom kvinnan frivilligt lagt in sig på infektionskliniken ansåg tillförordnade smittskyddsläkaren Ivan Vig inte att han behövde vidta några tvingande åtgärder. Vid utskrivningen blev patienten anmanad att följa givna föreskrifter.

Vårdbasen i Hudiksvall genom Chris Barrett säger sig i sina klagomål till JO "ha tröttnat på den inaktivitet och ineffektivitet som råder i kampen mot HIV-smitta bland missbrukare". Chris Barrett begär JO:s prövning angående följande frågor.

1. Vilka klara entydiga regler har den behandlande läkaren att rätta sig efter vad gäller anmälan till smittskyddsläkaren i händelse av misstanke om att patienten inte iakttar meddelade föreskrifter. Och vad innebär detta i så fall för behandlande läkaren Gunilla Lundborg i förhållande till

smittskyddsläkare, i detta fall Ivan Vig i ifrågavarande fall?

2. Vad har en smittskyddsläkare, i detta fall Ivan Vig, för legal rätt att inte iaktta/vidta åtgärder mot en patient som uppenbarligen, och vid flera tillfällen, brutit mot gällande föreskrifter.

3. Föreligger det någon tvingande rätt för en smittskyddsläkare, i detta fall Ivan Vig, att företa särskilda åtgärder i händelse av att en patient inte följer meddelade föreskrifter?

4. Trots att indikationen HIV-smitta inte finns med i rekvisiten för intagning enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), hänvisar smittskyddsläkare ofta till denna lag vad gäller smittade missbrukare. Orsakerna till detta kan vara fler, men det vi vill veta är: Har smittskyddsläkaren, i detta fall Ivan Vig, rätt att underlåta att vidta åtgärder av smittskyddskaraktär med hänvisning till en lag som inte har med smittskydd att göra?

Yttrande har inhämtats från sjukvårdsdirektören i Kopparbergs läns landsting som hört överläkaren vid Falu lasarett Gunnar Lindbom. Denne har i sin tur inhämtat yttrande från Gunilla Lundborg, Peter Högberg, Ivan Vig samt smittskyddsläkaren Jöran Aldén.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 26 april 1989 följande.

Enligt 12 § smittskyddslagen (1968:231) är den som har anledning anta att han lider av venerisk sjukdom skyldig att söka läkare och underkasta sig den undersökning och behandling som behövs. Han skall följa de föreskrifter som läkaren meddelar om sjukdomens vidare behandling och om åtgärder för att hindra spridning av smitta.

Enligt 6 § smittskyddskungörelsen (1968:234) hänförs infektion av HIV till veneriska sjukdomar.

Om någon åsidosätter vad som åligger honom enligt 12 § första mening- en skall han enligt 13 § samma lag av smittskyddsläkaren anmanas att söka läkare och underkasta sig undersökning och behandling samt förete intyg om att detta skett. Om så erfordras skall han anmanas att följa de föreskrif- ter som läkare kan ha meddelat honom. Föreligger det grundad anledning befara att han skall sprida smitta skall han anmanas att låta inta sig på sjukhus. Anmaningen skall ske skriftligen och innehålla en erinran om påföljden för underlåtenhet att följa anmaningen.

Underlåter någon att följa en anmaning enligt 13 § kan länsstyrelsen enligt 14 § besluta att han skall inställas hos läkare för undersökning eller behandling eller, om det finns grundad anledning befara att han skall sprida smitta, länsrätten besluta att han skall intas på sjukhus.

I fråga om behandlande läkares skyldighet att göra anmälan till smitt- skyddsläkaren föreskrivs i 9 § smittskyddskungörelsen (1968:234) att om läkaren har anledning misstänka att patienten underlåter att följa de föreskrifter som läkaren meddelat om patientens behandling, skall han anmäla detta skriftligen till smittskyddsläkaren. I anmälan skall läkaren ange vilka föreskrifter patienten fått och vilka föreskrifter som patienten brutit mot eller kan misstänkas ha brutit mot. Han skall vidare ange på vilka grunder han misstänker att patienten brutit mot föreskrifterna. An-

målan skall också göras om den smittade avbryter den behandling han får hos läkaren.

I detta fall har den ifrågavarande kvinnan på grund av ett missförstånd varit utan behandlande läkare i nära två månader. Av utredningen framgår att kvinnan åtminstone vid ett tillfälle under denna tid uppenbarligen underlåtit att följa vad som ålåg henne i egenskap av HIV-positiv. Vid detta tillfälle – den 1 juli 1988 – gjorde Peter Högberg omedelbart en muntlig anmälan till tjänstgörande smittskyddsläkare. Denne ansåg inte att det fanns någon anledning till ett akut ingripande utan föregående skriftlig anmälan från behandlande läkare om att patienten inte följt givna föreskrifter.

Det är givetvis högst otillfredsställande att en HIV-smittad person lämnas utan kontroll av behandlande läkare under så lång tid som det här varit fråga om. Ansvar för tillsynen enligt smittskyddslagen ligger på behandlande läkare. Som sådan fungerade inledningsvis Gunilla Lundborg. Hon vände sig emellertid den 6 juni 1988 till infektionskliniken för att överföra ansvaret för HIV-patienten till annan läkare. I remissen, ställd till Dr Einar Forsling/Jöran Aldén vid infektionskliniken anges bl.a. "Jag vill därför att Ni åtar Er vara behandlande läkare". Förfarandet är inte ovanligt och det åligger självfallet mottagande läkare att behandla remissen och underrätta remitterande läkare om sitt ställningstagande. Övertas behandlingsansvaret, bekräftas detta genom översändande av ett intyg på övertagen behandling (blankett SoSB 40040 1981-09). Vill mottagande läkare av något skäl inte överta ansvaret som behandlande läkare, skall remitterande läkare underrättas även härom.

I detta fall har mottagande läkare – Peter Högberg – sagt sig inte ha observerat att saken gällde övertagande av ansvaret som behandlande läkare enligt smittskyddslagens bestämmelser. Genom att inte noggrant sätta sig in i vad saken gällde har Peter Högberg förfarit felaktigt. Men inte heller Gunilla Lundborg kan gå fri från ansvar. När hon inte fick någon bekräftelse på att ansvaret som behandlande läkare övertagits, skulle hon självfallet kontrollerat saken. Jag vill därför inskräpa vikten av att ett övertagande av behandlingsansvaret sköts på ett sådant sätt att det inte uppkommer något tvivel om vem som är behandlande läkare.

Hade det funnits en behandlande läkare för kvinnan under den ifrågavarande tiden hade smittskyddsläkaren kunnat kopplas in på tidigt stadium om det stod klart att kvinnan åsidosatte sin skyldighet enligt smittskyddslagen. Detta hade i sin tur varit ägnat att förhindra spridning av HIV.

Sedan Peter Högberg övertagit ansvaret för kvinnan har hon frivilligt lagt in sig på infektionsklinik. Vid diskussion angående fallet med tf. smittskyddsläkaren Ivan Vig överenskomms att tvångsåtgärder i detta läge inte var nödvändiga.

Enligt min uppfattning har kvinnan – genom inläggning på infektionsklinik – fullgjort de skyldigheter som åligger en HIV-smittad. Någon anledning att anmäla kvinnan till smittskyddsläkaren i detta läge har därför inte förelagat. Därmed har inte heller funnits någon anledning för smittskyddsläkaren att vidta åtgärder enligt 13 eller 14 § smittskyddslagen.

Jag vill slutligen med anledning av klagomålen rent allmänt anföra att

smittskyddsläkarens åligganden framgår av smittskyddslagen och smittskyddskungörelsen. Åtgärd som föreskrivs där kan givetvis inte underlåtas med hänvisning till att det finns en lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Långsam handläggning hos hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) i ett behörighetsärende

(Dnr 592-1989)

Socialstyrelsen anmälde den 17 juli 1987 legitimerade läkaren N. till HSAN med yrkande om disciplinär påföljd och inskränkning i förskrivningsrätten av vissa narkotiska preparat. HSAN delgav N. anmälan den 3 augusti 1987 med hemställan om yttrande inom tre veckor efter delfäendet. Efter meddelat anstånd yttrade sig N. den 22 oktober 1987. Efter remiss inkom yttrande från socialstyrelsen den 23 november 1987. Påminnelser över socialstyrelsens yttrande inkom från N. till HSAN den 22 februari 1988. Yttrande häröver från socialstyrelsen inkom sedan den 17 mars 1988. Härefter översändes akten den 11 augusti 1988 till en ledamot av socialstyrelsens vetenskapliga råd för bedömning. Den 2 mars 1989 påmindes det vetenskapliga rådet som därefter inkom med yttrande till HSAN den 6 mars 1989.

I anmälan som inkom till JO den 7 mars 1989 anför N. i huvudsak följande. Mer än ett år har förflutit sedan han senast yttrade sig i ärendet. Socialstyrelsen gör i sin anmälan till HSAN gällande att han misskött sig i sin yrkesutövning på ett sådant sätt att han i praktiken skulle fräntas rätten att utöva sitt yrke. Det föreligger därför ett stort intresse att saken snabbt fastställs både från egen och allmän synvinkel.

Genom remiss den 9 mars 1989 begärde JO Norell Söderblom att HSAN ofördröjligen skulle efter utredning yttra sig i ärendet. I yttrande den 17 mars 1989 anförde HSAN (kanslichefen Ingemar Nygren) i huvudsak följande.

HSAN har en mycket kraftig arbetsbelastning med en genomsnittlig handläggningstid som för närvarande uppgår till 17 månader. En stor del av fördröjningen i det aktuella ärendet hänför sig till den tid det trots flera efterfrågningar tagit det vetenskapliga rådet att avge sakkunnigutlåtande.

Vederbörande rotelinnehavare anförde för sin del bl. a. följande.

Sedan socialstyrelsen i yttrande den 17 mars 1988 vidhållit sin anmälan, förklarade föredraganden i ärenden rörande allmän psykiatri samt alkohol- och narkotikafrågor den 15 april 1988 att vetenskapligt råd borde höras. Olyckligtvis kom det sedan att dröja ända till den 11 augusti 1988 innan uppdrag gavs till det vetenskapliga rådet. Utlåtandet från det vetenskapliga rådet inkom sedan den 6 mars 1989 efter ett par telefonpåminnelser under hösten 1988 samt det skriftliga den 2 mars 1989.

N. har beretts tillfälle kommentera yttrandet men har inte begagnat sig härav.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 24 april 1989 i bedömningsdelen följande.

Utredningen hos HSAN har tagit ungefär 18 månader räknat från det N. efter anstånd första gången yttrade sig över socialstyrelsens anmälan. Härav faller nära ett år på tiden för inhämtande av ett sakkunnigutlåtande. Enligt HSAN kan den långa handläggningstiden delvis förklaras med att det tagit så lång tid att få fram sakkunnigutlåtandet från det vetenskapliga rådet.

Föregen del får jag anföra följande.

Jag vill inledningsvis framhålla att jag saknar anledning ifrågasätta beslutet att inhämta yttrande från en ledamot av socialstyrelsens vetenskapliga råd. Det är också ofrånkomligt att detta innebär en förlängning av handläggningstiden i HSAN. Dröjsmålet i detta ärende synes emellertid i stor utsträckning ha sin grund i brister i HSAN:s egen handläggning av ärendet. Sålunda framgår det av utredningen att den sakkunnige fick sitt uppdrag först nära fyra månader efter det föredraganden hos HSAN anmält behovet härav. Sedan uppdraget väl givits, har det tagit ytterligare nära sju månader innan utlåtandet inkom till HSAN.

Det får självfallet inte förekomma att en myndighet dröjer nära fyra månader innan beslut om en begärd utredningsåtgärd fattas. Men inte heller handläggningen därefter är invändningsfri. Av utredningen framgår inte annat än att den sakkunnige inkom med begärt utlåtande direkt efter den skriftliga påminnelsen. Det finns därför anledning anta att en sådan påstötning från HSAN:s sida fått till följd att utlåtandet avgetts tidigare än som nu blev fallet. Förekommande telefonpåminnelser har uppenbarligen inte haft tillräcklig effekt. Då anteckningar härom inte gjorts i handläggningsdiariet går det heller inte att se vad som förekommit mellan HSAN och det vetenskapliga rådet. Även på dessa punkter är handläggningen bristfällig.

Sammantaget finner jag sålunda att den handläggning HSAN här redovisat vara behäftad med allvarliga brister. Även om arbetsläget är mycket ansträngt till följd av stor ärendetillströmning och ett besvärligt personalläge, kan brister av här redovisat slag inte godtas. En rotelinnehavares sjukdom eller annan ledighet får givetvis inte leda till att ärendena på roteln ligger obevakade. Det måste närmast ankomma på kanslichefen att tillse att myndigheten har fungerande rutiner.

Jag har vidare funnit anledning beröra HSAN:s remissvar ur en mer principiell synvinkel. Den genomsnittliga handläggningstiden har uppgivits till för närvarande 17 månader. Av yttrandet hit tycker jag mig kunna dra den slutsatsen att HSAN anser att handläggningstiden i detta ärende i beaktande därav inte kan sägas vara så lång. Ett sådant synsätt kan jag emellertid inte godta. En genomsnittlig handläggningstid blir naturligtvis lång i ett läge med stora balanser. Detta innebär emellertid inte att en skyndsam behandling är lika angelägen i alla ärenden. Ett ärende som anhängiggjorts i HSAN av ett tillsynsorgan och som rör påståenden om så allvarliga brister i en läkares yrkesutövning att förutom disciplinär påföljd även inskränkningar i läkares förskrivningsrätt aktualiseras, bör givetvis alltid behandlas skyndsamt. Från rättssäkerhetssynpunkt är det

särskilt viktigt att frågor som rör läkares behörighet prövas utan dröjsmål.

Utifrån denna synpunkt är HSAN:s handläggning av ärendet inte godtagbar. Jag förutsätter att HSAN nu avgör ärendet utan ytterligare dröjsmål och att jag underrättas om när ett beslut kan förväntas.

Jag vill avslutningsvis tillägga att den uppgivna genomsnittliga handläggningstiden på 17 månader självfallet inger stor oro. Arbetssituationen vid HSAN är emellertid för närvarande föremål för statsmakternas uppmärksamhet och det kan förväntas att åtgärder kommer att vidtas för att förbättra arbetsläget. Jag finner därför inte skäl föreligga att här ta upp ärendebalansen till prövning. Jag överlämnar dock en kopia av detta beslut för kännedom till socialdepartementet.

Medgivande till obduktion samt information i samband därmed

(Dnr 1408-1987)

H. har i anmälan till JO anført i huvudsak följande. Hans svärmor, född 1902, avled 1987 på Vasa sjukhus i Göteborg, där hon vårdats i över fyra månader. Den kliniska diagnosen var fastställd till "upprepade hjärninfarkter, bilateralt". Någon dag efter dödsfallet fick de anhöriga en förfrågan från sjukhuset, om man via en obduktion fick utreda om den avlidna även haft en hjärntumör. De anhöriga motsatte sig inte detta. Av obduktionsprotokollet framgår att den avlidna hade blivit föremål för en fullständig obduktion. Detta var enligt H. helt i strid mot vad de anhöriga trodde sig ha lämnat medgivande till. Hade de fått reda på att det var fråga om en fullständig obduktion, hade de motsatt sig obduktion. De anser nämligen långregående åtgärder vara oetiska. H. ifrågasatte den omfattande obduktionsverksamheten i Göteborg; ungefär varannan patient som avlider på Sahlgrenska sjukhuset skall enligt uppgift underkastas en s. k. fullständig obduktion.

Anmälan remitterades till socialstyrelsen för yttrande. Styrelsen har därvid inhämtat yttrande från sjukvårdsförvaltningen i Göteborg samt expertutlåtande från ledamoten av socialstyrelsens vetenskapliga råd i ämnet patologi, professorn Jan Pontén.

Den i anmälan angivna bakgrunden bekräftas i allt väsentligt av utredningen i övrigt. Här bör dock noteras att den avlidnas läkare och överläkaren på den avdelningen fann "indikation" föreligga för obduktion. Hon kontaktade därför den avlidnas dotter – H:s hustru – för att inhämta samtycke till obduktion. Enligt läkaren utverkades detta utan vidare diskussion och några önskemål om begränsning framfördes inte.

Professorn Jan Pontén har i sitt yttrande uttalat, att obduktionen framför allt företogs för att fastställa orsaken till dödsfallet samt först i andra hand för att "viktig upplysning angående sjukdomens beskaffenhet" förväntades. Vidare framförde Jan Pontén bl. a. att det enligt hans mening hade varit felaktigt att för att fastställa dödsorsaken enbart nöja sig med

hjärnundersökning då man misstänkte hjärntumör och då patienten tidigare hade behandlats för cancer i andra organ. Sammanfattningsvis angav Jan Pontén att obduktionen från ansvariga klinikers och obducenters sida har handlagts i enlighet med gällande lag och praxis.

Socialstyrelsen har i sitt yttrande anfört bl. a. att Jan Ponténs utlåtande ger stöd åt att fullständig obduktion (sålunda inte enbart av hjärnan) var erforderlig. Enligt socialstyrelsen var således åtgärden att företa en fullständig obduktion helt i enlighet med gällande lagstiftning. Vid en sammanvägning av vad som framkommit i ärendet fann styrelsen att gällande lagstiftning iakttagits vid den ifrågavarande obduktionen (inför vilken man inhämtat medgivande trots att endast underrättelse var erforderlig).

Bestämmelser om obduktion, som inte innefattar rättsmedicinsk undersökning, finns i obduktionslagen (1975:191). De bestämmelser som är aktuella här finns i 2–4 §§ och har följande lydelse.

2 §

Obduktion får företagas om den avlidne under sin livstid skriftligen har medgivit detta.

3 §

Saknas medgivande som avses i 2 §, får obduktion företagas om det behövs för att orsaken till dödsfallet skall kunna fastställas eller viktig upplysning angående sjukdoms beskaffenhet erhållas. Är dödsorsaken känd får dock obduktion icke äga rum, om den avlidne eller nära anhörig till honom har uttalat sig emot det eller åtgärder eljest kan antagas stå i strid med den avlidnes eller nära anhörigs uppfattning.

4 §

I fall som avses i 3 § skall, där det kan ske och icke särskilda skäl talar emot, nära anhörig till den avlidne underrättas om obduktionen innan denna äger rum.

Är dödsorsaken känd får obduktion icke påbörjas förrän skälig tid förflutit efter underrättelsen.

Till ledning för tillämpningen av obduktionslagen har socialstyrelsen utfärdat anvisningar (MF 1975:123). Beträffande tolkningen av frågan om dödsorsaken är okänd sägs följande i anvisningarna.

När det gäller att bedöma om dödsorsaken är känd eller inte bör observeras att för utfärdande av dödsbevis fordras att åtminstone sannolik dödsorsak kan anges (jämför socialstyrelsens cirkulär med råd och anvisningar angående dödsbevis (MF 1971:24) och begravningskungörelsen (MF 1963:127). I de fall detta inte är möjligt är dödsorsaken att anse som okänd och principen är att obduktion då skall göras. Detsamma gäller då sannolikheten för en viss dödsorsak blir mindre på grund av att det föreligger särskilda omständigheter. Om t. ex. i ett visst fall den kliniska bilden väl talar för en viss diagnos som dödsorsak men sannolikheten härav kan ifrågasättas på grund av förekomsten eller avsaknaden av vissa symtom, är obduktion motiverad. Överhuvudtaget är det från sjukvårdens synpunkt angeläget att obduktion görs så snart en s. k. sannolikhetsdiagnos

ifrågasätts. Detta intresse sammanfaller oftast med de anhörigas intresse av att få veta den verkliga dödsorsaken. Huvudprincipen är dock att obduktion skall göras endast i de fall det är sakligt motiverat.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 17 januari 1989 i bedömningsdelen följande.

Utredningen i ärendet ger inte klart vid handen vad som förekommit vid telefonsamtalet om obduktion kort tid efter dödsfallet mellan sjukhusläkaren och den avlidnas dotter. Det är ej ens klarlagt om telefonsamtalet avsåg inhämtande av samtycke eller underrättelse enligt obduktionslagen. Den anhöriga har dock lämnat samtycke till obduktion utan att – såvitt har framkommit – vara närmare orienterad om vad detta innebar.

Socialstyrelsen har instämt i det vetenskapliga rådets bedömning att obduktion i detta fall erfordrades för att fastställa orsaken till dödsfallet.

Frågan om dödsorsaken skall anses vara känd eller okänd är främst en medicinsk bedömning. Vad som framkommit vid utredningen ger mig ej anledning anta att ovan angivna bedömning skulle vara felaktig. Således erfordrades i detta fall inte samtycke till obduktion från nära anhörig.

Det är givetvis viktigt att frågan om behovet av obduktion prövas noga av den ansvarige läkaren. Av etiska skäl är det också angeläget att de anhöriga får noggrann information om varför obduktion anses påkallad. I de fall lagen kräver samtycke från de anhöriga måste självfallet informationen vara så tydlig att den möjliggör ett ställningstagande. Det kan i dessa fall inte begäras att de anhöriga omedelbart ger besked. Ett visst rådrum för överväganden och överläggningar mellan berörda anhöriga måste naturligtvis lämnas, särskilt med hänsyn till den känslomässigt pressade situation som brukar råda vid dödsfall.

I förevarande fall tyder de efterlevandes reaktion på att den för vården av den avlidna ansvariga läkaren inte tillräckligt tydligt har klargjort varför obduktion erfordrades. Utöver detta konstaterande föranleder ärendet inte någon ytterligare åtgärd från min sida.

Socialförsäkring

Kritik mot försäkringskassa och kronofogdemyndighet för förlängning av tid för utmätning i pension och försenad återbetalning av det felaktigt avdragna beloppet

(Dnr 74-1988)

H.O. uppbär förtidspension. Den 27 april 1987 inkom ett beslut från kronofogdemyndigheten i Handen om utmätning i H.O:s pension på 1 357 kronor per månad under sex månader sammanlagt. Utmätning i pensionen verkställdes av Stockholms läns allmänna försäkringskassa fr. o. m. maj 1987.

Den 14 juli 1987 erhöll försäkringskassan ett nytt utmättningsbeslut från kronofogdemyndigheten där det meddelades att det tidigare beslutet inte skulle tillämpas under augusti 1987. Kassan verkställde beslutet.

När handläggaren skulle inrapportera till kassans datasystem att utmätning därefter skulle börja verkställas igen fr. o. m. september 1987 angavs att detta skulle ske i fyra månader ytterligare i stället för rätteligen tre månader. Genom denna felrapportering har utmätningen i H.O:s pension förlängts med en månad. När felet upptäcktes hade kassan redan inbetalt pengarna till kronofogdemyndigheten.

Yttrande har inhämtats från Stockholms läns allmänna försäkringskassa och kronofogdemyndigheten i Handen.

Försäkringskassan har i sitt remissvar anfört bl.a.

Vi konstaterar att O:s ärende har blivit felaktigt handlagt och det är högst beklagligt. Det inträffade får tillskrivas personalens stressade arbetsituation och den mänskliga faktorn. När det upptäcktes att kassan gjort ett felaktigt avdrag på O:s pension bedömdes att det inte skulle gå fortare för O. att få tillbaka sina pengar om kassan gjorde utbetalningen och krävde tillbaka pengarna från kronofogdemyndigheten än om kronofogdemyndigheten själv gjorde den. Normalt tar det cirka en vecka även för försäkringskassan att verkställa en utbetalning. Nu i efterhand kan vi tyvärr konstatera att den bedömningen var fel.

Kronofogdemyndigheten har i en av kronoassistenten Janis Anderson uppsatt promemoria rörande händelseförloppet antecknat bl. a. följande.

I mitten på december 1987 kontaktade O. mig genom besök på myndigheten angående utmätning i hennes lön. O. påpekade att utmätning i lönen redan pågått under perioden maj t.o.m. november med undantag av augusti månad. Enligt O:s pensionsavi från försäkringskassan hade utmätningen fortsatt även i december. Undertecknad kontrollerade då med lönesektionen om detta stämde, samt när i så fall en återbetalning skulle ske. Enligt lönesektionen var detta riktigt och pengarna hade inkommit till myndigheten 87-12-17. Återbetalningen skulle enligt uppgift ta 5-10 dagar. Detta framfördes till O.

Under "mellandagarna" kontaktade O. mig åter. Hon sade att hon ej mottagit någon utbetalning. Jag lugnade henne med att då skulle de säkert

komma snart, eftersom det regelmässigt tar 5 – 10 dagar efter det att KFM mottagit pengarna till gäldenären har dessa i sin hand. O. uttryckte sitt missnöje över att ännu ej fått sina pengar, men lät sig nöjas med att hon skulle få sina pengar "vilken dag som helst".

Fredagen den 9/1 kom åter O. upp till myndigheten. O. var då mycket upprörd över att hon ej erhållit någon utbetalning.

Efter kontroll med bokföringen kunde följande besked lämnas:

88-01-10 betalas pengarna ut till postgirot, och utbetalningskort kommer vara gäldenären tillhanda den 18/1-88, enligt bokföringen fanns det ej någon möjlighet att lösa utbetalningen på annat sätt.

I remissvaret har myndigheten sammanfattningsvis anført att återbetalningen dröjt till den 13 januari 1988 (rätteligen 18), vilket berott på mellankommande helgdagar och arbetsanhopning i samband med arbetet med överskjutande skatten samt även, som det upplysts, den mänskliga faktorn. Uppenbart är dock att H.O. fått vänta för länge på sina pengar, vilket myndigheten beklagar.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 28 juli 1988 i bedömningsdelen följande.

Det är självfallet ett absolut krav att myndigheterna omedelbart vidtar rättelse när fel begåtts vid ärendebehandlingen och felet är sådant att det kan rättas till av myndigheten själv. Naturligtvis är detta särskilt viktigt när en enskild lidit ekonomisk skada av det begångna felet. H.O. har fått vänta otillbörligt länge på återbetalning av det penningbelopp som felaktigt utmåtts från hennes pension. Ansvaret härför åvilar i första hand kronofogdemyndigheten. Men inte heller försäkringskassan kan undgå kritik för sin förhastade bedömning att återbetalning kunde ske lika snabbt genom kronofogdemyndighetens försorg. Såvitt jag kan förstå kan det knappast föreligga något hinder för kassan att i en situation som denna betala tillbaka pengarna manuellt, vilket förefaller ha varit det snabbaste sättet.

Utöver det anförda föranleder ärendet inte något uttalande från min sida.

Brister i handläggningen av ett yrkesskadeärende hos riksförsäkringsverket (RFV)

(Dnr 2401-1987)

I sin anmälan anför B.Z. klagomål mot RFV:s yrkesskadebyrå *dels* för att det tagit drygt fyra år från det skadeanmälan inkom till verket och till det verket fattade beslut i ett livränteärende, *dels* för att verket ytterligare förhållade ärendet i samband med att B.Z. överklagade verkets beslut. Det dröjde ungefär sex månader innan verket översände besvärsskrivelsen och handlingarna i ärendet till försäkringsrätten för Mellansverige.

Efter remiss har RFV avgett yttrande. Verket har anført bl. a. följande.

Det dröjsmål i hanteringen, som här ankommer på RFV, dvs. tiden mellan skadeanmälan och journalrekvisitionen samt tiden mellan det att beskedet erhöles från den först tillfrågade läkaren och till det att kontakt togs med den skadade för nya uppgifter, berodde till stor del på den svåra arbetssituationen.

Två omfattande omorganisationer genomfördes under åren 1983–1984.

Under 1980-talet har personalstyrkan i stort sett halverats medan ärendetillströmningen, efter en nedgång i början av perioden, återigen ökat fr. o. m. 1985. Kombinationen av personalminskning och ökande ärendetillströmning har skapat balanser.

Denna svåra arbetssituation får vi leva med eftersom skadehanteringen på sikt skall upphöra. Denna hantering har nämligen enligt ny lagstiftning överförs till försäkringskassorna. Möjligheterna till nyrekrytering är givetvis mycket små i en sådan situation.

Beslutet 1987-03-11 överklagades 1987-04-27, men nådde handläggaren först 1987-07-10.

Med gällande rutiner skall detta inte hända. Dock kan det inträffa att ett ärende kommer på avvägar med tanke på den stora mängd ärenden, som är i omlopp. Så torde här ha skett.

När handläggaren erhöles ärendet företogs omedelbart en omprövning av beslutet.

B.Z. har sedan yttrat sig.

Yrkesskadeakten har lånats in och granskats. Därvid har särskilt följande noterats.

Från det skadeanmälan inkom till dess någon utredningsåtgärd vidtogs gick det sex månader. Ett den 7 januari 1986 vid Danderyds sjukhus utfärdat läkarutlåtande inkom till RFV först i december 1986. Av handlingar i akten framgår dock att verket i december 1985 mottagit två räkningar avseende läkarbesök vid Danderyds sjukhus i oktober och december 1985. Ersättning för dessa läkarbesök utbetalades till B.Z. i slutet av januari 1986. Enligt tjänsteanteckningar i akten den 13 januari 1986 har B.Z. ringt till verket och varit upprörd över att hans livränteärende var fördröjt. Samma dag antecknades, efter ett samtal med Danderyds sjukhus, att ett läkarutlåtande varit klart att sända till verket sedan den 7 januari 1986.

B.Z. överklagade RFV:s beslut av den 11 mars 1987 med en skrivelse som instämplades hos verket den 27 april 1987. Till försäkringsrätten för Mellansverige inkom B.Z:s besvärsskrivelse och verkets yttrande den 16 oktober 1987. Bland verkets handlingar finns för tiden däremellan en tjänsteanteckning den 10 juli 1987 över ett telefonsamtal med SPV (Statens löne- och pensionsverk) samt ett beslut den 2 oktober 1987 rörande rättelse av beslutet den 11 mars såvitt gällde olycksfallsdagen och därmed justering av den årliga arbetsförtjänsten som utgångspunkt för livränteberäkningen.

Försäkringsrätten för Mellansverige avgjorde B.Z:s mål den 15 februari 1988. Försäkringsrätten ändrade RFV:s beslut på så sätt att B.Z. ansågs berättigad till livränta för en längre tidsperiod än som följde av verkets beslut.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 24 februari 1989 i bedömningsdelen följande.

Vad först gäller handläggningstiden vid RFV:s yrkesskadebyrå måste konstateras att drygt fyra år är en oacceptabelt lång tid. Beträffande orsaken till fördröjningen har jag särskilt lagt märke till dels att skadeanmälan legat obehandlad i sex månader, dels att verket inte synes ha bevakat att läkarutlåtandet över undersökningen av B.Z. vid Danderyds sjukhus kom in till verket inom rimlig tid. Det senare är särskilt anmärkningsvärt eftersom verket fick kännedom om att undersökningen ägt rum både genom räkningar avseende läkarbesöken och genom telefon med B.Z. Det inträffade ger mig anledning understryka vikten av att ärendena handläggs på så sätt att erforderliga utredningsåtgärder vidtas när ärendena kommer in och fortlöpande därefter. Det måste självfallet också finnas sådana rutiner att ärendena bevakas regelbundet för det fall komplettering av utredningsmaterialet infordras från annat håll.

För de brister i angivet hänseende som jag kunnat konstatera kan verket inte undgå kritik.

När det sedan gäller RFV:s dröjsmål med överlämnandet av B.Z:s besvärsskrivelse till försäkringsrätten för Mellansverige vill jag anförda följande.

Skrivelsen med överklagandet har funnits på verket ungefär sex månader innan den lämnades över till försäkringsrätten. Verket utgår i sitt yttrande till JO ifrån att "ärendet kommit på avvägar" under ungefär två och en halv månad av denna tid. Tiden därefter, drygt tre månader, synes främst ha åtgått till att göra en omprövning av beslutet.

Det är givetvis inte godtagbart att dröja så länge som sex månader med att överlämna anförda besvär till besvärsmyndigheten. Även om uttryckliga bestämmelser saknas på området ligger det i sakens natur att överlämnandet skall ske utan dröjsmål. Jag har heller ingen större förståelse för förklaringen att akten kommit på avvägar och att överklagandet följaktligen inte nådde handläggaren förrän efter två och en halv månad. Med tillfredsställande rutiner skall sådana olyckshändelser inte inträffa.

De brister i ärendehandläggningen som kunnat konstateras i detta ärende låter sig inte förklaras med pågående omorganisation av verket. Jag förutsätter att en översyn av rutinerna sker i samband med omorganisationer så att liknande brister i ärendehantering kan undvikas i framtiden.

Handläggning av ärende rörande avregistrering från försäkringskassas register över inskrivna försäkrade samt innehållande av föräldrapenning och allmänt barnbidrag

(Dnr 2702-1988)

I Anmälan

I sin anmälan anför C. H. att hon önskar en granskning av försäkringskassans agerande vad gäller hennes föräldrapenning och barnbidrag för dot-

tern Hanna. C.H. uppger att hon, hennes man och Hanna den 26 mars 1987 reste till Palma de Mallorca för att ha semester och segla sin båt till Sverige. Försäkringskassan stoppade utbetalningen av föräldrapenning och barnbidrag fr. o. m. april 1987. C.H. vill veta hur försäkringskassans beslut att stoppa utbetalningarna kommit till och varför hon inte tillfrågats om de faktiska förhållandena innan beslut togs.

2 Utredning

2.1 Utredningsåtgärder

Med anledning av anmälan remitterades ärendet till försäkringskassan för yttrande. Kassans handlingar avseende avregistrering, föräldrapenning och allmänt barnbidrag har lånats in och granskats. C.H. och P.H. har vid besök på JO-ämbetet redogjort för sin syn på vad som inträffat. Ärendet har därefter remitterats till försäkringskassan för förnyat yttrande. C.H. har också lämnat skriftliga synpunkter.

2.2 Utredningens resultat

C.H. arbetade inom Kvinnojouren i Västerås och sammanbodde sedan årsskiftet 1985/86 med P.H. som arbetade för Mansjouren i Västerås. Den 2 december 1986 födde C.H. deras gemensamma barn Hanna. Under 1986 började makarna H. planera det sabbatsår de avsåg att ta ut under barnledigheten. De hade från början tänkt hyra ut sin bostad, en lägenhet i ett tvåfamiljshus som de ägde tillsammans med annan. Eftersom de inte längre kom överens med delägaren i huset beslöt de emellertid i stället att sälja huset och skaffa en ny bostad när de återkom från sitt sabbatsår. Banken fick i uppdrag att sköta försäljningen och en flyttfirma skulle packa och ta hand om makarna H:s bohag för magasinering. Den 26 mars 1987 lämnade makarna H. Västerås och åkte till Spanien. De hade lämnat adress och telefonnummer till banken och ordnat med eftersändning av posten. Makarna H. lämnade Västerås enligt sina tidigare planer och deras avsikt var att vara tillbaka i Sverige senast i januari 1988, när barnledigheten gick ut.

Den 2 april 1987 innehöll Vestmanlands läns tidning artiklar om Mansjouren, som uppgavs vara i gungning. I artiklarna — som handlade om polisanmälan, obetalda räkningar och vräkningshot — sades bl.a. att Mansjourens chef hade lämnat landet tillsammans med sin hustru och fyra månader gamla dotter. Samma dag hade försäkringskassan kontakt med pastorsämbetet i Badelunda församling angående C.H:s föräldrapenningärende. Kassan hade tidigare sänt en skriftlig förfrågan om P.H. var biologisk far till Hanna. Den 2 april fick kassan enligt notering i akten vid telefonsamtal uppgift om att det inte var klart med faderskapet. Vidare noterade kassan angående P.H. "nu finns han visst inte i landet". Den 3 april spärrades utbetalningen av föräldrapenningen till C.H. Beslutet här-om finns inte noterat i föräldrapenningakten eller i de handlingar som rör utredningen om eventuell avregistrering. Något meddelande om beslutet sändes inte heller till C.H.

Ärenden rörande barnbidrag resp. föräldrapenning handläggs hos olika enheter inom försäkringskassan. Av barnbidragsakten framgår beslutet att innehålla föräldrapenningen i följande notering daterad den 3 april 1987 "Tfn S-grupp LK. Bor i Spanien, fp-fall skall spärras till df hör av sig." Därefter finns en notering om att även barnbidraget spärras fr. o. m. april 1987. Den 10 april 1987 sändes meddelande om det provisoriska beslutet om barnbidraget till C.H. till hennes Västeråsadress.

Den 21 april 1987 ringde en tjänsteman från C.H:s bank till försäkringskassan för att efterhöra varför det inte längre kom in pengar på hennes konto. Av banktjänstemannen fick kassan veta att C.H. hade ett hus i Sverige som var under försäljning och att banken skötte vissa betalningar för huset. Makarna bodde på en båt vid spanska kusten. Av banktjänstemannen fick kassan vidare veta att de uppgifter han fått inte talade för att makarna H. skulle bosätta sig i Spanien utan endast vistas där under C.H:s föräldradedighet. Kassan fick också adressen till den båtklubb i Spanien dit makarna fick sin post.

Den 28 april 1987 skrev försäkringskassan ett brev till C.H. angående hennes inskrivning i försäkringskassan. Brevet, som skickades till den adress banken lämnat, hade följande lydelse.

Din inskrivning i försäkringskassan

Du är inskriven i försäkringskassan så länge du är bosatt i Sverige. Om du stadigvarande bosätter dig utomlands upphör din inskrivning i försäkringskassan vid avresan från Sverige.

Enligt uppgift från Nordbanken har du anmält utvandring till Spanien. För att kunna avgöra om du även under utlandsvistelsen skall vara inskriven i försäkringskassan ber vi att du snarast svarar på följande frågor.

Frågor

1. Vilken dag lämnade du Sverige?
2. Har du för avsikt att stadigvarande bosätta dig utomlands?
3. Om så inte är fallet när beräknar du att återvänta till Sverige?

Brevet innehöll inte någon upplysning till C.H. om att föräldrapenningen inte längre betalades till hennes konto i banken.

Den 18 maj 1987 fick försäkringskassan C.H:s svar på kassans brev daterat den 28 april. C.H. påpekade att hon inte anmält utvandring till Spanien; hon var på semester. På kassans frågor svarade hon enligt följande: "1. Jag har inte lämnat Sverige, 2. Nej, 3. Så fort jag kan." I sitt svarsbrev skrev C.H. vidare: "Min adress är fortfarande G— — —g. och jag vet inte vem som sprider rykten om mig och min man. Om ni vill ha information om mig, fråga mig."

Den 19 maj 1987 kontaktade försäkringskassan C.H:s bank angående vilken dag makarna H. rest utomlands. Enligt banktjänstemannen hade de rest någon gång runt månadsskiftet mars/april och avsåg att vistas utomlands under den tid C.H. skulle uppbära föräldrapenning. Samma dag kom beslutet den 10 april 1987 angående innehållande av barnbidrag i retur till försäkringskassan, som sände det till båtklubsadressen i Spanien.

Den 25 maj 1987 fick försäkringskassan brev från C.H. angående hennes föräldrapenning. Av brevet framgick att hon genom brev från banken fått

veta att föräldrpenningen inte betalades till hennes konto på grund av att de "flytt" från Sverige. C.H. ansåg detta vara ett horribelt påstående. Hon uppgav vidare att hon inte visste vad som skrivits i Vestmanlands läns tidning och fortsatte: "Det senaste året har varit psykiskt så fruktansvärt pressande, en komplicerad fotledsfraktur under pågående graviditet och under denna tid startade mina arbetskamrater en grotesk förtalskampanj som bl. a. leder till att jag mister mitt arbete. Hela mitt liv har ställts på huvudet och jag behöver lugn och ro att tänka över framtiden. Jag hade inte en tanke på att anmäla adressförändring, min adress var ju (och är till köparens inflyttning) G— —g. 7. Vi reste hit eftersom vi köpt båt som råkade befinna sig här, och för att få den i seglingsdugligt skick och ta den till Sverige. Båten är dessutom registrerad med hemmahamn Västerås. Jag hoppas detta brev är tillräckligt för att jag åter skall få ut min föräldrpenning."

Den 23 juni 1987 skrev försäkringskassan på nytt till C.H. (till båtklubben i Spanien) angående hennes bosättning i Sverige. Brevet hade följande lydelse:

Din bosättning i Sverige

Du har uppburit föräldrpenning för tiden 1 februari—28 mars 1987 och på försäkran för föräldrpenning begärt ersättning under 360 dagar.

Eftersom försäkringskassan fått kännedom om att du sedan en tid vistades utomlands har kassan avvaktat med ytterligare utbetalning av föräldrpenning då vi måste veta om du fortfarande ska anses bosatt i Sverige.

Nordbanken kontaktade oss den 21 april och ifrågasatte varför inga pengar tillfördes ditt konto. De kunde bekräfta att du vistades utomlands och att ditt hus på G—-gatan var under försäljning.

Vi ber dig nu lämna så klara svar på bifogade frågor att vi har möjlighet att bedöma din bosättning.

(Frågorna utelämnas här.)

Den 29 juli 1987 kom beslutet angående indragning av barnbidrag, som sänds till båtklubben i Spanien, i retur till försäkringskassan.

Den 14 augusti 1987 ringde P.H. till försäkringskassan och frågade varför kassan inte betalade ut föräldrpenningen. Han uppgav att de inte fått försäkringskassans brev daterat den 23 juni 1987. Kassan sände kopia av brevet samt brevet den 10 april 1987 enligt överenskommelse med P.H. dels till banken dels till en ny adress i Spanien.

Den 11 september 1987 fick försäkringskassan svar från C.H. där hon uppgav att hon reste från Västerås den 26 mars 1987 med avsikt att återvända vid årsskiftet 1987/88. Hon uppgav vidare att hon magasinerat sitt bohag hos en flyttfirma och att hon inte förvärvat arbetat under sin föräldraledighet.

Den 18 september 1987 beslutade försäkringskassan att C.H. tills vidare skulle vara inskriven i svensk försäkringskassa och den innehållna föräldrpenningen betalades ut till hennes konto i banken.

Den 24 september 1987 noterade försäkringskassans bidragssektion beslutet den 18 september men beslutade att barnbidraget skulle innehållas till C.H. hörde av sig till dem.

Den 27 november 1987 besökte makarna H. försäkringskassans expedi-

tion och meddelade att de skulle återkomma till Sverige i mitten av januari 1988 för stadigvarande bosättning.

Den 9 december 1987 beslutade försäkringskassan att barnbidraget skulle betalas ut även i fortsättningen eftersom barnet ansågs bosatt i Sverige.

Den 11 mars 1988 erhöll försäkringskassan brev från C.H. där hon uppgav att hon och hennes familj var tillbaka i Sverige. Hon uppgav vidare: "Pga de ganska extrema saker som drabbat oss i vår frånvaro genom lögn, förtal mm har vi inget arbete och ingen fast bostad. Våra närmaste planer är att reda ut den härva som skapats runt vår familj och när detta är avklarat segla hem vår båt till Västerås. Vår framtid i Sverige beror nu helt på sociala myndigheters attityd."

Försäkringskassan påbörjade en ny utredning om familjen H:s inskrivning i svensk försäkringskassa som ledde till att kassan den 28 juli 1988 beslutade avregistrera dem fr.o.m. den 31 maj 1988. Nytt beslut härom fattades den 24 augusti 1988. Omprövning begärdes inte av sistnämnda beslut. På grund härav beslöts den 14 oktober 1988 att barnbidraget skulle dras in från och med februari 1988.

3 Den rättsliga regleringen

Reglerna för inskrivning i svensk försäkringskassa och för föräldrapenningförmåner finns i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Rätten till barnbidrag regleras i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag.

I 1 kap. 3 § första stycket AFL stadgas:

Försäkrade enligt denna lag är dels svenska medborgare, dels personer som utan att vara svenska medborgare är bosatta i riket. En försäkrad som lämnar Sverige skall fortfarande anses bosatt i riket, om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år.

I 1 kap. 5 § sista stycket AFL har följande lydelse:

Så snart allmän försäkringskassa erhållit kännedom om att försäkrad ej längre skall vara inskriven hos kassan, skall kassan avföra honom från sitt register över inskrivna försäkrade med verkan från den tidpunkt, då sådant förhållande inträtt att inskrivningen skall upphöra.

4 kap. 1 § första och andra styckena AFL lyder:

En försäkrad förälder som är inskriven hos allmän försäkringskassa har rätt till föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning (föräldrapenningförmåner) enligt detta kapitel.

Föräldrapenningförmåner utges för vård av barn endast om barnet är bosatt här i riket.

I 20 kap. 2 a § tredje stycket AFL stadgas:

Finns det sannolika skäl att dra in eller minska en ersättning, kan försäkringskassan besluta att ersättningen skall hållas inne eller utges med lägre belopp till dess slutligt beslut fattas.

I 1 § första stycket lagen om allmänna barnbidrag föreskrivs:

För barn, som är svensk medborgare och bosatt i riket, skall av allmänna

medel såsom bidrag till barnets uppehälle och uppfostran utgå allmänt barnbidrag med 5820 kronor om året i enlighet med vad nedan närmare stadgas.

Tredje stycket första punkten samma paragraf har följande lydelse:

Ett barn som lämnar Sverige skall fortfarande anses vara bosatt här, om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år.

Enligt 11 § sista stycket lagen om allmänna barnbidrag gäller bestämmelsen i 20 kap. 2 a § AFL om förordnande till dess slutligt beslut kan fattas även i ärenden enligt denna lag.

Riksförsäkringsverket har i kungörelse (RFFS 1985:16) meddelat föreskrifter om inskrivning och avregistrering enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. De nu aktuella paragraferna i kungörelsen, 1 och 8–10 §§, har följande lydelse:

1 §. Så snart en allmän försäkringskassa får kännedom om sådana förhållanden som kan påverka en persons tillhörighet till den allmänna försäkringen, skall försäkringskassan pröva om det föreligger förutsättningar för att personen skall vara inskriven hos försäkringskassan.

8 §. När en försäkrad lämnar Sverige för en tid som kan antas komma att överstiga ett år, skall han före avresan göra anmälan om detta till den försäkringskassa han är inskriven hos enligt 1 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Sådan anmälan bör göras skriftligen.

Har en utlandsvistelse inte från början kunnat förutses överstiga ett år, skall anmälan enligt första stycket göras så snart det kan beräknas att vistelsen kommer att överstiga den tiden.

9 §. Om en utlandsvistelse är avsedd att vara mer än ett år, skall den försäkrade avregistreras från försäkringskassan med verkan från och med dagen efter avresan. Vid flyttning till ett nordiskt land gäller dock bestämmelsen i 11 §.

10 §. Har en försäkrad från början avsett att vistas i utlandet längst ett år, men förhållandena ändras så att vistelsen förlängs, skall försäkringskassan avregistrera honom med verkan från och med den tidpunkt det kan beräknas att vistelsen kommer att överstiga den tiden. Avregistrering skall dock inte ske i det fall den försäkrade avsett att vistas i utlandet längst ett år, men hemresan inte kan företas inom den tiden på grund av omständigheter som den försäkrade inte kan råda över.

Riksförsäkringsverket rekommenderar i allmänna råd 1986:1 Försäkring, inskrivning och avregistrering enligt lagen om allmän försäkring (AFL) angående avregistrering följande (s. 28).

Fr. o. m. den 1 juli 1982 gäller enligt AFL en ny ettårsregel. Enligt denna regel skall en försäkrad som lämnar Sverige fortfarande anses vara bosatt i landet, om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år. Det innebär att en försäkrad som avser att stanna i utlandet längre än ett år inte kan anses bosatt här, utan skall avregistreras från försäkringskassan redan vid avresan.

Vid bedömningen av om utlandsvistelsen överstiger ett år rekommenderar RFV att hänsyn inte tas till avbrott i utlandsvistelsen för semester,

besök under längre helger, kortvariga affärsresor och liknande i Sverige.

Om utlandsvistelsen inte är tidsbegränsad rekommenderar RFV att försäkringskassan avregistrerar den försäkrade, om han är osäker om utlandsvistelsens längd, men det finns omständigheter som talar för att vistelsen kan komma att överstiga ett år.

Det är RFV:s rekommendation att försäkringskassan noga utreder frågan om vistelsetidens längd. Om den försäkrade skall stå kvar som inskriven under utlandsvistelsen, bör kassan bevaka tidpunkten för hans återkomst för att då kunna ta upp frågan om hans rätt att vara inskriven till ny prövning.

4 Bedömning

JO Gunnel Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 12 juni 1989 följande:

Av de i det föregående redovisade reglerna framgår att rätten till föräldrapenning och barnbidrag är knuten till bosättningen i Sverige. Kan en utlandsvistelse förväntas vara längre tid än ett år anses bosättningen i Sverige ha upphört. Lagen förutsätter i första hand att den försäkrade själv skall anmäla utlandsvistelse överstigande ett år, till kassan. Även utan en sådan anmälan kan kassan efter utredning avregistrera en person på den grund att han inte längre skall anses bosatt här. Det ligger i sakens natur och framgår också av riks-försäkringsverkets rekommendation att försäkringskassan *noga* skall utreda frågan om vistelsetidens längd.

I förevarande fall förekom ingen annan utredning än tidningsuppgifter om påstådd kriminalitet från mannens i familjen sida och beskedet från pastorsämbetet att "nu finns han visst inte i landet". På dessa uppgifter kom försäkringskassan uppenbarligen till slutsatsen att makarna lämnat landet för obestämd tid och i vart fall för längre tid än ett år.

Utän att ens försöka inhämta upplysningar från makarna fattades provisoriska beslut, först om innehållande av föräldrapenningen och sedan om innehållande av barnbidraget. Detta är så mycket mera anmärkningsvärt som man från försäkringskassans sida var väl medveten om att C.H. var havandeskapsledig och följaktligen fritt kunde disponera sin tid. De uppgifter kassan fick från banken den 21 april 1987 tydde inte heller på att makarna H. avsåg att bosätta sig utomlands. Redan i slutet av maj erhöi kassan brev från C.H. vari hon som skäl till utlandsvistelsen uppgav att en båt skulle seglas hem till Sverige. Hon förklarade att hon fortfarande var bosatt i Sverige. Även om något exakt tid för hemkomst inte angavs i brevet framgår det dock klart att vistelsen i Spanien inte avsågs bli varaktig. I vart fall i det läget hade det med hänsyn till det bristfälliga underlaget för de provisoriska besluten enligt min mening legat närmast till hands att i avvaktan på ytterligare utredning upphäva besluten. Så skedde dock inte förrän i september 1987 och då endast så vitt gällde föräldrapenningen. Barnbidraget handhades av en annan sektion inom kassan. Först i december 1987 beslöt försäkringskassan att barnbidraget skulle betalas ut, eftersom barnet först då, vad gällde rätten till barnbidrag, ansågs bosatt i Sverige.

Den bristande överensstämmelsen ifråga om de olika bidragen, för vilka

identiska regler i aktuellt hänseende gäller, har inte kunnat förklaras annat än med bristande samordning mellan de olika sektionerna inom försäkringskassan.

Jag har således kunnat konstatera att försäkringskassan i detta fall fattat beslut om indragning av försäkringsförmåner på i hög grad bristande beslutsunderlag. Besluten har vållat makarna H. stora olägenheter.

Även om felen sedermera rättats till kan kassan inte undgå allvarlig kritik för sitt handlande.

De beslut som fattats i ärendet efter år 1987 föranleder inget uttalande från min sida.

Avslutningsvis vill jag något beröra frågan om kassans dokumentation i ärendet.

Enligt 15 § förvaltningslagen skall uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Ärenden som rör föräldrapenning och inskrivning/avregistrering handläggs av sjukförsäkringssektionen vid försäkringskassans lokalkontor medan barnbidrag handläggs av kontorets pensions- och bidragssektion. Handlingar som avser föräldrapenning samlas i en särskild akt s. k. FP-kort. Handlingar som rör bosättningsförhållanden och eventuell avregistrering har i detta fall förvarats för sig. I detta ärende varierar försäkringskassans dokumentation i form av anteckningar av vidtagna åtgärder i de olika akterna.

Utredningen om bosättningsförhållandena synes innehålla anteckningar om de åtgärder som vidtagits. Datumangivelser hos sjukförsäkringssektionen angående kontakter med bidragssektionen stämmer dock inte överens med motsvarande anteckningar hos bidragssektionen.

FP-kortet och tillhörande handlingar ger inte tillräcklig information om vilka åtgärder som vidtagits i föräldrapenningärendet. Det framgår inte att försäkringskassan påbörjat en utredning om bosättningsförhållandena och inte heller att kassan beslutat innehålla föräldrapenningen. Detta är åtgärder som oundgängligen måste dokumenteras i handlingarna. Vidare saknas meddelande till C.H. om att föräldrapenningen innehållits.

Försäkringskassan kan således inte heller undgå kritik för att vad som förevarit i föräldrapenningärendet inte blivit vederbörligen antecknat i akten.

Miljö- och hälsoskydd

Kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämlikt 24 § jämförd med 28 § förvaltningslagen överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärsmyndigheten

(Dnr 65-1989)

Vid JO:s inspektion av skogsvårdsstyrelsen i Västerbottens län den 6 december 1988 antecknades i protokollet bl. a. följande.

5.5 I ett ärende (dnr LA 21/3 – 88) avslog skogsvårdsstyrelsen en ansökan om dispens från skyldigheten att slutavverka skog på en del (15 hektar) av en fastighet. Sökanden fullföljde talan mot beslutet men begränsade då sin dispensansökan till ett område om endast 13 hektar. Skogsvårdsstyrelsen omprövade sitt beslut och meddelade dispens från slutavverkningsskyldigheten på 7 hektar av fastigheten. Akten hade därefter inte översänts till skogsstyrelsen för prövning (jfr 28 § förvaltningslagen).

Sedan JO beslutat inhämta skogsvårdsstyrelsens yttrande angående handläggningen av detta ärende, svarade styrelsen bl. a. följande.

I besvärsskrivelse 1988-11-09 framhåller sökanden nya skäl – felaktig skogsbruksplan – som inte var med i den ursprungliga ansökan. Han sänder därvid med en uppdaterad åldersklassfördelning av sin skogsbruksplan över fastigheten. Med anledning av detta beslöt skogsvårdsstyrelsen att pröva ärendet utifrån de nya förutsättningarna. Fältkontroll genomfördes och 1988-11-22 tog skogsvårdsstyrelsen ett nytt beslut. I detta medgavs att 7 ha kunde avverkas inom ramen för skogsvårdsstyrelsens föreskrifter. Motivet till det nya beslutet var de uppgifter som kom fram genom markägarens besvär och skogsvårdsstyrelsens fältkontroll. Eftersom sökanden vid sitt besök på skogsvårdsstyrelsen anmält att han önskade ett snabbt besked beslöt skogsvårdsstyrelsen att tillmötesgå honom så snabbt som möjligt. Till beslutet fogades besvärshänvisning. Om besväret vidarebefordrats till skogsstyrelsen – vilket föreskrivs i förvaltningslagen – hade han fått vänta längre tid på besked. Rättsmässigt har han inte förlorat något på skogsvårdsstyrelsens handläggning. Om sökande inte godtagit skogsvårdsstyrelsens beslut, hade han varit tvungen att besvära sig ytterligare en gång. Snabbhet skall ju prioriteras enligt förvaltningslagen.

Markägaren har inte heller hört av sig vilket vittnar om att han var tillfredsställd med beslutet och den snabba handläggningen.

Skogsvårdsstyrelsen medger att man ginat i handläggningen, men att detta i första hand har gjorts för att tillmötesgå sökande. Styrelsen är numera medveten om att besväret borde skickats till skogsstyrelsen för överprövning med skogsvårdsstyrelsens förslag till beslut.

JO Ragne'malm uttalade i beslut den 13 mars 1989 följande.

I 22–25 §§ förvaltningslagen (1986: 223) ges föreskrifter om överklagande av beslut. Av dessa framgår bl. a. att överklagande kräver skriftlig form,

och att skrivelsen skall ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten). Denna myndighet har att pröva, om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har den stipulerade treveckorsfristen överskridits, skall skrivelsen avvisas, medan den i annat fall jämte övriga handlingar i ärendet skall överlämnas till den myndighet som skall pröva överklagandet (besvärmyndigheten).

Regler om skyldighet för beslutsmyndigheten att i vissa fall ompröva sitt beslut och om konsekvenserna för det fall samma beslut överklagas hos högre organ återfinns i 27–28 §§. 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. Skyldigheten gäller – med vissa undantag, som här inte är aktuella – även om beslutet överklagas. Om myndigheten i sådant fall själv ändrar beslutet så som klaganden begär, förfaller överklagandet. Ändrar myndigheten beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet däremot anses omfatta det nya beslutet.

Utredningen ger vid handen, att skogsvårdsstyrelsen genom beslut den 3 november 1988 avslagit en ansökan om dispens från skyldighet att företa skogsavverkning. Sökanden överklagade beslutet i en skrivelse den 9 november 1988 och anförde då också vissa nya skäl. Efter genomförd fältkontroll meddelade skogsvårdsstyrelsen den 22 november 1988 nytt beslut, vari sökandens/klagandens önskemål delvis tillmötesgicks. Till detta beslut fogades besvärshänvisning. Besvärsskrivelsen och övriga handlingar vidarebefordrades inte till besvärmyndigheten, skogsstyrelsen.

Av den ovan lämnade redogörelsen för tillämpliga regler framgår att överklagandet förfaller endast om myndigheten själv ändrar beslutet exakt så som klaganden begär. Då klaganden här vid omprövningen endast vann partiellt bifall till sitt yrkande, ålåg det skogsvårdsstyrelsen (beslutsmyndigheten) att – efter att ha konstaterat, att besvären inkommit i rätt tid – utan dröjsmål överlämna handlingarna till skogsstyrelsen (besvärmyndigheten). Eftersom besvären i denna situation automatiskt omfattar det nya, efter omprövning meddelade beslutet, skulle detta beslut inte ha försetts med besvärshänvisning.

Skogsvårdsstyrelsen har i sitt remissvar förklarat sig numera vara medveten om att "besväret borde ha skickats till skogsstyrelsen för överprövning med skogsvårdsstyrelsens förslag till beslut". Detta uttalande i förening med vad i anslutning därtill anföres om bl. a. det valda tillvägagångssättets fördelar ur skyndsamtets synpunkt visar emellertid, att skogsvårdsstyrelsen inte tillgodogjort sig förvaltningslagens aktuella bestämmelser. Som framgått förhåller det sig alls inte så, att klaganden vid missnöje med skogsvårdsstyrelsens andra beslut hade "varit tvungen att besvara sig ytterligare en gång", och handläggningen av besvärärendet har ingalunda påskyndats genom skogsvårdsstyrelsens agerande. Genom att man underlåtit att vidarebefordra besvärsskrivelsen – som alltså enligt lag avser skogsvårdsstyrelsens efter omprövning fattade beslut – och övriga handlingar i ärendet till skogsstyrelsen, är det anhängiga besvärärendet i själva verket fortfarande inte avgjort. Intet i utredningsmaterialet tyder på att

besvärerna återkallats; det i remissvaret påpekade förhållandet, att klaganden "inte ... hört av sig", innefattar självfallet ingen återkallelse av överklagandet. Att klaganden – som inte kan förutsättas vara närmare förtrogen med besvärsmålsbestämmelserna – inte reagerat, ursäktar på intet sätt den felaktiga handläggningen.

Såvitt framgår av utredningen är situationen alltså nu sammanfattningsvis den, att markägaren överklagat skogsvårdsstyrelsens beslut – vilket efter omprövning reviderats utan att klaganden vunnit fullt bifall till sitt yrkande – men genom skogsvårdsstyrelsens underlåtenhet att vidarebefordra handlingarna till skogsstyrelsen förvägrats att få sina besvär pröva- de. Jag ser allvarligt på denna försumlighet, som – om den inte uppmärksammas vid JO:s inspektion – förmodligen lett till att besvärerna över huvud inte blivit föremål för behandling av besvärsmyndigheten. Att en myndighet ännu mer än två år efter nya förvaltningslagens ikraftträdande saknar förtrogenhet med dess grundläggande bestämmelser om besvärslö- farandet finner jag ytterst anmärkningsvärt.

Det åligger nu skogsvårdsstyrelsen att omedelbart enligt 25 § förvalt- ningslagen överlämna handlingarna i ärendet till skogsstyrelsen. Med den ovan framförda kritiken avslutar jag ärendet här men emotser besked om de åtgärder skogsvårdsstyrelsen, sedan den erinrats om sina författnings- enliga skyldigheter, vidtagit inte bara i det aktuella besvärärendet utan också för att förhindra, att liknande misstag upprepas. Om skogsvårdssty- relsen inte lämnar tillfredsställande besked, kan saken på JO:s initiativ tas upp på nytt.

Anm. Skogsvårdsstyrelsen redovisade i en den 28 mars 1989 till JO inkom- men skrivelse de åtgärder man vidtagit i anledning av beslutet; besvärshandlingarna hade sålunda nu vidarebefordrats till skogsstyrelsen, och genomgång med handläggande tjänstemän hade skett för att dylika misstag i fortsättningen skulle undvikas. Från skogsstyrelsen, som för kännedom tillställts JO:s beslut, inkom ett den 20 mars 1989 daterat cirkulär till skogsvårdsstyrelserna, där innebörden av förvaltningslagens aktuella be- stämmelser närmare belystes i anslutning till JO:s beslut.

Länsstyrelse har vid handläggningen av ansökningar om bi- drag enligt en nyttillkommen förordning ändrat sin egen prax- is avseende förordningens tillämpning, med följd att lika fall kommit att behandlas olika. JO har betonat myndighets möj- lighet att under vissa omständigheter återkalla beslut och återkräva bidrag i de fall då besluten grundats på oriktiga uppgifter från sökanden

(Dnr 1573-1988)

Ingemar Norén hemställde i en anmälan, att JO skulle granska länsstyrel- sens i Norrbottens län handläggning av vissa ansökningar om ersättning

för merkostnader och förluster med anledning av Tjernobylylockan. Enligt Norén hade länsstyrelsen skärpt sina bedömningsgrunder vid prövning av ansökningar från bärplockare, vilket fått till följd, att lika fall kommit att behandlats olika. Norén hörde själv till dem som fått avslag på ansökan.

Av företagen utredning framgick att det var länsstyrelsens uppgift enligt förordning (1987:64) att på ansökan från enskild pröva frågor om ersättning av statsmedel för merkostnader och förluster på grund av radioaktiv nedfall i Sverige med anledning av reaktorhaveriet i Tjernoby. Länsstyrelsen hade utarbetat en ansökningsblankett. Ett av de alternativ som blanketten avsåg innebar, att sökanden uppgav, att han för sitt uppehälle var beroende av bär- och/eller svamplockning för försäljning, samt att han med hjälp av vissa av annan person styrkta uppgifter om inkomst och försäljning specificerade de förluster för vilka han sökte ersättning.

I sitt yttrande till JO anförde länsstyrelsen bl. a., att man vid en sammankomst inom myndigheten våren 1987 bl. a. konstaterat, att författningen om ersättning kunde bli svårtolkad i tillämpningen, men att beslutet i oklara fall borde gå i gynnande riktning, samt att länsstyrelsen skulle behandla ansökningarna skyndsamt. En viss vägledning för tillämpningen ansåg sig länsstyrelsen kunna uttolka ur det förhållandet, att riksdagen anslagit ett betydande belopp för ändamålet.

Rörande sin handläggning av ersättningsärenden dels under våren 1987, dels under hösten och vintern 1987–1988 anförde länsstyrelsen vidare:

Under våren och försommaren 1987 tog länsstyrelsen emot mellan 450–500 stycken ansökningar om ersättning. Det helt övervägande antalet av dessa ansökningar avsåg bär, företrädesvis hjortron och lingon. Länsstyrelsen fattade beslut i dessa ärenden före semesterperioden 1987. — — Vid den tiden då länsstyrelsen beslutade om ersättning hade strömmen av ansökningar till länsstyrelsen i stort sett upphört. Länsstyrelsen hade således vid den tidpunkten anledning att tro att endast några enstaka ansökningar skulle tillkomma ytterligare och att det därför också var möjligt att ha en samlad överblick över de anspråk på ersättning som kunde förväntas. Länsstyrelsen betraktade i det läget arbetet med Tjernobyärendena som i stort sett avslutat.

Under eftersommaren — förmodligen i augusti — presenterade tidningen Norrländska Socialdemokraten, vilken har spridning över hela länet, en artikel om Tjernobyärendena och en förteckning över de personer som fått ersättning samt ersättningsbeloppens storlek. Denna artikel medförde att ansökningar återigen började strömma in till länsstyrelsen fast denna gång i en vida större omfattning än tidigare. Under hösten 1987 kom det in cirka 3700 ansökningar. Länsstyrelsen beslöt i det läget att inte betala ut någon ytterligare ersättning förrän länsstyrelsen hunnit ta hand om alla ansökningar och få en överblick av läget.

Det stod i detta läge klart för länsstyrelsen att den tidigare grundinställningen vid bedömningen av ersättningsärendena svårligen skulle kunna bibehållas. — — Vid sammanträde i december 1987 med länsstyrelsens styrelse lämnades information om arbetsläget. Styrelsen diskuterade ingående problemställningen. Diskussionen lades till grund för det fortsatta arbetet med ärendena.

Arbetet med beredningen av de nya ansökningarna inriktades på att först skilja ut de ärenden där det uppenbart saknades förutsättningar för att betala ut ersättning från de ärenden där en ersättning kunde övervägas.

Efter nyårshelgen 1988 påbörjade länsstyrelsen expedieringen av de förstnämnda avslagsbesluten. När det arbetet var färdigt återstod cirka 800 ansökningar där en ersättning kunde övervägas. Vid en överläggning inom länsstyrelsen i slutet av februari 1988 beslutades beträffande dessa återstående ärenden att inga pengar skulle betalas ut till dem som sökt ersättning avseende bär eller svamp. Länsstyrelsen grundade sitt ställningstagande på *dels* att samtliga bäruppköpare i länet gjorde uppköp under 1986 och att ingen bärplockare därför saknat möjlighet att sälja plockade bär, *samt dels* att Norrbottens län utom vissa områden i söder undgått radioaktivt nedfall från Tjernobyli.

Länsstyrelsen hade kritiserats för bristande noggrannhet vid prövningen av de tidiga ansökningarna, vilken fått till följd att många personer fått ersättning, fastän de inte plockat bär under hösten 1986 och inte heller var kända för att vara bärplockare. Efter att ha konstaterat att kritiken i många fall var berättigad anförde länsstyrelsen beträffande bevekelsegrunderna för sin mer restriktiva bedömning i de ärenden som avgjordes efter november 1987:

Länsstyrelsen stod således inför situationen att behöva välja mellan två alternativa vägar. Det ena alternativet skulle innebära att länsstyrelsen behandlade de nya ansökningarna enligt samma bedömningsgrund som tidigare vilket skulle medföra att alla sökande behandlades lika oavsett att detta – med numera vunna kunskaper om situationen – ledde till felaktiga beslut. Det andra alternativet skulle innebära att de båda grupperna av sökande behandlades olika men besluten skulle bli riktiga. Båda alternativen innebar nackdelar.

När händelserna kring Tjernobyliärendena betraktas i efterhand kan länsstyrelsen konstatera att länsstyrelsen hade en alltför generös tillämpning av bestämmelserna i den första beslutsomgången. Länsstyrelsen gjorde därefter den bedömningen att i ärenden av denna typ – som är enbart gynnande – måste länsstyrelsen kunna ändra tillämpningen när det klart framstår att den tidigare tillämpningen varit olämplig eller felaktig.

Frågan uppstår om länsstyrelsen redan från början borde insett att den generösa grundsynen skulle medföra de konsekvenser som skedde och således kunnat undvika att många människor i likhet med Norén känner sig orättvist behandlade. Frågan är svår att besvara. Om man bortser från den säkerhet i bedömningen som alltid följer i spåren av efterklokheten kan det mot bakgrund av Tjernobyliolyckans följder och förordningens utformning knappast läggas länsstyrelsen till last att länsstyrelsen inledningsvis valde en mer generös inriktning.

I beslut den 14 december 1988 anförde *JO Ragnemalm*:

I länsstyrelsens yttrande ligger att man vidgått riktigheten av Noréns huvudsakliga klagomål, nämligen att prövningen av likartade ansökningar varit inkonsekvent. Att skeendet åtföljts av en pressdebatt, där man ifrågasatt myndighetsutövningen som sådan, kan knappast ha varit positivt för länsstyrelsens anseende hos allmänheten.

Vid min bedömning av länsstyrelsens handläggning vill jag till en början rent allmänt säga, att de förklaringar som länsstyrelsen lämnat inte kan lämnas obeaktade. Jag har således viss förståelse för de svårigheter som mött, när länsstyrelsen haft att ta itu med en ny och hastigt påkommen uppgift. Länsstyrelsen har uppenbarligen också vinnlagt sig om att snabbt

lägga upp rutiner och riktlinjer för hanteringen av ersättningsfrågorna och att få fram beslut utan dröjsmål.

Beträffande den sakliga bedömningen har länsstyrelsen anfört bl.a., att man i det första skedet varit alltför "generös", medan den restriktivare bedömningen i det senare skedet lett till materiellt riktiga avgöranden. Till bilden hör att länsstyrelsen uttryckt osäkerhet om hur man rätteligen borde tolka och tillämpa ersättningsförordningen. Jag anser mig inte ha grund för att hävda, att den uppfattning som länsstyrelsen redovisat i sitt yttrande skulle vara felaktig, utan accepterar denna som en utgångspunkt för det fortsatta resonemanget.

Man kan då teoretiskt urskilja två olika typer bland länsstyrelsens "generösa" beslut i det första skedet. Den ena är, att länsstyrelsens egen bedömningsgrund och rättstillämpning varit oriktig eller i vart fall mindre lämplig. Den andra är, att ansökningen grundat sig på oriktiga uppgifter från sökanden och i förekommande fall även på en osann utsaga från intygsgivaren.

I det senare fallet är det – beroende på omständigheterna i det enskilda ärendet – möjligt, att länsstyrelsen kunnat återkalla beslutet och återkräva ersättningsbeloppet. Huvudregeln inom förvaltningsrätten är visserligen, att ett gynnande beslut vid avsaknad av uttryckliga föreskrifter härom inte får omprövas och återkallas, sedan det expedierats eller på motsvarande sätt offentliggjorts; beslutet vinner s. k. negativ rättskraft. Undantag göres emellertid enligt fast rättspraxis för sådana situationer, där den enskilde genom att lämna felaktiga uppgifter eller genom att förtiga relevanta fakta vilselett myndigheten, så att ett oriktigt gynnande beslut meddelats. (Se härom t. ex. Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 5 u. 1987, s. 87 f.) Vid sidan av återkallelsemöjligheten kan under speciella omständigheter även utkrävande av straffrättsligt ansvar för lämnande av oriktig uppgift komma i fråga.

Jag har inget underlag för att kunna bedöma, om länsstyrelsen i något enskilt fall haft så konkreta och underbyggda misstankar, att det – objektivt sett – funnits anledning att ompröva beslutet eller aktualisera ett straffrättsligt förfarande. Inte heller har jag funnit det motiverat att fördröja detta ärende genom att föranstalta om särskild utredning på den punkten. Jag har emellertid helt allmänt velat peka på de möjligheter som står till buds, då det gäller att komma till rätta med situationer, där den enskilde på detta sätt kommit i åtnjutande av förmåner, som han inte varit berättigad till. Det kan nämligen inte uteslutas, att en reaktion från länsstyrelsens sida inom ramen för vad jag ovan skisserat skulle ha kunnat i viss mån motverka den misstro mot länsstyrelsens handläggning som tydligen yppats i pressen och hos allmänheten.

Utbildnings- och kultursektorn

Skolkonflikten i Drevdagen. Länskolnämnd och i viss mån kommunal skolstyrelse har ansetts icke uppfylla sina skyldigheter vad gäller ansvaret för att skolpliktiga barn får lagstadgad utbildning

(Dnr 800-1988, 1019-1988 och 133-1989)

I två anmälningar (från Inga-Lis Eriksson resp. Folke Mosshäll) begärdes i april 1988 JO:s granskning av berörda myndigheters handläggning av samt bristande vilja och förmåga att lösa skolkonflikten i Drevdagen. Klagomålen riktades mot skolstyrelsen i Älvdalens kommun, länskolnämnden i Kopparbergs län samt – i den ena anmälan – skolöverstyrelsen.

Efter remiss avgav skolstyrelsen och länskolnämnden yttranden, i vilka de väsentligen redogjorde för sina olika åtgärder under den långvariga konflikten med föräldrarna till de skolpliktiga barnen.

I *JO Ragnemalms* beslut den 12 september 1988 antecknades följande rörande ärendets bakgrund.

Låg- och mellanstadietskolan i Drevdagen, Älvdalens kommun, lades ned inför höstterminen 1983, och de skolpliktiga barnen i byn hänvisades till skolor i Idre. Föräldrarna till flertalet av de berörda barnen vägrade att sända sina barn till Idre och inledde en skolstrejk. Undervisning i privat regi har med stöd av föräldrarna bedrivits i skolan i Drevdagen utan ekonomiskt stöd från kommunen. Målsmännen har för vissa perioder sökt och erhållit skolstyrelsens tillåtelse att jämlikt 10 kap. 4 § skollagen låta barnen fullgöra skolplikten inom ramen för den på målsmännens initiativ anordnade undervisningen. Sådan sanktion gällde senast under läsåret 1986/87 genom beslut av skolstyrelsen den 3 september 1986.

Inför läsåret 1987/88 försökte målsmännen genom nya propåer hos skolmyndigheterna och hos kommunfullmäktige få till stånd ett beslut att skolan i Drevdagen ånyo skulle öppnas. Härvid hänvisades bl. a. till den omständigheten att antalet grundskolepliktiga barn i byn ökat kraftigt. I skrivelse till länskolnämnden den 4 september 1987 meddelade målsmännen, att de inte vidare ämnade ansöka om tillåtelse att bedriva enskild undervisning med stöd av 10 kap. 4 § skollagen.

Skolstyrelsen i Älvdalen fastslog i beslut den 1 september 1987, med hänvisning till beslut av kommunfullmäktige den 14 april 1986, att skolan i Drevdagen är nedlagd.

Målsmännen vägrade alltså att sända barnen till Idre, och undervisningen i privat regi fortsatte, ehuru mera sporadiskt än tidigare.

Skolstyrelsen konstaterade i beslut den 10 november 1987, att bestämmelserna i 3 kap. 1 och 15 §§ skollagen då ej efterlevdes. Skolstyrelsen beslöt med stöd av 3 kap. 1, 13 och 15 §§ skollagen dels att ålägga målsmännen att tillse att barnen skulle infinna sig till undervisning vid Strandskolan resp. Bergsskolan i Idre fr. o. m. den 23 november, dels att i den

händelse målsmännen ej fullföljde åläggandet uppdra åt ordföranden att med stöd av 3 kap. 16 § skollagen överlämna ärendet till länskolnämnden för handläggning.

Målsmännen efterkom ej skolstyrelsens åläggande, varför skolstyrelsen genom skrivelse den 27 november överlämnade ärendet till länskolnämnden. Denna uppdrog genom beslut den 15 december 1987 åt länskolinspektören att genom kontakter med skolstyrelsen och med föräldrarna till barnen i Drevdagen närmare utreda förutsättningarna för en långsiktig lösning av skolgången för barnen. Länskolnämnden beslöt den 23 mars 1988 att ånyo erinra berörda elevers vårdnadshavare om deras skyldighet enligt 3 kap. 15 § skollagen att tillse, att barnen infinner sig i av skolstyrelsen anvisad skola. Nämnden utnyttjade inte sin möjlighet jämlikt 3 kap. 16 § skollagen att förena åläggandet med ett vitesföreläggande. Vidare uttalade länskolnämnden, att den enligt skolförordningen hade möjlighet att mot den kommunala skolstyrelsens uppfattning förordna om att en skolenhet skulle anordnas i Drevdagen, men att nämnden inte ville fatta ett sådant beslut, bl. a. beroende på det förhållandet att synbarligen hela skolstyrelsen vid framställningen om resurser för läsåret 1988/89 slutit upp kring nuvarande skolorganisation. Slutligen framhöll länskolnämnden, att skolstyrelsen enligt 10 kap. 4 § skollagen skall medge ett skolpliktigt barn att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen, om det framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds. I sådant fall skall behov av insyn i verksamheten kunna tillgodoses. Det ankom därför enligt länskolnämndens beslut på skolstyrelsen att skaffa sig en uppfattning om den utbildning som barnen i Drevdagen fick genom frivilliga insatser från vårdnadshavarna.

Mot länskolnämndens beslut anförde skolinspektören Sven Nilsson avvikande mening.

I bedömningsdelen anförde *JO Ragnemalm*:

Skolkonflikten i Drevdagen har aktualiserats hos JO vid tre tillfällen tidigare, varvid granskning begärts av i vissa fall skolstyrelsens och i andra fall länskolnämndens agerande. Beslut har fattats av JO Holstad den 16 mars 1984 (dnr 2536-1983), den 14 november 1984 (dnr 2629-1984) samt den 24 februari och den 21 mars 1986 (dnr 372-1986). Med hänsyn härtill och till den omständigheten att förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, normalt ej tas upp till utredning av JO (20 § instruktionen för riksdagens ombudsmän) begränsar jag mig i förevarande ärende väsentligen till att granska skolstyrelsens och länskolnämndens handläggning av ärendet inför och under läsåret 1987/88. Det bör härvid observeras, att en delvis förändrad situation inträdde, i och med att målsmännen genom skrivelser till skolstyrelsen den 4 augusti och till länskolnämnden den 4 september 1987 klargjorde, att de inte längre önskade driva enskild undervisning.

Barn som är skolpliktiga enligt föreskrifterna i 3 kap. skollagen har en mot skolplikten svarande rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet (3 kap. 1 § andra stycket skollagen). Det primära ansvaret för att tillse att grundskolepliktigt barn fullgör sin skolplikt och sålunda får del av den utbildning det har rätt till delas mellan vederbörande skolstyrelse (3 kap.

13 § skollagen) och barnets vårdnadshavare (3 kap. 15 § skollagen). Ett ansvar åvilar också länskolnämnden i egenskap av den myndighet som inom länet har tillsyn över det offentliga skolväsendet (2 kap. 2 § skollagen; 2, 3 och 17 §§ förordningen, 1988:815, med instruktion för den statliga skoladministrationen – före 1988-07-01 28 § motsvarande äldre förordning, 1981:1371). För det fall att grundskoleelev ej fullgör sin skolgång och detta huvudsakligen beror på att vårdnadshavare ej gjort vad på honom ankommer enligt 3 kap. 15 § skollagen, får länskolnämnden jämlikt 3 kap. 16 § tillgripa vitesföreläggande för att förmå vårdnadshavaren att iaktta sina skyldigheter.

Skolplikt kan fullgöras i fristående skola i stället för inom det offentliga skolväsendet, under förutsättning att den fristående skolan uppfyller vissa i 9 kap. 1 § skollagen angivna villkor och länskolnämnden godkänt skolan för ändamålet. (Beslut om godkännande fattades före lagändring 1988-07-01 av kommunal skolstyrelse.) Vederbörande lokala skolstyrelse kan – med stöd av 10 kap. 4 och 5 §§ skollagen – befria grundskolepliktigt barn från skolgång inom det offentliga skolväsendet, om barnet fullgör skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen och detta framstår som ett fullgott alternativ till utbildning i grundskolan. En förutsättning för sådan befrielse är att skolstyrelsen har insyn i verksamheten.

Varje kommun beslutar enligt 2 kap. 1 § grundskoleförordningen (1988:655) själv om vilka skolenheter som skall finnas inom grundskolan i kommunen. Dock får länskolnämnden, om särskilda skäl föreligger, utan hinder av ett sådant kommunalt beslut förordna att en skolenhet skall anordnas eller dras in från och med nästkommande läsår. (Detsamma gällde före 1988-07-01 i kraft av föreskrifter i 2 kap. 22 § skolförordningen, 1971:235.) Av minst lika stor betydelse för grundskolans organisation som kommunens beslut om skolenheter är fördelningen av statsbidrag i form av basresurser. Antalet basresurser för varje skolenhet i en kommun fastställs årligen genom beslut av länskolnämnden med ledning av en av skolstyrelsen utarbetad plan över beräknat antal grundskoleelever (13 § förordningen, 1978:345, om statsbidrag till driftkostnader för grundskolan).

Den rättsliga reglering som ovan redovisats i sammandrag har väsentligen tillkommit i barnens intresse, för att garantera att de får utbildning antingen inom det offentliga skolväsendet eller – under skolmyndigheternas insyn och kontroll – i annan form. Ansvaret för att de skolpliktiga barnen verkligen får del av föreskriven utbildning åvilar såväl skolstyrelse och länskolnämnd som barnens vårdnadshavare. Av dessa står enbart myndigheterna under min tillsyn.

Av utredningen framgår klart att de grundskolepliktiga barn i Drevdagen vilkas målsmän deltar i skolstrejken under läsåret 1987/88 ej deltagit i utbildning i grundskolan eller i godkänd fristående skola och ej heller av skolstyrelsen medgivits att fullgöra skolplikten på annat sätt jämlikt 10 kap. 4 § skollagen. Skolstyrelsen och länskolnämnden har sålunda i den svåra situation som den djupgående konflikten med målsmännen medfört ej förmått uppfylla sina lagenliga förpliktelser mot barnen, nämligen att tillse att barnen får del av den utbildning som de har rätt till och är

förpliktade att följa. Den omständigheten att konflikten pågått i fem år utan att de ansvariga myndigheterna lyckats uppnå en varaktig lösning talar sitt tydliga språk. Särskilt anmärkningsvärt finner jag länskolnämndens ställningstagande den 23 mars 1988, där man trots vetskap om att barnen ej fick del av lagstadgad utbildning avvisade såväl möjligheten att med stöd av 2 kap. 22 § andra stycket skolförordningen föranstalta om ett återinrättande av skolenheten i Drevdagen som möjligheten att genom vitesföreläggande jämlikt 3 kap. 16 § skollagen söka förmå målsmännen att sända barnen till skolan i Idre — detta utan att anvisa någon annan väg, som kan bringa konflikten ur världen och leda till en varaktig lösning, som tillgodoser barnens rätt till utbildning.

Jag finner sålunda anledning att på rättsliga grunder rikta allvarlig kritik mot såväl skolstyrelsen som — i synnerhet — länskolnämnden. Jag förväntar mig att dessa myndigheter snarast vidtar sådana åtgärder, att de grundskolepliktiga barnen i Drevdagen får den utbildning som skollagen föreskriver. Det faller utanför ramen för min rättsliga granskning att uttala mig om val av konkret lösning för att skollagens krav skall uppfyllas. Jag ser mig dock föranlåten att konstatera, att det skäl som skolstyrelsen 1983 åberopade för flyttning av basresursen från Drevdagens skola och därmed stängning av skolan, nämligen elevantalets nedgång (från tio till sju), knappast kan åberopas som argument mot att ånyo öppna skolan i dag, då elevantalet såvitt framgår av utredningen skulle uppgå till 14 eller 15.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet. Jag emotser dock senast den 1 januari 1989 besked om vilka åtgärder skolstyrelsen och länskolnämnden — sedan de erinrats om sina författningssenliga skyldigheter — vidtagit med avseende på Drevdagen-barnens framtida skolgång. Om myndigheterna inte ger tillfredsställande besked, kan saken på JO:s initiativ tas upp på nytt.

Sedan skolstyrelsen och länskolnämnden i skrivelser till JO redovisat de åtgärder som de vidtagit efter att ha delgivits beslutet av den 12 september 1988, beslöt *JO Ragnemalm* att inom ramen för ett initiativärende återuppta granskningen av dessa myndigheters agerande. I delbeslut den 30 januari 1989 antecknades följande rörande bakgrunden till initiativet.

I beslut den 12 september 1988 (dnr 800 och 1019-1988) begärde jag, att skolstyrelsen i Älvdalens kommun och länskolnämnden i Kopparbergs län — sedan dessa myndigheter erinrats om sina författningssenliga skyldigheter — senast den 1 januari 1989 skulle ge mig besked om vilka åtgärder de vidtagit med avseende på Drevdagenbarnens framtida skolgång. Bakgrund till denna begäran utgjorde en i beslutet uttalad förväntan, att de berörda myndigheterna snarast skulle vidtaga sådana åtgärder, att de grundskolepliktiga barnen i Drevdagen får den utbildning som skollagen föreskriver. I beslutet uttalade jag även, att saken kunde komma att tas upp på nytt på JO:s initiativ, om inte myndigheterna kom att ge tillfredsställande besked.

I anledning av min begäran har myndigheterna inkommit med skrivelser, i vilka de redovisar vidtagna åtgärder, länskolnämnden den 23 december och skolstyrelsen den 28 december 1988. Av myndigheternas

redovisning framgår att de skolpliktiga barnen i Drevdagen, som tillhör låg- resp. mellanstadiet, (med ett undantag) alltså är utan sådan utbildning som står under skolmyndigheternas kontroll. Länskolnämndens – av kammarrätten den 16 januari 1989 efter överklagande fastställda – beslut att vid vite förelägga föräldrarna att sända barnen till den anvisade skolan har varit verkningslöst. Vidare framgår att förhållandena förvärrats, så till vida som den i vårdnadshavarnas regi drivna undervisningen i Drevdagens skola upphört i mitten av oktober 1988. Myndigheterna synes inte ha lyckats bringa skolkonflikten närmare en lösning. Jag tar därför på eget initiativ upp ärendets handläggning efter mitt beslut 1988-09-12 till granskning.

Efter att ha återgivit ett sammandrag av skolstyrelsens redovisning samt huvuddelen av länskolnämndens redovisning in extenso anförde *JO Ragnemalm* i delbeslutet den 30 januari 1989:

Myndigheterna har inte lyckats uppnå en lösning av konflikten. Sålunda står fortfarande ett betydande antal skolpliktiga barn de facto utanför varje form av utbildning under ansvariga skolmyndigheters kontroll. Detta förhållande innebär ett åsidosättande av den för skollagstiftningen grundläggande principen om alla skolpliktiga barns rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet eller till motsvarande utbildning som godkänts av vederbörande skolmyndigheter (3 kap. 1 § andra stycket skollagen). Ett av skollagstiftningens primära syften är just att garantera alla barn en god grundutbildning. Författningsregleringen är tillkommen väsentligen i barnens intresse. Mot bakgrund härav är sakernas nuvarande tillstånd, sådant det framgår av skolstyrelsens och länskolnämndens yttranden, oacceptabelt.

Skolstyrelsens handlingsutrymme har varit begränsat, då den inte lyckats uppnå en lösning i samförstånd med målsmännen. Som en följd av den interna kompetensfördelningen inom kommunen har skolstyrelsen varit bunden av kommunfullmäktiges beslut om skolorganisationen. Fullmäktige har i sådant beslut senast i april 1986 bekräftat, att skolorganisationen i Älvdalen inte innefattar någon skolenhet i Drevdagen. Skolstyrelsen har enligt skollagen och skolförordningen inga tvångsmedel till förfogande för att förmå målsmännen att sända de skolpliktiga barnen till anvisad skola. Då skolstyrelsen ansåg sig ha uttömt sina egna möjligheter, framstår dess åtgärd 1988-10-04 att ånyo överlämna ärendet till den med mera vidsträckt befogenheter utrustade länskolnämnden som adekvat. Jag noterar, att skolstyrelsen i sitt beslut uttryckligen uttalade, att den förutsatte att länskolnämnden skulle utnyttja alla de möjligheter som gällande skolförordning och skollag erbjuder.

Länskolnämnden har valt att med stöd av stadgandet i 3 kap. 16 § skollagen tillgripa tvångsmedel (vitesföreläggande) för att förmå målsmännen att sända barnen till anvisad skola i ldre. Jag konstaterar emellertid, att besluten inte haft åsyftad verkan, och att föräldrarna i sina besvärsskrivelser – vilka jag infordrat från kammarrätten – förklarat, att de ej heller framdeles avsåg att följa föreläggandena, något som länskolnämnden enligt föräldrarna varit medveten om redan då besluten fattades.

Efter målsmännens överklagande har kammarrätten i Sundsvall i dom

den 16 januari 1989 fastställt länskolnämndens beslut och bestämt tiden, inom vilken de med vitesföreläggandena avsedda åtgärderna senast skall vara vidtagna, till en vecka från det vederbörande vårdnadshavare fått del av kammarrättens dom. I brev till länskolnämnden, daterat den 24 januari 1989, vilket i kopia kom in till JO den 27 januari, klargör målsmännen sin bestämda avsikt att ej efterkomma föreläggandena och att sålunda ej sända sina barn till skolgång i Idre. Jag har av berörda skolmyndigheter i Idre i dag fått bekräftat, att barnen från Drevdagen inte infunnit sig till skolgång. Utan att gå in på frågan huruvida besluten om vitesföreläggande med hänsyn tagen till omständigheterna i ärendet är korrekta konstaterar jag sålunda, att besluten inte heller efter kammarrättens fastställelse haft åsyftad verkan.

Det föreligger uppenbarligen en påtaglig risk för att det av länskolnämnden valda handlingsalternativet över huvud inte, eller åtminstone inte annat än på mycket lång sikt, leder till resultat. I värsta fall framtonar ett scenario med segdragna processer rörande i tur och ordning de nu aktuella vitesföreläggandena, beslut om vitenas utdömande, beslut om nya förelägganden vid förhöjt vite, dessa vitens utdömande, beslut om exekutiva åtgärder etc.

Jag uttalade i mitt beslut 1988-09-12, att jag förväntade mig, att myndigheterna snarast skulle vidta sådana åtgärder, att de grundskolepliktiga barnen i Drevdagen får den utbildning som skollagen föreskriver. Då detta resultat ej uppnåtts och ej heller synes vara i sikte som resultat av myndigheternas åtgärder, måste en rättslig granskning av länskolnämndens handläggning fokuseras på nämndens tolkning och tillämpning av stadgandet i 2 kap. 1 § andra stycket grundskoleförordningen. Enligt detta stadgande får länskolnämnden, utan hinder av en kommuns beslut om skolenheter för sin grundskola, om det finns särskilda skäl förordna, att en skolenhet skall anordnas från och med nästkommande läsår. Kommunernas rätt att själva besluta om sin skolorganisation är således behäftad med en viss inskränkning. Det statliga tillsynsorganet kan, om särskilda skäl bedöms föreligga, korrigerat ett i och för sig i god demokratisk ordning fattat kommunalt beslut. Denna befogenhet för länskolnämnden sammanhänger med nämndens åligganden att som tillsynsmyndighet bl. a. se till att av riksdagen och regeringen fastställda mål och riktlinjer för skolväsendet förverkligas inom givna ramar (2 § första punkten förordningen, 1988:815, med instruktion för den statliga skoladministrationen) och sörja för en ändamålsenlig planering av skolväsendet (17 § andra punkten nämnda förordning). Länskolnämnden har således ett med länets kommuner delat ansvar för att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning inom ramen för ett på ändamålsenligt sätt planerat skolväsende (eller motsvarande utbildning i annan form under skolmyndigheternas kontroll). Om nämnden finner, att detta krav ej kan tillgodoses inom den av en kommun fastställda skolorganisationen, har nämnden enligt 2 kap. 1 § andra stycket grundskoleförordningen rätt att förordna om ändringar av denna organisation.

Vid bedömningen av länskolnämndens tolkning och tillämpning av stadgandet i 2 kap. 1 § andra stycket grundskoleförordningen är innebör-

den av begreppet "särskilda skäl" i detta stadgande av central betydelse. Stadgandet överensstämmer innehållsmässigt med en bestämmelse som ursprungligen infördes i 2 kap. 28 § 1962 års skolstadga genom författningsändring som trädde i kraft 1963-08-01 (SFS 1963:464). Bestämmelsen inflöt sedermera med vissa redaktionella förändringar i 2 kap. 22 § 1971 års skolstadga, senare betecknad skolförordning (1971:235), och har slutligen överförts till grundskoleförordningen, som trädde i kraft den 1 juli 1988. Skolförfattningsutredningen föreslog i sitt betänkande "Enklare skolförfattningar, del 2", att bestämmelsen skulle upphävas (SOU 1986:11, bilaga 1, s. 87), men regeringen följde inte detta förslag vid antagandet av grundskoleförordningen. Bestämmelsen har således alltsedan införandet 1963 återfunnits i författningar, varom regeringen beslutat. En följd av detta förhållande är, att tryckta förarbeten, som kan ge ledning vid stadgandets tolkning och tillämpning, är sparsamt förekommande.

Länsskolnämnden har i sitt beslut 1988-11-16 uttalat, att den anser den av Älvdalens kommun fastlagda skolorganisationen vara den mest ändamålsenliga med hänsyn till förhållandena i kommunen, och att man därför beslutar att inte mot kommunens vilja inrätta en skola i Drevdagen. Vad gäller den eventuella förekomsten av särskilda skäl enligt 2 kap. 1 § grundskoleförordningen för ett beslut av nämnden att inrätta en skolenhet i Drevdagen, åberopar länsskolnämnden i sitt yttrande till JO länsskolinspektören, som vid sin föredragning sagt sig inte kunna finna särskilda skäl föreliggande, som skulle motivera att nämnden mot skolstyrelsens vilja öppnar den nedlagda skolan i Drevdagen. Nämnden redovisar inte närmare sin uppfattning om vad som utgör särskilda skäl enligt stadgandet eller sina motiv för slutsatsen att ej anse de i detta ärende förekommande omständigheterna utgöra särskilda skäl. Skolinspektören Nilsson anför däremot, att det enligt hans uppfattning föreligger särskilda skäl, när konflikten pågått så länge, utan att den kunnat lösas. Han hävdar vidare som stöd för sin uppfattning, att länsskolnämnden i första hand har att slå vakt om barnens rätt till undervisning, och att den demokratikonflikt som pågår i vuxenvärlden måste komma i andra hand.

För egen del finner jag, att fem och ett halvt års misslyckande med att inom ramen för den av kommunen fastställda skolorganisationen varaktigt trygga att barnen de facto får sin lagenliga utbildning är tillräcklig grund för att söka en lösning genom att företa förändringar i denna organisation på sätt som stadgandet i 2 kap. 1 § grundskoleförordningen medger. Då detta stadgande till sin natur är en undantagsregel, som berättigar det statliga tillsynsorganet att i och för uppfyllande av sina lagliga åligganden (2 och 17 §§ instruktionen för den statliga skoladministrationen) modifiera beslut som normalt och primärt fattas av kommunen, utgör inte den omständigheten att kommunens stöd saknas för en övervägd åtgärd hinder mot stadgandets tillämpning. Att ett sådant förordnande sker "mot kommunens vilja" är i själva verket förutsatt av normgivaren, i detta fall regeringen.

Jag finner det förvånansvärt, att länsskolnämnden utan att mera ingående redovisa sina överväganden synes ha tolkat begreppet särskilda skäl så restriktivt, att den därigenom avhått sig möjligheten att trygga barnens

skolgång genom att ingripa med stöd av 2 kap. 1 § grundskoleförordningen. Även länskolnämndens konstaterande – utan diskussion kring alternativa lösningar – att den av kommunen fastlagda skolorganisationen är den mest ändamålsenliga är ägnat att väcka viss förvåning i beaktande av de i detta ärende behandlade konsekvenserna av denna organisation. Skolstyrelsens uttalande i beslutet den 4 oktober 1988, att styrelsen förutsatte, att länskolnämnden skulle utnyttja alla de möjligheter som gällande skolförordning (varmed torde åsyftas jämväl grundskoleförordningen) och skollag erbjuder, utgör ytterligare ett incitament för länskolnämnden att överväga de möjligheter till en lösning av konflikten som stadgandet i 2 kap. 1 § andra stycket grundskoleförordningen erbjuder.

Sammanfattningsvis är läget nu, närmare fem månader efter mitt beslut 1988-09-12,

att skollagens regler om fullgörande av skolplikt fortfarande inte iakttas,

att situationen ytterligare förvärrats, eftersom barnen nu inte heller faktiskt – vid sidan av det i lagen anvisade systemet – tycks få någon adekvat utbildning,

att länskolnämnden utan framgång prövat åtgärden att meddela föräldrarna vitesförelägganden, och att inget positivt resultat av denna åtgärd är i sikte,

samt att länskolnämnden inte givit någon tillfredsställande förklaring till sin obenägenhet att pröva alternativa lösningar.

Jag kan mot denna bakgrund inte nöja mig med att konstatera länskolnämndens tillkortakommande i saken. Enligt 1 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän har JO tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Länskolnämnden kan enligt min mening inte anses fullgöra sina åligganden, om man i den uppkomna situationen passivt iakttar hur tiden går, utan att Drevdagen-barnen får lagenlig utbildning. Alla möjligheter för tillsynsorganet att agera är, som framgått, inte övervägda och seriöst prövade. Jag avslutar därför inte initiativärendet utan avvaktar länskolnämndens åtgärder med anledning av detta delbeslut. Jag förutsätter då, att länskolnämnden, med beaktande av vad jag anfört, snarast intensifierar sitt arbete med att lösa konflikten och håller mig underrättad om uppnådda resultat. Senast den 1 maj 1989 avser jag att fatta slutligt beslut i ärendet. Tidpunkten har valts bl. a. med beaktande av att länskolnämnden under våren har att avgöra fördelningen av statsbidrag i form av basresurser till de olika skolenheterna i kommunen. Om länskolnämnden inte före denna tidpunkt förmår redovisa en lösning, som innebär att de skolpliktiga barnen i Drevdagen senast fr. o. m. höstterminen 1989 får lagenlig utbildning, kommer jag att slutligt ta ställning till frågan om ansvar för det inträffade och till de övriga åtgärder som kan ifrågakomma.

Den tidsfrist för slutligt beslut i ärendet som utsatts i delbeslutet 1989-01-30 förlängdes den 17 april med en månad, sedan ledamoten av länskolnämnden Peter Hultqvist å nämndens vägnar framställt begäran härom.

I beslut den 25 maj 1989, som kom in till JO samma dag, redovisade

länskolnämnden sina olika insatser för att uppnå en lösning, som kunde accepteras av alla berörda parter, samt de resultat som uppnåtts. Efter att ha noterat att vårdnadshavarna i skrivelse 1989-05-22 till regeringen anhållit om statligt bidrag för bedrivande av undervisning "på annat sätt" enligt 10 kap. 4 § skollagen, anförde nämnden beträffande den lösning man stannat för:

Länskolnämnden har avvaktat regeringens beslut i ärendet.

Regeringen har denna dag med hänsyn till de mycket särpräglade omständigheter som föreligger i fallet beslutat att medverka till en lösning av konflikten genom att lämna begärt statligt bidrag under vart och ett av läsåren 1989/90-1992/93 till kostnaderna för den undervisning som föräldrarna åtager sig att svara för.

Vårdnadshavarna kommer enligt uppgift omgående att insända en framställning till skolstyrelsen i Älvdalen om att barnen i Drevdagen måtte få fullgöra sin skolplikt enligt 10 kap. 4 § "på annat sätt".

Med tanke på skolstyrelsens tidigare positiva ställningstagande till motsvarande ansökningar från vårdnadshavarna i Drevdagen är det uppenbart att denna framställning kommer att bifallas.

Därmed kommer skolbarnen i Drevdagen att få lagenlig undervisning från och med läsåret 1989/90.

Länskolnämndens beslut 1989-05-25 innefattade även ett upphävande av tidigare beslut om vitesförelägganden i ärendet.

Skolstyrelsen i Älvdalen inkom den 5 juni 1989 på begäran med kopior av dels vårdnadshavarnas framställning om tillstånd för barnen att få fullgöra sin skolplikt "på annat sätt" enligt 10 kap. 4 § skollagen, dels skolstyrelsens beslut i anledning av denna framställning. I protokoll, fört vid skolstyrelsens sammanträde den 1 juni 1989, hade under 55 § antecknats följande:

Målsmännen i Drevdagen hade i skrivelse daterad 1989-05-25 anhållit om att de skolpliktiga barnen på låg- och mellanstadiet i Drevdagen skulle medges att under läsåret 1989/90 fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen.

Sådant medgivande enligt skollagen 10 kap. 4 § kan lämnas av skolstyrelsen om det framgår att undervisningen framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning, som annars står barnet till buds enligt lagens föreskrifter. Behov av insyn i verksamheten skall kunna tillgodoses.

Medgivande kan lämnas för upp till ett år i sänder. Under dess giltighetstid skall prövas hur verksamheten utfaller. Medgivandet skall återkallas med omedelbar verkan, om nödvändig insyn i verksamheten inte ges eller om det av annat skäl inte kan antas att förutsättning för godkännande fortfarande föreligger.

Skolstyrelsen beslöt

att med stöd av skollagen 10 kap. 4 § medge att skolplikten för låg- och mellanstadiet i Drevdagen under läsåret 1989/90 får fullgöras på annat sätt och

att anmoda målsmännen att utse en representant att vara kontaktperson med skolstyrelsen för genomgång av de praktiska frågor som är förknippade med ovanstående medgivande.

JO Ragnemalm avslutade ärendet genom beslut den 12 juni 1989 och anförde därvid i bedömningsdelen:

Genom regeringens beslut 1989-05-25 om särskilt statligt bidrag, länskolnämndens beslut samma dag samt skolstyrelsens beslut 1989-06-01 har äntligen sådana förutsättningar skapats, att de skolpliktiga barnen på låg- och mellanstadiet i Drevdagen kommer att fullgöra sin skolplikt i ordnade och lagliga former. Från och med början av höstterminen 1989 upphör sålunda det tillstånd som inneburit, att tvingande föreskrifter i skollagen och grundskoleförordningen åsidosatts i Drevdagen. Samtidigt som jag med tillfredsställelse noterar, att den mångåriga konflikten härigenom bringats ur världen, kvarstår min i beslutet den 12 september 1988 (dnr 800 och 1019-1988) och i delbeslutet den 30 januari 1989 uttalade kritik mot ansvariga myndigheter för deras tidigare handläggning av ärendet. I och med att en från rättslig synpunkt tillfredsställande lösning nu uppnåtts, finner jag emellertid inte anledning att vidtaga några ytterligare åtgärder.

Kritik mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor från undervisningsskyldighet. Förundersökning har inletts men nedlagts, då rektorns oaktsamhet med hänsyn till omständigheterna inte bedömts som grov (20 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). – Även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet

(Dnr 692-1988)

I beslut den 21 juni 1989 anförde *JO Ragnemalm* följande.

1 Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 23 mars 1988, anförde lektor Sven Bertil Madsen klagomål mot tf. rektor Lars-Åke Karlssons åtgärd att genom beslut, som meddelades Madsen i brev av den 11 mars 1988, frånta denne de med hans tjänst förenade undervisningsuppgifterna från och med den 1 april 1988 tills vidare under vårterminen. Madsen bad JO att undersöka, om tf. rektors förfaringssätt i ärendet överensstämmer med gängse bruk och de normer en chef bör följa gentemot sina anställda.

I en skrivelse, som inkom den 12 april, utvecklade klaganden ytterligare sin uppfattning om bakgrunden till rektors åtgärd. Han anförde bl. a., att han ansåg sig ha blivit utsatt för mobbning från skolledningens sida under flera år. Klaganden hävdade också, att rektor Karlsson i ett brev till honom av den 28 mars (bifogat skrivelsen till JO), vilket utgjorde svar på ett klagandens brev till rektor, visat en fruktansvärd nonchalans gentemot en av sina kollegor. Madsen syntes vara av den uppfattningen, att motsättningarna mellan honom och skolledningen ytterst gick tillbaka på avgörande åsiktsskillnader rörande de krav en gymnasielärare får och bör ställa på sina elever, samt i frågan hur skolledningen bör hantera den situation som uppkommer, när vissa elever anför klagomål mot en lärares undervisning.

2 Utredning före beslutet att inleda förundersökning

2.1 Utredningsåtgärder

Anmälan och klagandens skrivelse av den 8 april jämte bilagor remitterades den 13 april 1988 till skolstyrelsen i Järfälla kommun, som anmodades att avge yttrande efter hörande av tf. rektor Lars-Åke Karlsson.

Klaganden inkom den 20 april med ytterligare en skrivelse (2 bilagor) "för att belysa min situation och för att bredda underlaget för JO att bedöma denna och Karlssons behandling av mig".

Skolstyrelsen i Järfälla inkom den 29 juni med yttrande. Till yttrandet fogades rektor Karlssons yttrande till skolstyrelsen samt kopior av två skrivelser (1972 resp. 1975) från dåvarande rektorn Sven Mogård och ett brev (1983) från dåvarande rektorn Lars Bjällerstedt.

Efter att ha tagit del av skolstyrelsens yttrande inkom klaganden med påminnelser, dels den 22 augusti, dels – genom sitt ombud, advokaten Vivika Adlers – den 24 augusti. Dessa påminnelser innefattar tre respektive sex bilagor.

Klaganden har den 8 december 1988 på eget initiativ ingivit två av rektor Karlsson undertecknade dokument – dels ett brev till klaganden rörande planeringen inför vårterminen 1989 m. m. (daterat 1988-12-05), dels ett för klaganden utfärdat tjänstgöringsbetyg (daterat 1988-10-19).

2.2 Utredningens innehåll och resultat

Klaganden innehar ordinarie tjänst som lektor i tyska vid Jakobsbergsskolan. Han var sjukskriven från början av vårterminen till den 31 mars 1988 med Yvonne Hellsten som vikarie. Rektor Lars-Åke Karlsson ombesörjde, att Hellsten förordnades som extra ordinarie lärare och gav henne i uppgift att svara för de med klagandens tjänst förenade undervisningsuppgifterna under hela vårterminen, således även under tiden fr. o. m. den 1 april, då klaganden avsåg att återinträda i tjänst. Rektorn motiverade sin åtgärd med att han enligt skolförordningen hade rätt och skyldighet att besluta om tjänstgöringsfördelningen under året, och att en lärare kan erhålla eo-förordnande, om rektor bedömer att det finns ett varaktigt behov av vederbörande lärare. I brev till klaganden den 11 mars skrev rektor Karlsson, att han bedömde att ytterligare lärarbyte under läsåret skulle inverka menligt på elevernas studier, och att klaganden – oavsett om han blev friskskriven – befriades från undervisning tills vidare under vårterminen med bibehållna löneförmåner.

Av rektors yttrande till skolstyrelsen framgår att hans åtgärder föranletts av klagomål mot lektor Madsens undervisning och mot det av elevers rädsla och ångest präglade psykiska klimatet under dennes lektioner. Dessa klagomål hade några vederhäftiga elever och elevgrupper samt vissa föräldrar oberoende av varandra framfört vid samtal med rektor under höstterminen 1987. Karlsson hade uppfattat dessa samtal som alarmerande. En grupp elever hade sagt, att de som sista utväg var beredda att lämna undervisningen. Rektor Karlsson menade, att problemet i grunden var ett personalvårdsärende, men att han som rektor inte stillatigande kunde låta

elever komma till skada eller anse sig tvingade att lämna skolan med ofullständig studiekurs till följd av rädsla för en lärare.

I sitt brev till klaganden den 11 mars anför rektor Karlsson, att han i december 1987, efter klagomål från en elevgrupp, meddelat klaganden, att han önskade ett samtal. Denna uppgift bestrides av lektor Madsen, som hävdar att inget sådant meddelande kommit honom tillhanda. I yttrandet till skolstyrelsen anför rektor, att hans avsikt var att efter Madsens eventuella friskskrivning i april ta upp samtal med denne om elevernas klagomål.

Efter händelserna i mars förlängdes klagandens sjukskrivning. Han återinträdde dock partiellt i tjänst den 19 april (tre veckotimmar), sedan en grupp elever i årskurs tre begärt att få tillbaka honom som lärare. I den situation som uppkommit i och med den fortsatta partiella sjukskrivningen och Madsens anmälan till JO hemställde rektor Karlsson i sitt yttrande till skolstyrelsen, att skolkontoret skulle uppta samtal med Madsen efter friskskrivningen angående innehållet i dennes fortsatta tjänstgöring.

Skolstyrelsen anför i sitt yttrande bl. a. följande:

Skolstyrelsen vitsordar att handläggningen av ärendet inte överensstämmer med gällande arbetsrättslig lagstiftning. Dock vill skolstyrelsen understryka att en rektor som i sin ämbetsutövning även har att följa läroplanen för gymnasieskolan (Lgy 70) inte i gällande arbetsrättslig lagstiftning kan finna tillämpliga lagrum när en lärare konsekvent handlar i strid mot läroplanens centrala mål och riktlinjer;

”Mål och riktlinjer

Den genom samhällets försorg bedrivna undervisningen av barn och ungdom har till syfte att meddela eleverna kunskaper och öva deras färdigheter samt i samarbete med hemmen främja deras utveckling till harmoniska människor och till dugliga och ansvarsställande samhällsmedlemmar.

Så lyder skollagens första paragraf.

I centrum för skolans verksamhet står den enskilde eleven. De som verkar inom skolan skall visa aktning för elevernas människovärde och söka skaffa sig kännedom om deras egenart och förutsättningar samt söka främja deras personliga mognande till fria, självständiga och harmoniska människor.

Skolan skall även ge eleverna möjlighet att påverka sina arbetsvillkor” (Lgy 70, sid 17, tredje upplagan 1983).

I denna situation har skolstyrelsen valt att stödja sig på Lgy 70.

Rektors verksamhetsansvar, personalansvar och ansvar om elevernas väl och ve kräver beslutsamhet, gott omdöme och mod att fatta svåra konfliktfyllda beslut.

Skolförordningen och andra lagar kan ge stöd för vissa beslut men verklighetens mångfacetterade situationer kan omöjligt förutses i lag- och/eller förordningstexter utan lämnar den beslutande att utifrån vissa övergripande mål, t. ex. att skapa en gymnasieskola för alla, fatta sitt beslut.

Skolstyrelsen påpekar vidare, att konflikter mellan klaganden och skolledningen förekommit vid åtskilliga tillfällen, sedan klaganden började sin tjänstgöring vid Jakobsbergsskolan vårterminen 1972, och att dessa konflikter bl. a. lett till att klaganden sett sig föranlåten att JO-anmäla tre av de

fyra rektorer som tjänstgjort vid skolan sedan dess. Enligt skolstyrelsens uppfattning är klagandens väsentliga brist som lärare, att han inte förmår leva upp till de krav som läroplanen ställer på personalen att behandla alla elever på ett respektfullt sätt. Styrelsen vitsordar, att Madsen enligt skolledningens bedömning gör ett gott arbete med vissa duktiga, intresserade och psykiskt stabila elever. Man hävdar dock, att han gjort sig skyldig till upprepade förtryckande handlingar som en följd av ett förhållningssätt mot medelgoda och svaga elever, vilket påverkar deras undervisning negativt.

Avslutningsvis anför skolstyrelsen:

T.f. rektors beslut att "befria" Madsen får ses som en första åtgärd för att på sikt åstadkomma en tillfredsställande lösning som är formellt möjlig. Det är definitivt otillfredsställande att en anställd kan utsätta ett antal personer däribland elever för upprepade ångestskapande handlingar.

Skolstyrelsen har tidigare konstaterat att det är svårt att finna formellt användbara lagrum i denna situation. Det lagrum som ligger närmast till hands är rehabiliteringsförordningen, där det i sjunde paragrafen talas om "Tjänstebefrielse".

Kommande samtal får utvisa vilka fortsatta åtgärder som måste vidtas.

Skolstyrelsens förhoppning är att beslut av detta slag inte skall behöva upprepas, men också i framtiden kan elevhänsyn, även i en frivillig skolform, kräva extra ordinära personalåtgärder när den formellt korrekta handlingen inte omedelbart står klar.

En reservant i skolstyrelsen konstaterar, att formellt fel begåtts vid avstängningen av lektor Madsen från undervisning, att rektor saknade formell behörighet att fatta beslut om avstängning, vilken behörighet i stället tillkom länskolnämnden, samt att vissa omständigheter i relationerna mellan klaganden och rektor Karlsson, som formellt låg utanför själva sakfrågan, borde behandlas i särskild ordning.

Klaganden hävdar, att rektors och skolstyrelsemajoritetens yttranden innehåller påståenden som är infama och osanna. Han protesterar särskilt mot skolstyrelsens påstående om hans upprepade förtryckande handlingar som en följd av ett förhållningssätt mot medelgoda och svaga elever, vilket påverkar deras undervisning på ett negativt sätt. Madsen anför, att han tvärtom visat särskilt intresse för undervisning i tyska i grupper med svagpresterande elever, att han med rektors tillstånd i flera år bedrivit försöksundervisning med nivågruppering och särskild tillrättalagd undervisning för de svagaste eleverna, och att han så gott som varje läsår tagit hand om den svagare gruppen i tyska.

Klaganden bestrider bestämt, att han handlat i strid med läroplanens centrala mål och riktlinjer och anför, att skolstyrelsen inte lagt fram några bevis för anklagelserna mot honom i detta avseende.

Vidare hävdar klaganden, att rektor Karlsson gjort en överdrivet stor affär av det förhållandet att två elever av ca 70 i årskurs ett klagat, vilket han inte finner särskilt onormalt. Han noterar, att Karlsson trots förfrågningar inte kunnat precisera vari klagomålen bestod och ej heller uppgivit vilka elever som klagat.

För att bestyrka den stora uppskattning han som lärare rönt från hela klassavdelningar och enskilda elever har klaganden till sina påminnelser

fogat sju bilagor, bestående av brev och kort från elever som uttrycker sin uppskattning av och tackar för hans undervisning.

I den skrivelse som klaganden ingivit genom ombud anföres avslutningsvis följande:

Det är riktigt att Sven Bertil Madsen varit sjukskriven de tider som anges i Bilaga I sid. 3. Han är också sjukskriven innevarande hösttermin. Anledningen till hans sjukskrivning under 1988 har varit depression, vilken helt beror på de trakasserier skolledningen utsatt honom för.

Det är fruktansvärt då elever mobbas och alla anser att det är skolans plikt att komma till rätta med sådant. Lika nedbrytande är det för en lärare, som utsättes för en sådan behandling från överordnade, att ej få någon hjälp eller förståelse från rektor och skolstyrelse.

Då rektor Lars-Åke Karlsson tagit upp en hel del omständigheter beträffande relationerna mellan honom och Sven Bertil Madsen, som inte har med sakfrågan att göra, har Sven Bertil Madsen ansett sig tvungen att lämna ovanstående svaromål.

Sven Bertil Madsen vidhåller att han – i likhet med vad Mikael Freimuth uppgivit i sin reservation – finner, att rektor Lars-Åke Karlsson begått formella fel vid avstängningen av honom från undervisningen. Rektor Karlsson har ej haft formell behörighet härtill.

Jag anhåller att JO utreder denna fråga.

Det av klaganden ingivna brevet från rektor Karlsson av den 5 december 1988 lyder som följer:

Vid genomgång av lärarenkäterna inför vt-89, har jag funnit att Du avser att återgå i deltidstjänst vid Jakobsbergskolan till vårterminen.

Jag får därvid meddela Dig att jag avser icke att göra någon förändring i nuvarande tjänstgöringsplan av denna anledning. Du erbjuds följaktligen inte tjänst på reguljärt underlag.

Jag erbjuder Dig i stället att ta kontakt med skolchefen i kommunen för att överenskomma om fortsatt verksamhet med utgångspunkt från Rehabiliteringsförordningen SFS 1987:221.

Jag ha kontaktat skolchefen i ärendet. Han är således förberedd på att Du kontaktar honom så att Ni kan bestämma tid för sammanträffande.

Efter vårt sammanträffande i april -88 bedömer jag det som mindre meningsfullt att ta muntlig kontakt med Dig i ärendet.

Därför meddelar jag Dig härmed mitt beslut skriftligt med mottagningsbevis.

Rehab. förordningen bifogas.

Enligt det av rektor Karlsson den 19 oktober 1988 utfärdade tjänstgöringsbetyget för Madsen tilldelas denne beträffande "Sätt att fullgöra tjänsten" vitsordet "Gott". (Betygsblanketten erbjuder alternativen "Gott" och "Mindre gott".)

3 Förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken

På grundval av vad som framkommit i utredningen, och som antecknats i en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad PM av den 28 december 1988, beslöt jag den 11 januari 1989 att inleda förundersökning, då anledning fanns att anta, att brott enligt 20 kap. 1 § första alternativt andra

stycket brottsbalken (BrB) begåtts. Jag uppdrog åt statsåklagaren Birgit Thunved, regionåklagarmyndigheten i Stockholm, att utföra förundersökningen.

Under förundersökningen har förhör hållits med den misstänkte, Lars-Åke Karlsson, med målsäganden Sven-Bertil Madsen samt med fyra vittnen. Dessa är skolstyrelseledamoten Mikael Freimuth, skolchefen Sven-Erik Frögren, kontorschefen vid skolförvaltningen Rolf Englund samt skolstyrelsens ordförande Birgitta Boström. Förundersökningsprotokoll 1989-06-12 har den 16 juni 1989 överlämnats till mig av statsåklagare Birgit Thunved, varvid hon redogjort för dittills uppnådda resultat samt för sin bedömning av frågan, huruvida skälig misstanke om brott förelåg.

4 Ytterligare utredning som tillförts ärendet efter beslutet att inleda förundersökning

Advokat Vivika Adlers överlämnade 1989-01-26 kopior av två brev som hon tillställt rektor Karlsson (den 12 april 1988 resp. den 18 januari 1989) samt av Karlssons svar till henne.

Genom en tjänsteanteckning 1989-02-27 dokumenterades att klaganden per telefon framfört upplysningen, att skolstyrelseledamoten Mikael Freimuth hade vissa uppgifter som kunde vara av intresse i den pågående förundersökningen. Det antecknades även, att statsåklagare Birgit Thunved av föredraganden underrättats om vad klaganden anfört.

Klaganden inkom med ytterligare skrifter den 3, 6 och 14 mars, den 17 april, den 22 maj och den 5 juni 1989. Kopior av de båda förstnämnda skrifterna överlämnades till statsåklagare Birgit Thunved, då de bedömdes kunna vara av intresse i förundersökningen.

Från skolstyrelseledamoten Mikael Freimuth inkom den 17 mars en skrivelse, som likaledes i kopia tillställdes statsåklagare Birgit Thunved.

Från advokat Vivika Adlers inkom den 17 april kopior av två skrifter, dels protokoll 1989-04-13 från en överläggning hos länskolnämnden i Stockholms län rörande innehållet i klagandens fortsatta tjänstgöring, sedan hans sjukskrivning upphört, dels advokat Adlers brev 1989-04-14 till länskolinspektören och länskolnämnden med synpunkter i anledning av protokollets innehåll.

Den utredning som tillförts ärendet efter beslutet att inleda förundersökning har i huvudsak haft anknytning till någotdera av följande ämnen, nämligen skolstyrelsens och skolförvaltningens åtgärder i samband med skolstyrelsens sammanträde 1989-02-23, länskolnämndens agerande sedan frågan om klagandens återinträde i tjänst aktualiserats där, samt handläggningen av ett tillsättningsärende rörande en lektorstjänst i Danderyd, till vilken bl. a. Sven-Bertil Madsen är sökande.

5 Rättslig reglering

I rektors åligganden ingår vissa uppgifter med avseende på fördelningen av arbetsuppgifter mellan lärarna vid en gymnasieskolnhet. Sålunda stadgas

i 13 kap. 8 § andra punkten skolförordningen (1971:235) att rektor i gymnasieskola i fråga om utbildningen särskilt skall "tillsä tillse att lärare anställes och fördela arbetet mellan dem".

Gymnasieförordningen (1987:743) i dess före 1988-07-01 gällande lydelse innefattade en bestämmelse, 2 kap. 29 §, av innebörd att rektor för varje läsår skulle fastställa en plan över lärarnas tjänstgöring i olika klasser, grupper och ämnen samt över deras viktigaste arbetsuppgifter.

I fråga om ändring i förläggning av tjänstgöring för ordinarie lärare (flyttning från en skolenhet till en annan) föreskrivs i 14 kap. 3 § skolförordningen att beslut får fattas av skolstyrelsen under vissa angivna förutsättningar och i övrigt av länskolnämnden, om det föreligger särskilda skäl till ändring med hänsyn till skolväsendets behov.

I fråga om disciplinansvar, avskedande och avstängning från arbete gäller för lärare i gymnasieskolan bestämmelserna i 10, 11 och 13 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA). Enligt 18 kap. 11 § skolförordningen skall fråga om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan eller avstängning jämlikt bestämmelserna i LOA, vad gäller bl. a. lärare, prövas av vederbörande länskolnämnd.

Den av skolstyrelsen åberopade 7 § rehabiliteringsförordningen (1987:221) ger kommunal myndighet hos vilken finns arbetstagare med statligt reglerade tjänster rätt att besluta, att sådan arbetstagare skall åtnjuta tjänstbefrielse för rehabilitering, om detta tillstyrks av företagshälsovårdens läkare eller av en läkare som myndigheten utser.

Enligt 11 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) är arbetsgivare skyldig att på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation, i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal, innan han beslutar om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållanden för arbetstagare som tillhör organisationen. Denna bestämmelse om s. k. primär förhandlingsskyldighet är inte omedelbart aktuell i förevarande ärende, eftersom klaganden ej är ansluten till arbetstagarorganisation av åsyftat slag.

Enligt 20 kap. 1 § första stycket BrB dömes för *myndighetsmissbruk* den som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen, om gärningen för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa. Brott föreligger endast om *uppsåt* kan styrkas.

Om gärning av enahanda slag begås av *grov oaktsamhet* , dömes gärningsmannen enligt andra stycket för *värdslös myndighetsutövning* .

6 Bedömning

Rektor Karlssons beslut att utan klagandens samtycke fr. o. m. den 1 april tills vidare under vårterminen befria denne från all undervisningsskyldighet, som enligt gällande plan över lärarnas tjänstgöring åvilade honom, måste betraktas som en synnerligen drastisk förändring av klagandens arbetsförhållanden. Beslutets innebörd är närmast att likna vid ett försät-

tande av arbetstagare i disponibilitet, en åtgärd som enligt 7 kap. 7 § LOA är tillåten endast beträffande arbetstagare vid polisväsendet, utrikesförvaltningen och försvarsmakten. och där endast om åtgärden är nödvändig med hänsyn till rikets bästa.

Klaganden har ställt frågan, om rektors förfaringssätt i ärendet överensstämmer med gängse bruk och de normer en chef bör följa gentemot sina anställda.

Rektor Karlsson synes hävda, att han hade laglig rätt att mot klagandens vilja "befria" denne från undervisning, och han hänvisar härvid till rektors åligganden enligt skolförordningen och gymnasieförordningen med avseende på beslut om fördelningen av lärarnas tjänstgöring i olika klasser. Vidare åberopar Karlsson till stöd för sitt handlande sin skyldighet som rektor att se till, att inte elever kommer till skada, samt de allvarliga klagomål han mottagit från vissa elever. Han synes anse, att situationen var så allvarlig, att beslutet om befrielse från ålagda arbetsuppgifter var sakligt motiverat. Under förundersökningen har Lars-Åke Karlsson även åberopat rektors generella verksamhetsansvar till stöd för sina åtgärder.

Skolstyrelsen å sin sida vitsordar, att rektors handläggning av ärendet stod i strid med gällande arbetsrättslig lagstiftning. Trots detta synes skolstyrelsens majoritet anse, att rektors handlande var försvarligt. Härvid stöder man sig främst på rektors skyldighet att tillse att läroplanens intentioner realiserar och på uppfattningen, att klaganden som lärare konsekvent handlat i strid med läroplanens (Lgy 70) centrala mål och riktlinjer.

För egen del finner jag det uppenbart, att rektor Karlsson genom sitt beslut – såvitt framgår av utredningen fattat utan föregående diskussion med arbetstagaren och utan formellt samråd med överordnad företrädare för arbetsgivaren – överskridit sina lagliga befogenheter. Stadgandena i 13 kap. 8 § skolförordningen och 2 kap. 29 § gymnasieförordningen i då gällande lydelse ålade rektor ett ansvar för att tjänstgöringsplan för lärarna med fördelning dem emellan av undervisningstimmar i olika klasser fastställdes för varje läsår. Av detta åliggande följer icke någon rätt för rektor att ändra tjänstgöringsplanen för en enskild lärare under pågående läsår och på sätt som skett frånta vederbörande alla med tjänsten förknippade undervisningsuppgifter. Inte heller det av skolstyrelsen omnämnda stadgandet i 7 § rehabiliteringsförordningen kan skäligen åberopas som författningsmässigt stöd för rektors beslut. Såvitt framgår av utredningen föreligger inget läkarutlåtande av innebörd att klaganden av medicinska skäl skulle behöva genomgå rehabilitering och därför lämpligen borde komma i åtnjutande av tjänstbefrielse. Det har även saknats sådant samtycke från arbetstagaren som är en nödvändig förutsättning för åtgärder enligt rehabiliteringsförordningen.

Av såväl rektors som skolstyrelsens yttranden framgår att grunden för rektors ingripande var uppfattningen, att klaganden genom sitt sätt att behandla vissa elever handlade konsekvent och flagrant i strid med läroplanens krav. Denna uppfattning tillbakavisas bestämt av klaganden, som finner bevisningen för de grova anklagelser som riktas mot honom ytterst bristfällig. Av rektors och skolstyrelsens argumentering framgår indirekt men oomtvistligt att man anser klaganden ha åsidosatt vad som åligger

honom i hans anställning, och att hans fel härvidlag ej var ringa. Klaganden skulle med andra ord ha gjort sig skyldig till tjänsteförseelse enligt 10 kap. 1 § LOA, och det borde ha legat nära till hands för rektor att i samråd med skolchef och skolstyrelse initiera ett disciplinförfarande jämlikt 14 kap. LOA. Prövning av och beslut i eventuellt disciplinärende skulle enligt 18 kap. 11 § skolförordningen ha ankommit på länskolnämnden. Reglerna om handläggning av disciplinärenden är bl. a. avsedda att garantera, att förekommande anklagelser mot arbetstagaren blir föremål för ingående utredning och kritisk granskning, samt att den anklagades intresse av rättssäkerhet tillgodoses.

Den utomordentligt summariska utredning som föregick rektor Karlssons beslut, varunder klaganden inte ens hördes eller gavs tillfälle att bemöta och kommentera de klagomål från elever som förekommit, avviker mycket påtagligt från lagenlig utredningsstandard i disciplinärenden. Det beslut som fattades var ändock väl så ingripande för den drabbade arbetstagaren som de påföljder som kunnat bli aktuella (varning eller löneavdrag), för den händelse hans påstådda tjänsteförseelser prövats i den för disciplinärt förfarande stadgade ordningen. Således har rektor Karlsson genom att fatta ett för klaganden mycket ingripande och klart negativt beslut, vilket låg utanför hans lagliga befogenheter som rektor, och vilket grundades på ett ensidigt och ofullständigt underlag, äventyrat klagandens rättssäkerhet enligt gällande arbetsrättsliga reglering. Av denna orsak ser jag synnerligen allvarligt på det inträffade.

En omständighet, som klart belyser det förhållandet att beslutsunderlaget var ofullständigt, då rektor för att skydda eleverna från psykiska skador avstängde klaganden från undervisning, är följande. Knappa tre veckor efter den påtvingade befrielsen fick Madsen återinträda i tjänst i en av sina klassavdelningar i årskurs tre på uttrycklig begäran av eleverna. En mera ambitiös utredning av förhållandena hade sannolikt klargjort för rektor, att det i varje fall från denna klassavdelnings sida inte förelåg något missnöje med klaganden som lärare. Av utredningen framgår för övrigt att endast elever i årskurs ett fanns bland dem som klagade under höstterminen 1987, varför åtgärden att avstänga klaganden från all hans inplanerade undervisning framstår som sakligt omotiverad, om elevernas missnöje skulle utgöra grunden.

Jag instämmer helt och fullt i rektor Karlssons och skolstyrelsens uppfattning, att en rektor har ett övergripande ansvar för att eleverna behandlas väl och med iakttagande av skolförfattningarnas och läroplanernas krav på lärarna och skolans övriga funktionärer. Med detta ansvar följer krav på initiativ och ingripanden i många situationer. Min kritik gäller inte det förhållandet att rektor ingrep, när han till följd av vissa elevers klagomål och måhända även på grund av sin kännedom om tidigare schismer vid skolan, i vilka lektor Madsen varit inblandad, ansåg sig övertygad om att vissa av dennes elever blivit illa behandlade. Kritiken avser istället, som framgår av det ovan sagda, det av rektor Karlsson valda sättet att ingripa. Av utredningen framgår att de elevklagomål, på vilka rektorn väsentligen grundade sitt agerande, framfördes under höstterminen 1987. Klaganden var sjukskriven från början av vårterminen fram

till den 31 mars. Om rektor ansåg förhållandena vara så utomordentligt allvarliga, att han för att skydda eleverna från att ta skada måste skilja Madsen från all dennes inplanerade undervisning, hade rektor rimligen tidigt under vårterminen bort ta upp en diskussion med Madsen (som sjukskrivningen till trots synes ha varit i stånd att delta i en sådan diskussion) om de framförda klagomålen och om åtgärder för att undanröja eventuella missförhållanden i klagandens klasser. På grundval av utfallet av en sådan diskussion hade rektor sedan, om han fann skäl därtill, kunnat gå vidare genom att exempelvis initiera ett disciplinärt förfarande enligt LOA eller anmäla det inträffade till skolstyrelsen. Rektor hävdar i sitt brev till Madsen den 11 mars, att han i december 1987 begärt ett samtal med denne, som dock säger sig ej ha nåtts av denna kallelse. Även om en sådan begäran avsänts, vilket rektor varken vidhåller eller dementerar i sitt yttrande till skolstyrelsen men med bestämdhet vidhåller i förhör under förundersökningen, ursäktar inte det uteblivna svaret rektors åtgärd att – utan att etablera kontakt med lektor Madsen och ge honom tillfälle att bemöta elevernas klagomål – ensidigt och på basis av dessa klagomål fatta beslut med för läraren långtgående verkningar och informera Madsen först när beslutet varett faktum.

Det är utrett, att Lars-Åke Karlsson genom beslutet den 11 mars 1988 att tills vidare under vårterminen befria Sven-Bertil Madsen från undervisning – av Madsen uppfattat som en avstängning – i sin myndighetsutövning överskridit sina lagenliga befogenheter. Den genomförda förundersökningen har syftat till att klargöra, om rektor Karlsson på grund av denna handling och sitt agerande därefter kunnat skäligen misstänkas för myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning enligt 20 kap. 1 § BrB.

Jag har funnit övertygande visat, att rektor Karlsson genom sitt befogenhetsöverskridande åsidosatt vad som till följd av lag och annan författning gäller för hans myndighetsutövning, och att lektor Madsen härigenom förorsakats förfång som ej är ringa. Det har ej framkommit omständigheter, som ger stöd för misstanke att Karlsson skulle ha handlat uppsåtligt, varför gärningen ej är att anse som myndighetsmissbruk i brottsbalkens mening. Jag finner däremot tveklöst klarlagt att Lars-Åke Karlsson förfarit oaktsamt. Vid bedömningen av frågan om oaktsamheten är att betrakta som grov har jag fäst avseende vid bl. a. följande omständigheter.

Karlsson har uppgivit, att syftet med åtgärden att befria lektor Madsen från undervisning var att få till stånd ett konstruktivt samtal med Madsen rörande dennes sätt att förhålla sig till eleverna och sålunda få garantier för att Madsen, när han återinträdde i tjänst, skulle behandla samtliga sina elever på ett sätt som överensstämmer med läroplanens krav. Om denna avsikt hade kunnat realiseras, hade befrielsen kunnat bli av mycket kort varaktighet; eventuellt hade den aldrig behövt träda i kraft, eftersom nära tre veckor återstod av Madsens sjukskrivning, när beslutet om befrielse fattades. När Madsens sjukskrivning förlängdes, och samtalet mellan Karlsson och Madsen den 15 april ej alls ledde till åsyftat resultat, kontaktade Karlsson, enligt vad han uppgivit i förhör, skolstyrelsen och ansåg att ansvaret för ärendet därmed övergått på skolstyrelsen. Skolchefen Sven-Erik Frögren har i förhör

bekräftat, att Karlsson kan ha fått intrycket att skolstyrelsen tog överansvaret för ärendet, efter det att Karlsson den 25 april yttrat sig till skolstyrelsen i anledning av JO-remissen.

Av förundersökningen framgår att Karlsson har begränsade kunskaper om och erfarenheter av det tämligen komplicerade regelsystemet för gymnasieskolans ledningsfunktioner. Skolstyrelsens ordförande och skolförvaltningens chefstjänstemän har samstämmt uppgivit, att Karlssons styrka som skolledare ligger däri, att han förmår skapa ett gott samarbetsklimat med eleverna och uppskattas av personalen för det stöd han ger den. Hans svaga sida har sagts avse vad man kallar byråkratidelen, tillämpningen av regler och föreskrifter i gällande lagar och förordningar. Trots vetskapen om detta förhållande, som man sagt sig ha varit medveten om redan då Karlsson förordnades på vikariatet som rektor, har uppenbarligen varken skolstyrelsen eller skolförvaltningens tjänstemän ingripit med råd och stöd åt Karlsson, då det blev uppenbart för dem att han fattat ett formellt felaktigt och lagstridigt beslut. Det är genom förundersökningen också klarlagt, att Karlsson före sitt beslut den 11 mars ej haft något formellt samråd med företrädare för skolstyrelsen eller skolförvaltningen. Han synes ej heller i annan form ha blivit avrådd från att befria Madsen från undervisning utan dennes samtycke eller upplyst om att ett beslut av denna innebörd saknade stöd i gällande författningar.

Till bilden hör också det förhållandet, att klaganden genom sitt agerande synes ha bidragit till att förvärra effekterna av det olagliga beslutet om befrielse från undervisningen.

Vid en samlad bedömning av ovan redovisade omständigheter finner jag, att Karlssons oaktsamhet ej kan anses ha varit grov. Under sådana förhållanden kvarstår inte heller misstanken, att Karlsson gjort sig skyldig till vårdslös myndighetsutövning enligt 20 kap. 1 § andra stycket BrB. Jag beslutar därför att lägga ned förundersökningen. Detta förhållande till trots är jag, som framgått ovan, utomordentligt kritisk till rektor Karlssons sätt att söka lösa ett svårt problem, som han ställts inför i sin roll som skolledare.

Vad som framkommit under utredningen – särskilt under förundersökningen – ger anledning att även uppmärksamma skolstyrelsens och skolförvaltningens i Järfälla handläggning av ärendet, främst dessa organs passivitet. Rektor Karlssons beslut den 11 mars 1988 blev känt för skolstyrelsen och skolförvaltningen, om inte förr så genom JO:s remiss den 13 april. Såväl skolstyrelsens ordförande som förvaltningstjänstemännen har i förhör omvittnat, att deras spontana reaktion varit, att Karlsson saknade laglig befogenhet att fatta ett sådant beslut. Den bedömningen görs också i skolstyrelsens remissyttrande till JO den 13 juni, i huvudsak utarbetat av kontorschefen Rolf Englund. Detta till trots har varken skolstyrelsen, skolchefen eller kontorschefen ingripit och försökt förmå Karlsson att återta det olagliga beslutet. Man har låtit såväl vårterminen som höstterminen 1988 gå utan att aktivt försöka få till stånd en rättelse. Det synes också ha förelegat en viss oklarhet, huruvida ansvaret för ärendet efter den 13 juni 1988 åvilade rektor eller skolstyrelsen.

Först i början av 1989 agerade skolförvaltningen ånyo, sedan lektor

Madsen begärt att få återinträda i sin tjänst och rektor Karlsson i brev 1988-12-05 förvägrat honom detta och hänvisat honom till att kontakta skolchefen för att överenskomma om fortsatt verksamhet med utgångspunkt från rehabiliteringsförordningen. Ärendet togs härefter upp i skolstyrelsen den 23 februari 1989 – mer än åtta månader efter det att skolstyrelsen i remissyttrande till JO konstaterat, att rektors handläggning av ärendet inte överensstämde med den arbetsrättsliga lagstiftningen.

Jag finner skolstyrelsens och skolförvaltningens underlåtenhet att ingripa med råd och stöd åt rektor Karlsson och med åtgärder för att minimera skadeverkningarna av den bristfälliga handläggningen på skolledningsnivå mycket svårförklarlig. Skolstyrelsen och skolförvaltningen kan inte undgå allvarlig kritik för sin passivitet.

Med dessa kritiska uttalanden avslutar jag ärendet.

Kritik har riktats mot universitets- och högskoleämbetet för underlåtenhet att meddela beslut i ett besvärärende. Underlåtenheten har bedömts väsentligen bero på att myndigheten inte skilt på sina befogenheter som besvärinstans respektive tillsynsmyndighet. – Även kritik mot långsam handläggning av tillsynsärende

(Dnr 1456-1988)

Fyra anställda vid Kungl. tekniska högskolans (KTH) geodetiska institution. Torbjörn Cederholm, Göran Galvenius, L.E. Engberg och Arne Håkansson, anförde i en anmälan 1988-06-28 klagomål mot dels högskolans styrelse och rektorsämbete, dels universitets- och högskoleämbetet (UHÄ). Klagomålen var föranledda av dessa myndigheters handläggning av vissa ärenden rörande förhållandena vid geodetiska institutionen.

Ärendet hos JO refereras här endast i den del som gällde UHÄ:s agerande. I denna del hemställde de klagande, att JO skulle undersöka, varför UHÄ (efter mer än 2 1/4 år) icke tagit ställning till institutionsstyrelsens besvär i frågan om högskolestyrelsens befogenhet att trots bestämmelserna i 26 § andra stycket högskolelagen avsätta institutionsstyrelsen.

Sedan yttrande inhämtats från UHÄ och de klagande i påminnelser kommenterat vad UHÄ anför, avgjordes ärendet genom beslut den 7 mars 1989. I bedömningsdelen anförde *JO Ragnemalm* bl. a. följande:

Klagomålen mot UHÄ avser väsentligen långsam ärendehandläggning och underlåtenhet att fatta beslut.

I utredningen dokumenterade fakta är, att Arne Håkansson den 11 mars 1986 å institutionsstyrelsens vägnar besvarade sig hos UHÄ över högskolestyrelsens beslut 1986-02-19 att bl. a. upplösa institutionsstyrelsen, och att UHÄ vid tiden för sitt yttrande till JO (1988-09-28) inte fattat beslut i ärendet. Såvitt bekant har UHÄ ännu inte skilt sig från ärendet. Handläggningen av ärendet är att bedöma mot bakgrund av bl. a. det allmänna kravet på snabb handläggning av förvaltningsärenden i vilka någon enskild

är part, vilket numera är lagfäst i 7 § förvaltningslagen. Står det klart, att besvärerna inte kan bli föremål för sakprövning, skall de givetvis omgående avvisas.

Som JK anförde i sitt beslut 1987-05-08 (s. 12) ankommer det på UHÄ att i det aktuella ärendet ta ställning till frågan, huruvida högskolestyrelsens beslut är överklagbart, och om i så fall besvärsrätt föreligger för institutionsstyrelsen. För det fall UHÄ:s bedömning utmynnar i ställningstagandet, att det brister i någon av dessa sakprövningsförutsättningar, skall ämbetet snabbt avvisa besvärerna.

Att döma av UHÄ:s remissvar till JO har ämbetet gjort den bedömningen, att det angripna beslutet inte var överklagbart – och alltså över huvud inte kunde överklagas – eller att i vart fall institutionsstyrelsen och Håkansson saknade besvärsrätt. Trots detta har något formligt avvisningsbeslut inte fattats, och besvärsmålet är således fortfarande – efter tre år – anhängigt hos UHÄ. Detta finner jag helt oacceptabelt. Jag förutsätter, att UHÄ, sedan man tagit del av detta beslut, omedelbart tar ställning till frågan, huruvida besvärerna skall avvisas eller sakprövas.

En bidragande orsak till UHÄ:s orimligt utdragna behandling av *besvärärendet* torde vara, att man sammanblandat detta ärende med ett *tillsynsärende*, som ämbetet igångsatt på basis av besvärsskrivelsen. Inom ramen för sin tillsynsfunktion (som numera är författningsreglerad i 2 § förordningen, 1988:670, med instruktion för universitets- och högskoleämbetet) står det UHÄ fritt att ingripa antingen på eget initiativ eller efter formlösa klagomål från någon utomstående. Att klagomålen anges avse "besvär" hindrar naturligtvis inte, att UHÄ behandlar dem inom ramen för ett sådant s. k. klagoärende; det får emellertid inte innebära, att man låter det genom besvärsskrivelsen väcka besvärsmålet så att säga rinna ut i sanden utan att avslutas genom ett formligt beslut. Sedan jag konstaterat bristerna vad gäller handläggningen av besvärärendet, övergår jag till UHÄ:s handläggning av tillsynsärendet. Även i den delen – som alltså av UHÄ inte klart separerats från besvärärendet – synes ämbetets handläggning diskutabel.

UHÄ har uppgivit – förutom svår arbetsituation på grund av underbemanning – huvudsakligen två orsaker till den anmärkningsvärda tidsutdräkten. Under tiden fram till april 1987 lät man ärendet vila i avvaktan på ytterligare en skrivelse från Arne Håkansson och Göran Galvenius, vilken de ställt i utsikt. Under tiden därefter har UHÄ avvaktat resultaten av olika åtgärder som högskoleförvaltningen – med ämbetets vetskap – vidtagit för att försöka komma till rätta med problemen kring geodetiska institutionen. UHÄ anför i detta sammanhang, att det är ämbetets allmänna uppfattning, att "problem av detta slag bäst och helst skall lösas på lokal nivå".

Jag har i och för sig förståelse för ståndpunkten, att problem av det slag som förekommit inom geodetiska institutionen samt mellan institutionen och högskolans ledning helst bör lösas på lokal nivå. Därav följer emellertid inte att UHÄ:s åliggande att utreda och avgöra det hos ämbetet anhängiga klagoärendet så snabbt som möjligt bortfallit. Av betydelse för bedömningen är den omständigheten, att de till UHÄ framförda klagomålen

avsåg högskolestyrelsens beslut 1986-02-19, vars laglighet ifrågasattes. I likhet med de klagande anser jag, att de utredningar som genomförts och övriga åtgärder som vidtagits vid KTH efter februari 1986 i syfte att komma till rätta med problemen saknar egentlig relevans för ställningstagande till de i klagoskrivelsen till UHÄ väckta frågorna. Även om omfånget av ett tillsynsärende inte nödvändigtvis begränsas till de frågor som aktualiseras av den enskilde klaganden, är det svårt att värja sig för intrycket, att UHÄ lagt hela ärendet på is i en förhoppning, att de bakomliggande konflikterna med tiden skulle biläggas, varefter ärendet skulle kunna avskrivas som inaktuellt. Det är enligt min mening olämpligt att hålla liv i dylika ärenden under mycket lång tid; avser man inte att ingripa inom rimlig tid, är det bättre att avsluta ett sådant ärende, då ju däri uppmärksammade förhållanden – om det anses påkallat – när som helst kan bli föremål för ett nytt initiativ ex officio.

Sammanfattningsvis finner jag UHÄ:s handläggning i anledning av den till ämbetet inkomna besvärsskrivelsen otillfredsställande i flera avseenden. Det grundläggande felet är, att man inte skilt på sina befogenheter som besvärinstans och som tillsynsmyndighet. Följden har blivit, att *besvärs målet* – där UHÄ tycks vara av uppfattningen, att det brister i sakprövningsförutsättningarna – ännu efter tre år inte avslutats genom ett formligt beslut. Det med besvärs målet sammanblandade *tillsynsärendet*, baserat på de klagomål som framförs i besvärsskrivelsen, synes inte heller ha handlagts med tillräcklig energi och är fortfarande oavslutat.

Jag avslutar ärendet här med dessa kritiska uttalanden. Jag emotser emellertid besked om de åtgärder UHÄ vidtagit med anledning av mitt beslut.

Klagomål mot kommunstyrelses och byggnadsnämnds handläggning av ärende rörande bevarande av industribyggnad i samband med ändring av detaljplan samt mot länsstyrelses (länsantikvaries) handläggning av ärende avseende byggnadsminnesförklaring; kritik mot allvarliga brister i länsstyrelsens agerande

(Dnr 181-1988)

Bunny Ragnerstam begärde i tre skrivelser, som ingavs till JO i januari, februari resp. april 1988, utredning av påstådda felaktigheter vid handläggningen inom länsstyrelsen i Kristianstads län och inom Kristianstads kommun av ärenden, som rörde frågan om bevarande alternativt rivning av det s. k. gamla gjuteriet i kvarteret C J F Ljunggren. Kommunstyrelsen och byggnadsnämnden hade enligt Bunny Ragnerstam på ett medvetet och uppseendeväckande sätt hållit honom utanför handläggningen av ärende om ny detaljplan för kvarteret i fråga trots hans bl. a. genom en petition till kommunstyrelsen dokumenterade stora intresse för gjuteribyggnadens bevarande. Klagomålen mot länsstyrelsen avsåg huvudsakligen länsantikva-

riens långsamma handläggning av ärende rörande byggnadsminnesförklaring, vilken medfört att länsstyrelsens beslut fattats först efter kommunfullmäktiges beslut i detaljplaneärendet, då möjligheterna att med hjälp av en ändring i högre instans av beslutet i byggnadsminnesärendet rädda gjuteribyggnaden från rivning var avsevärt mindre än på ett tidigare stadium.

Utredningen i ärendet omfattade förutom ett flertal yttranden från berörda myndigheter och från Ragnerstam även ett sammanträde på länsstyrelsen mellan länsantikvarien Carl-Filip Mannerstråle och länsrådet Lars Calleberg samt föredraganden vid JO-ämbetet. På grundval av uppgifter i utredningen aktualiserades i ett initiativärende (dnr 2498-1988) vissa frågor om riksantikvarieämbetets rutiner vid handläggningen av ärenden angående byggnadsminnesförklaring, särskilt vad gäller samråd och informella kontakter med berörda länsmyndigheter.

I beslut den 8 mars 1989 anförde *JO Ragnemalm* i bedömningsdelen:

I Kommunens agerande

Bunny Ragnerstam framträdde i sitt till kommunstyrelsen ställda brev av den 22 december 1986 som talesman för ett betydande antal personer, vilka undertecknat ett upprop till förmån för bevarande av det rivningshotade gjuteriet. Kommunstyrelsen remitterade genom beslut av arbetsutskottet den 21 januari 1987 uppropet till kulturnämnden. Bunny Ragnerstam underrättades den 5 februari om denna åtgärd. Sedan kulturnämnden avgivit yttrande den 17 september fattade kommunstyrelsen genom sitt arbetsutskott beslut i ärendet den 28 oktober, vilket expedierades till klaganden den 13 november. Klagandens missnöje riktar sig främst mot underlåtenheten att föra upp honom på samrådslistan i planärendet samt mot det förhållandet, att han inte fick del av kulturnämndens yttrande till kommunstyrelsen, vilket innehöll för honom betydelsefull information om länsantikvariens ställningstagande i byggnadsminnesärendet.

Samrådslistan i planärendet upprättades inom stadsarkitektkontoret den 21 januari 1987. Enligt då gällande lagstiftning (14 § 1959 års byggnadsstadga; stadgandet motsvarade 5 kap. 20 § plan- och bygglagen) hade den som upprättade planförslag att samråda med bl. a. "sammanslutningar och enskilda personer som kunna hava ett väsentligt intresse av frågan". Med detta uttryck torde väsentligen ha avsetts sakägare i lagens mening, dvs. huvudsakligen markägare. Dock förekom att även andra intressenter, t. ex. handelskammare och köpmannaföreningar, eller — som i det aktuella fallet — hyresgästföreningar omfattades av samråd med stöd av 14 § byggnadsstadgan (jfr prop. 1959:168 s. 211, SOU 1974:21 s. 259, Bexelius m. fl., Byggnadslagstiftningen, 5:e uppl. s. 396 f.). Enligt min mening kunde klaganden inte grunda någon rätt att omfattas av samråd på den omständigheten, att det genom hans åtgärd att till kommunstyrelsen lämna in uppropet och genom hans olika offentliga uttalanden var allmänt känt, att han var starkt engagerad för byggnadens bevarande. Detta hans engagemang medförde ej, att han var att betrakta som intressent i byggnadsstadgans mening. Vidare må noteras att den som var ansvarig för

samrådet, vederbörande befattningshavare vid det byggnadsnämnden underställda stadsarkitektkontoret, inte torde ha fått del av den av klaganden inlämnade petitionen, eftersom denna ställts till kommunstyrelsen och ej remitterats till byggnadsnämnden. Sammanfattningsvis finner jag ingen rättslig grund för anmärkning mot byggnadsnämndens och stadsarkitektkontorets sätt att genomföra samrådsförfarandet.

Vad gäller kommunstyrelsens agerande finner jag det med tanke på petitionens syfte och innehåll egendomligt, att man valde att handlägga ärendet helt vid sidan av det pågående planärendet. Man synes ha uppfattat petitionen som enbart en begäran om att kommunen skulle verka för att ekonomiska förutsättningar skulle skapas för ett bevarande av gjuteriet. Styrelsens AU gav därför kulturnämnden i uppdrag att utreda möjligheterna att erhålla statsbidrag för ändamålet. När kulturnämnden i sinom tid konstaterade, att frågan om statsbidrag torde sakna aktualitet, då det stod klart att byggnaden skulle komma att rivras, och att länsantikvarien ej ansåg den kvalificerad för en byggnadsminnesförklaring, skilde sig styrelsens AU från ärendet genom att hänvisa till kulturnämndens yttrande. Enligt min uppfattning hade emellertid Bunny Ragnerstam och övriga som stod bakom petitionen det mera långtgående syftet att direkt påverka utgången i det pågående planärendet och att söka förhindra, att rivningslov skulle komma att meddelas med avseende på gjuteriet. Kommunstyrelsen har visserligen enligt kommunallagen en betydande frihet att välja formen för beredning av hos styrelsen anhängiga ärenden. Mot bakgrund av min ovan redovisade bedömning, att petitionen hade en mycket påtaglig anknytning till det pågående planärendet, vilket med kommunstyrelsens vetskap var föremål för byggnadsnämndens beredning i enlighet med föreskrifter i byggnadslagstiftningen, finner jag dock, att det bort ligga nära till hands för kommunstyrelsen att remittera petitionen jämväl till byggnadsnämnden eller att översända den till byggnadsnämnden för det beaktande i planärendet, vartill nämnden – och i förlängningen fullmäktige – kunde finna anledning. Den omständigheten, att byggnadsnämnden var det kommunala organ som hade att fatta ett eventuellt framtida beslut om beviljande av rivningslov, utgör ytterligare skäl för att nämnden borde ha delgivits petitionen, i vilken undertecknarna mycket bestämt tog ställning i frågan om rivning. Sammanfattningsvis anser jag, att kommunstyrelsen hanterade petitionsärendet anmärkningsvärt snävt, då man nöjde sig med att begära viss utredning av kulturnämnden. Visserligen delgavs klaganden kommunstyrelsens beslut den 21 januari 1987 om remiss till kulturnämnden, och han hade sålunda möjlighet att själv ge in petitionen även till byggnadsnämnden. Detta eliminerade dock inte kommunstyrelsens eget ansvar för att det hos styrelsen anhängiggjorda ärendet handlades och bereddes på ett med hänsyn till omständigheterna ändamålsenligt sätt.

Vad gäller klagomålen mot bristande kommunikation med klaganden under ärendets beredning kan konstateras, att klaganden inte hade någon på föreskrift i kommunallagen eller i annan författning grundad rätt att bli kommunicerad med utredningsmaterial under ärendets beredning. Sålunda kan ingen rättsligt grundad kritik riktas mot kommunstyrelsen eller kulturnämnden för att klaganden ej delgavs kulturnämndens yttrande av

den 17 september 1987. Jag har dock viss förståelse för att klaganden kan ha funnit agerandet inkonsekvent, då han delgavs beslutet att remittera petitionen till kulturnämnden men inte nämndens svar i anledning av remissen.

2 Länsstyrelsens/länsantikvariens agerande

Bedömningen av sakfrågan, huruvida gjuteribyggnaden uppfyllde kraven enligt byggnadsminneslagen för en byggnadsminnesförklaring, faller utom ramen för min granskning. Jag uppehåller mig sålunda i det följande endast vid den formella sidan av länsstyrelsens handläggning.

I byggnadsminnesärendet hade Bunny Ragnerstam partsställning – till skillnad från vad som gällde i planärendet hos kommunen. Klagandens partsställning gav honom ingen författningsenlig rätt att personligen delta i den syn på platsen, som företogs som ett moment i länsantikvariens utredning. Myndighet äger med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet avgöra fråga om parts medverkan vid denna typ av förrättning under ärendes beredning. Framkommer under sådan förrättning uppgift av betydelse för utgången i ärendet, skall emellertid part före avgörandet underrättas och beredas tillfälle att yttra sig däröver (17 § förvaltningslagen).

I egenskap av sökande part hade klaganden rätt att genom länsstyrelsens försorg underrättas om innehållet i beslutet i ärendet (21 § förvaltningslagen). Eftersom det var fråga om ett avslagsbeslut, vilket var överklagbart enligt 14 § byggnadsminneslagen, skulle underrättelsen även innefatta fullföljdshänvisning.

Av utredningen framgår att beslut i byggnadsminnesärendet avfattades och expedierades till klaganden den 28 januari 1988. Expeditionen innehöll fullföljdshänvisning. Vidare är utrett att länsantikvariens beredning av ärendet var avslutad redan i april 1987, att han då tog definitiv ställning i sakfrågan, och att företrädare för kommunen informerades om detta ställningstagande dels muntligen i samband med synen på platsen, dels skriftligen inom ramen för samrådsförfarandet i planärendet. Under tiden från april 1987 till januari 1988 företogs inga ytterligare utredningsåtgärder. Byggnadsminnesärendet hos länsstyrelsen var sålunda moget för beslut redan i april 1987. Beslutet var okomplicerat och föga omfångsrikt och borde ha kunnat utformas och expedieras tämligen omgående; jfr 7 § förvaltningslagen, enligt vilket stadgande handläggningen av ärende där någon enskild är part skall bedrivas så snabbt som möjligt. Fördröjningen om mer än nio månader med beslutets utformning och expediering måste bedömas som helt oförsvarlig. Missförhållandet framstår som särskilt allvarligt, eftersom klaganden härigenom betogs möjligheten att få till stånd en överprövning av länsstyrelsens beslut, innan förutsättningarna att realisera en eventuell byggnadsminnesförklaring blivit väsentligt förändrade till följd av de kommunala besluten i plan- och rivningsärendena. Saken hade betydelse även på det sättet, att kulturnämndens och kommunstyrelsens ställningstagande i petitionsärendet enligt kulturnämndens yttrande den 17 september 1987 baserades på bl. a. länsantikvariens ställningsta-

gande i byggnadsminnesärendet. Det synes sålunda inte vara uteslutet, att kulturnämndens bedömning i petitionsärendet hade utfallit annorlunda, om vid tiden för nämndens ställningstagande den ståndpunkt som riksantikvarieämbetet slutligen intog i frågan om byggnadsminnesförklaring varit känd, och kammarrätten hade prövat besvär över länsstyrelsens beslut.

Av det ovan sagda framgår att jag finner bristerna i länsstyrelsens handläggning mycket allvarliga. Ansvaret faller främst på länsantikvarien. I länsstyrelsens skriftliga yttrande gavs ingen godtagbar förklaring till att beslutet i det färdigberedda ärendet fördröjdes så som skedde. Vid sammanträdet på länsstyrelsen den 12 december 1988 uppgav länsantikvarien, att ärendet av misstag blivit liggande och sedan glömts bort, till dess att det genom Bunny Ragnerstams JO-anmälan i januari 1988 ånyo aktualiserats och då snabbt förts till beslut. Klaganden har å sin sida framfört misstanken, att förhållningen skulle ha varit medveten och resultatet av en tyst överenskommelse mellan länsantikvarien och företrädare för kommunen i syfte att undvika en prövning av byggnadsminnesärendet i högre instans, innan vederbörande kommunala organ hunnit fatta beslut i plan- och rivningsärendena. Med tanke på denna misstankes allvarliga natur har jag övervägt att inom ramen för en förundersökning enligt rättegångsbalken närmare utreda frågan om ansvar jml. 20 kap. 1 § brottsbalken. Länsantikvariens underlåtenhet att föra det färdigberedda ärendet till beslut är förvisso svårförklarlig. Jag har emellertid inte funnit någon omständighet, som direkt talar emot, att orsaken skulle vara den som länsantikvarien uppgivit. Vad som framkommit i utredningen här ger inte det stöd för antagande om att brott förövats som enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken utgör villkor för att förundersökning skall inledas. Därför stannar jag vid den allvarliga kritik som ligger i mina ovanstående uttalanden. Jag förutsätter vidare, att länsstyrelsen till förekommande av en upprepning ser över sina rutiner, vad gäller bevakning av icke avgjorda ärenden.

Jag övergår slutligen till frågan om länsstyrelsens behandling av klagandens den 3 februari 1988 framställda begäran om verkställighetsförbud.

Som länsstyrelsen anfört i sitt yttrande den 6 maj 1988, kan fråga om inhibition enligt 29 § förvaltningslagen eller enligt 28 § förvaltningsprocesslagen endast tas upp av organ, som har att pröva ett överklagande. Följaktligen var länsstyrelsen rätt forum för en inhibitionsansökan i anledning av överklagandet av byggnadsnämndens beslut om rivningslov, medan frågan om verkställighetsförbud på grundval av överklagandet av länsstyrelsens beslut i byggnadsminnesärendet skulle väckas hos och prövas av kammarrätten. Länsstyrelsens handläggning av inhibitionsärendet var sålunda formellt korrekt.

En annan fråga är, om länsstyrelsen vid sidan härav fullgjort sin service-skyldighet. I den mån det av klagandens ansökan om verkställighetsförbud kunde anses klart framgå, att inhibition yrkades även på grundval av överklagandet av beslutet i byggnadsminnesärendet, borde länsstyrelsen ha upplyst klaganden om att han hade möjlighet att vända sig till kammarrätten med en inhibitionsansökan (4 § tredje stycket förvaltningslagen). Emellertid har jag ej funnit klagandens skrivelse till länsstyrelsen av den 3 februari 1988 vara så tydlig på den punkten, att underlåtenheten att ge

klaganden en särskild upplysning i frågan kan läggas länsstyrelsen till last som försummelse.

Med dessa uttalanden och med erinran om den allvarliga kritik som ovan riktats mot länsstyrelsen (länsantikvarien) avslutar jag ärendet.

Riksantikvarieämbetets rutiner vid handläggningen av ärenden angående byggnadsminnesförklaring har befunnits behäftade med brister vad gäller gränsdragningen mellan uttalanden å ämbetets vägnar i formella samrådsituationer och enskilda handläggares uttalanden vid informella samråd. JO:s granskning inom ramen för ett initiativärende har föranlett riksantikvarien att i en skrivelse till ämbetets tjänstemän klargöra vad som bör iakttas vid samrådsförfarande

(Dnr 2498-1988)

I anledning av vissa iakttagelser under utredningen av ett ärende (dnr 181-1988), föranlett av klagomål mot en länsantikvaries handläggning av en ansökan om byggnadsminnesförklaring, dryftade JO Ragnemalm den 7 november 1988 vid ett sammanträde med vissa befattningshavare vid riksantikvarieämbetet ett antal frågor med avseende främst på ämbetets rutiner för samråd och andra kontakter med länsmyndigheter i byggnadsminnesärenden. I protokoll från sammanträdet antecknades bl. a. följande:

Sedan diskussionen avslutats anförde *JO Ragnemalm* sammanfattningsvis, dels att han fann det värdefullt, att sakuppgifter i JO:s utredning angående vad som sagts från riksantikvarieämbetets sida i olika kontakter med länsmyndigheterna kunnat bekräftas, dels att intrycket av brister i riksantikvarieämbetets rutiner vid handläggningen av den aktuella typen av ärenden kvarstod. JO fann det särskilt otillfredsställande, att klart urskiljbara gränser syntes saknas mellan ämbetets officiella ställningstaganden och enskilda handläggares uttalanden vid informella samråd, vilka motparten synbarligen ofta uppfattade som gjorda å ämbetets vägnar. Man borde utarbeta rutiner för handläggningen som i görligaste mån förhindrade, att en handläggare, utan att ställningstagandet dokumenterades skriftligen, uttalade sig å ämbetets vägnar i en viss fråga, och att ämbetet senare kom att inta en annan ståndpunkt i samma fråga. JO betonade härvid den risk som alltid är förknippad med informella kontakter, vilka av motparten kan uppfattas som formella och officiella ställningstaganden. Avslutningsvis meddelade JO, att han övervägde att initiera ett tillsynsärende rörande de brister i ämbetets handläggningsrutiner som han tyckt sig kunna iakttaga.

Med anledning av vad som framkommit vid överläggningarna remitterades protokollet den 15 november 1988 till riksantikvarieämbetet för yttrande.

Riksantikvarieämbetet ingav yttrande, av vilket framgick att riksantikvarien låtit upprätta en intern skrivelse i syfte att för framtiden klargöra,

vad som borde iakttagas av ämbetets tjänstemän i olika typer av samrådsförfaranden. Från riksantikvarieämbetets sida upplystes även, att ämbetets arbetsordning inom kort skulle revideras med anledning av att myndigheten fått ny instruktion, samt att handläggarutbildning i anslutning härtill skulle äga rum inom myndigheten, varvid uppmärksamhet skulle ägnas formerna för ett korrekt samrådsförfarande.

I beslut den 8 mars 1989 anförde *JO Ragnemalm* i bedömningsdelen följande:

Jag vidhåller min vid sammanträdet med riksantikvarieämbetets företrädare redovisade uppfattning, att det funnits brister i ämbetets rutiner, särskilt vad gäller oklarheter i gränsdragningen mellan uttalanden å ämbetets vägnar i formella samrådsituationer och enskilda handläggares uttalanden vid informella samråd. Det är därför med tillfredsställelse jag noterar, att ämbetet snabbt vidtagit åtgärder för att avhjälpa bristerna. De rutiner som anbefalls i riksantikvariens skrivelse till tjänstemännen synes ändamålsenliga. I tydlighetens intresse vill jag betona – med anledning av vad som sägs i skrivelsens sista stycke – att det är viktigt, att handläggaren vid samtal med tjänsteman vid länsstyrelse eller annan myndighet klagör *för samtalspartnern*, inte bara för sig själv, om det är fråga om samråd eller om en oförbindande diskussion. Jag finner det även värdefullt, att läns- och landsantikvarierna erhållit riksantikvariens skrivelse för information.

Fråga om omfattningen av myndighets utredningsplikt enligt 7 § förvaltningslagen i ärende rörande antagning till frivillig utbildning. Tillika fråga om behovet av samråd mellan myndigheter, av vilka den ena ansvarar för innehållet i en behörighetsgivande utbildning och den andra har att pröva de studerandes behörighet för högre studier efter genomgången utbildning

(Dnr 3008 – 1987)

Per-Ola Hallquist, Magnus Hallquist och Per-Erik Holst ansökte våren 1987 till den av socialstyrelsen godkända legitimationskursen för optiker. Storstockholms intagningsnämnd för gymnasieskolan avsåg deras ansökan med motivering att den gymnasieutbildning de genomgått – tvåårig LA-utbildning, specialkurs för optiker, vid Filbornaskolan i Helsingborg – ej vore behörighetsgivande för legitimationskursen.

I en anmälan till JO anförde P.-O. Hallquist, M. Hallquist och P.-E. Holst klagomål mot handläggningen av ansökningsärendet, vilken de ansåg ha varit felaktig, onödigt tidsödande och nonchalant samt lett till ett materiellt felaktigt beslut. De hävdade, att den gymnasieutbildning som de genomgått fullt ut bedrivits i enlighet med gällande läroplan för tvåårig specialkurs för optiker och sålunda borde ha bedömts som behörighetsgivande.

Under ärendets utredning hos JO infordrades bl. a. ett yttrande från

rektorn för Filbornaskolan, i vilket den LA-utbildning som de klagande genomgått beskrevs mera ingående än i den utredning som förekommit hos intagningsnämnden i ansökningsärendet. Efter att ha tagit del av rektorns yttrande anförde skolöverstyrelsen, att man inte längre ville ifrågasätta, att den lokalt arbetsmarknadsanpassade utbildningen vid Filbornaskolan vid antagning till legitimationskursen kunde anses motsvara reguljär grundutbildning. Därefter ändrade intagningsnämnden, som sade sig sakna skäl att bedöma frågan annorlunda än skolöverstyrelsen, sitt ställningstagande i behörighetsfrågan och beslöt godkänna optikerutbildningen vid Filbornaskolan för behörighet till legitimationskursen från och med intagningen inför höstterminen 1988.

I beslut den 23 augusti 1988 anförde *JO Ragnemalm* i bedömningsdelen:

Såvitt framgår av utredningen synes övertygande skäl tala för den ståndpunkt i sakfrågan som skolöverstyrelsen och intagningsnämnden slutligen intagit, dvs. att den LA-kurs som de klagande genomgått vid behörighetsprovning kan anses motsvara den reguljära gymnasiala utbildningen för optiker. Att myndigheterna först på ett sent stadium kommit fram till detta ställningstagande har för de klagande inneburit den olägenheten, att de kan påbörja legitimationskursen först ett år senare än som annars hade varit möjligt.

Den i förevarande ärende centrala frågan är, om det kan läggas intagningsnämnden till last att genom bristfällig och ofullständig utredning ha förorsakat, att det ursprungliga beslutet blev materiellt felaktigt. Det är i och för sig lätt att i efterhand konstatera, att om intagningsnämnden från början hade tagit fram den utredning som förebragts i ärendet hos *JO* (framför allt rektor Palms utlåtande om LA-kursens innehåll och uppbyggnad) de klagande måhända hade bedömts som behöriga betydligt tidigare än som nu blivit fallet. Det kan dock ifrågasättas, om intagningsnämndens utredningsplikt enligt 7 § förvaltningslagen sträckte sig så långt som till att ex officio inhämta utlåtande från den skola som utfärdat betyget. Intagningsnämnden hade inför sitt beslut tillgång till utredning, som man hade rimliga skäl att bedöma som tillräcklig som underlag för beslut. Denna utredning omfattade

- a) intagningskansliets i Östergötland bedömning av behörighetsfrågan;
- b) skolöverstyrelsens vägledande uttalande;
- c) rektor Palms kortfattade intyg;
- d) föredragandens hos *SÖ* utlåtande, att Palms intyg inte ändrade *SÖ:s* bedömning.

Med tanke på intagningsnämndens tillgång till detta tämligen fylliga och förhållandevis entydiga beslutsunderlag finner jag knappast skäl att rikta kritik mot myndigheten för att man inte på eget initiativ ytterligare kompletterade utredningen, ehuru sådan komplettering givetvis hade varit önskvärd.

Jag noterar med tillfredsställelse, att såväl intagningsnämnden som skolöverstyrelsen snabbt och utan omsvep ändrat sin tidigare intagna ståndpunkt, då kompletterande utredning visade, att starka sakskaäl talade för de klagandes uppfattning.

Slutligen noterar jag, att det inträffade visar på betydelsen av samråd mellan berörda myndigheter i angelägenheter av här aktuellt slag. Då en skola skall ge en utbildning som just syftar till att ge eleverna en viss bestämd behörighet, och en annan myndighet senare skall pröva de studerandes behörighet, t. ex. i samband med anställning eller antagning till högre utbildning, är det av största vikt, att de berörda myndigheterna genom samråd uppnår consensus beträffande kraven för att utbildningen skall ge åsyftad behörighet. Om så ej sker, riskerar eleverna att drabbas av konsekvenser som svårigen kan accepteras.

Fråga om nöjeställning, till vilken ca 4 000 personer inbjudits, bort anses som sådan offentlig tillställning som kräver tillstånd enligt 12 § andra stycket allmänna ordningsstadgan. Tillika fråga om ansvariga myndigheter och tjänstemän åsidosatt gällande säkerhetskrav genom att medge flera personer tillträde till nöjeslokal än det antal för vilket lokalen var godkänd

(Dnr 1391-1988)

I en anmälan riktad mot berörda förvaltningar och befattningshavare inom Skara kommun anförde Lars-Göran Malmquist klagomål mot arrangemangen vid en av kommunerna i Skaraborgs län samt Sommarland i Skara gemensamt anordnad drogfri avslutningsfest för eleverna i årskurs nio vid länets skolor. Klagomålen avsåg huvudsakligen det förhållandet, att ca 1 400 skolelever plus ett betydande antal vuxna skulle ha beretts tillträde till diskotekdans på restaurang Malibu, ehuru lokalen var godkänd för endast drygt 975 personer. Det ifrågasattes, om dispens från gällande maximigräns kunde ges i den omfattning som förekommit, och om kommunens tjänstemän åsidosatt festdeltagarnas säkerhet.

Yttrande inhämtades från kommunstyrelsen, som bifogade utlåtanden från brandchefen och från en studierektor vid centrala rektorsområdet. Klaganden inkom med påminnelser i anledning av yttrandena från de kommunala organen. Under utredningen aktualiserades frågan, huruvida diskotekdansen på restaurang Malibu var att betrakta som offentlig tillställning, och om polismyndighetens tillstånd sålunda bort inhämtas enligt 12 § andra stycket allmänna ordningsstadgan.

I beslut den 14 april 1989 anförde *JO Ragnemalm* i bedömningsdelen:

Brandchefen i Skara gör i sitt utlåtande bedömningen, att diskotekdansen på Malibu ej var att betrakta som offentlig tillställning. De arrangerande skol- och fritidsförvaltningarna synes ha varit av samma uppfattning, eftersom inget tillstånd jämlikt 12 § andra stycket allmänna ordningsstadgan (1956:617) söktes hos vederbörande polismyndighet. Avgörande för denna bedömning torde ha varit det förhållandet, att evenemanget inte var öppet för allmänheten utan endast för en begränsad krets (eleverna i årskurs nio i Skaraborgs län). Myndigheternas bedömning i detta avseende

kan dock diskuteras mot bakgrund av 9 § andra stycket allmänna ordningsstadgan. Enligt detta stadgande skall som offentlig anses inte bara sådan tillställning som anordnas för allmänheten utan även bl. a. tillställning, till vilken tillträde är beroende av inbjudning, om tillställningen "med avseende å omfattningen av den krets som äger tillträde eller de villkor under vilka tillträde lämnas är att jämställa med tillställning till vilken allmänheten har tillträde".

Enligt utredningen omfattade den personkrets som på planeringsstadiet avsågs få tillträde till festen drygt 3 800 elever plus några hundratal vuxna. Anledning finns att överväga, om inte omfattningen av denna personkrets var tillräcklig för att tillställningen skulle anses som offentlig enligt rekvisiten i 9 § andra stycket allmänna ordningsstadgan. Visst stöd för en sådan tolkning ger rättsfallet RÅ 1951 ref 49:1, i vilket uppkom fråga om tillämpning av ett rekvisit i 4 § då gällande nöjesskatteförordning, vilket var utformat i exakt överensstämmelse med det här diskuterade rekvisitet i allmänna ordningsstadgan. Fråga var om en nöjestillställning, som var öppen för medlemmarna i två politiska och fackliga organisationer med 1 800 resp. 7 350 medlemmar. Länsstyrelsen fann, att ifrågavarande nöjestillställning med hänsyn till omfattningen av den krets som ägt tillträde vore jämförbar med sådan tillställning, till vilken allmänheten ägde tillträde. Regeringsrätten fann ej skäl att göra ändring i länsstyrelsens utslag. (Se även Persson, Allmänna ordningsstadgan, 2 uppl., s. 97 f.)

Det kan konstateras, att om skol- och fritidsförvaltningarna, som tog initiativet till avslutningsfesten på Sommarland, valt att söka polistillstånd för anordnande av offentlig tillställning, hade de säkerhetsfrågor som aktualiseras i detta ärende kommit att bli föremål för polismyndighetens prövning i tillståndsärendet (eventuellt i samråd med brandförsvaret). Med hänsyn till evenemangets art och omfattning kan det med visst fog hävdas, att arrangörerna — som ej ansåg sig förpliktade att söka tillstånd för offentlig tillställning — borde ha tagit initiativ till ett samråd med brandförsvaret om säkerhetsfrågorna i samband med diskotekdansens. Å andra sidan kan skol- och fritidsförvaltningarna anse sig ha haft skäl att utgå från att deras samarbetspartner, Sommarland, svarade för att gällande säkerhetsföreskrifter iaktogs och eventuellt erforderliga tillstånd söktes.

Av utredningen framgår att brandförsvaret i Skara på eget initiativ samrått i säkerhetsfrågorna med företrädare för de kommunala arrangörerna (Skövde kommun) och Sommarland under planeringsskedet fr. o. m. den 18 april. Brandchefen har härvid bedömt, att arrangemangen på Malibu, museet och musikcaféet erbjöd tillfredsställande säkerhet från brandskyddssynpunkt för det förväntade antalet besökare, och att säkerheten för publiken också var god, när festen ägde rum. Brandchefen har ej givit någon dispens från gällande säkerhetsföreskrifter. Skäl saknas att antaga, att brandchefens bedömning blivit en annan, om initiativet till samråd i säkerhetsfrågorna tagits av de kommunala skol- och fritidsförvaltningarna.

Sammanfattningsvis har jag sålunda funnit, att skäl kan anföras för att de kommunala arrangörerna borde ha ansökt om tillstånd att anordna

offentlig tillställning eller åtminstone sett till att brandförsvaret fick tillfälle att ta ställning till frågorna om publikens säkerhet, men att deras passivitet, på grund av brandchefens eget ingripande, ej fick till följd, att säkerheten åsidosattes. Inom ramen för min huvudsakligen på rättsliga frågor inriktade granskning saknas anledning att ta ställning till brandchefens expertbedömningar av säkerhetsfrågorna.

Plan- och byggnadsväsendet

Fråga om byggnadsnämnds underrättelseskyldighet i lov- ärenden

(Dnr 132-1989)

I beslut den 18 januari 1989 uttalade *JO Ragnemalm* följande.

Under min tillsynsverksamhet har jag uppmärksammat en brist i 8 kap. 27 § plan- och bygglagen (1987: 10, PBL). Stadgandet har följande lydelse.

Sökanden och den som har beretts tillfälle att yttra sig enligt 22 § och som inte fått sina synpunkter tillgodosedda skall av byggnadsnämnden omedelbart underrättas om innehållet i beslut varigenom ett ärende om lov avgörs. Är det uppenbart att beslutet går honom emot, skall han även underrättas om vad han har att iaktta vid överklagande av beslutet och om skiljaktig mening som antecknats i protokoll eller annan handling. Underrättelse får ske genom delgivning.

I det fall som avses i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen får underrättelse ske genom kungörelse i ortstidning. Sökanden skall dock alltid underrättas enligt första stycket.

I specialmotivering till lagrummet har uttalats att paragrafen på ett uttömmande sätt reglerar underrättelseskyldigheten i lovärenden (prop. 1985/86:1, s. 740). Det är således inte meningen, att förvaltningslagens regler i hithörande hänseenden skall gälla vid sidan av bestämmelserna i förevarande paragraf.

8 kap. 22 § första stycket PBL har följande lydelse.

Innan lov lämnas, skall byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap. 25 § första stycket 2 tillfälle att yttra sig över ansökningen, om åtgärden

1. innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller
2. skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser.

Byggnadsnämnden är dock oförhindrad att i ett lovärende höra t. ex. ägare av grannfastighet, även om det inte föreligger en sådan situation, som enligt lagrummet medför skyldighet att göra detta. Vid handläggning av ansökan om bygglov för en kompletteringsåtgärd inom område utom detaljplan kan ju byggnadsnämnden finna, att det, för att få underlag för prövning om åtgärden kan medföra olägenheter för omgivningen, är erforderligt att höra ägare av grannfastighet (jfr Didon m. fl., Plan- och bygglagen, 1987, s. 494). Man kan också tänka sig, att det i ett ärende om lov för åtgärd, som inte strider mot en gällande detaljplan, kan vara av intresse för byggnadsnämnden att skaffa sig kännedom om grannarnas och kanske också andra intressenters inställning till fråga, som inte reglerats i planen. Det torde också kunna förekomma, att en granne, som fått reda på att ett

lovärende är under handläggning hos byggnadsnämnden, självmant framför sina synpunkter på detta.

Grannar och andra, som yttrat sig till byggnadsnämnden i enlighet med det anförda och då kanske bestämt motsatt sig att den tilltänkta åtgärden kommer till utförande, omfattas inte av ovannämnda bestämmelser i 8 kap. 27 § PBL om byggnadsnämndens underrättelseskyldighet. Eftersom utformningen av paragrafen avses utesluta, att förvaltningslagen härvidlag blir tillämplig, bortfaller den skyldighet att underrätta dem som eljest skulle ha gällt (jfr RÅ 1977 ref. 43).

Vad jag nu pekat på utgör enligt min mening en brist i lagstiftningen. Det synes befogat att företa en sådan ändring av 8 kap. 27 § första stycket PBL, att skyldigheten att underrätta sakägare m. fl., som angetts i 22 §, kommer att omfatta alla till denna krets hörande personer och organisationer, som yttrat sig i lovärendet. Detta kan förslagsvis ske på följande sätt.

Sökanden skall av byggnadsnämnden omedelbart underrättas om innehållet i beslut varigenom ett ärende om lov avgörs. Sådan underrättelse skall också sändas till sakägare och annan i 22 § första stycket omnämnd intressent, som yttrat sig i ärendet. Är det uppenbart etc.

Jag har uteslutit "och som inte fått sina synpunkter tillgodosedda". Jag anser nämligen, att sakägare och annan, som yttrat sig i ett lovärende, genom byggnadsnämndens försorg bör få del av dess beslut i ärendet, även om detta innebär, att han fått sina synpunkter tillgodosedda. I annat fall kommer han att sväva i ovisshet om ärendets utgång och själv nödgas ta kontakt med byggnadsnämnden för att få kännedom om nämndens ställningstagande.

Av ovan anförda skäl har jag efter samråd med chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh beslutat att med särskild skrivelse överlämna ett exemplar av detta beslut till regeringen för de åtgärder som må anses påkallade.

Av 13 kap. 2 § andra stycket plan- och bygglagen (PBL) framgår att beslut av bl. a. byggnadsnämnd inte får överklagas till den del de avser frågor, som redan är avgjorda genom bl. a. detaljplan eller områdesbestämmelser. Fråga, huruvida byggnadsnämnden med hänsyn härtill i förekommande fall bör underlåta att meddela fullföljdshänvisning, har besvarats nekande

Vid en den 2 november 1988 på uppdrag av JO Ragnemalm verkställd inspektion av byggnadsnämnden i Botkyrka kommun anfördes från kommunens sida följande angående meddelande av fullföljdshänvisning.

Enligt 8 kap. 11 § sista stycket och 12 § sista stycket PBL får bygglov lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från bl. a. detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen respektive bestämmelserna. I 13 kap. 2 § andra stycket samma lag

anges att beslut enligt PBL av bl. a. kommunal nämnd inte får överklagas till den del de avser frågor som redan är avgjorda genom bl. a. detaljplan eller områdesbestämmelser. Sistnämnda stadgande innebär alltså i och för sig, att talan inte får föras mot byggnadsnämnds beslut att inte bevilja bygglov på den grunden att den sökta åtgärden innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser. En sökande kan detta till trots överklaga ett sådant beslut och därvid göra gällande, att fråga är om en avvikelse, som är att anse som mindre, och att kommunen därför haft möjlighet att bifalla ansökan. Det kan ifrågasättas, om det inte i beslut i sådana ärenden, där fråga varit om "gränsfall" i vad mån en avvikelse skulle bedömas som mindre, vore befogat att meddela fullföljdshänvisning, vilket nu inte sker. För närvarande antingen utelämnas sådan hänvisning eller anges att talan mot beslutet inte får föras. JO:s synpunkter i frågan vore värdefulla.

Den sålunda väckta frågan angående meddelande av fullföljdshänvisning föranledde *JO Ragnemalm* att låta anteckna följande till protokollet.

Enligt 8 kap. 27 § PBL skall sökanden och den som har beretts tillfälle att yttra sig enligt 22 § och som inte fått sina synpunkter tillgodosedda av byggnadsnämnden omedelbart underrättas om innehållet i beslut, varigenom ett ärende om lov avgörs. Är det uppenbart att beslutet går honom emot, skall han även underrättas om vad han har att iakta vid överklagande av beslutet. Den som fått avslag på en bygglovsansökan skall alltså alltid erhålla fullföljdshänvisning, och detta gäller också om avslaget grundats på att det tillämnade byggnadsföretaget strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Han kan ju i sitt överklagande hävda, att företaget endast innebär sådana mindre avvikelser från planen eller bestämmelserna som avses i 8 kap. 11 § sista stycket och 12 § sista stycket PBL, och han kan givetvis också göra gällande, att byggnadsnämndens bedömning att företaget strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser är felaktig. Om bygglov beviljas, skall ägare av grannfastighet och andra, som beretts tillfälle att yttra sig enligt 8 kap. 22 § PBL, erhålla fullföljdshänvisning, om de motsatt sig att byggnadsföretaget i något hänseende kommer till utförande, och detta gäller också om byggnadsnämnden funnit, att företaget överensstämmer med detaljplan eller områdesbestämmelser eller endast inneburit mindre avvikelser av det slag som tidigare nämnts. Vid överklagande kan ju alltid göras gällande, att byggnadsnämnden gjort en felaktig bedömning. Beslutet om bygglov kan ju också överklagas på den grunden, att det strider mot PBL i något hänseende, som inte regleras i planen eller bestämmelserna, och det kan också göras gällande, att beslutet på grund av något formellt fel vid ärendehandläggningen inte tillkommit i laga ordning.

Sammanfattningsvis anser jag alltså, att byggnadsnämnden, när man meddelar beslut som ovan sagts, alltid bör meddela fullföljdshänvisning. Det får sedan ankomma på den myndighet som har att pröva överklagande av beslutet att ta ställning till frågan, om prövningen i det aktuella fallet begränsas med hänsyn till stadgandet i 13 kap. 2 § andra stycket PBL. Jag finner det dock tillrådligt, att nämnden beträffande beslut, där bygglov beviljats eller vägrats med hänvisning till detaljplan eller områdesbestäm-

meler, i samband med fullföljdshänvisningen erinrar om den begränsning i fullföljdsrätten som, såvitt här är i fråga, gäller enligt nyssnämnda bestämmelse.

Beslut att anta detaljplan har överklagats hos länsstyrelsen av flera personer i gemensam skrivelse. Sedan länsstyrelsen avslagit överklagandet, har endast den som först tecknat sitt namn på skrivelsen erhållit underrättelse om beslutets innehåll samt meddelats besvärshänvisning. Kritik har riktats mot detta förfarande

(Dnr 14-1989)

1 Bakgrund

Den 27 juni 1988 antog kommunfullmäktige i Katrineholms kommun en detaljplan för kvarteret Staren m. m. i Katrineholm. Olof Genbo, Anders Muhr och Margareta Åqvist överklagade var för sig beslutet hos länsstyrelsen i Södermanlands län. Vidare överklagades beslutet genom en gemensam skrivelse från M. Hellman jämte ytterligare 27 personer. Genom beslut den 17 oktober 1988 avslog länsstyrelsen överklagandena. Beslutet jämte besvärshänvisning sändes i rekommenderat brev med mottagningsbevis till Olof Genbo, Anders Muhr och Margareta Åqvist samt under M. Hellmans adress till "Hellman m. fl."

2 Anmälan

I en anmälan till JO framförde Olof Genbo kritik mot länsstyrelsen för att dess beslut inte delgivits samtliga klagande utan endast några få av dem. Han anförde bl.a., att beslutet inte kunde vinna laga kraft mot klagande, som inte blivit delgiven, eftersom överklagandetiden, tre veckor, skall räknas från den dag då vederbörande fått del av beslutet.

3 Utredning

3.1 Utredningsåtgärder

Genom remiss infordrades yttrande från länsstyrelsen. Remissvaret kommenterades av Olof Genbo.

3.2 Utredningens resultat

I sitt yttrande upplyste länsstyrelsen, att det ifrågavarande beslutet överklagats hos regeringen av bl. a. Olof Genbo, och anförde vidare bl. a. följande.

Alla personer som skrivit egna skrivelser till länsstyrelsen får naturligtvis

det länsstyrelsens beslut, som föranletts av skrivelsen, sänt till sig. Om däremot flera personer genom påskrivande av namnlista eller på annat sätt undertecknat samma skrivelse har länsstyrelsen ofta ansett det vara tillräckligt att skicka beslutet bara till den person vars namn står överst på skrivelsen. Länsstyrelsen har då förutsatt att denna person informerar övriga undertecknare om beslutet. Länsstyrelsen strävar efter att göra allt så enkelt och resurssnålt som möjligt utan att tumma på rättssäkerheten och hittills har länsstyrelsen ansett att det nämnda förfaringssättet är acceptabelt. Länsstyrelsen känner inte till något fall där det lett till osäkerhet om ett besluts lagakraftvinnande eller till annan olägenhet.

Den fråga Genbo väckt är för den skull ingalunda opåkallad eller ointressant. Vikten av att få en otvetydig utgångspunkt för att beräkna överklagandetid och därmed lagakraftvinnande är naturligtvis särskilt stor i ett fall som det aktuella, där en så viktig rättsverkan som genomförandetid räknas från lagakraftvinnandet. Förutom andra överklaganden har här ett 30-tal personer genom påtecknande av namnlistor överklagat kommunfullmäktiges antagandebeslut och därvid som grund åberopat samma i skrivelsens inledning angivna punkter. Länsstyrelsen har sänt sitt beslut endast till den person som står först. Det hade naturligtvis varit fullt möjligt att sända beslutet till alla med mottagningsbevis. Alternativt hade kungörelsedelgivning kunnat ge en formellt oomtvistlig utgångspunkt för lagakraftberäkning. Det är dock tveksamt om kungörelsedelgivning lett till att de personer som skrivit på namnlistorna faktiskt fått bättre vetskap om länsstyrelsens beslut.

4 Vissa rättsregler

I 5 kap. 34 § plan- och bygglagen (1987:10) fastslås såsom huvudregel att ett beslut att anta detaljplan gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft. Enligt 12 § plan- och byggförordningen (1987:383) skall länsstyrelsen, när ett beslut att anta en detaljplan vunnit laga kraft, genast utfärda ett bevis om detta, vilket skall sändas till kommunen, fastighetsbildningsmyndigheten och fastighetsregistermyndigheten.

5 Bedömning

I beslut den 15 mars 1989 uttalade *JO Ragnemalm* följande.

I ärendet har länsstyrelsen inte ifrågasatt sin skyldighet enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) att underrätta klagandena om det ifrågavarande beslutets innehåll samt meddela dem besvärshänvisning. Man har dock, såvitt gäller de besvär som anförts av flera personer genom en gemensamt undertecknad skrivelse, ansett det för fullgörande av denna skyldighet vara tillfyllest, att endast den som först tecknat sitt namn på skrivelsen erhöll underrättelse. Denna uppfattning kan jag inte dela. Det är ju bl. a. för att länsstyrelsen skall kunna utföra sitt ovan omnämnda åliggande att utfärda bevis om att beslut att anta detaljplan vunnit laga kraft, vilket ju i regel är en förutsättning för att beslutet skall börja gälla, oundgängligen nödvändigt, att man gentemot envar besvärberättigad erhåller en klar och otvetydig utgångspunkt för beräkning av honom tillkommande besvärstid, och detta torde i regel inte vara möjligt med mindre underrättelse sker genom delgivning. Jag anser således, att det var fel av länsstyrelsen att

underlåta att delge sitt beslut med M. Hellmans medparter.

Jag vill avslutningsvis säga, att jag kan ha förståelse för att ett delgivningsförfarande kan vålla svårigheter, när det gäller namnlistor med svårtydda namnteckningar utan adressangivelser. I sådana fall torde dock svårigheterna kunna bemästras genom användning av kungörsedelgivning. I förevarande fall har dock samtliga M. Hellmans medklagande tydligt angett namn och adress, och de hade, såvitt jag kan förstå, utan större omgång kunnat bli delgivna genom användande av någon form av ordinär delgivning.

Fråga om vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett vid sammanträde med byggnadsnämnd beviljat bygglov skall tillåtas gå i verkställighet

(Dnr 1481-1988)

I en anmälan till JO framförde Håkan Andersson och Marianne Ekberg klagomål mot byggnadsnämnden i Karlstads kommun angående handläggning av ett ärende om bygglov. De anförde bl. a. följande. Länsstyrelsen hade efter överklagande upphävt ett beslut av byggnadsnämnden att bevilja bygglov för tre fyrfamiljshus. Den 25 april 1988 återupptogs dock byggnationen utan förvarning. Håkan Andersson och Marianne Ekberg tog då kontakt med Bengt Lagerkvist vid byggnadsnämnden och fick besked om att nytt bygglov meddelats den 22 april 1988. Byggherren hade samma dag telefonaviserats om beslutet och meddelats att "det bara var att sätta igång". Håkan Andersson och Marianne Ekberg begärde att få en kopia av beslutet om bygglov för att kunna överklaga. Deras framställning kunde emellertid inte bifallas, då protokollet dels inte var utskrivet, dels inte var justerat. Trots att aktuella handlingar sålunda saknades överklagades beslutet den 26 april hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen tog då kontakt med byggnadsnämnden och begärde in beslutet. Av detta framgick att vissa handlingar skulle inkomma till byggnadsnämnden för granskning och godkännande, innan bygglovet började gälla.

Efter remiss avgav byggnadsnämnden ett yttrande, vilket kommenterades av Håkan Andersson och Marianne Ekberg.

I beslut i ärendet den 27 september 1988 anförde *JO Ragnemalm* bl. a. följande.

En rad olika förutsättningar måste vara uppfyllda, för att ett vid sammanträde med byggnadsnämnd beviljat bygglov skall tillåtas gå i verkställighet, dvs. få utnyttjas av beslutets adressat. Beslutet måste för det första skriftligen ha dokumenterats i ett vid sammanträdet fört protokoll. Riktigheten av protokollsanteckningen om beslutet måste för det andra ha vitsordats genom justering. Beslutet måste för det tredje ha expedierats, dvs. i skriftlig form ha tillhandahållits dem som berörs därav; enligt gällande rättskraftsprinciper kan beslutet – trots sin för adressaten gynnande karaktär – fram till denna tidpunkt ändras av beslutsmyndigheten (bygg-

nadsnämnden), varför det först då uppnår den stabilitet som erfordras för att det skall få verkställas. Innehåller bygglovsbeslutet, som i förevarande fall, särskilda villkor för att arbetena skall få påbörjas, måste dessa för det fjärde ha infriats. (Parentetiskt må nämnas att en i många sammanhang gällande femte förutsättning för besluts verkställbarhet, nämligen att beslutet också vunnit laga kraft, inte behöver iakttas beträffande bygglov.)

Klagandena har uppgett, att de fick kännedom om det den 22 april fattade beslutet om bygglov genom den kontakt de tog med Lagerkvist efter det att byggnadsarbetena återupptagits den 25 april 1988. De fick också upplysning om att byggherren på eftermiddagen den 22 april telefonaviserats om beslutet och i samband härmed fått besked om att "det bara var att sätta igång". Då klagandena bad att få kopior av beslutet, fick de till svar att detta var omöjligt, eftersom protokollet inte var utskrivet och justerat.

Jag finner, att de sålunda lämnade uppgifterna, vilka inte närmare kommenterats av byggnadsnämnden, vittnar om ett närmast häpnadsväckande beteende från nämndens sida, eftersom det vid tidpunkten för telefonaviseringen – varigenom byggherren gavs klarsignal att återuppta arbetena – över huvud inte förelåg något skriftligen dokumenterat bygglovsbeslut. Det brast sålunda redan i den grundläggande förutsättningen för att beslutet skulle kunna tillåtas gå i verkställighet och följaktligen även i samtliga de övriga, ovan angivna kraven härför. Även om byggnadsnämnden varit i den villfarelsen, att en muntlig underrättelse om vad som förevarit vid sammanträdet den 22 april, då man fattade beslut om bygglovet, varit tillräcklig för att lovet i princip skulle få utnyttjas, framstår det som ytterst märkligt, att man inte reagerade mot att byggnadsarbetena återupptogs på morgonen den 25 april, eftersom det ju då i allt fall måste ha varit uppenbart för nämnden, att de i beslutet stipulerade villkoren inte kunnat vara uppfyllda; åtgärder för att stoppa byggnationen vidtogs, såvitt framgår av utredningen, först efter påpekande från klagandena.

Felaktig tillämpning av plan- och bygglagen (PBL). Byggnadsnämnd har meddelat bygglov för uppförande av affärsbyggnad på parkmark

(Dnr 2183-1988)

Vid en på uppdrag av JO Ragnemalm verkställd inspektion av byggnadsnämnden i Täby kommun uppmärksammades att byggnadsnämnden den 10 november 1987 meddelat bygglov för byggnad på parkmark. Mot bakgrund av innehållet i 8 kap. 11 § femte stycket PBL beslöt JO inhämta yttrande från byggnadsnämnden angående den rättsliga grunden för byggnadsnämndens ifrågavarande beslut.

Efter remiss yttrade byggnadsnämnden följande.

Bygglovet avsåg återuppbyggnad av butik efter brand. Bygglov för butiken beviljades 1984-10-10 enligt byggnadslagen med dispens från gällande

stadsplan. Dispensen avsåg byggnad på parkmark. Av 14 kap 7 § 3 st PBL följer att fastighetsägaren har en principiell rätt att ersätta en genom olyckshändelse förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad om ansökan om bygglov inlämnas inom fem år från det att byggnaden förstördes. En återuppbyggnad måste dock ske i överensstämmelse med den plan som för tillfället gäller (5 kap 36 § 1 st PBL). I föreliggande fall innebär dock byggnadsnämndens beslut om dispens 1984 ett ställningstagande om ändrad markanvändning. Enligt övergångsbestämmelserna (17 kap 25 § 1 st PBL) skall i föreliggande fall äldre bestämmelser få tillämpas i fråga om såväl förfarandet som ärendets prövning i sak.

I beslut den 5 januari 1989 anförde *JO Ragnemalm* följande.

Byggnadsnämnden har åberopat 17 kap. 25 § första stycket PBL, som har följande lydelse.

Beträffande ärenden enligt byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) som byggnadsnämnden har avgjort före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas i fråga om såväl förfarandet som ärendenas prövning i sak.

Bestämmelsen tar sikte på sådana beslut av byggnadsnämnden som kan överklagas och avser att reglera ordningen för anförande av besvär samt överinstansernas besvärprövning. Bestämmelsen kan alltså inte tillämpas på ett fall som det förevarande. Byggnadsnämndens beslut har ju meddelats efter det att PBL trädde i kraft den 1 juli 1987, och nämnden har då haft att avgöra ärendet med tillämpning av PBL:s bestämmelser. Jag kan alltså inte finna annat än att byggnadsnämnden gjort en felbedömning, och att bygglov inte borde ha meddelats med mindre än att en planändring kommit till stånd.

Byggnadsnämnd har meddelat positivt förhandsbesked under förutsättning att berörd granne inte hade något att erinra. Förfarandet har befunnits inte stå i överensstämmelse med plan- och bygglagens (PBL) bestämmelser om byggnadsnämnds kommunikationsskyldighet i ärenden om lov och förhandsbesked. Tillika fråga om underlåtenhet att meddela fullföljdshänvisning

(Dnr 79-1989)

Vid en på uppdrag av *JO Ragnemalm* verkställd inspektion av byggnadsnämnden i Botkyrka kommun iaktogs, att nämnden den 11 oktober 1988 meddelat positivt förhandsbesked ifråga om bygglov för tillbyggnad av enbostadshus inom icke planlagt område under förutsättning att berörd granne inte hade något att erinra.

Med anledning av iakttagelsen antecknades följande i inspektionsprotokollet.

I 8 kap. 22 § PBL har föreskrivits bl.a., att byggnadsnämnden, innan lov meddelas, skall genom underrättelse bereda berörda sakägare m. fl. tillfälle

att yttra sig över ansökningen, om åtgärden skall utföras i ett område, som inte omfattas av detaljplan, och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser. Av 34 § fjärde stycket framgår att bestämmelsen skall tillämpas också i fråga om förhandsbesked. Den sålunda föreskrivna kommunikationsskyldigheten skall alltså ha fullgjorts, innan byggnadsnämnden får meddela beslut i ärendet, och det har inte uppställts något krav på godkännande från de kommunikationsberättigades sida, utan det är tillfyllest att de fått tillfälle att yttra sig. Om det är fråga om kompletteringsåtgärd inom ett område utan detaljplan, föreligger inte något direkt krav på att granne skall höras, men byggnadsnämnden kan givetvis ändå finna, att omständigheterna i ett visst fall är sådana att grannens inställning måste vara känd för att man skall kunna bedöma, om den tillänkta åtgärden kan medföra olägenheter för honom (se 3 kap. 2 § PBL). Även i ett sådant läge måste gälla, att kommunikering med grannen skall ha skett, innan byggnadsnämnden meddelar beslut i ärendet.

Med anledning av vad sålunda antecknats beslöt JO att inhämta yttranden från byggnadsnämnden om skälet till att förhandsbeskedet meddelats under förutsättning, att berörd granne inte hade något att erinra. Vidare beslöt JO att nämnden skulle yttra sig om anledningen till att man inte meddelat någon fullföljdshänvisning.

Efter remiss anförde byggnadsnämnden följande.

Av ansökningshandlingen framgår att den sökande haft kontakt med samtliga grannar och att de är positiva till den föreslagna tillbyggnaden. Byggnadsnämnden är medveten om att det är kommunens ansvar att höra berörda före beslut, men har utgått från att den sökandes uppgifter är riktiga. Nämndens beslut, att lov kan påräknas under förutsättning att berörd granne inte har något att erinra, bör uppfattas som ett förtydligande att det är under dessa förutsättningar som beslutet är fattat. Någon fullföljdshänvisning har inte lämnats eftersom nämnden bedömde att beslutet inte går emot den sökande.

I beslut den 13 april 1989 uttalade *JO Ragnemalm* följande.

Såsom framgår av redogörelsen i inspektionsprotokollet för gällande bestämmelser i PBL om byggnadsnämndens kommunikationsskyldighet i ett fall som det förevarande, där det tydligen inte rört sig om kompletteringsåtgärd, skall denna skyldighet ha fullgjorts, innan beslut om positivt förhandsbesked meddelas. Bestämmelserna är klara och entydiga, och de lämnar inte utrymme för någon diskretionär prövning. Jag kan således inte finna annat än att byggnadsnämndens åtgärd att lämna positivt förhandsbesked under förutsättning att berörd granne inte hade något att erinra inte står i överensstämmelse med vad som föreskrivits i PBL. Såsom framhållits i inspektionsprotokollet gäller för övrigt att det inte har uppställts något krav på godkännande, utan det är tillfyllest att de kommunikationsberättigade erhåller tillfälle att yttra sig.

Det är alltid byggnadsnämnden, som har det yttersta ansvaret för att föreskriven kommunikationsskyldighet blir fullgjord. Ingenting hindrar visserligen i och för sig att sökanden, för att förkorta handläggningstiden, själv ombesörjer detta bestyr. Detta förutsätter dock, att han frivilligt åtagit sig detta, och byggnadsnämnden har ingen befogenhet att meddela någon form av åläggande för sökanden att ombesörja kontakten med sakägarna.

När kommunikering efter frivilligt åtagande skall ombesörjas av sökanden, åligger det enligt min mening byggnadsnämnden att kontrollera, att sakägarnas inställning blir vederbörligen dokumenterad genom namnunderskrifter. Nämnden bör således inte godta, att sökanden utan något bevis om detta uppger, att sakägarna är positiva till det tillämnade byggnadsföretaget. Jag vill vidare anföra, att om det vid sökandens kontakter med sakägarna framkommer att någon är negativt inställd, och ärendet således framstår som tvistigt, det alltid är byggnadsnämndens sak att bereda vederbörande tillfälle att yttra sig och att bestämma en tid, inom vilken detta skall ske.

Jag vill slutligen tillfoga, att byggnadsnämndens åtgärd att förknippa sitt nu ifrågakarande beslut med villkor att berörd granne inte hade något att erinra borde ha föranlett, att beslutet försetts med fullföljdshänvisning. Villkoret innebar nämligen enligt min mening en sådan begränsning av förhandsbeskedets giltighet att det måste anses uppenbart, att beslutet delvis gick sökanden emot.

Vid tveksamhet om en framställning till byggnadsnämnd skall tolkas som en begäran om upplysningar eller som en ansökan om förhandsbesked bör sökanden tillfrågas om han vill ha ett formellt förhandsbesked, vilket, till skillnad mot upplysningar, är avgiftsbelagt

(Dnr 295-1989)

1 Anmälan

I en anmälan till JO den 3 februari 1989 klagade Stellan Rollenhagen över att han ännu inte hade fått något definitivt svar från byggnadsnämnden i Haninge kommun angående möjligheten att uppföra ett bostadshus på fastigheten Dalarö 5:9, oaktat han sedan 1986 såväl skriftligen som muntligen gjort ett flertal framställningar i saken.

2 Utredning

2.1 Utredningsåtgärder

Genom remiss infordrades yttrande från byggnadsnämnden. Som svar på remissen åberopade byggnadsnämnden innehållet i en av stadsbyggnadskontoret upprättad tjänsteskrivelse. Remissvaret kommenterades av Stellan Rollenhagen.

2.2 Utredningens resultat

I den av byggnadsnämnden åberopade tjänsteskrivelsen lämnade stadsbyggnadskontoret följande redogörelse.

1986-10-23 har Stellan Rollenhagen begärt förhandsbesked angående nybyggnad av enbostadshus.

1986-11-11 har stadsbyggnadskontoret skriftligen redogjort för plansituationen och meddelat att bygglov inte kunde tillstyrkas i avvaktan på pågående planläggning.

1987-01-16 har ärendet avförts med hänvisning till stadsbyggnadskontorets skrivelse 1986-11-11.

1987-10-05 har ny ansökan om förhandsbesked inkommit.

1987-10-23 har stadsbyggnadskontoret skriftligen meddelat sökanden att förutsättningar för bygglov inte fanns då detaljplanen inte vunnit laga kraft och alltså utbyggnad av reningsverk och ledningssystem inte kunnat påbörjas. Rollenhagen har i skrivelsen uppmanats att meddela före en angiven tid om han önskar att byggnadsnämnden skall behandla ärendet. Han har också uppmanats att ta kontakt med kontoret under 1988 för att få information om planläget m. m.

1987-11-11 och 1987-11-14 har Rollenhagen inkommit med kommentarer till stadsbyggnadskontorets skrivelse. Brevet innehåller inte någon begäran att ärendet skall prövas av byggnadsnämnden.

1988-01-14 har ärendet avförts med hänvisning till stadsbyggnadskontorets skrivelse 1987-10-23. Detta har meddelats sökanden i skrivelse från stadsbyggnadskontorets kansliavdelning samma dag. I skrivelsen påpekas att Rollenhagen kan inkomma med ny ansökan när förutsättningar för bygglov föreligger.

1989-02-27 och 1989-03-06 har Rollenhagen inkommit med ny ansökan om förhandsbesked. Han begär också att ärendet snarast skall behandlas av byggnadsnämnden.

Stadsbyggnadskontoret har för avsikt att ta nya kontakter med berörda förvaltningar och därefter ta upp ärendet till behandling vid nästa sammanträde med byggnadsnämnden.

3 Bedömning

I beslut den 13 april 1989 uttalade *JO Ragnemalm* följande.

Det kan många gånger vara vanskligt att avgöra, om en framställning till byggnadsnämnden skall tolkas som en begäran om upplysningar enligt 11 kap. 2 § första stycket plan- och bygglagen (PBL) eller som en begäran om förhandsbesked enligt 8 kap. 34 § PBL. Det är därför i tveksamma fall välbetänkt att sökanden tillfrågas, om han vill att saken skall behandlas av byggnadsnämnden. Så har också skett här, och Stellan Rollenhagens svar har enligt stadsbyggnadskontorets uppfattning inte innefattat någon begäran om prövning av byggnadsnämnden. Det kan i sammanhanget påpekas, att upplysningar är kostnadsfria, medan ett beslut om förhandsbesked är avgiftsbelagt, och det kan därför ibland vara förmånligt för sökanden att nöja sig med upplysningar om möjligheten att bebygga en viss fastighet och avstå från att begära en formell prövning av byggnadsnämnden. Mot bakgrund av det sagda anser jag mig inte kunna särskilt kritisera stadsbyggnadskontoret för att man underlät att tillse att ärendet blev föremål för beslut av byggnadsnämnden. Sedan Stellan Rollenhagen numera, efter *JO*-anmälan, i skrivelser till stadsbyggnadskontoret klart och tydligt begärt, att han önskar att ärendet skall behandlas av byggnadsnämnden, har kontoret för övrigt omedelbart vidtagit åtgärder för att efterkomma denna begäran.

Kommunikationsväsendet

Televerkets nummerupplysningstjänst har ansetts innefatta en särskild form av service, skild från den som lämnas enligt sekretesslagens och förvaltningslagens regler. Till följd härav har anmärkning inte ansetts kunna riktas mot verkets beslut om avgiftsuttag

(Dnr 573, 591, 617, 648, 770, 799, 854, 855-1989)

Sedan televerket beslutat, att nummerupplysningstjänsten – liksom tidigare namnupplysningstjänsten – fr.o.m. den 1 april 1989 skulle vara belagd med en särskild avgift, anfördes från olika håll klagomål häröver hos JO.

I anmälningarna ifrågasattes genomgående, huruvida den aktuella avgiftsbeläggningen var förenlig med de i 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) intagna föreskrifterna om myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter ur allmänna handlingar. I några anmälningar åberopades också förvaltningslagens (1986:223) regler om myndigheternas service-skyldighet. En för flera anmälare gemensam synpunkt var vidare, att den årligen distribuerade telefonkatalogen inte eller endast med svårighet kunde utnyttjas av synskadade och andra grupper av handikappade personer.

Efter remiss avgav televerket yttrande i saken. Anmälarna bereddes tillfälle att yttra sig över vad televerket anförde. Därvid inkom Synskadades Riksförbund och Handikappförbundens Centralkommitté med yttranden.

I sitt yttrande anförde televerket bl. a. följande.

Televerket har sedan länge tillhandahållit såväl en nummerupplysningstjänst som en namnupplysningstjänst. Nummerupplysningstjänsten, som före den 1 april 1989 inte betingade någon särskild avgift utöver den vanliga samtalsavgiften, innebär att verket per telefon lämnar upplysning om telefon- eller telefaxnumret till en viss abonnent. Namnupplysningstjänsten, som sedan den 1 september 1979 varit belagd med en särskild avgift, innebär på motsvarande sätt att uppgift lämnas om vem som har ett visst telefon- eller telefaxnummer.

Från och med den 1 april 1989 är de båda tjänsterna sammanslagna och har ett gemensamt telefonnummer. Sammanslagningen innebär bl. a. att även nummerupplysningen beläggs med en särskild avgift. Att mycket starka skäl fanns för införandet av denna avgift framgår av bifogade PM 1988-11-01.

Nummerupplysningen är en personlig teletjänst som Televerket tillhandahåller inom ramen för de uppgifter för verksamheten som verket ålagts av statsmakterna (jfr prop. 1988/89:100 Bil. 8 s. 154, 159 och 1 § förordningen (1988:348) med instruktion för televerket). Liksom för teletjänster i övrigt skall affärsmässiga principer tillämpas, vilket innebär att verkets kostnader skall täckas med intäkter från den som utnyttjar tjänsterna. I princip skall varje tjänst bära sina egna kostnader (a. prop. s. 155). Den rent praktiska innebörden av nummerupplysningstjänstens utformning är att kunderna inom loppet av några tiotal sekunder kan få en

nummerupplysning när som helst på dygnet alla årets 365 dagar. Detta möjliggörs med en personalstyrka på 3.500 stycken.

Televerkets rätt att fastställa villkor och avgifter inom olika verksamhetsområden framgår av 4 § teleförordningen (1985:765). — — —

Televerket kan inte finna att sekretesslagens bestämmelser utgör hinder mot att uppgift i vissa fall lämnas ut mot avgift. Inte heller torde förvaltningslagen eller serviceförordningen utgöra något hinder mot detta.

Televerket vill framhålla, att nummerupplysningstjänsten inte i första hand skall ses som ett tillhandahållande av uppgifter ur allmän handling med stöd av och för de ändamål som upp bärs av de offentlighetsreglerna om myndigheternas upplysnings- och serviceskyldighet. Det är i stället fråga om en teletjänst som Televerket tillhandahåller inom ramen för sina av regering och riksdag fastställda uppgifter och som det åligger Televerket att driva på ett affärsmässigt sätt.

Tillhandahållandet av nummerupplysningstjänsten innebär inte heller någon begränsning av allmänhetens rätt att på annat sätt än genom utnyttjandet av tjänsten få upplysningar om abonnenters telefonnummer. Sådana upplysningar lämnas då i enlighet med 15 kap. 4 § sekretesslagen och uppgiftslämnandet är föremål för de begränsningar som anges i lagrummet, bl. a. att ett utlämnande kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.

De uppgifter som omfattas av namnupplysnings- och nummerupplysningstjänsterna sprids för övrigt gratis av Televerket genom utsändande av telefonkataloger till alla abonnenter. — — —

I beslut den 20 juni 1989 anförde *JO Ragnemalm* följande.

Televerkets beslut om särskilt avgiftsuttag för nummerupplysning har i anmälningarna ifrågasatts mot bakgrund av gällande föreskrifter om uppgiftslämnande i sekretesslagen och förvaltningslagen. Då den grundläggande frågan är, huruvida nummerupplysningstjänsten är en form av sådan, i dessa lagar reglerad service eller en därifrån avvikande funktion, skall jag beträffande några centrala moment lämna en kort karakteristik av de olika rättsliga instituten. Jag finner det naturligt att inledningsvis också peka på grundlagsstadgandena om tillgången till allmänna handlingar.

Tryckfrihetsförordningen (TF) tillerkänner envar rätt att "genast eller så snart det är möjligt" på stället — dvs. i myndighetens lokaler — ta del av *en allmän handling*, som inte är föremål för sekretess. Önskas i stället avskrift eller kopia av sådan handling, skall en begäran härom i princip "skyndsamt" villfaras. I det förra fallet sker utlämnandet kostnadsfritt, medan det i det senare är beroende av att fastställd avgift erlägges (2 kap. 12 — 13 §§).

Sekretesslagens bestämmelser om skyldighet för myndighet att på begäran av enskild lämna ut *uppgift ur allmän handling* (15 kap. 4 § första stycket) kräver inte en lika hög servicenivå som då fråga är om utlämnande av allmän handling enligt 2 kap. TF. Uppgift ur sådan handling skall lämnas ut i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess "eller av hänsyn till arbetets behöriga gång". Myndighets åliggande att lämna upplysningar per telefon torde t. ex. "inte behöva uppfyllas fullt ut lika snabbt som skyldigheten att lämna ut allmän handling" (Corell m. fl., Sekretesslagen, 2 u. 1985, s. 401). Till skillnad från 2 kap. TF saknas

här bestämmelser om möjlighet att ta ut avgifter. Uttalanden i lagförarbetena synes emellertid utgå från att rätten till muntlig – till skillnad från skriftlig – upplysning är "ovillkorlig" i den meningen, att den inte får förbindas med krav på särskild avgift. I specialmotiveringen till det aktuella stadgandet framhålles nämligen att "bestämmelsen inte ger den enskilde någon ovillkorlig rätt till skriftligt svar. Bestämmelsen utgör alltså inte hinder mot föreskrifter som innebär att skriftlig uppgift i vissa fall lämnas endast mot avgift. Som exempel på sådana föreskrifter kan nämnas reglerna om bevis av olika slag enligt expeditionskungörelsen" (prop. 1979/80:2 Del A s. 361).

Förvaltningslagens allmänna stadgande om myndighets skyldighet att lämna enskild service i form av bl.a. *upplysningar* i frågor, som rör myndighetens verksamhetsområde (4 §), innefattar klara reservationer beträffande åliggandets omfattning: "Hjälp skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet". Att sådan allmän service normalt skall lämnas kostnadsfritt är självklart och understryks också i lagens förarbeten, som dock erinrar om att det kan finnas "författningsstöd för att ta ut en avgift i exempelvis myndighetens instruktion eller expeditionskungörelsen" (prop. 1985/86:80s. 60).

Televerkets nummerupplysningstjänst innefattar, sådan den beskrivits av verket, något annat och mera än lämnande av uppgifter ur allmänna handlingar enligt reglerna i 15 kap. 4 § sekretesslagen; att tjänsten sträcker sig vida utöver vad som följer av förvaltningslagens serviceregler är uppenbart. Av televerkets remissvar framgår sålunda att en betydande särskild personalstyrka avdelats för ändamålet, att upplysningarna lämnas under hela dygnet och att kunderna erhåller ett omedelbart svar. Enligt min mening måste det med hänsyn härtill anses röra sig om en särskild funktion, klart separerad från de allmänna serviceplikter som generellt åligger myndigheterna enligt bestämmelserna i sekretesslagen och förvaltningslagen; jag noterar i sammanhanget också, att televerket förklarat sig vid sidan av nummerupplysningstjänsten lämna uppgifter om abonnents telefonnummer enligt de beträffande servicegrad mindre långtgående bestämmelserna i 15 kap. 4 § sekretesslagen.

Vad gäller de nu beslutade avgifterna är att beakta att televerket – till skillnad från flertalet myndigheter – erhåller täckning för sina driftskostnader genom avgiftsuttag och inte genom skattemedel, och att varje tjänst i princip skall bära sina kostnader (se t. ex. prop. 1988/89:100 Bil. 8 s. 14, 17). Bemyndigande för verket att fastställa villkor och avgifter inom sina olika verksamhetsområden – i den mån regeringen inte förbehållit sig beslutanderätten – finns i 4 § teleförordningen (1985:765; senast ändrad 1988:1177). Jag kan inte finna, att televerket genom att med stöd av detta bemyndigande avgiftsbelägga den särskilda nummerupplysningstjänsten från rättslig synpunkt handlat felaktigt.

Anställningsfrågor

Yrkesinspektionen har i ärende om förhandsgranskning av ansökningshandlingar för bygglov underlåtit att kontrollera om arbetstagarna fått tillfälle att yttra sig över ansöknings-

(Dnr 30-1989)

JO Ragnemalm inspekterade yrkesinspektionen i Umeå distrikt den 7 december 1988. I protokoll beträffande inspektionen upptogs bl. a. följande.

2.4 24—6564. Sävar Wärdshus. Förhandsbedömning i samband med byggnadslovsansökan/ventilation. Yrkesinspektionen avgav utlåtande i ärendet den 18 mars 1987. — Enligt 55 § 4 mom i den då ännu gällande byggnadsstadgan (1959:612) skulle — i ärende som gällde ansökan om bygglov för byggföretag som avsåg arbetslokal eller personalrum för verksamhet vari arbetstagare skulle användas till arbete för arbetsgivares räkning — utlåtande företes från yrkesinspektionen om företagets lämplighet från arbetarskyddssynpunkt. I sådant utlåtande skulle enligt 17 § arbetsmiljuförordningen anges om skyddsombud, skyddskommitté eller organisation, som företrädde arbetstagarna, hade fått tillfälle att yttra sig över förslaget. Denna ordning har i princip oförändrad överförs till att gälla enligt plan- och bygglagen (PBL). — Av utlåtandet den 18 mars 1987 framgår inte om bestämmelsen i 17 § arbetsmiljuförordningen beaktats.

I anledning av iakttagelsen beslöt JO att inhämta yttrande från yrkesinspektionen angående ärendets handläggning.

Yrkesinspektionen anförde i yttrande följande.

Ärendet gällde en förhandsbedömning i samband med granskning av ventilationshandlingar för ombyggnad av ny ventilationsanläggning. Yrkesinspektionen avgav utlåtande i ärendet den 18 mars 1987. JO anmärker att det inte framgår av utlåtandet om bestämmelsen i 17 § arbetsmiljuförordningen iakttagits.

Den anmärkning som framförts är riktig. Yrkesinspektionen har i detta fall inte kontrollerat om arbetstagarna beretts tillfälle att yttra sig. Strikt formellt skall företrädare för arbetstagarna beredas tillfälle att yttra sig även över anordningar till arbetslokal och personalrum i samband med bygglovsprövning. Yrkesinspektionens erfarenhet är dock den att skyddsombud och andra företrädare för arbetstagare har svårt att tolka och värdera ventilationsritningar då de oftast är tekniskt komplicerade. Yttrande i denna del inkommer ytterst sällan.

Upplyningsvis kan nämnas att byggnadsnämnden ofta beviljar bygglov innan ventilationsritningar insänts. Yrkesinspektionen lämnar i sådana fall separat utlåtande till den byggnadslovssökande när och om ventilationsritningar inkommer. I samband med granskning av de ritningar som ligger till grund för huvudprövning av bygglovet kontrollerar yrkesinspektionen regelmässigt om företrädare för arbetstagarna beretts tillfälle att yttra sig. Beträffande separat granskning av ventilationsanläggningar har dock efter hand en praxis utvecklats vid detta och andra distrikt att kontroll av att personalen beretts tillfälle att yttra sig endast utförs för

större arbetsställen och där det är känt att teknisk kompetens finns.

I föreliggande ärende rör det sig om ett så litet arbetsställe att skyddsombud saknas. Yrkesinspektören har handlagt ärendet enligt gällande praxis.

I en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad promemoria konstaterades att den praxis som yrkesinspektionen redogjort för inte var förenlig med bestämmelserna i 8 kap. 30 § PBL och 17 § arbetsmiljöförordningen. Mot den bakgrunden, och då i yttrandet angivits att ordningen tillämpades inom flera yrkesinspektionsdistrikt, beslöts att inhämta arbetarskyddsstyrelsens synpunkter i frågan.

Arbetarskyddsstyrelsen anförde i yttrande följande (det i yttrandet omnämnda tjänstemeddelandet är utelämnat).

När yrkesinspektionen avger yttrande i byggnadslovsärenden skall inspektionen enligt 17 § arbetsmiljöförordningen ange om skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över ansökningen. I normalfallet bereder detta krav inte några problem. Om det finns en skyddskommitté på det aktuella arbetsstället är det naturligt att det i första hand är den som avger yttrandet. Om skyddskommitté saknas brukar det i stället vara något av skyddsombuden som yttrar sig.

Ibland kan situationen vara sådan att det inte finns vare sig skyddskommitté eller skyddsombud. Detta kan t. ex. bero på att det ännu inte är klart vilket företag som skall använda lokalerna eller på att företaget är så litet att det inte har gått att finna något lämpligt skyddsombud. I sådana fall vet man dock i allmänhet ändå vilken typ av verksamhet som skall bedrivas i lokalerna. Yttrande kan då avges av den fackliga organisation som normalt brukar företräda arbetstagarna i den aktuella branschen.

Lagstiftningen har emellertid även räknat med möjligheten av att det vid tidpunkten för byggnadslovsprövningen kan vara okänt vilken verksamhet som skall bedrivas i lokalerna. Det kan då vara faktiskt omöjligt att få något yttrande från arbetstagarparten. För denna situation finns särskilda regler i 17 § sista meningen samt 1 § andra stycket arbetsmiljöförordningen.

Den arbetsmetod som nämns i förarbetena till bestämmelserna om förhandsgranskning (arbetsmiljöutredningens betänkande SOU 1972:86; Bättre arbetsmiljö, sid 228) kan eventuellt användas i de fall då det visserligen är klart vilket företag som skall arbeta i lokalerna men där arbetstagarna inte är fackligt organiserade och det följaktligen inte finns någon organisation som företräder dem. Utredningen säger här att yrkesinspektionen kan inhämta arbetstagarpartens synpunkter vid genomgång på arbetsstället av förslaget och anteckna detta i sitt granskningsutlåtande.

Det torde kunna förekomma även andra situationer där det är praktiskt svårt eller omöjligt att uppfylla kraven på att arbetstagarparten fått tillfälle att yttra sig. Ytterst blir det i dessa fall byggnadsnämnden som med hänsyn till omständigheterna får avgöra om bygglov ändå kan beviljas.

Arbetarskyddsstyrelsen har berört hithörande frågor i ett tjänstemeddelande nr 5/84 med titeln Yrkesinspektionens förhandsbedömning. Frågan om arbetstagarpartens yttrande berörs där i punkterna 7.3 och 7.4. Ett ex av tjänstemeddelandet bifogas.

I det aktuella fallet synes det emellertid inte vara fråga om svårigheter av det slag som nu berörs. I stället synes det handla om att yrkesinspektionen bedömt ett yttrande från arbetstagarparten som mindre meningsfullt eftersom yrkesinspektionen antagit att denna part inte skulle förstå de ritningar som var aktuella. Något stöd för en sådan ståndpunkt finns enligt styrel-

sens uppfattning inte. Det ankommer inte på yrkesinspektionen att bedöma den tekniska kompetensen hos skyddskommittéer, skyddsombud och andra fackliga förtroendemän och än mindre att anpassa föreskrivna handläggningsåtgärder därefter. Naturligtvis kan kompetens att bedöma komplicerade ventilationsritningar mycket väl finnas bland de angivna personerna. Skulle så inte vara fallet har de möjlighet att om de så önskar få stöd från regionalt eller centralt placerade experter inom sina organisationer.

Styrelsen känner inte till någon praxis av den innebörd som inspektionen angivit i sitt yttrande annat än i samband med frivillig granskning på arbetsgivarens initiativ. Även i sådana fall är dock verkets policy att arbetstagarparten skall ges tillfälle att yttra sig. Styrelsen utgår från att samtliga distrikt följer gällande bestämmelser i 17 § arbetsmiljöförordningen då dessa är tillämpliga, såsom är fallet när det gäller byggnadslovsprövning.

Om närmare upplysningar skulle behövas i sistnämnda fråga torde de få inhämtas genom förfrågan hos samtliga inspektionsdistrikt. Den utsatta remisstiden har dock inte medgivit sådana åtgärder.

Detta ärende har avgjorts av generaldirektören Andersson i närvaro av tillsynschefen Holm, byråchefen Lindh, föredragande, samt tf byråchefen Ragnar Andersson.

I beslut den 10 maj 1989 anförde *JO Ragnemalm* följande.

Jag kan i allt ansluta mig till den uppfattning arbetarskyddsstyrelsen redovisat beträffande tillämpningen av de här aktuella bestämmelserna. Den handläggningsordning som yrkesinspektionen i Umeå distrikt tillämpar på denna punkt är således inte godtagbar. Saken är nu uppmärksammas, och jag förutsätter, att inspektionen fortsättningsvis kommer att beakta vad som ovan anförts.

Tillsättning av långtidsvikariat har försenats på grund av arbetsgivares dröjsmål att ställa sig till förfogande för MBL-förhandling i saken. Handlingarna i ärendet har överlämnats till besvärsmyndigheten först cirka fyra månader efter det att tillsättningsbeslutet överklagats

(Dnr 1256-1988)

Ester Löthman är anställd vid högskolan i Luleå som högskoleadjunkt inom institutionen Metodik och naturorienterade ämnen. Den 17 juni 1987 ledigförklarade högskolan ett långtidsvikariat som högskoleadjunkt i pedagogik/psykologi inom lärarutbildningarna. Ester Löthman sökte vikariatet. Bland övriga sökande fanns Leif Strandberg. Denne kom att i olika omgångar förordnas på den aktuella tjänsten. Genom beslut av högskolan den 16 november erhöll Leif Strandberg förordnande till vikariatstidens slut den 30 juni 1988. Den 16 december överklagade Ester Löthman detta beslut hos universitets- och högskoleämbetet, UHÄ, som avgjorde besvärärendet den 18 maj 1988. Därvid föreskrev UHÄ, att Ester Löthman skulle förordnas på tjänsten.

Ester Löthman gjorde hos JO bl. a. gällande, att högskolan på olika sätt medvetet fördröjt handläggningen av tjänstetillsättningsärendet. Hon ansåg, att hon därigenom i praktiken förmenats rätten att inneha den tjänst hon sökt och bort förordnas på.

Efter remiss avgav högskolan i Luleå yttrande, som Ester Löthman kommenterade. Därvid åberopade hon även innehållet i två skrifter från företrädare för Sveriges Lärarförbund till JO i ärendet.

Ester Löthman lämnade i sin anmälan en redogörelse för högskolans handläggning av tjänstetillsättningsärendet. Högskolan invände inte mot redogörelsen, av vilken framgick bl. a. följande.

Tjänstetillsättningsgruppen inom institutionen Pedagogik och samhälle föreslog den 4 augusti Leif Strandberg till innehavare av vikariatet. I anledning av förslaget begärdes och genomfördes facklig förhandling på lokal nivå utan att enighet kunde nås. Central förhandling påfordrades den 21 augusti. Först efter flera påstötningar från fackets regionala ombudsman bestämdes tid för sådan förhandling. Efter att ha flyttats fram på arbetsgivarens begäran genomfördes förhandlingen den 2 november utan att enighet kunde nås. Den 16 november förordnades Leif Strandberg på tjänsten för återstoden av vikariatstiden.

Den 16 december överklagade Ester Löthman tillsättningsbeslutet av den 16 november. I skrivelse till UHÄ den 5 februari 1988 anförde högskolan bl. a. följande.

”Hur ska vi betrakta Esther Lötman's ansökan och överklagande? Ska vi betrakta hennes ansökan som en sådan eller som en intresseanmälan för andra arbetsuppgifter? Om den ska ses som en intresseanmälan har då Ester Löthman då rätt att överklaga Högskolans beslut att anställa en annan på det utlysta långtidsvikariatet?”

Till skrivelsen fogades inte några handlingar i ärendet.

Den 1 mars översändes handlingarna i ärendet till UHÄ. Från högskolans sida gjordes därvid gällande, att ärendet gällde en fråga om arbetsfördelning, då Ester Löthman redan innehade annan adjunktstjänst vid högskolan. Något eget yttrande bifogades inte, utan högskolan bad att få återkomma, om UHÄ skulle finna, att Ester Löthman hade rätt att överklaga.

I skrivelse den 24 mars anförde UHÄ bl. a. följande.

”Det är UHÄs uppfattning att Löthman har rätt att överklaga beslutet. Lötman's tjänst i lågstadiets metodik och tjänsten i pedagogik/psykologi är inte kompatibla vare sig till tjänsternas ämnesinnehåll eller till de fordringar som kan ställas på innehavarna. Det är fråga om två skilda tjänster. I likhet med övriga sökande till tjänsten är det under sådana förhållanden Löthman obetaget att överklaga.”

Sedan högskolan i mitten av april avgivit yttrande över besvaren till UHÄ och Ester Löthman den 2 maj kommenterat vad högskolan anfört, avgjorde UHÄ ärendet den 18 maj. I beslutet föreskrev UHÄ, att Ester Löthman skulle förordnas på tjänsten. Vikariatstiden löpte ut den 30 juni. — Ärendet hos högskolan hade i allt väsentligt handlagts av dess personalchef Eva Vikström-Dalhielm.

Högskolan beklagade i remissyttrandet till JO inledningsvis, att handläggningen av ärendet dragit ut på tiden. Som en av orsakerna till detta pekade högskolan på att akuta personalproblem förekommit vid högskolans centrala förvaltning under 1987 och 1988. Bl. a. hade flera högre tjänstemän sjukskrivits i olika omgångar till följd av den dåliga arbetsmiljön. För att belysa problemen ingav och åberopade högskolan ett beslut av arbetsdomstolen den 16 oktober 1987. Detta beslut innebar, att högskolans förvaltningschef omedelbart skulle avstängas från sitt arbete vid förvaltningen.

Vidare kommenterade högskolan i sitt yttrande på två punkter Ester Löthmans redogörelse för ärendets handläggning:

1. Orsaken till att de centrala förhandlingarna inte genomfördes tidigare än vad som skedde står att finna i vad som ovan beskrivits vad avser företagsläkarens sjukskrivning av personalchefen. Med tanke på detta bör nog inte Eva Vikström-Dahlhielm lastas för denna tidsutdräkt. Ansvar för detta åvilar snarare den då tjänstgörande förvaltningschefen.

2. Beträffande Vikström-Dahlhielms kontakter med UHÄ februari 1988 bör noteras följande.

Under januari månad kontaktade Vikström-Dahlhielm UHÄs byrå för förvaltnings- och personalärenden per telefon för att få ett direkt svar på hur vi skulle betrakta Löthmans ansökan. Handläggande tjänsteman inom byrån bad oss att till UHÄ inkomma med en skriftlig förfrågan. Detta gjorde vi den 5 februari 1988. Under februari månads senare hälft ombads vi att till UHÄ sända in samtliga handlingar i ärendet, vilket vi även gjorde omgående.

Att UHÄs enhet för förvaltnings- och personalärenden dels bad oss att skriftligen begära ett svar på vår fråga samt dels även bad oss skicka in samtliga handlingar i ärendet visar enligt vårt förmenande på att våra frågor var berättigade i syfte att handlägga ärendet på ett rätt och riktigt sätt.

Sveriges Lärarförbunds företrädare bekräftade i de av Ester Löthman åberopade skrifterna hennes uppgifter om att tidsutdräkten innan de fackliga centrala förhandlingarna kom till stånd enbart berott på högskolans agerande. De fackliga företrädarna framhöll som sin uppfattning i den delen, att fördröjningen var helt oacceptabel och att förbundet därför övervägt att vidta rättsliga åtgärder i anledning av förhandlingsvägran. Enligt deras åsikt hade högskolans agerande i tillsättningsärendet över huvud präglats av en önskan att fördröja det slutliga avgörandet i saken.

I beslut den 24 november 1988 gjorde *JO Ragnemalm* följande bedömning.

Det är lätt att förstå Ester Löthmans missnöje med tjänstetillsättningsärendets handläggning. När UHÄ avgjorde ärendet slutligt, hade det gått närmare ett år sedan långtidsvikariatet ledigförklarades; dessutom hade vikariatstiden i det närmaste löpt ut.

På två centrala punkter har högskolans befattning med tjänstetillsättningsärendet varit direkt anmärkningsvärd.

För det första gäller det handläggningen av Sveriges Lärarförbunds framställning om centrala förhandlingar enligt medbestämmandelagen. MBL.

En arbetstagarorganisation har enligt MBL en vidsträckt rätt att påkalla, att arbetsgivaren förhandlar med organisationen, innan han fattar beslut i viss fråga, som rör medlem i organisationen. Uppnås inte enighet vid sådan förhandling med lokal arbetstagarorganisation, är arbetsgivaren skyldig att på begäran även förhandla med central arbetstagarorganisation. Så skedde i detta fall.

Ester Löthman har oemotsagd hävdad, att det uteslutande berott på högskolan, att det tog drygt två månader från framställningen om central förhandling tills denna genomfördes. Hennes påstående på den punkten vinner stöd i den utredning hon åberopat.

MBL innehåller bestämmelser om vad parterna, dvs. arbetsgivaren eller hans organisation å ena sidan och arbetstagarorganisationen å andra sidan, har att iaktta i anledning av en sådan framställning. Vidare kan mera detaljerade regler föreligga på den punkten till följd av frivilliga överenskommelser på lokal eller central nivå. Part som bryter mot bestämmelse i MBL eller mot kollektivavtal kan bli skadeståndsskyldig. En tvist om sådan skyldighet handläggs enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

Som framgått av det nu sagda kan frågor, som gäller parternas inbördes skyldigheter i anledning av en framställning om central förhandling, bli föremål för prövning i de ordinarie instanserna. Vid sådant förhållande är det normalt inte en uppgift för JO att granska vad som förekommit hos en myndighet på den punkten. Vidare förhåller det sig så, att det i utredningen här inte blivit klarlagt, vilka tidsfrister m. m. högskolan haft att iaktta i anledning av förhandlingsframställningen. Det saknas därför nödvändiga förutsättningar för att, med frångående av huvudregeln, pröva om högskolan uppfyllt sina skyldigheter visavi Sveriges Lärarförbund i denna del.

Frågan har emellertid också en annan dimension. Tidsutdräkten innan den centrala förhandlingen kom till stånd fick till följd, att den tid som långtidsvikariatet ursprungligen avsåg blev förkortad. Det är givet, att sökande till en sådan tidsbegränsad tjänst har rätt att förvänta sig, att den tillsätts före vikariatstidens början eller i vart fall snarast möjligt därefter.

Högskolan har som skäl för dröjsmålet med genomförandet av den centrala förhandlingen åberopat djupgående personalproblem, som bl. a. fått till följd, att vissa i tjänstetillsättningsärendet inblandade tjänstemän tidvis varit sjukskrivna. Enligt min mening kan emellertid denna förklaring inte försvara tidsutdräkten fullt ut. En central förhandling av det aktuella slaget är ju knappast av särskilt komplicerad natur. Det borde ha varit möjligt för högskolan att betydligt snabbare verka för att den begärda förhandlingen skulle komma till stånd. Om det ansetts nödvändigt, kunde ju personalchefen ha ersatts av annan företrädare för högskolan, särskilt med hänsyn till ärendets tämligen enkla beskaffenhet. Jag anser följaktligen, att högskolan inte kan undgå kritik för långsam handläggning av tjänstetillsättningsärendet i denna del.

Den andra punkten gäller högskolans befattning med Ester Löthmans besvärslaga.

Enligt 23 § förvaltningslagen skall besvärslaga inges till den myndighet som har meddelat beslutet inom tre veckor från den dag klaganden fick del av detta. I 24 § stadgas att den myndighet som meddelat beslutet skall

pröva om besvärslagan kommit in till myndigheten i rätt tid. Om den kommit in för sent, skall den — med vissa undantag — avvisas. Om besvärslagan inte avvisas, skall den enligt 25 § tillsammans med övriga handlingar i ärendet överlämnas till den myndighet som skall pröva överklagandet. Det ankommer därefter på denna att bl. a. pröva, om den som överklagar beslutet har besvärsrätt (jfr t. ex. Hellners/Malmqvist Nya förvaltningslagen, 1987, s. 292). Förvaltningslagen anger inte någon bestämd frist inom vilken den beslutande myndigheten skall överlämna handlingarna i ärendet till överinstansen. Det är dock självklart, att detta skall ske utan onödigt dröjsmål (jfr a. a. s. 314).

Ester Löthmans besvärsskrift har inte företetts i JO-ärendet. Jag utgår emellertid från att den var utformad på sådant sätt att det framgick att hon avsåg att överklaga tillsättningsbeslutet den 16 november; i högskolans ovan citerade skrivelse till UHÄ den 5 februari talas om Ester Löthmans ansökan "och överklagande".

Som framgår av de ovan redovisade bestämmelserna i förvaltningslagen skulle högskolans befattning med Ester Löthmans besvärslaga ha in-skränkt sig till en prövning av om den inkommit i rätt tid. Därefter skulle denna jämte handlingarna i ärendet utan dröjsmål ha överlämnats till besvärsmyndigheten, dvs. UHÄ. Så skedde emellertid inte. Högskolan inledde i stället en diskussion med UHÄ angående Ester Löthmans klagorätt. Agerandet uppvisar en anmärkningsvärd brist på förtrogenhet med de grundläggande förvaltningsrättsliga bestämmelserna i denna del. Som en direkt följd av denna högskolans åtgärd inkom handlingarna till UHÄ cirka fyra månader senare än som eljest skulle varit fallet. Detta är naturligtvis helt oacceptabelt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Ester Löthman som en direkt följd av högskolans agerande i det närmaste betagits möjligheten att få tjänstgöra på vikariatet. På två punkter har högskolan agerat direkt felaktigt. Det gäller dels dröjsmålet med att ställa sig till förfogande för central förhandling i tillsättningsärendet, dels åtgärden att ifrågasätta Ester Löthmans klagorätt beträffande tillsättningsbeslutet den 16 november i stället för att — efter kontroll av att besvärstiden iakttagits — direkt överlämna handlingarna till UHÄ. Även om utredningen inte givit belägg för att dessa åtgärder medvetet vidtagits för att fördröja den slutliga handläggningen av tillsättningsärendet, ser jag allvarligt på det som förevarit. Mot bakgrund av att högskolan haft stora personalproblem, och då jag utgår ifrån att erforderliga åtgärder nu vidtas för att förhindra en återupprepning av det inträffade, låter jag dock saken bero med den allvarliga kritik som ligger i vad jag ovan anfört.

Kyrkliga ärenden

Medlemskap i svenska kyrkan vid förvärv av svenskt medborgarskap. Kritik av regelsystemet

(Dnr 657-1987)

I Bakgrund

9 § religionsfrihetslagen (1951:680) har följande lydelse:

Den som förvärvat svenskt medborgarskap och ej tillhör svenska kyrkan skall, utan särskild ansökan, anses upptagen i kyrkan, om han är evangelisk-luthersk trosbekännare; dock skall vad nu sagts ej gälla, om han hos pastor i den församling, där han är kyrkobokförd, anmält att han icke vill inträda i kyrkan.

9 § medborgarskapskungörelsen (1969:235) har följande lydelse:

Är den som förvärvat svenskt medborgarskap evangelisk-luthersk trosbekännare, skall meddelande härom lämnas till pastorsämbetet i den församling här i landet där den som förvärvat medborgarskapet är kyrkobokförd.

I riksskatteverkets handbok "RSV Folkbokföring" utgåva 7409 kommenterades de angivna bestämmelserna sålunda:

I underrättelse från statens invandrarverk eller länsstyrelse om förvärv av svenskt medborgarskap anges om personen är evangelisk-luthersk trosbekännare. Uppgiften grundas på vad personen uppgivit angående trosbekännelse i sin ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap.

Någon viss tid är ej stadgad inom vilken den som förvärvat svenskt medborgarskap kan anmäla att han inte vill inträda i kyrkan. Har anteckning i kyrkobok redan skett om inträde i svenska kyrkan på grund av förvärv av svenskt medborgarskap och personen sedermera upplyser, att han ej velat inträda, torde denna anmälan böra uppfattas och behandlas som en anmälan om utträde enligt 11 § religionsfrihetslagen.

Jakob Christensen och hans hustru Grethe Christensen inflyttade till Värnamo vintern 1974. De var då danska medborgare och tillhörde den danska folkkyrkan. Makarna uppsökte pastorexpeditionen i Värnamo för kyrkobokföring och tillfrågades då, om de ville bli registrerade som medlemmar i svenska kyrkan. Frågan besvarades nekande. 1976 ansökte makarna om svenskt medborgarskap. På ansökningsblanketten angav makarna sig vara evangelisk-lutherska trosbekännare. Makarna erhöll svenskt medborgarskap i juni 1977 och flyttade strax därefter till Vaggeryd med annan kommunal skattesats och upptäckte därför inte, att de — sedan statens invandrarverk underrättat pastorsämbetet i Värnamo i samband med beviljandet av svenskt medborgarskap — hade påförts församlings-skatt. Detta förhållande upptäckte makarna först i februari 1985. De skrev då till domkapitlet i Växjö och framhöll, att personalen vid Värnamo

pastorsexpedition handlat egenmäktigt genom att inofficiellt ha frågat om kyrkotillhörighet vid inflyttningen och därvid brustit i sin plikt att registrera svaret. De kritiserade också personalen för att ha underlåtit att informera makarna om att deras vid inflyttningen meddelade ståndpunkt att inte vilja vara medlemmar i svenska kyrkan inte "äger giltighet" i förhållande till 9 § religionsfrihetslagen. Makarna yrkade, att domkapitlet skulle upphäva deras medlemskap i svenska kyrkan för åren 1977–1985. Domkapitlet, som inhämtade yttranden från vederbörande kyrkobokföringsinspektör och pastorsämbetet i Värnamo, anförde – efter att inledningsvis ha redogjort för innehållet i 9 § religionsfrihetslagen – följande i sitt beslut den 25 april 1985:

Ni har då Ni ansökte om svenskt medborgarskap, fyllt i ett av Statens Invandrarverk fastställt formulär och då angivit Er vara evangelisk-lutherska trosbekännare. I formuläret hänvisas till nämnda lagrum, vilket återges in extenso.

Sedan Er ansökan om svenskt medborgarskap beviljats, har meddelande härom med Er uppgift om trosbekännelse lämnats från Statens Invandrarverk till pastorsämbetet i Värnamo, som därefter antecknat Er som medlemmar i svenska kyrkan.

Den omständigheten att Ni vid anmälan av inflyttning till Sverige för pastor i Värnamo förklarat att Ni inte önskade tillhöra svenska kyrkan saknar betydelse i sammanhanget, eftersom frågan då gällde kyrkotillhörigheten under Er vistelse i Sverige som danska medborgare.

Då pastorsämbetet, såvitt domkapitlet kan finna, förfarit helt i enlighet med gällande bestämmelser, föranleder Er skrivelse ingen domkapitlets åtgärd.

Makarna yrkade hos kammarrätten i Jönköping, att kammarrätten måtte förklara, att de på grund av beslutet om svenskt medborgarskap icke blivit medlemmar i svenska kyrkan. Till stöd för sin talan anförde makarna i huvudsak följande:

Av det ansökningsformulär som användes vid ansökan om svenskt medborgarskap framgick endast att det skulle angivas vilken trosbekännelse de hade. De angav att deras trosbekännelse var evangelisk-luthersk. De hade redan vid kyrkobokföringen hos pastorsämbetet uppgivit att de inte ville vara medlemmar av svenska kyrkan. Först vid flyttning från Värnamo kommun till Vaggeryds kommun har de kommit underfund med att beslutet om svenskt medborgarskap inneburit att de också blivit att anse som medlemmar av svenska kyrkan. Denna konsekvens hade de inte räknat med. Av ansökningsformuläret framgick inte att så skulle bli fallet. Av de nya formulär för ansökan om svenskt medborgarskap som de fått del av framgår att det finns en hänvisning till 9 § religionfrihetslagen. Även om en sådan blankett hade funnits tillgänglig när de ansökte om svenskt medborgarskap hade de utgått ifrån att de inte skulle bli medlemmar av svenska kyrkan, eftersom de hos pastorsämbetet tidigare anmält att de inte ville inträda i svenska kyrkan.

Kammarrätten lämnade i dom den 30 januari 1986 besvären utan bifall med följande motivering:

Som domkapitlet funnit har Jakob och Grethe Christensen rätteligen antecknats som medlemmar i svenska kyrkan. Den omständigheten att i

det formulär som användes för ansökan om svenskt medborgarskap inte fanns någon hänvisning till 9 § religionsfrihetslagen kan inte föranleda annan bedömning.

Makarna fullföljde sin talan hos regeringsrätten, som emellertid i beslut den 13 maj 1986 med hänvisning till att besvärstiden överskridits inte tog upp besvären till prövning.

2 Anmälan

Jakob Christensen begärde i sin anmälan, att JO skulle granska, huruvida ärendet blivit korrekt handlagt och bedömt av rättsvårdande myndigheter. Makarna hoppades att genom JO:s försorg på nytt få tillfälle att rättsligt få prövat det påtvingade medlemskapet i svenska kyrkan. Jakob Christensen anförde bl. a. följande:

Vi anser att ett medlemskap i Svenska kyrkan måste vara frivilligt och grunda sig på personlig övertygelse och egna initiativ. Verkligheten är dock helt annorlunda.

Vilseledande frågor, ofullständiga formulär, brist på saklighet och ovilja att informera är sådana beståndsdelar som Svenska kyrkan använder för att praktisera ett kollektivistiskt system att rekrytera medlemmar. Det framstår som skrämmande att nyblivna medborgare helt ovetande och ofrivilligt upptas som medlemmar i statskyrkan. Svenska kyrkans agerande i ärendet uttrycker maktmissbruk som är oförenligt med individens rätt till självbestämmande.

3 Bedömning

Ärendet avgjordes den 24 april 1989. *JO Ragnemalm* gjorde följande bedömning:

3.1 Omfattningen av JO:s prövning

I anledning av den i Jacob Christensens anmälan uttryckta förhoppningen, att han genom JO:s försorg skall få det påtvingade medlemskapet i svenska kyrkan omprövat, vill jag inledningsvis nämna, att JO saknar befogenhet att ändra av myndigheterna meddelade beslut. Någon möjlighet att med bistånd av JO få till stånd en förklaring, att makarna Christensen under åren 1977–85 inte varit medlemmar i svenska kyrkan, föreligger inte. Jag utgår emellertid från att makarna utnyttjat möjligheten att enligt bestämmelserna i 11 § religionsfrihetslagen utträda ur svenska kyrkan.

JO:s uppgift är i första hand att uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig (3.2). JO skall emellertid också verka för att brister i lagstiftningen avhjälps och kan i detta syfte ta lämpliga initiativ (3.3).

3.2 Myndigheternas handläggning

Av utredningen framgår, att man inom pastorsexpeditionen i Värnamo har som praxis att, när nordiska medborgare anmäler sin inflyttning, informera dem om att de, om de i sina hemländer tillhört ett evangeliskt-

lutherskt kyrkosamfund, under vistelsen i Sverige har rätt att vara medlemmar i svenska kyrkan. Informationen sker mot bakgrund av att det ofta hänt, att den inflyttade tagit för givet, att man i och med kyrkobokföringen i Sverige blivit medlem i svenska kyrkan. Först senare — kanske i samband med dop, konfirmation, vigsel etc. — har man fått veta, att så inte varit förhållandet. Man har då klandrat de kyrkliga myndigheterna för utebliven eller bristfällig information.

När makarna Christensen i samband med inflyttningen från Danmark 1974 uppsökte pastorsexpeditionen i Värnamo, tillfrågades de sålunda, om de ville bli medlemmar i svenska kyrkan. Makarna besvarade frågan med nej och trodde då, att svaret skulle registreras i någon form. Någon ansökan om svenskt medborgarskap var inte aktuell vid detta tillfälle. Personalens förfrågan skedde enligt angiven praxis och i avsikt att få ett svar på om makarna vid kyrkobokföringstillfället önskade bli registrerade som medlemmar i svenska kyrkan. Jag anser inte att det kan läggas personalen vid pastorsexpeditionen till last, att makarna Christensen kom att missuppfatta situationen på så sätt att de trodde, att även ett nekande svar skulle registreras.

Jag har vid min granskning av handlingarna i besvärsmålet inte heller kunnat finna, att domkapitlet och domstolarna handlagt detta på ett sätt, som föranleder något ingripande eller uttalande från min sida.

Även om några anmärkningar sålunda inte kunnat riktas mot myndigheterna i förevarande sammanhang, illustrerar ärendet enligt min mening brister i själva systemet. Det finns därför anledning att gå ett steg vidare och ifrågasätta lämpligheten i vissa avseenden av det tillämpade regelverket.

3.3 *Brister i regelsystemet*

Makarna Christensens ovan berörda missuppfattning av den juridiska betydelsen av det vid inflyttningen till Sverige 1974 på förfrågan lämnade beskedet, att de ej önskade bli registrerade som medlemmar i svenska kyrkan, kom att få konsekvenser, när makarna 1977 hos statens invandrarverk ansökte om svenskt medborgarskap. Jakob Christensen har till sin JO-anmälan bl. a. fogat en kopia av sin ansökan om svenskt medborgarskap. I ansökan har med kryssmarkering angivits att makarnas trosbekännelse var evangelisk-luthersk. Av det ansökningsformulär som användes 1977 framgick inte att denna markering innebar, att de i samband med beviljandet av det svenska medborgarskapet också blev medlemmar i svenska kyrkan i och med invandrarverkets underrättelse till pastorsämbetet enligt 9 § medborgarskapskungörelsen.

I senare versioner av ansökningsformuläret har dock i en not återgivits innehållet i 9 § religionsfrihetslagen. Jag har från invandrarverket infordrat den senaste versionen av formuläret, i vilket också intagits texten "Statens invandrarverk underrättar pastorsämbetet om sökandens uppgift om trosbekännelse samtidigt med underrättelse om medborgarskapsförvärvet".

Det kan emellertid ifrågasättas, om dylika förtydliganden är tillräckliga.

Som framgått (I) har makarna Christensen sålunda i sina besvär hos kammarrätten uppgivit, att de – även om en blankett med hänvisning till 9 § religionsfrihetslagen funnits tillgänglig, när de ansökte om svenskt medborgarskap – skulle ha utgått från att de inte blev medlemmar i svenska kyrkan, eftersom de tidigare anmält hos pastorsämbetet, att de inte ville inträda i svenska kyrkan.

Jag har under hand från invandrarverkets medborgarskapsbyrå inhämtat, att man där har mottagit på liknande sätt grundad kritik från personer, som förvärvat svenskt medborgarskap. Vederbörande har visserligen i sina ansökningar angivit, att de är evangelisk-lutherska trosbekännare, men de har inte varit medvetna om att upptagningen i svenska kyrkan också medför skyldighet att erlagga församlingsskatt. Det är inte ovanligt, att utomeuropeiska invandrare sätter ett kryss i rutan för evangelisk-luthersk trosbekännelse, trots att det är alldeles uppenbart, att de tillhör annan religion. Det får i sådana fall ankomma på pastor i vederbörande församling att utreda det rätta förhållandet och vidta åtgärder.

Vad som förekommit i ärendet ger mig anledning att ifrågasätta, om inte lagstiftningen bör justeras, så att man kommer ifrån den automatik som följer av 9 § religionsfrihetslagen och 9 § medborgarskapskungörelsen och som visat sig kunna leda till att nyblivna svenska medborgare mot sin verkliga önskan blir medlemmar i svenska kyrkan. I stället för att – som nu – fordra en aktiv handling i form av en anmälan hos pastor av den som vill bryta automatiken och således *inte* vill inträda i kyrkan, borde krav på sådan anmälan uppställas för den som verkligen *vill* bli medlem. Formuläret för sökande av svenskt medborgarskap kan utan svårighet korrigeras, så att det även kommer att innefatta en ansökan om att bli medlem i svenska kyrkan.

Det ter sig i sammanhanget naturligt att göra en jämförelse med de i 11 § religionsfrihetslagen intagna reglerna om utträde ur svenska kyrkan:

Vill medlem i svenska kyrkan icke längre tillhöra kyrkan, göra anmälan om utträde hos pastor i den församling, där han är kyrkobokförd. Anmälan skall göras personligen eller ock enskilt i egenhändigt undertecknad, av två personer bevittnad handling.

I riksskatteverkets handbok "RSV Folkbokföring" har bestämmelsen kommenterats sålunda:

För anmälan som sker "personligen" får enligt motiven till religionsfrihetslagen anses gälla, att anmälan skall göras av personen själv och således inte genom ombud. I fråga om skriftlig anmälan framgår genom orden "enskilt" och "egenhändigt undertecknad" att anmälan inte kan ske genom ombud.

Ett *utträde* ur svenska kyrkan fordrar således en på visst sätt kvalificerad aktivitet från vederbörandes sida. Enligt min mening bör samma form av visat självständigt ställningstagande gälla för den som i samband med förvärv av svenskt medborgarskap önskar *inträda* som medlem i svenska kyrkan. Medlemskapet bör alltså grundas på en skriftlig ansökan, för vilken bör utarbetas ett klarläggande formulär. En sådan ordning skulle ge sökanden en större insikt i och medvetenhet om vad ett medlemskap i svenska kyrkan i realiteten innebär.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut för kännedom till justitiedepartementet, statens invandrarverk och svenska kyrkans centralstyrelse.

Kan en präst befria sig från sin tystnadsplikt genom att lämna sin prästtjänst i svenska kyrkan? Frågan besvarad nekande

(Dnr 1981-1987 och 2788-1988)

Bakgrund

Ma Oftedal, som fram till den 1 september 1986 innehade prästerlig tjänst och som kyrkoskriven i Stockholm lydde under Stockholms domkapitel, inkom den 2 augusti 1987 till domkapitlet med en begäran om entledigande från prästämbetet. Hon hade samma dag i tidningen Expressen läst ett utdrag ur sångaren och författaren Ulf Lundells bok "Tårpilen". Han skildrade där enligt Ma Oftedals uppfattning sina kontakter med henne på ett sådant sätt att hon ansåg, att hennes trovärdighet som präst och lydnad mot prästs tystnadsplikt ifrågasatts. Ulf Lundell hade dock inte namngivit den präst, om vilken han skrev.

Dåvarande biskopen i Stockholms stift Krister Stendahl hade den 15 augusti ett ingående samtal med Ma Oftedal och avgav därefter den 16 september följande yttrande till Stockholms domkapitel:

Min bedömning är att Oftedal inte brutit mot sin tystnadsplikt i den grannliga uppgiften att villfara vederbörandes upprepade vädjan att finna den hjälp som begärts. Jag har övervägt huruvida ett brott mot tystnadsplikten föreligger genom att Oftedal av egen vilja framträtt såsom den i Lundells bok åsyftade prästen. Jag finner detta vara en omdömesfråga och att det varit riktigtast att icke ta ett sådant initiativ. Dock är det icke ett brott mot tystnadsplikten i strikt mening.

Då detta ärende vunnit viss publicitet i pressen och i TV har Oftedal uppgivits ha gjort uttalanden som kunde anses obetänksamma angående innebörden i prästs tystnadsplikt. Jag finner att Oftedal inte varit av den uppfattningen att hon genom att entledigas från prästämbetet skulle lösas från tystnadsplikten avseende något som kommit henne tillkänna under hennes tid som präst. De yttranden hon kan ha gjort i detta avseende är grundade i hennes känsla att om tystnadsplikten innebär att en präst inte kan bistå en person på det sätt hon gjort i det då aktuella fallet, då vill hon inte vara bunden av prästs tystnadsplikt i framtiden. Då är hon beredd att lämna prästämbetet. Hon äger full rätt till ett sådant ställningstagande. Som ovan anförts bedömer jag att hon i det konkreta fallet icke brutit sin tystnadsplikt.

Vad Oftedal synes ha yttrat i mera allmänna ordalag om hur nöd kanske kan gå före rätt så att i extrema fall den prästerliga tystnadsplikten skulle kunna åsidosättas finner jag obetänkt och oriktigt. Jag bifogar därför ett förslag till skrivelse från domkapitlet till stiftets präster om Prästs tystnadsplikt.

Jag rekommenderar vidare att Oftedal, innan hennes begäran om entle-

digande behandlas av domkapitlet, beredes tillfälle att ta del av detta mitt yttrande tillsammans med den föreslagna domkapitelsskrivelsen.

Med de erinringar som jag härmed framställt anser jag att enligt vad som framkommit, hinder icke föreligger för Oftedals fortsatta gärning som präst i Svenska kyrkan.

Domkapitlet biträdde i beslut biskopens yttrande. Ma Oftedal delgavs domkapitlets beslut, biskopens yttrande och skrivelsen till prästerna i stiftet. Hon återkallade därefter sin begäran om entledigande från präst-ämbetet, och domkapitlet avskrev ärendet från handläggning.

Anmälningar och utredning

I anmälningar mot Ma Oftedal och domkapitlet togs bl.a. upp frågan, huruvida en präst kan befria sig från sin tystnadsplikt genom att lämna sin tjänst i svenska kyrkan.

Ma Oftedal och domkapitlet hänvisade i yttranden till domkapitlets tidigare beslut.

Bedömning

Ärendet avgjordes den 19 april 1989. *JO Ragnemalm* gjorde följande bedömning:

I båda anmälningarna tas upp frågan om en präst kan befria sig från tystnadsplikten genom att lämna sin prästtjänst i svenska kyrkan. Lagen (1979:926) om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan har följande lydelse:

Den som är prästvigd i svenska kyrkan har tystnadsplikt i fråga om det som han har erfarit under enskilt skriftermål eller under själavårdande samtal i övrigt.

Lagen gäller för den som är prästvigd i svenska kyrkan, oavsett om han eller hon innehar prästtjänst eller inte. Prästens tystnadsplikt är absolut. Den kan inte villkoras, och det finns således inga situationer, där en präst kan hävda, att tystnadsplikten inte längre gäller. En präst kan inte genom att entledigas från prästämbetet lösas från tystnadsplikten beträffande något, som kommit honom eller henne till del under bikt eller under själavårdande samtal under tiden som präst. Som framgår av domkapitlets skrivelse till prästerna i Stockholms stift används i 1986 års kyrkohandbok ordet bikt i stället för enskilt skriftermål (jfr SKFS 1986: 3).

Ma Oftedal har i sin skrivelse ingående redogjort för händelseförloppet, då hon på grund av Ulf Lundells akuta sjukdomstillstånd och på hans begäran hjälpte honom in på ett sjukhus. Jag har mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen svårt att föreställa mig, att Ma Oftedals samtal med Ulf Lundell förts på ett sådant sätt och under sådana former, att bestämmelsen om prästs tystnadsplikt kunnat appliceras på fallet. Ma Oftedal har under alla förhållanden inte uppfattat situationen så. Det var ju också av den anledningen hon valde att framträda som den i Ulf Lundells bok åsyftade prästen. Jag finner inte anledning att driva utred-

ningen vidare utan anser mig på föreliggande underlag kunna ansluta mig till biskop Krister Stendahls på några punkter – som inte gäller brott mot tystnadsplikt – framförda kritik mot Ma Oftedal liksom till hans bedömningar i tystnadspliktsfrågan.

Det inträffade och Ma Oftedals uppfattning i frågan om prästs tystnadsplikt har föranlett domkapitlet att till stiftets präster sända ut en skrivelse angående prästs tystnadsplikt. I skrivelsen pekas på prästens ovillkorliga tystnadsplikt och inskärpes vikten av att i sådana situationer, där tvekan kan råda om var gränsen går mellan av tystnadsplikt värnade samtal och samtal eller information av annat slag, prästen verkligen försäkras sig om att denna gränsdragning är helt klarlagd mellan prästen och den han samtalar med. Om ett själavårdande samtal resulterar i att den person som prästen talat med ber prästen att kontakta någon eller att utträta något, är det enligt domkapitlets skrivelse väsentligt, att största möjliga anonymitet iakttas, och att parterna i sådant fall också är helt överens om att uppdraget ligger utanför det med tystnadsplikt belagda själavårdande samtalet. – Jag finner inte anledning att uttala någon kritik mot domkapitlet för dess agerande med anledning av det inträffade.

Innehållet i anmälningarna ger mig inte anledning till ytterligare uttalanden. Jag avslutar därför ärendena.

Offentlighet och sekretess

Sociala ärenden

AIDS-listan i Mora. Sekretessen har åsidosatts i en samrådsgrupp i Mora kommun

(Dnr 820-1989)

Bakgrund

Frågan om en kommunal beredskap med anledning av HIV/AIDS togs tidigt upp i Mora kommun. Det kom att framstå som särskilt angeläget att man i samarbete mellan myndigheter skulle kunna bedriva en allmänt förebyggande verksamhet i syfte att förhindra fortsatt spridning av HIV/AIDS. En annan viktig uppgift var att intensifiera den uppsökande verksamheten bland dem som befann sig i riskgrupperna för att informera om smittospridningen, medverka till provtagning samt söka motverka eller förhindra fortsatt missbruk. Det framstod också som angeläget att skapa förutsättningar för att de smittade och sjuka kunde få behövligt stöd och vård.

För att motverka och förhindra smittspridning inom kommunen var det viktigt att så snart som möjligt samordna insatserna mellan kommunens olika förvaltningar, men även med andra samhällssektorer såsom sjukvård, polis, företagshälsovård m. fl.

I detta syfte föreslog socialförvaltningen i Mora kommun i en skrivelse till kommunstyrelsen att en kommunal AIDS-grupp skulle bildas med företrädare från kommunstyrelsen, socialtjänsten, skolan, polisen, fritidsförvaltningen, primärvården, ungdomsmottagningen och företagshälsovården. Enligt förslaget skulle gruppen ha till uppgift att

- hålla sig underrättad om den nuvarande och förväntade epidemiologiska situationen vad beträffar HIV/AIDS, framför allt inom landstingsområdet, men även när det gäller utvecklingen i stort,
- upprätta snabba och effektiva kommunikationskanaler med smittskyddsläkaren och landstinget i övrigt,
- hålla sig underrättad om vilka övriga åtgärder som behövs eller kan komma att behövas i syfte att minska riskerna för smittspridning, samt
- utveckla interna och externa samarbetsförhållanden som gör detta möjligt.

Vid sammanträde med kommunstyrelsen den 19 januari 1988 beslöt styrelsen tillstyrka att en kommunal AIDS-grupp bildades med sammansättning och arbetsuppgifter enligt socialförvaltningens förslag samt att utse kommunsekreteraren att i den gruppen representera kommunstyrelsen.

Uppgifter i massmedia

Under augusti 1988 förekom i olika tidningar uppgifter om att det inom Mora kommun hade upprättats vad som benämndes en "AIDS-lista". Enligt artiklarna skulle socialförvaltningen i ett register med angivande av namn och bostad ha sammanställt de personer inom kommunen, som kunde antas vara AIDS-smittade eller befinna sig inom riskområdet för en sådan smitta. Det ifrågasattes i artiklarna om sekretesslagens bestämmelser hade åsidosatts vid insamlandet av uppgiftsunderlaget för listan och om det var förenligt med sociallagarnas bestämmelser att upprätta ett sådant register.

Utredning

Med anledning av de uppgifter som förekom i massmedia beslöt JO att tjänstemän från JO-ämbetet skulle besöka socialförvaltningen i Mora för att vid samtal med berörda förtroendemän och tjänstemän utreda vad som förevarit.

Vid besök i Mora kommun den 6 september 1988 sammanträffade tjänstemännen från JO med kommunkonferenschefen Ove Axelsson, avdelningschefen vid socialförvaltningen Anders Stikopers, distriktsläkaren Sören Kerslow, tillika smittskyddsläkare i Mora, kriminalinspektören Herbert Hulteke, socialnämndens ordförande Maj-Lis Burtus, tillika ledamot av kommunstyrelsen, samt polismästaren i Mora polisdistrikt Olof Styrman.

Vid samtalen framkom bl. a. följande.

Vid samrådsgruppens första sammanträde i maj månad 1988 fattades det beslutet att en inventering skulle göras av kända missbrukare i Mora kommun med omnejd. Herbert Hulteke och Anders Stikopers fick i uppgift att redovisa hur många som ingick i gruppen. Någon närmare diskussion om hur inventeringen skulle genomföras förekom inte vid samrådsgruppens sammanträde.

Herbert Hulteke och Anders Stikopers upprättade härefter i bokstavsordning en förteckning över hos polisen kända missbrukare. I förteckningen lämnades även uppgift om personnummer. Vid upprättandet av namnlistan skummade de igenom spaningsregistret för att de inte skulle glömma någon. Herbert Hulteke hörde sig också för med arbetsgrupperna i Särna och Älvdalen. Anders Stikopers bidrog med den kunskap han hade om vederbörande alltiämt var bosatt i kommunen. Dessa uppgifter byggde på den personliga kännedom som Anders Stikopers hade om förhållandena i kommunen.

Förteckningen upprättades i endast ett exemplar. Den har aldrig lämnat polisens lokaler. Herbert Hulteke vände sig till tf. polismästaren Anders Leckne för att få dennes synpunkter på hur listan skulle kunna användas i AIDS-gruppens arbete. I sitt svar hänvisade Anders Leckne till polisregisterlagen och framhöll att uppgifterna i listan omfattades av sekretess och att listan inte fick användas i gruppens arbete.

Vid AIDS-gruppens nästa sammanträde lämnades uppgift om antalet

missbrukare. Någon diskussion beträffande enskild person förekom inte. Det rådde tveksamhet om hur listan skulle användas fortsättningsvis. Den avsikten hade uttalats att polisen med förteckningen som utgångspunkt i enskilda fall skulle kunna informera socialtjänsten. Missbrukaren skulle sedan kunna erbjudas stöd och hjälp men framför allt förmås att låta AIDS-testa sig. Det fanns dock ingen tanke på att listan som sådan skulle överlämnas till socialförvaltningen.

Några namnuppgifter ur listan har inte lämnats ut. Det är därför endast Herbert Hulteke och Anders Stikopers som känner till vilka namn som finns på listan.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 24 april 1989 följande.

Det är angeläget att myndigheter samverkar för att genom information, stöd och hjälp kartlägga och begränsa spridningen av HIV. De åtgärder som i sådant syfte har vidtagits i Mora kommun är betydelsefulla. På kommunstyrelsens initiativ har former för en bättre samverkan mellan socialtjänst, sjukvård, polis och andra myndigheter prövats. Förutsättningarna att begränsa smittspridning och att kunna bistå dem som befinner sig inom riskgruppen för HIV/AIDS har på så sätt ökat väsentligt. Det finns anledning att betona värdet av de inom kommunen vidtagna åtgärderna.

I det kartläggningsarbete som skett inom den av kommunstyrelsen tillsatta arbetsgruppen har emellertid uppkommit vissa sekretessfrågor, som föranleder uttalanden av mig.

Inledningsvis vill jag framhålla att sekretesslagens regler gäller såväl mellan myndigheter och enskilda som mellan myndigheter inbördes. Den omständigheten att flera myndigheter samverkar i samrådsgrupper eller på annat sätt påverkar inte sekretessen.

Utbyte av uppgifter mellan olika myndigheter om enskildas personliga förhållanden kräver därför som regel den enskildes samtycke. Föreligger inte sådant samtycke får sekretessen endast brytas med stöd av bestämmelse i lag.

Det är genom utredningen klarlagt att i det kartläggningsarbete som utförts uppgifter utbyts mellan företrädare för polisen och socialtjänsten. Fråga uppkommer om detta har haft stöd i lag.

Av utredningen framgår att den sammanställning som har gjorts i allt väsentligt bygger på de uppgifter som förekommer i polisregistret. Dessa uppgifter har i det samarbete som förekommit lämnats ut till socialtjänstens företrädare.

Av 7 kap. 17 § sekretesslagen följer att sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur polisregister för uppgift som har tillförts registret. Sekretessen enligt denna paragraf är absolut. Uppgifter kan endast utlämnas enligt de föreskrifter som finns i registerlagen och förordning som har stöd i denna.

Något stöd för det uppgiftslämnande som förekommit från polisen till socialtjänsten återfinns inte i dessa författningar.

Fråga uppkommer då om polislagens allmänna bestämmelser om samverkan mellan myndigheter kan lämna utrymme för ett sådant informationsbyte.

Enligt 3 § polislagen åligger det polisen att samverka med åklagarmyndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det därvid polisen att samverka med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Den generella uppgiftsskyldigheten gentemot socialtjänsten medför i och för sig att uppgifter skall lämnas dit utan hinder av sekretess (jfr 14 kap. 1 § och 3 § första stycket sekretesslagen).

Som framgår av det anförda kan uppgift lämnas till socialtjänsten utan samtycke från den som berörs. Samtidigt måste emellertid uppmärksammas att insatser inom socialtjänsten i stor utsträckning bygger på den enskildes eget samtycke. Det kan därför finnas skäl för polisen att inför ett uppgiftslämnande väga in den enskildes egen inställning i saken.

Bestämmelserna i 3 § polislagen har emellertid inte tillämpning på polisregister för vilka särskilda regler gäller. Som nämnts tidigare förutsätter ett utlämnande stöd i polisregisterlagen. Polisens underrättelseskyldighet gentemot socialtjänstens myndigheter medför således inte att en sådan myndighet har rätt att ta del av registeruppgifter i vidare mån än vad registerlagen medger.

Då stöd för utlämnande saknats har Herbert Hulteke förfarit oriktigt då han till Anders Stikopers lämnat ut uppgifter ur registret.

Utredningen visar att Anders Stikopers vid listans upprättande bidragit med uppgifter rörande namngivna personerna. Det måste antas att Anders Stikopers erhållit dessa uppgifter i sin tjänst vid socialförvaltningen. Uppgifterna har omfattats av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen. Stöd för ett utlämnande av uppgifterna till Herbert Hulteke har saknats.

I det informationsutbyte som förekommit vid listans upprättande har således både Herbert Hulteke och Anders Stikopers enligt min mening handlat felaktigt. Jag anser emellertid omständigheterna vara sådana att det inte finns skäl för mig att uttala mig vidare i denna sak.

Den fråga som därefter återstår för bedömning är vilka åtgärder som skall vidtas med listan. Bestämmande för den frågan blir om listan utgör allmän handling eller är att anse som minnesanteckningar i AIDS-gruppens arbete.

Med allmän handling avses enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) en handling, som förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 7 § i samma kapitel anses en handling upprättad hos myndigheten när den har expedierats. Handling som inte expedierats anses upprättad, i fall då handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har färdigställts. Därmed förstås bl. a. att behörig befattningshavare hos myndigheten har beslutat om att omhänderta handlingen för förvaring.

Den ifrågavarande listan har upprättats av Herbert Hulteke och Anders

Stikopers som är polisens respektive socialtjänstens företrädare i arbetsgruppen. Listan bygger i allt väsentligt på de uppgifter som har funnits i polisregistret. Dessa uppgifter har Herbert Hulteke haft tillgång till endast i sin egenskap av polisman vid myndigheten. Handlingen har omhändertagits för förvaring vid myndigheten.

Även om handlingen på grunder som har sagts tidigare således enligt TF skall anses upprättad vid myndigheten är den inte att anse som allmän om den utgörs av minnesanteckningar, såvida den inte tas om hand för arkivering.

Med minnesanteckningar avses enligt 2 kap. 9 § TF promemoria och annan uppteckning som har tillkommit endast för ärendes beredning eller föredragning.

Den förteckning som det nu är fråga om har utgjorts av en sammanställning av uppgifter hämtade ur polisregister. Syftet med förteckningen har primärt varit att få ett underlag för en numerär redovisning inför AIDS-gruppen. Förteckningen har enligt min mening närmast karaktär av minnesanteckningar. Då förteckningen inte omhändertagits för arkivering är den inte att anse som en allmän handling.

Det har vid samtalen med tjänstemännen kommit fram uppgifter som tyder på att man inom arbetsgruppen överväger att lägga förteckningen till grund för en information till socialtjänsten för att socialtjänsten skall kunna bedriva en uppsökande verksamhet bland dem som finns upptagna i förteckningen.

Jag vill i den delen erinra om att den namnlista som det är fråga om nu har sammanställts med ledning av de i polisregistret förekommande uppgifterna. Den kan därför i förevarande sammanhang sägas vara en del av det registret. Det finns därför under hänvisning till vad jag har sagt tidigare om sekretess för uppgifter ur polisregister ingen möjlighet att vidarebefordra uppgifterna till socialtjänsten.

Då listan enligt vad förut har sagts inte är att anse som allmän handling och då uppgifter ur listan inte kan läggas till grund för en uppsökande verksamhet från socialtjänsten anser jag att listan inte längre tjänar något syfte och att den därför kan förstöras.

På sjukhus upprättad förteckning över patients medförda tillhörigheter, persedelförteckning, har ansetts utgöra allmän handling och därmed vara underkastad gallringsregler

(Dnr 1840-1986)

I remissvar till JO uppgavs från Karsuddens sjukhus att persedelförteckning beträffande patienten N. makulerats. Med anledning därav upprättades en promemoria på ombudsmannaexpeditionen med följande innehåll.

I remissvaret hit uppges bl. a. att N:s persedelförteckning makulerats. Uppgiften föranleder till följande frågor.

— — —

3 I vilken utsträckning makuleras persedelförteckningen och vilka grunder tillämpas härvid?

Yttrande häröver bör inhämtas från sjukvårdsdirektionen i Mellersta sjukvårdsdistriktet.

Yttrande i enlighet med innehållet i promemorian inforrades från direktionen som åberopade ett av sjukvårdsföreståndaren Stig Flood upprättat yttrande med följande innehåll.

— — —

3 Några bestämda regler för makulering föreligger ej. Detta är dock under utarbetande, då det visat sig att det är nästan omöjligt att genom av- och tillskrivningslistor utläsa vad patienten förvarar i förråd.

Därefter inforrades landstingets gallringsföreskrifter.

Slutligen inhämtades vissa telefonupplysningar från kontorschefen Göran Andersson vid landstingets centralförvaltning. Denne uppgav bl. a. följande.

De aktuella handlingarna kan inte återföras vare sig till de gallringsföreskrifter som gällde 1986 eller de som gäller från 1987. Mycket talar för att de skall hänföras till sådan grupp av handlingar som kan förstöras när de blivit inaktuella. I detta fall skulle detta kunna sägas innebära att i och med att patientens tillhörigheter förs över på nya förteckningar och patienten kvitterat detta, har de gamla förteckningarna mist sin aktualitet och därför bör kunna makuleras. Å andra sidan bör man med hänsyn till patienterna på Karsudden spara handlingarna till dess patienten helt lämnar sjukhuset.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 6 juli 1988 i bedömningsdelen bl. a. följande.

— — —

Uppgiften om de förstörda listorna ger mig vidare anledning att mera allmänt kommentera förutsättningarna för myndigheter att "makulera" eller förstöra handlingar som förvaras hos myndigheterna.

En myndighet får inte förstöra sina handlingar efter eget fritt skön. För handlingar som enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) är att anse som allmänna handlingar gäller att de får gallras eller förstöras endast under vissa förutsättningar. På det landstingskommunala området gäller att landstingen själva får bestämma om gallringsregler m. m. i den mån det inte föreligger någon särskild lagstiftning i fråga om en viss handling. På sjukvårdsområdet finns bl. a. gallringsföreskrifter rörande patientjournaler i patientjournalagen (1985:562). Vidare har Södermanlands läns landsting 1980 godkänt och fastställt riksarkivets allmänna råd om gallring i vissa medicinska arkiv att utgöra riktlinjer för den framtida gallringen i de medicinska arkiven. Vid samma tillfälle godkände landstinget ett förslag rörande gallring av bl. a. redovisningshandlingar. Den 26 januari 1987 fastställde slutligen landstinget en gallringsplan för medicinska handlingar. Enligt denna gallringsplan gäller tre olika gallringsregler för olika slag av handlingar. Beroende på handlingens förväntade framtidsvärde gäller att handlingen kan rensas efter vårdperiodens slut, kan gallras tre år efter senaste anteckningen eller skall sparas.

För att i detta ärende kunna avgöra om sjukhuset haft rätt att förstöra

handlingarna som skett här, måste det således först prövas om det rört sig om allmänna handlingar och därefter bedömas vilka gallringsregler som gällt för listorna.

Med allmän handling förstås enligt 2:3 TF en handling som inkommit till en myndighet eller som där upprättats. En handling anses enligt huvudregeln i TF (2:7, första stycket) upprättad när den expedieras. För vissa typer av handlingar gäller i stället följande (2:7, andra stycket TF).

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1 diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,

2 dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänförs till sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats,

3 annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens eller kyrkomötets utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.

Av utredningen i ärendet framgår att huvudlistan färdigställs och under-tecknas av en tjänsteman i samband med att patienten läggs in på sjukhuset för vård. Vid förändringar aktualiseras listan genom upprättande av kompletterande av- och tillskrivningslistor. Det ligger därför närmast till hands att hänföra listorna till sådan handling som avses under punkten 3. Det är emellertid heller inte otänkbart att hänföra listorna till sådan handling som avses under punkten 1. Under alla omständigheter anser jag det vara helt klart att handlingarna i och med att de undertecknats av vederbörande tjänsteman måste anses vara upprättade och därmed också allmänna handlingar enligt 2:7 TF.

Nästa fråga blir därefter vilka regler som kan ha gällt i fråga om gallringen.

I 2 § patientjournalagen sägs att med patientjournal avses de anteckningar som görs och de handlingar som upprättas eller inkommer i samband med vården och som innehåller uppgifter om patientens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden och om vårdåtgärder.

I förarbetena till patientjournalagen (prop. 1984/85:198, s. 38) sägs följande.

Numera har den uppfattningen vunnit insteg, att patientens situation ibland måste ses i ett vidgat perspektiv. En journal kan därför behöva innehålla inte endast strikt medicinska uppgifter utan också beskrivningar av psykologiska och sociala aspekter av betydelse för vården.

En förteckning över den egendom som sjukhuset omhändertagit för patientens räkning rör onekligen patientens personliga förhållanden. Enligt min mening ligger det därför nära till hands att betrakta de aktuella listorna som journalhandlingar i patientjournalagens mening. Det kan i sammanhanget påpekas att journalhandlingar enligt patientjournalagens bestämmelser inte har samma betydelse som journalbegreppet i 2:7 andra stycket 1 TF.

I 8 § journallagen stadgas att en journalhandling skall bevaras i minst tre år efter det att den sista uppgiften fördes in i handlingen. Vidare sägs att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva att viss slags journalhandlingar skall bevaras i minst tio år. Slutligen anges att det finns särskilda bestämmelser i fråga om arkivvård av patientjournaler i det allmännas verksamhet. Härmed avses landstingskommunernas rätt att själva bestämma om gallringsföreskrifter.

Det är inte utrett när de aktuella handlingarna upprättades. Med hänsyn härtill och då N. inskrevs på Karsuddens sjukhus 1980 anser jag det inte vara meningsfullt att driva utredningen vidare.

En privat donationsfond förvaltas av ett offentligt organ. Sekretesslagen har inte ansetts tillämplig på fondens handlingar

(Dnr 2102-1988)

Föreningen Rödkullakollektivet, som är en ideell förening för kvinnor och barn, begärde våren 1988 att få ekonomiskt bidrag från en donationsfond som förvaltas av kommunstyrelsen i Örkelljunga kommun.

I ett brev från socialförvaltningen i Örkelljunga kommun klargjordes att föreningen inte uppfyllde villkoren för ekonomiskt bidrag. Till brevet fogades bl. a. en bidragsansökan, kopia av polisanmälan, läkarintyg och en dom avseende en familj i Angered. I bidragsansökan begärdes särskilt att den skulle behandlas konfidentiellt.

Föreningen Rödkullakollektivet anser i sina klagomål till JO att handläggande socialtjänsteman "brustit i aktning och ansvar emot den sökande, när tjänstemannen skickat dessa ömtåliga uppgifter i retur till en helt annan sökande".

JO Norell Söderblom inhämtade yttrande från socialnämnden i Örkelljunga kommun. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

De i remissakten redovisade handlingarna avser en ansökan om medel ur Bröderna Nilssons i Porkenahult donationsfond, från en ensamstående kvinna med barn. Samtidigt med kvinnan ansökte föreningen Rödkullakollektivet medel ur samma fond. Dessa båda ansökningar bedömdes som en gemensam ansökan, där man uppfattade det som om föreningen företrädde och ansökte för kvinnan.

Bröderna Nilssons i Porkenahult donationsfond förvaltas av Örkelljunga Kommunstyrelse. Ansökningarna har handlagts av Kommunstyrelsens handläggare, som vid behandlingen av ärendet konstaterade att kvinnan inte uppfyllde kravet på bosättning inom Skånes Fagerhults församling.

Tjänstemannen på socialkontoret har varit Kommunstyrelsen behjälplig med expediering av ärendet genom att återsända ansökningshandlingarna tillsammans med följebrev.

Då nämnda ansökan om medel ur donationsfond, som förvaltas av Kommunstyrelsen, inte kan bedömas som socialtjänst och med andra ord inte omfattas av lagstiftning om socialtjänst eller är verksamhet som

handhas eller prövas av socialnämnd, kan sekretesslagens kapitel 7, § 4 ej vara tillämplig.

Rödkullakollektivet utger sig för att vara en förening som på ideell bas hjälper kvinnor och barn som farit illa i sin hemmiljö, antingen psykiskt eller fysiskt. Misstaget att sända de aktuella handlingarna till en förening vars medlemmar i sin verksamhet kommer i kontakt med känslig information, borde under normala förhållanden inte medföra men för kvinnan. Men i stället för att omedelbart återsända handlingarna, så att misstaget kunde rättas till, har föreningen översänt en kopia till en kvällstidning för möjlig publicitet.

Socialnämnden vill till sist konstatera att det aktuella ärendet inte rymms inom socialtjänsten eller socialnämndens kompetensområde och att de aktuella handlingarna inte omfattas av sekretess.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 24 februari 1989 i bedömningsdelen följande.

Offentlighetsprincipen och de inskränkningar av denna som gäller till följd av sekretesslagen avser handlingar och uppgifter hos myndigheten. En privat donationsfond kan inte anses som en myndighet. Att den förvaltas av ett offentligt organ påverkar inte denna bedömning. Sekretesslagen är således inte tillämplig för fondens handlingar och ansvar enligt denna lag kan därför inte komma ifråga.

Då ett missförstånd uppenbarligen ligger till grund för att handlingar tillhöriga fonden kommit att översändas till föreningen, finner jag inte heller i övrigt skäl till något uttalande på grund av föreningens anmälan.

Utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar till massmedierna

(Dnr 744-1988)

I anmälan mot Lunds lasarett anförde Per Carlsson i huvudsak följande. Han är journalist och hade i den egenskapen vänt sig till Lunds lasarett för att efterhöra en skadad persons tillstånd. Han hade därvid fått till svar att i den mån uppgifter kunde lämnas ut till massmedierna så sker kommunikation med upplysningar enligt gammal och beprövad rutin endast med Tidningarnas Telegrambyrå (TT).

Efter remiss yttrade sig direktionen för Lunds sjukvårdsdistrikt den 23 juni 1988.

Direktionen svarade i huvudsak följande.

Det finns två skäl för den använda rutinen. För det första innebär sekretesslagens regler (7 kap 1 §) ett hinder mot att uppgifter lämnas ut om enskilda patienters hälsotillstånd till massmedia eller andra utomstående. Uppgifter om enskilda patienter är i princip sekretessbelagda. Det är alltid en grannliga uppgift för sjukvårdspersonalen att avgöra om och när en patientuppgift bör eller kan utlämnas. Någon *skyldighet* för sjukvårdspersonal att lämna uppgift om enskild patient till massmedia föreligger normalt icke.

Detta gäller i särskilt hög grad om patientens identitet är känd. För det

andra är det oftast omöjligt på grund av arbetsmässiga skäl att avdela någon, som skall besvara den mängd förfrågningar som ofta förekommer då någon patients tillstånd är intressant för massmedia. Sjukvården måste således prioriteras framför massmediakontakter. I den mån sjukvårdspersonal i det särskilda fallet bedömer att uppgift kan lämnas till massmedia måste personalen också ha full rätt att bedöma till vem och i vilka former sådan information kan lämnas. Neurokirurgiska kliniken har mot denna bakgrund valt att kommunicera endast med TT i syfte att inte särbehandla olika massmedia och i vetskapen att man via TT torde nå de flesta massmedia. Denna rutin har tillämpats under en längre tid och hittills visat sig fungera helt tillfredsställande. Massmedia får tillgång till de uppgifter som kan lämnas ut utan att patientvården behöver bli lidande.

Per Carlsson fick del av utredningen men hörde inte av sig.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 27 september 1988 i bedömningsdelen följande.

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. Inom hälso- och sjukvården är patientjournaler allmänna handlingar.

I 7 kap. 1–3 §§ sekretesslagen (SkrL) ges bestämmelser om sekretess för uppgifter inom hälso- och sjukvården. Dessa innebär att uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som regel inte utan den enskildes samtycke kan lämnas ut, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närtstående lider men.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall allmän handling, som får lämnas ut, på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhållas den, som önskar ta del av den, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. I 5 kap. 4 § SkrL föreskriver att myndighet skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling, som förvaras hos myndigheten, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Nu redovisade bestämmelser innebär att en begäran att få ta del av en patientjournal eller att få en uppgift ur den måste prövas av sjukvårdsmyndigheten oavsett från vem denna begäran kommer. Avser begäran en muntlig uppgift ur en patientjournal kan myndigheten vägra att lämna ut den på två grunder – sekretess eller arbetssituationen. Lagen medger inte myndigheten att vägra utlämnande av enbart det skälet att man lämnat eller kommer att lämna uppgiften till någon annan.

Det är en annan sak när en myndighet av eget initiativ lämnar uppgifter om sin verksamhet till t. ex. massmedierna. Då föreligger inte något hinder mot att tillämpa en sådan rutin som är aktuell i förevarande ärende. Om emellertid en journalist, som tagit del av den sålunda lämnade informationen, vänder sig till sjukhuset i hopp om att få ytterligare muntliga uppgifter i saken, kan en sådan framställning enligt vad jag tidigare angivit endast avslås med hänvisning till sekretess eller arbetssituationen.

Utredningen visar inte om information till TT redan lämnats eller skulle komma att lämnas om den aktuella patienten. Oavsett hur det förhåller sig med detta, borde Per Carlssons begäran inte ha avslagits på den grunden

som åberopades, nämligen att man som rutin endast kommunicerar med TT. Om man därmed avsåg att hinder mot utlämnande förelåg med hänsyn till arbetets behöriga gång, begicks emellertid inte något formellt fel.

Som framgår av det föregående innebär inte den omständigheten att en myndighet av eget initiativ lämnat uppgifter till t. ex. TT att myndigheten befrias från sin skyldighet att pröva framställningar om utfående av allmänna handlingar eller muntliga uppgifter ur sådana i enlighet med tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser. Det föreligger emellertid en viss skillnad i utlämnandeprövningen när det gäller en allmän handling och när det gäller en uppgift ur en sådan handling. I förra fallet är enbart tryckfrihetsförordningens regelsystem tillämpligt. Det krävs följaktligen att en allmän och offentlig handling tillhandahålls genast eller så snart det kan ske. När det gäller att lämna muntliga uppgifter ur en sådan handling innehåller inte lagstiftningen samma krav på snabbhet. Men det ligger självfallet i sakens natur att det inte bör ta längre tid att lämna en muntlig uppgift än det skulle göra att lämna ut handlingen eller den del av handlingen varifrån uppgiften hämtas.

Om man på grund av en jäktad arbetssituation inte omedelbart hinner lämna en efterfrågad information per telefon måste det i de flesta fall vara möjligt att ange någon tid när man kan ställa sig till förfogande för att besvara frågorna.

I sjukvårdsärenden måste utlämnande frågan alltid prövas utifrån sekretesslagens regelsystem. Sekretessprövningen tillkommer i första hand den befattningshavare som enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av handlingen. Det föreligger alltså en frihet för vederbörande myndighet – när det gäller sjukvården ofta klinikchefen – att bestämma på vilken befattningshavare sekretessprövningen skall ligga. Har denna prövning lett till att vissa uppgifter – t. ex. på grund av patientens medgivande – kan utlämnas, gäller inte längre den inskränkning i meddelarfriheten som eljest föreligger på sjukvårdsområdet. Härav följer att man i det läget inte kan förbjuda personalen att meddela sig med massmedierna.

En begäran om utlämnande av allmänna handlingar har onödigt fördröjts

(Dnr 953-1988)

Bakgrund

H. begärde genom ombud den 6 maj 1987 att få del av de journaler rörande hans son Lars-Ola, som förts vid barnpsykiatriska kliniken i Boden.

Genom beslut den 4 november 1987 fastställde sjukhusdirektören Caj Skoglund, Centrallasarettet i Boden, att H. inte ägde rätt att ta del av

journalhandlingarna. Som skäl för beslutet angavs att H. inte var vårdnadshavare för sonen.

H. överklagade beslutet till kammarrätten i Sundsvall.

I beslut den 16 mars 1988 anförde kammarrätten.

Enligt inhämtad uppgift har Nacka tingsrätt genom dom den 8 december 1987 överflyttat vårdnaden om Lars-Ola från H. till särskilt förordnad förmyndare. Domen har emellertid överklagats och förordnandet har sålunda ej vunnit laga kraft. Av det anförda följer att direktionen inte ägt avslå H:s framställning på åberopad grund. Med hänsyn härtill skall direktionens beslut upphävas och målet visas åter till direktionen.

Med anledning av kammarrättens beslut skrev Skoglund den 12 april 1988 följande brev till H:s ombud.

Genom beslut 1987-11-04 beslutade jag avslå Er framställning. Beslutet har överklagats till kammarrätten i Sundsvall. Kammarrätten har upphävt det överklagade beslutet och visat målet åter till direktionen för ny handläggning.

Besvär kommer inte att anföras över kammarrättens beslut.

Med anledning härav konstaterar jag att Ni som ombud för H. äger rätt att ta del av journalhandlingen.

Det smidigaste förfarandet torde vara att Ni eller H. tar kontakt med barnpsykiatriska kliniken. Därvid åligger det ansvarig överläkare att pröva om några hinder föreligger för att lämna ut journalen (helt eller delvis) enligt sekretesslagen 7:e kapitel, § 3.

Anmälan

I anmälan till JO den 3 maj 1988 uppgav H. att han inte erhållit del av journalerna.

H:s anmälan remitterades till sjukhusdirektören Caj Skoglund för yttrande. Skoglund anförde i svar bl.a.

Mitt ursprungliga beslut att inte lämna ut den aktuella journalhandlingen baserades på den bedömningen att föräldrar som inte är vårdnadshavare om sitt barn inte har rätt att ta del av en journalhandling. Däremot har tidigare inte skett någon prövning enligt sekretesslagens 7 kapitel, § 3. —

Min bedömning av rättsläget är följande.

Om advokat Lars-Erik Juth, som ombud för H., kan visa att H. är vårdnadshavare för Lars-Ola anser jag att H. i princip är berättigad att ta del av journalhandlingarna.

Hinder kan dock, som angivits ovan, föreligga enligt sekretesslagens 7 kapitel § 3. Prövningen av detta görs i första hand av den som har ansvaret för journalen; i andra hand av mig på delegation.

Sekretessfrågans fortsatta handläggning

Sedan H:s ombud, på sätt angavs i sjukhusdirektörens meddelande, på nytt begärt att utfå journalen, meddelade klinikchefen vid barnpsykiatriska kliniken, Centrallasarettet Boden, Olof Elthammar den 23 juni 1988 följande.

Lars-Olas journal bedömer jag inte skall lämnas ut till H. på grund av att ett utlämnande av journal sannolikt skulle åsamka Lars-Ola skada. Denna gång ger jag en väldigt tydlig besvärshänvisning. Besvär över denna bedömning kan göras genom att ärendet överprövas efter överklagande av direktionen vid centrallasarettet i Boden.

Sedan ärendet enligt lämnad hänvisning förts till direktionen, förklarade tf. sjukhusdirektören Kjell Åström i beslut den 1 juli 1988 att han gjorde samma bedömning som Elthammar. Beslutet överklagades till kammarrätten i Sundsvall. I dom den 7 september 1988 undanröjde kammarrätten beslutet och visade målet åter till direktionen för Luleå–Bodens sjukvårdsförvaltningsdistrikt för ny handläggning.

Direktionen har överklagat kammarrättens beslut.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 13 oktober 1988 följande.

Det åligger den myndighet, som har fått ett ärende visat åter till sig av en högre instans för en ny prövning, att omgående och utan att det föreligger en ny begäran från sökanden fatta beslut i ärendet.

H. hade redan i maj 1987 begärt att få ta del av den journal, som förts beträffande hans son. Det fanns således ingen anledning för Skoglund att på sätt angavs i brev den 12 april 1988 ställa det kravet att H. på nytt skulle vända sig till myndigheten med sin begäran.

Anser en myndighet att en ansökan behöver kompletteras av sökanden, skall en begäran om detta utan dröjsmål översändas till honom.

Eftersom Skoglund efter kammarrättens beslut den 16 mars 1988 ansåg att H. skulle komplettera sin ansökan med handling utvisande att han var vårdnadshavare för sin son, borde Skoglund genast ha begärt denna komplettering.

Av brevet den 12 april 1988 framgår vidare att Skoglund var av den uppfattningen att H. i det uppkomna läget först skulle göra en framställan hos klinikchefen och därefter, om denne skulle vägra lämna ut handlingen, begära direktionens prövning. Den fortsatta bedömningen har också i enlighet härmed gjorts av klinikchefen.

Det bör emellertid uppmärksammas att kammarrätten genom beslutet den 16 mars 1988 visat ärendet åter till direktionen för dess prövning. Det var således direktionen eller den som i dess ställe fick besluta, som skulle ta ställning i saken.

Tilläggas bör att klinikchefen, som inte ägt företräda direktionen, bort erinra sökanden om hans rätt att få frågan hänskjuten till direktionen. Något överklagbart beslut på sätt anges i klinikchefens brev har således inte förelegat.

Jag har tidigare (dnr 1919-1987, beslut 29.3.1988) riktat kritik mot Skoglund för att han avsåg H:s begäran på den grund att H. inte var vårdnadshavare utan att kontrollera denna uppgift. Vid det beslutet utgick jag från att direktionen skulle ägna större omsorg åt ärendets fortsatta handläggning.

Som framgår av vad jag har sagt nu har emellertid direktionen även fortsättningsvis på ett i hög grad anmärkningsvärt sätt brustit vid handläggningen av H:s ansökan.

Det finns anledning för mig att särskilt understryka vikten av att den som har att pröva ansökningar om utbekommande av allmänna handlingar noga tar del av de regler, som gäller för handläggningen av sådana ärenden. Det får givetvis inte förekomma att, på sätt nu blivit fallet, handläggningen onödigt fördröjs till följd av okunnighet hos de ansvariga befattningshavarna.

Dröjsmål med utlämnande av allmän handling (sjukjournal) bl. a. till följd av ordinarie handläggares frånvaro

(Dnr 2006-1987)

I tre brev den 30 augusti 1987 till JO berättade N. i huvudsak följande.

Den 24 juli 1987 hade hon i olika brev till Beckomberga sjukhus och Norrtulls sjukhus, psykiatriska mottagningen, begärt kopior av samtliga journalanteckningar rörande hennes person.

En överläkare vid Beckomberga sjukhus svarade den 29 juli 1987 följande.

Då Du har kontakt med öppna vården Norrtulls sjukhus föreslår jag att Du i första hand vänder Dig dit och läser journalen med Din kontaktman eller någon av läkarna där. Det är ofta viktigt att få vissa termer och ord förklarade för att missförstånd ej skall uppstå. — Vill Du sedan även ha en kopia, kan Du ta upp detta med Norrtullsmottagningen.

I brev den 31 juli 1987 till Beckomberga sjukhus avvisade N. detta "onödiga uppställande av villkor". Trots att hon i brev den 27 augusti 1987 upprepat sin begäran hade hon ännu inte fått några journalkopior från Beckomberga sjukhus.

Från Norrtulls sjukhus fick N. ett svar daterat den 28 juli 1987 med följande innehåll.

Dr. Björklund har informerat mig, att Du vill ha kopior på journalanteckningar, som har förts. Med anledning av Ditt önskemål anser vi, att det är bra, att Du och jag träffas och pratar igenom Din önskan.

I flera brev avvisade N. erbjudandet samtidigt som hon upprepade sin begäran. Hon hade inte heller från Norrtulls sjukhus fått några journalkopior.

JO beslöt att inhämta utredning och yttrande från sjukvårdsdirektören i Stockholms läns landsting.

Som svar på remissen lät sjukvårdsdirektören översända yttranden från ifrågavarande vårdinrättningar och från sektorschefen Kurt Wikström. Denne anförde följande i sitt yttrande till sjukvårdsdirektören.

Praxis inom sektorn är att vi, när en patient ber att få ta del av sin journal i första hand *erbjuder* patienten att läsa sin journal tillsammans med någon

personal, för att på så sätt kunna svara på eventuella frågor eller ge förklaringar kring journaltextens innehåll. Om en patient ej önskar ta emot erbjudandet skall patienten omgående erhålla fotokopia av sin journal, om han så begärt. Härtill kommer bedömningen om ett utlämnande av journalen kan anses medföra men för patienten eller risk för skada på tredje person.

I detta fall fördröjdes bedömning och handläggning av ärendet på grund av befattningshavares sjukdom respektive ledighet, vilket under flera veckor omöjliggjorde samråd dem emellan. Handläggarna befann sig också i ett dilemma: med hänsyn till kännedom om N:s tidigare sjukdomsperioder undrade man över N:s psykiska tillstånd var sådant att ett journalutlämnande kunde vara till men för henne. Erbjudandet om ett samtal får ses i ljuset därav.

Vi är inom sektorn väl medvetna om lagtextens innebörd, men handläggningstiden kan bli beroende av olika faktorer såsom frånvaro av den personal, som känner patienten. Det är givetvis önskvärt att ärendet handläggs av den personal, som har personlig kännedom om patienten. Under sommartid är dessutom psykiatriska mottagningen pga. semestrar hårt belastad.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 24 november 1988 i bedömningsdelen följande:

Det har tagit omkring en månad innan N. fått kopior av de journalanteckningar som gjorts rörande henne vid Beckomberga sjukhus och Norrtulls sjukhus. De vid mentalvårdsbyrån förda journalanteckningarna har tillställts henne något snabbare.

Jag anser från rent allmänna utgångspunkter att respektive vårdinrättning dröjt för länge med att lämna ut de efterfrågade handlingarna. Av 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen följer nämligen att en begäran att få del av allmän handling, som får lämnas ut, skall handläggas med skyndsamhet.

Skyndsamhetskravet mildras emellertid av att myndigheten måste få skäligen rådrum för att avgöra om en efterfrågad handling kan vara sekretessbelagd enligt sekretesslagens regler. 7 kap. 3 § sekretesslagen anger att sekretess också kan gälla i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande själv i vissa situationer. I förevarande fall har tillämpning av denna bestämmelse övervägts bl.a. vid Norrtulls sjukhus. Behovet av en sådan prövning kan också föranleda avsteg från huvudregeln att en viss tjänstemans bortovaro inte får fördröja myndighetens ställningstagande i en utlämnande fråga.

Som svar på sin begäran att få kopior av journalanteckningar har N. av Beckomberga sjukhus hänvisats till Norrtulls sjukhus. Utredningen visar att originaljournalen funnits kvar vid Beckomberga sjukhus när framställningen gjordes. Enligt min mening hade man där haft att självständigt ta ställning till N:s begäran med beaktande av de bestämmelser som jag redogjort för inledningsvis.

Norrtulls sjukhus har erbjudit N. ett samtal för att diskutera hennes önskemål. Till viss del har detta, såvitt utredningen visar, sin grund i en önskan att få bättre underlag för en sekretessbedömning enligt 7 kap. 3 § sekretesslagen.

Rätten att ta del av allmänna handlingar innebär inte ovillkorligen att den enskilde får läsa originalhandlingar utan närvaro av någon tjänsteman som tilldelats ansvaret för handlingen. En sådan rent fysisk övervakning av handlingar kan ibland bedömas nödvändig för att förhindra att handlingen förstörs eller förkommer. Däremot får i allmänhet inte som villkor för delfåendet av handlingen ställas att någon tjänsteman skall vara närvarande för att aktivt delta vid genomläsningen av materialet. När det gäller sådana handlingar som patientjournaler tillkommer emellertid den prövning som bestämmelsen i 7 kap. 3 § sekretesslagen kan ge anledning till. Enligt detta stadgande kan sekretess också gälla gentemot patienten själv, dock endast under förutsättning att det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom. Det kan naturligtvis inträffa att utgången av en sådan prövning bedöms vara beroende på om sjukvårdspersonal kan vara närvarande och förklara innehållet i journalen.

Utredningen i detta ärende tyder på att praxis vid Norrulls sjukhus varit att alltid ha sjukvårdspersonal närvarande vid patienters läsning av egna journaler i syfte att bistå patienten med förklaringar. Förfarandet ger mig anledning understryka att 7 kap. 3 § sekretesslagen förutsätter prövning i varje enskilt fall. Jag vill också erinra om innehållet i 5 § patientjournallagen, som anger att de journalhandlingar som upprättas inom hälso- och sjukvården skall vara skrivna på svenska språket, vara tydligt utformade och så långt möjligt förståeliga för patienten. Åtminstone beträffande journalanteckningar som gjorts efter patientjournallagens ikraftträdande den 1 januari 1986 bör behovet av förklarande samtal sedan den direkta vårdssituationen upphört ha minskat.

I fråga om utlämnandet av journalanteckningarna från psykoterapiinstitutet ger utredningen inte belägg för att det förekommit något som påkallar ingripande av mig. Jag finner — med hänsyn till att eventuella brister i journalföringen där har sin grund i förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden — inte anledning att närmare utreda denna fråga.

Ärende angående utlämnande av kopior av patientjournal innefattar myndighetsutövning

(Dnr 1517-1988)

Bakgrund

Makarna J. begärde den 10 april 1988 att få ta del av den journal som förts beträffande deras son vid S:t Sigfrids sjukhus. Direktionen för psykiatriska sjukvårdsdistriktet i Kronobergs läns landsting inhämtade yttrande i frågan om utlämnande av journalen från ansvarig läkare och från chefläkaren. Direktionen beslutade därefter den 15 juni 1988 att avslå makarna J:s framställan om utfående av kopia av journalen. Makarna J. överklagade direktionens beslut till kammarrätten i Jönköping, som i dom den 15 september 1988 lämnade makarnas talan utan bifall.

Anmälan

I sin anmälan till JO kritiserade makarna J. direktionen för att de inte fick del av läkarnas yttrande i fråga om utlämnande innan direktionen fattade sitt beslut. Vidare klagade de över att direktionen uppgett att deras begäran att få kopia av läkarnas yttrande inte skulle kunna behandlas av direktionen förrän ca sju veckor efter makarnas begäran.

Utredning

Direktionen för psykiatriska sjukvårdsdistriktet i Kronobergs läns landsting avgav efter remiss yttrande.

Direktionen anförde i sitt yttrande att den i augusti 1988 beslutat delegera beslutanderätten i fråga om utlämnande av allmänna handlingar till direktionens ordförande. Vidare anförde direktionen att den som sitt yttrande till JO antagit ett yttrande från landstingsjuristen Rolf Peters. I detta anfördes bl.a.

Genom brev 1988-04-10 begärde makarna J. att få ta del av sonens journal, förd vid S:t Sigfrids sjukhus.

Ansvarig läkare O Drotved beslöt 1988-04-22 att inte utlämna journalen.

Efter begäran av makarna J. upptogs ärendet till avgörande av direktionen. Som underlag för sitt ställningstagande i sekretessfrågan begärde direktionen in yttrande från *dels* chefläkaren *dels* O Drotved.

Chefläkarens yttrande innehåller endast ett avstyrkande till utlämning medan Drotveds yttrande, förutom avstyrkande, också innehåller uppgifter om patienten som ansågs sekretessbelagda.

Trots påpekande för föräldrarna om möjligheten, har de inte inkommit med något medgivande från sonen till utlämnande av uppgifter om honom.

Undertecknad, som konsulterades, rekommenderade direktionen att avslå framställningen, vilket också blev direktionens beslut 1988-06-15.

Makarna J. anför nu i sin anmälan till JO, att yttrandena från chefläkaren och Drotved skulle ha kommunicerats med dem innan beslut fattades.

Chefläkarens yttrande, som inte innehåller annat än ett avstyrkande, har efter beslutet översänts till makarna.

Kommunikationsskyldigheten, som den framgår av förvaltningslagens 17 §, gäller endast vid s.k. myndighetsutövning. Min uppfattning är att ett besked om vägran att utlämna allmän handling inte är myndighetsutövning i förvaltningslagens mening varav följer att någon skyldighet till kommunikering inte föreligger. Även om så vore innehåller Drotveds yttrande uppgifter om patienten, som vid direktionens prövning betraktades som sekretessbelagda, varför de av det skälet inte kunde delges föräldrarna.

På grund av omständigheter som senare framkommit beslöt direktionen 1988-08-24 att upphäva sekretessen beträffande detta yttrande.

I en kompletterande JO-anmälan 1988-07-11 klagar makarna Jönsson över att ett beslut beträffande deras begäran att få ta del av Drotveds yttrande inte kunde ges förrän den 24 augusti 1988 då direktionen hade sitt ordinarie sammanträde eller ca sju veckor efter att deras begäran inkom.

Enligt tryckfrihetsförordningen 2 kap. 13 § skall begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling behandlas skyndsamt. Min uppfattning,

som tidigare delgetts direktionen, är att sju veckor är en oacceptabelt lång tid i ett fall som detta. För att i framtiden undvika så långa väntetider har direktionen nu beslutat delegera frågor om utlämnande av allmän handling till sin ordförande.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 30 november 1988 följande.

Ett ärende rörande utbekommande av journalkopia är att anse som myndighetsutövning. Förvaltningslagens bestämmelser blir därmed tillämpliga. (Se härom även JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 343.)

Frågan i detta ärende är om det ålegat direktionen att kommunicera den behandlande läkarens och chefläkarens yttrande med makarna J. innan direktionen fattat beslut i saken.

Enligt förvaltningslagen har sökanden i princip rätt att ta del av allt det som tillförts ett ärende. Minnesanteckningar, dvs. promemorior eller andra uppteckningar som har tillkommit endast för ett ärendes föredragning eller beredning är enligt tryckfrihetsförordningen inte allmänna handlingar och inbegripes därför inte i det material som sökanden har rätt att få del av. Om anteckningarna ifråga tillför ärendet nytt sakmaterial är de ej att anse som minnesanteckningar.

Den läkare, som behandlade makarna J:s son, och chefläkaren är båda anställda vid den myndighet som hade att fatta beslut om kopia av journalen kunde lämnas ut. De yttranden som läkarna lämnade till direktionen innehöll endast uppgifter ur journalen. Några nya sakuppgifter tillfördes inte ärendet genom dessa anteckningar. Yttrandena är därför att betrakta som handlingar, tillkomna endast för ärendets beredning. Följaktligen är de inte allmänna handlingar. Någon skyldighet för myndigheten att kommunicera yttrandena med sökandena har således inte förelegat.

Direktionen har vidgått att den haft alltför långa handläggningstider när det gällt utfående av allmänna handlingar. Ändringar i beslutsordningen har vidtagits för att få till stånd en förbättring i detta hänseende. Med hänsyn härtill finner jag inte anledning gå vidare i saken.

Användandet av automatisk databehandling inom socialtjänsten

(Dnr 1711-1988)

Vid ett besök på socialdistrikt 6 i Stockholms kommun den 14 juli 1988 begärde Carl Anlér av berörda handläggare att få ta del av alla offentliga handlingar rörande dels den aktuella kösituationen för barnomsorgen i Årsta-distriktet, dels handläggningen av intagningar till daghem och familjedaghem hösten 1988.

Socialchefen Lars B. Strand beslutade avslå Carl Anlér's begäran att få

tillgång till uppgifter om intagningar av barn till barnomsorgen med hänvisning till 7 kap. 4 § sekretesslagen. Beslutet överklagades till kammarrätten som sände tillbaka ärendet för omprövning till sociala distriktsnämnden 6. Vid omprövningen beslöt nämnden vidhålla avslagsbeslutet. Kammarrätten har därefter prövat frågan den 11 november 1988.

Carl Anlér anför i sina klagomål bl. a. följande.

När det gäller uppgifter om den aktuella kösituationen fick han först beskedet att de enda uppgifter som är offentliga är de som finns utskrivna på den s. k. offentlighetslistan som innehåller information om födelseår och namn på vårdnadshavare för de barn som står i kön. Men denna information är inte tillräcklig för att få begrepp om köordningen eftersom köplatsen har att göra med barnets födelsedatum.

"Offentlighetslistan" är alltså helt ointressant. Carl Anlér begärde därför att få tillgång även till uppgifterna om barnens namn och födelsedatum. Socialchefen försökte då först hävda att dessa uppgifter över huvud taget inte registrerades. Han erkände emellertid så småningom att uppgifterna faktiskt registrerades och inte var sekretessbelagda. I stället invände han att uppgifterna endast fanns i ADB-systemet och var lagrade tillsammans med sekretessbelagda uppgifter. När Carl Anlér hänvisade till att myndigheten ändå var skyldig att lämna ut de offentliga uppgifterna i form av en utskrift på papper råkade socialchefen i affekt och hotade med att Carl Anlér "i så fall skulle få betala alla kostnader för de datorkörningar som skulle bli nödvändiga". När de diskuterade möjligheten av att Carl Anlér själv skulle ta del av de offentliga uppgifterna via terminal hotade socialchefen med att Carl Anlér "i så fall skulle få betala för nyttjande av terminalutrustningen".

Carl Anlér anser att Lars B. Strand genom sitt handlande bröt mot 2 kap. 1 § och 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) och mot sekretesslagen. Särskilt allvarligt anser Carl Anlér det vara att socialchefen hotade med höga kostnader för att kunna ta del av de offentliga uppgifterna i ADB-systemet med tanke på vad som stadgas i 15 kap. 9 och 12 §§ sekretesslagen.

Carl Anlér begär att JO prövar om Lars B. Strand brutit mot tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen genom sitt beskrivna handlande. Han begär också att JO granskar de administrativa rutinerna för hantering av barnomsorgsärenden i det ifrågavarande socialdistriktet särskilt i fråga om utnyttjande av ADB eftersom dessa rutiner enligt hans förmenande inte är utformade på ett sådant sätt att de kan tillgodose den enskildes lagstadgades rätt till insyn.

Yttrande inhämtades från sociala distriktsnämnden 6 i Stockholm.

Carl Anlér har kommit in med ytterligare en skrift med anledning av remissvaret.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 24 februari 1989 i bedömningsdelen följande:

Enligt 2 kap. 1 § TF skall varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas genom sekretesslagens bestämmelser.

Av 2 kap. 3 § TF framgår att information som lagrats genom automatisk databehandling (ADB) likställs med handling. Av huvudsakligen tekniska skäl föreligger dock vissa särbestämmelser i lagstiftningen beträffande ADB-lagrade uppgifter. Myndigheten är inte skyldig att tillhandahålla uppgifter i vidare utsträckning än vad myndigheten själv har tillgång till dem. Vidare har sökanden endast rätt att få uppgifterna i form av utskrift eller ta del av dem på bildskärm om detta är möjligt.

Allmän handling, som får lämnas ut, skall enligt 2 kap. 12 § TF på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar få ta del av den. Kan handling inte tillhandahållas utan att sådan del av den som inte får lämnas ut röjs skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Kravet på tillgänglighet till information innebär i fråga om ADB-lagda uppgifter att myndigheterna måste ställa dator till förfogande i den mån det behövs för att offentlighetsprincipen skall tillgodoses även om detta kräver särskild körning som är förenad med olägenheter och kostnader.

Offentlighetsprincipen medför vidare – som angetts ovan – att avgift inte tas ut av den som tar del av upptagning genom utskrift eller läsning av bildskärm på stället dvs. hos myndigheten även om detta innebär kostnader för myndigheten. Endast om utskrift eller avskrift, upprättad av myndigheten, skall tillställas sökande utgår avgift.

En myndighet är alltid skyldig att använda ett datorprogram som redan finns utarbetat för framtagning av viss datalagrad information och som är tillgängligt för myndigheten. Däremot är en myndighet i princip inte skyldig att, om viss information inte kan tas fram med hjälp av redan befintliga program, arbeta ut ett program för att allmänheten skall få tillgång till information.

Myndigheter som använder ADB skall ordna databehandlingen med beaktande av offentlighetsprincipen (15 kap. 9 § sekretesslagen). Detta innebär bl. a. att myndigheterna skall överväga behovet av s. k. presentationsterminaler dvs. terminaler som medger att enskilda personer kan ta del av lagrad information utan risk för att informationen ändras eller förstörs.

Enligt 15 kap. 10 § samma lag skall den enskilde under vissa förutsättningar få tillfälle att själv använda en myndighets terminal för att ta del av upptagning för ADB. En förutsättning är att användningen av terminalen inte medför att den enskilde får del av uppgifter som omfattas av sekretess.

Enligt 15 kap. 11 § samma lag är myndigheterna skyldiga att för allmänheten hålla tillgänglig beskrivning av de system, förteckningar och andra anteckningar som är allmänna handlingar och som hos myndigheten förs med hjälp av ADB. Beskrivningen skall ge upplysning om ADB-registrets benämning och ändamål, vilka typer av uppgifter i ADB-registret som myndigheten har tillgång till, hos vilka andra myndigheter ADB-registret är tillgängligt för överföring i läsbar form, vilka terminaler eller andra tekniska hjälpmedel som enskild själv kan få utnyttja hos myndigheten, vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen skall tillämpa på uppgifter i ADB-registret samt vem som hos myndigheten kan lämna

närmare upplysningar om ADB-registret och dess användning i myndighetens verksamhet.

Carl Anlér har – för att få insyn i hur intagningsreglerna vid socialdistrikt 6 i fråga om barnomsorgsplatser tillämpas – hos socialdistriktet den 14 juli 1988 begärt att få ta del av följande uppgifter avseende de barn som erbjudits barnomsorgsplats i Årsta inför hösten 1988: datum då ansökan om plats registrerats, datum då beslut om tilldelning av barnomsorgsplats fattats, barnets födelsedatum samt vilka regler som tillämpas vid beslut om tilldelning av barnomsorgsplats (grundregler eller avsteg).

Socialchefen Lars B. Strand har samma dag med hänvisning till 7 kap. 4 § sekretesslagen avslagit Carl Anlérs "begäran att få ta del av namn och födelsenummer på de barn som erhållit daghemsplats i Årsta vid årets höstintagning".

Sedan Carl Anlér överklagat beslutet har kammarrätten återsänt beslutet för omprövning till sociala distriktsnämnden 6. Nämnden har den 29 september 1988 beslutat låta avslagsbeslutet den 14 juli 1988 stå fast och skickat Carl Anlérs överklagande till kammarrätten. Kammarrätten har avgjort frågan den 11 november 1988 och därvid inte funnit skäl till ändring av distriktsnämndens beslut.

Jag gör följande bedömning.

Av distriktsnämndens remissvar framgår att skälet till Carl Anlérs begäran avlogs var att ett utlämnande av de begärda uppgifterna skulle kunna leda till att uppgifter som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen röjdes.

Beslutet har överklagats till kammarrätten som inte funnit anledning att göra någon ändring i distriktsnämndens beslut. Jag finner inte anledning att göra något uttalande i den delen.

När det gäller ADB-lagrade uppgifter som inte omfattas av sekretess framgår av den ovan gjorda redogörelsen att dessa i princip kostnadsfritt genast eller så snart som möjligt skall lämnas ut till sökanden antingen genom utskrift eller genom att sökanden själv får möjlighet att ta fram uppgifterna på myndighetens terminal. Endast i den mån information inte kan tas fram med hjälp av befintliga datorprogram får sökandens begäran avslås.

Carl Anlér har påstått att Lars B. Strand "hotat" med kostnader för Carl Anlér för att ta fram de begärda offentliga uppgifterna. Detta påstående har inte bemötts av distriktsnämnden. Om Lars B. Strand gjort ett sådant uttalande har det – med hänvisning till det tidigare sagda – varit felaktigt. Endast om det varit fråga om att skicka Carl Anlér en avskrift eller utskrift hade avgift för detta kunnat tas ut.

I sammanhanget vill jag påpeka att en grundläggande förutsättning för att offentlighetsprincipen skall kunna upprätthållas är att information som finns lagrad med hjälp av ADB är tillgänglig för den enskilde i samma utsträckning som för myndigheten. Det är den information som myndigheten har tillgång till som är av betydelse för kontrollen av myndigheterna, för bedömningen av kritik mot myndigheterna och för att tillgodose behovet av underlag för samhällsdebatten. I detta ligger att ett ADB-register bör

vara utformat så att alla uppgifter som inte är sekretessbelagda enkelt kan tas fram och skrivas ut.

Distriktsnämnden anför i sitt remissvar att det ifrågavarande ADB-systemet (ADBOM), som används inom barnomsorgsbyråns verksamhet och är gemensamt för alla socialdistrikt i Stockholm, inte utgör något hinder för insyn i placeringsförfarandet jämfört med tidigare helt manuella system.

Det går på den föreliggande utredningen inte att bedöma om ADBOM uppfyller offentlighetsprincipens krav på tillgänglighet för allmänheten. Jag utgår från att i den mån så inte är fallet en översyn av systemet görs.

Övriga ärenden

Fråga om lämpligheten att i behandlingsjournalen för intagen i kriminalvårdsanstalt göra anteckning om resultat av tagna HIV-prov m. m.

Se Kriminalvård, s. 105

I ett ärende rörande förordnande av taxeringsnämndsordförande har handläggande tjänsteman tagit del av uppgifter i självdeklarationer. Förfarandet har bedömts vara tillåtet enligt sekretesslagen men olämpligt

(Dnr 251-1987)

Den 21 september 1988 meddelade *chefsJO Eklundh* följande beslut, som här återges med smärre justeringar.

I Anmälan

I sin anmälan till JO uppgav Per Hellsvik som bakgrund sammanfattningsvis detta. Han har haft uppdrag som taxeringsnämndsordförande sedan 1979. Den 18 november 1986 skrev taxeringsdirektören Mikael Wokander detta till honom.

Uppdrag som taxeringsnämndsordförande

Uppdrag som ordförande i taxeringsnämnd anses inte förenligt med verksamhet som skatterådgivare eller konsult.

Då det nu har kommit fram att Ni är aktiv delägare i företaget Juristkonsult i Lund och som ombud företräder skattskyldiga så har Ni inte föreslagits som ordförande till 1987 års taxering.

Med anledning av detta brev skrev Hellsvik den 24 november till dåvarande länsstyrelsen i Malmöhus län och beskrev vad han arbetade med, verksamheten i handelsbolaget Juristkonsult i Lund samt de fåtal ärenden som gällt beskattningsfrågor i vilka han biträtt klienter. Han avslutade brevet på följande sätt.

Jag finner det således mycket upprörande, att jag i skrivelse av taxeringsdirektören klassas som "skatterådgivare eller konsult". Det är också anmärkningsvärt, att jag inte fått tillfälle att yttra mig i ärendet, innan taxeringsdirektören beslutar sig för att inte föreslå mig för förnyat uppdrag som TO.

Jag yrkar således att få förordnande som TO i Malmöhus läns 15:e särskilda taxeringsdistrikt (TN 833) vid 1987 års taxering.

Jag anhåller vidare att få del av de uppgifter, som legat till grund för skattedirektörens inledningsvis nämnda skrivelse till mig.

Wokander svarade Hellsvik detta.

Uppdrag som taxeringsnämndsordförande

Sedan taxeringsenheten bildades och fick ansvaret för att förbereda den årliga förteckningen över taxeringsfunktionärer har följande principer tillämpats: i de regionala distrikten har personer som är aktiva som revisorer, räkenskapsförare, advokater och juridiska konsulter inte ansetts böra vara ordförande. Anledningen till vår restriktiva inställning mot dessa grupper som taxeringsfunktionärer är givetvis risken för jävssituationer men i kanske än större utsträckning att allmänheten kan komma att tvivla på en ordförandes opartiskhet. Det finns givetvis också hela tiden en risk för att en ordförande med egen konsultverksamhet kan bedriva kundvärning med hjälp av de uppgifter som kommer till hans kännedom vid deklarationsgranskningen. Uppgifter ur deklARATIONERNA kan även med- eller omedvetet komma att användas i den egna verksamheten.

Sett ur allmänhetens synvinkel är blotta misstanken att något sådant kan förekomma tillräckligt för att man skall ifrågasätta en ordförandes oväld.

I Ert fall har Ni sedan den 1 juli 1979 bedrivit en juristfirma tillsammans med Er hustru. Omsättningen har efterhand stigit och i fjolårets deklARATION redovisades den med ett betydande belopp. Jag erinrar mig att vi talades vid i telefon någon gång under hösten 1979 då Ni förklarade Er villig att bli taxeringsnämndsordförande. Anledningen till att Ni ville ha uppdrag då var, enligt vad Ni uppgav, att Ni lämnade Er tjänst vid länsrätten och därigenom fick Ni möjlighet att ha extrauppdrag vid sidan av tjänsten vid Lunds universitet. Ni nämnde vid vårt samtal ingenting om att Ni skulle träda in i Er hustrus juristfirma.

Ni har under Er tid som taxeringsnämndsordförande företrätt skattskyldiga som ombud och Ni är aktiv i en allmänjuridisk firma med betydande omfattning. Vad Ni har anfört i Er skrivelse av den 24 november 1986 ändrar inte vårt förslag till förteckning.

Hellsvik uppgav vidare att han erfarit att Wokander till sig infordrat hans självdeklARATION, och att Wokander lagt deklARATIONSUPPGIFTER till grund för att inte föreslå att Hellsvik omförordnas som taxeringsnämndsordförande. Han ville att JO skulle ta ställning till om Wokander agerat i enlighet med sekretesslagens regler när han i ett personalärende använde sig av deklARATIONSUPPGIFTER som Hellsvik enligt lag varit tvungen att lämna för taxeringsändamål. Hellsvik hänvisade till 1 kap. 4 § sekretesslagen där det heter: "Gäller förbud enligt denna lag mot att röja uppgift, får uppgiften inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften."

2 Utredning

Ärendet sändes till länskattemyndigheten i Malmöhus län för yttrande efterhörande av taxeringsdirektören Wokander.

Länskattechefen Gunnarsson översände Wokanders yttrande, och anförde själv: "Wokander har med sina synpunkter utförligt motiverat sitt handlande varför jag för egen del inte finner anledning till ytterligare yttrande."

Wokander anförde själv bl. a. detta.

Jag vill börja med att rätta en missuppfattning som Hellsvik uppenbarligen har om uppdragen som taxeringsfunktionär. Han säger nämligen i sin anmälan att han skulle vara "anställd" och att det skulle vara fråga om ett "personalärende". Så är inte fallet utan det rör sig om uppdrag som är begränsade till att gälla en taxeringsperiod i taget.

Så till en beskrivning av händelseförloppet. I slutet av oktober 1986 blev jag kontaktad av ordföranden i en lokal taxeringsnämnd som hade fått ett brev från Hellsvik i vilket han som ombud företrädde en skattskyldig.

— — —
Namnet Hellsvik kände jag igen som en av våra ordförande i de regionala nämnderna. Firmanamnet "Juristkonsult i Lund" som ordföranden i den lokala nämnden också hade nämnt för mig, var det däremot första gången jag hörde. Jag slog upp firman i telefonkatalogen och fann att Per Hellsvik stod angiven som firmans innehavare. — — — Därefter fortsatte jag med att kontrollera de taxeringsuppgifter beträffande Hellsvik som fanns i skattedatabasen. Där bekräftades det att Hellsvik hade taxerats för inkomst av rörelse. Först i detta läge rekvirerade jag Hellsviks deklARATIONER för de senaste åren för att kontrollera inriktningen och omsättningen av rörelsen. Av deklARATIONERNA framgick det att Hellsvik, tillsammans med hustrun, ägde en konsultfirma som åtog sig allmänjuridiska och skattejuridiska uppdrag. Omsättningen hade några år legat på en ganska låg nivå men ökade kraftigt under 1984/85 (med tanke på sekretessen har jag konsekvent låtit bli att nämna omsättningen i min korrespondens med Hellsvik och jag gör det också här). Därefter meddelade jag Hellsvik att han inte skulle bli föreslagen som ordförande till 1987 års taxering.

De riktlinjer som sedan många år tillämpats i Malmöhus län vid tillsättandet av taxeringsfunktionärer har jag klarlagt för Hellsvik vid telefonsamtal och i mitt brev till honom — — — Till detta vill jag dessutom lägga att det ur konkurrenssynpunkt skulle vara ytterst olämpligt att en skattekonsult skulle kunna vara taxeringsnämndsordförande samtidigt på grund av den goodwill som uppdraget obestridligen medför.

Hellsvik har i sin anmälan mot mig åberopat sekretesslagen I kap 4 § vilken säger att uppgifter inte får utnyttjas utanför den verksamhet där sekretessen gäller. Paragrafen kan emellertid inte läsas isolerad utan skall jämföras med I kap 3 § vari begreppet verksamhet definieras. Det avsnitt i denna paragraf som närmast är aktuell är regeln om sekretess inom en myndighets olika verksamhetsgrenar. Av kommentaren till lagen — Corell m. fl. — framgår det att det ställs stora krav på självständighet mellan olika verksamheter inom en myndighet för att sekretessen skall vara tillämplig. "enbart uppdelningen på organisatoriska enheter inom en myndighet är alltså inte ett tillräckligt kriterium för att sekretess skall kunna upprätthållas mellan olika verksamhetsgrenar".

I den dåvarande skatteavdelningens verksamhet ingick bland många arbetsuppgifter att granska vissa deklARATIONER och att upprätta förslag till länsstyrelsens beslut beträffande taxeringsfunktionärer. Båda arbetsuppgifterna utförs på taxeringsenheten som organisatoriskt är uppdelad i tre sektioner. Vid sektionen i Lund granskas Hellsviks deklARATIONER och vid sektionen i Malmö, där jag är sektionschef, förbereds förslagen till beslut om taxeringsfunktionärer. I mitt arbete med detta förslag har jag tagit del av Hellsviks deklARATIONER vilket jag bedömer var nödvändigt för att kunna utföra min arbetsuppgift på ett riktigt sätt.

Hellsvik kommenterade Wokanders skrivelse. I stark sammanfattning sade han detta. Han ansåg sig vara arvodesanställd sedan 1979 som taxeringsnämndsordförande. Det var fel att det skulle framgå av hans deklARA-

tionshandlingar eller annat att han påstått sig vara skattekonsult. Den ende som hittills använt beteckningen om honom är Wokander. Han hade inte tidigare känt till att det skulle vara oförenligt med hans uppdrag som taxeringsnämndsordförande att driva rörelse som privatpraktiserande jurist och hänvisade härvid till att vissa chefer vid taxeringsenheten i Malmö hade uppdrag som taxeringsnämndsordförande. Slutligen argumenterade Hellsvik ytterligare i sekretessfrågorna, och hävdade att brott mot sekretesslagen skett på följande tre punkter:

A. Sekretessbelagd uppgift, som lämnats för taxeringen, har använts i annan verksamhet, nämligen vid förordnande av taxeringsfunktionärer;

B. Sekretessbelagd uppgift har överförts från en avgränsad verksamhetsgren, taxeringssektionen i Lund, till en annan, skatteavdelningen vid länsstyrelsen;

C. Den sekretessbelagda uppgiften om omsättningsökningen i rörelsen har lämnats i allmän och offentlig handling.

3 Bedömning

Ordförande i taxeringsnämnd förordnas enligt 6 § första stycket taxeringslagen för ett taxeringsår av länskattemyndigheten (fram till utgången av år 1986 av länsstyrelsen). Ordförandeskapet är ett uppdrag och förordnandet ger inte upphov till något anställningsförhållande. Den som tidigare har varit taxeringsnämndsordförande har därmed inte heller någon företrädesträtt till förnyat förordnande. Däremot skall myndigheten självfallet när den utser ordförande iaktta den grundlagsfästa princip om saklighet och opartiskhet som gäller för all offentlig verksamhet.

Wokander har i sitt meddelande av den 18 november 1986 som skäl för att inte föreslå Hellsvik till taxeringsnämndsordförande vid 1987 års taxering åberopat att Hellsvik var aktiv delägare i företaget Juristkonsult i Lund och att han som ombud företrädde skattskyldiga. I sitt svar den 13 januari 1987 på Hellsviks brev med anledning av meddelandet utvecklar Wokander närmare de principer som tillämpats inom taxeringsenheten vid arbetet med att förbereda den årliga förteckningen över taxeringsfunktionärer. Dessa innebär enligt Wokander att personer som är aktiva som revisorer, räkenskapsförare, advokater och juridiska konsulter inte bör förordnas till ordförande. Som grund för denna ståndpunkt åberopas dels risken för jävssituationer, dels och främst risken för att allmänheten skall komma att tvivla på en ordförandes opartiskhet.

Jag kan inte finna att dessa principer i sig skulle stå i strid med kravet på saklighet och opartiskhet. Det framgår inte heller av utredningen att de skulle ha tillämpats på ett godtyckligt eller i övrigt otillbörligt sätt i fråga om Hellsvik.

Det finns således inte någon anledning att rikta kritik mot Wokander för att han inte föreslog Hellsvik till taxeringsnämndsordförande vid 1987 års taxering. — — —

Även om jag således godtar Wokanders ställningstagande i sak, kan han inte undgå kritik för sitt sätt att handlägga frågan om förnyat förordnande för Hellsvik. Sedan Wokander med utgångspunkt i allmänt tillgängliga

uppgifter fått klart för sig att Hellsvik var delägare i en juridisk konsultfirma, borde han enligt min mening ha tagit upp saken direkt med Hellsvik i stället för att på det sätt som skedde ta del av dennes deklARATIONER. Jag återkommer till denna fråga i det följande.

Hellsvik har hävdad att Wokander genom sitt förfarande med deklARATIONERNA inte bara handlat olämpligt utan också gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt.

Av utredningen i denna del framgår att Wokander, som själv var verksam vid den del av skatteavdelningens (numera länsskattemyndighetens) taxeringsenhet som var förlagd till Malmö, fordrade in Hellsviks deklARATIONER från enhetens sektion i Lund och att han lät sina iakttagelser av dessas innehåll i fråga om Hellsviks rörelseinkomster ingå i underlaget för sitt förslag i förordnandefrågan. Som svar på Hellsviks begäran att få en närmare redogörelse för skälen till Wokanders ställningstagande redogjorde denne sedan i brevet den 13 januari 1987 i allmänna ordalag för sina slutsatser av deklARATIONERNAS innehåll.

Den straffbestämmelse som Hellsvik har åberopat finns i 20 kap. 3 § brottsbalken och har följande lydelse:

Röjer någon uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, dömes till böter. I ringa fall skall dock ej dömas till ansvar.

De uppgifter om Hellsviks rörelseinkomster som Wokander tagit del av omfattas av bestämmelserna i 9 kap. 1 § sekretesslagen. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Av 1 kap. 4 § sekretesslagen framgår att ett förbud enligt lagen att röja en viss uppgift också innebär förbud att i övrigt utnyttja uppgiften utanför den verksamhet i vilken den omfattas av sekretess.

Enligt Hellsvik har Wokander gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt bl. a. genom att lämna uppgifter om omsättningsökningen i Hellsviks rörelse i en allmän och offentlig handling, nämligen i brevet av den 13 januari 1987. Här kan då först och främst konstateras att det självfallet står en myndighet fritt att lämna en sekretessbelagd uppgift till den person i vars intresse sekretessen gäller. Wokander kan således under inga omständigheter ha gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt genom att sända brevet till Hellsvik. Jag kan tillägga att uppgiften, oavsett vad som i övrigt skall anses gälla om den, blivit offentlig hos JO genom att Hellsvik sänt in en kopia av brevet hit.

Av utredningen framgår inte om något arkivexemplar av brevet finns kvar hos länsskattemyndigheten. Jag utgår emellertid från att så är fallet. Det har inte heller upplysts huruvida myndighetens exemplar lämnats ut

till någon utomstående eller om frågan om detta omfattas av skattesekretess eller inte över huvud taget blivit föremål för rättslig bedömning.

Det skulle kunna hävdas att verksamheten att utse taxeringsnämndsordförande avser taxering i vidsträckt bemärkelse och att en uppgift som hämtats ur en deklaration därför behåller sitt sekretesskydd även sedan den förts in i ett ärende om utseende av taxeringsnämndsordförande. Det framstår emellertid som naturligtast att betrakta verksamheten att utse taxeringsnämndsordförande som skild från taxeringsverksamhet i den bemärkelse som åsyftas i 9 kap. 1 § sekretesslagen. Detta innebär att av skattesekretessen omfattade uppgifter som tas in i ett ärende om utseende av taxeringsnämndsordförande inte har något sekretesskydd där. Jag utgår i mitt fortsatta resonemang från denna uppfattning om rättsläget.

Jag kan då inledningsvis slå fast att den omständigheten att en uppgift som i en viss verksamhet omfattas av sekretess också finns tillgänglig i en verksamhet där den är offentlig inte i sig konstituerar ett sekretessbrott, liksom inte heller åtgärden att lämna ut uppgiften i den sistnämnda verksamheten. Att en och samma uppgift kan vara sekretessbelagd i en viss verksamhet och offentlig i en annan är i själva verket en av lagstiftaren medvetet vald konsekvens av den systematik som har använts i sekretesslagen och som har sin grund i önskemålet att sekretessen inte skall vara mer omfattande än vad som är nödvändigt. Att uppgiften om Hellsviks rörelse finns intagen i en offentlig handling hos länsskattemyndigheten kan således inte i sig grunda något ansvar för tystnadspliktsbrott. Jag saknar därmed anledning att gå in på frågan om den allmänt hållna uppgift om omsättningsökningen i Hellsviks rörelse som återfinns i Wokanders brev är en sådan uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden som avses i 9 kap. 1 § sekretesslagen.

Avgörande för frågan om ansvar för brott mot tystnadsplikt i den i ärendet aktuella situationen är i stället om de sekretesskyddade uppgifterna i Hellsviks deklaration förts över från en verksamhet till en annan alternativt använts utanför den ursprungliga verksamheten på ett sätt som stått i strid med sekretesslagens regler.

En grundläggande princip i sekretesslagen är att sekretess inte gäller bara gentemot enskilda utan också mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet (1 kap. 3 § sekretesslagen). Som en förutsättning för sekretess inom en myndighet gäller emellertid att verksamhetsgrenarna skall vara att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Av bestämmelsens förarbeten (KU 1979/80:37 s. 13) framgår att lagstiftaren med detta kriterium har åsyftat det slag av organisatorisk självständighet som medför att en handling enligt 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen blir allmän när den överlämnas från ett organ till ett annat inom ett verk eller liknande myndighetsorganisation. Enligt min mening kan taxeringsenhetens olika sektioner inte anses inta en sådan självständig ställning i förhållande till varandra. Det i princip fria uppgiftsflödet inom beskattningsområdet har av lagstiftaren uppenbarligen förutsatts kunna äga rum inom en skattemyndighet utan författningsstöd av det slag som i fråga om förhållandet mellan skilda myndigheter ges i 50 § 1 mom. taxeringslagen. Det får betraktas som uteslutet att sektionsindelningen skulle

medföra att möjligheterna att vidarebefordra information inom taxeringsenheten skulle vara mindre i fråga om de största länskattemyndigheterna än i fråga om den majoritet som inte har en sektionsindelad taxeringsenhet. Att den sektion där Hellsviks deklARATIONER förvarades rent geografiskt är skild från taxeringsenhetens huvuddel saknar härvid betydelse.

Själva överlämnandet av deklARATIONERNA från en sektion till en annan har således inte inneburit att uppgifterna i dem överförs från en verksamhetsgren till en annan på sådant sätt att det kan bli fråga om brott mot tystnadsplikt. Eftersom uppgiften att förbereda utseendet av taxeringsnämndsordförande legat på den mottagande sektionen och således inte varit organisatoriskt åtskild från den verksamhet som i övrigt bedrivits där saknar det betydelse i sekretesshänseende att avsikten där varit att uppgiften skulle användas i förordnandeverksamheten och inte för taxeringsändamål.

Genom bestämmelsen i 1 kap. 4 § sekretesslagen har lagstiftaren enligt min uppfattning åstadkommit en fullständig parallellitet mellan förbudet att röja en sekretessbelagd uppgift och förbudet att utnyttja den. Det är med andra ord förbjudet att utnyttja en sekretessbelagd uppgift i en annan verksamhet än den där sekretessen gäller bara om det i det särskilda fallet är förbjudet att lämna ut den till denna verksamhet.

Som framgår av det föregående har jag inte kunnat finna att sekretesslagen ställt upp något hinder mot att uppgifterna i Hellsviks deklARATIONER lämnades ut från taxeringsenhetens sektion i Lund till den vid enhetens huvuddel bedrivna verksamheten med att förbereda beslutet om utseende av taxeringsnämndsordförande. Inte heller Wokanders utnyttjande av uppgifterna i denna verksamhet kan därmed anses ha stått i strid med sekretesslagens regler.

Den omständigheten att Wokanders åtgärder inte är lagstridiga innebär emellertid, som jag redan sagt, inte att jag anser dem vara lämpliga. En grundläggande förutsättning för det i princip fria uppgiftsflödet mellan och inom skattemyndigheterna är att uppgifterna hos mottagaren behövs för det ändamål för vilket de ursprungligen lämnats. Den skattskyldige skall med andra ord inte behöva räkna med att de uppgifter som han har lämnat i sin självdeklARATION används för annat än taxering och skattekontroll. Wokanders handlande står därför enligt min mening i strid med de principer som bär upp reglerna om skatteseekretessen.

Dc här beskrivna konsekvenserna av sekretesslagens regler om sekretess inom myndigheterna är inte unika för skatteväsendet. Jag kan t. ex. peka på den parallell som Hellsvik i JO-ärendet gjort med en socialförvaltning som utnyttjar uppgifter ur en socialakt i ett personalärende. Enligt min mening är frågan av så stort principiellt intresse att det finns anledning att göra riksdagens konstitutionsutskott och justitiedepartementet uppmärksamma på den.

Kritik mot byggnadsnämnd för avgiftsuttag för tillhandahållande av allmän handling på stället m. m.

(Dnr 1400-1988)

Anmälan

I en anmälan till JO riktade Roland Lagesson klagomål i fyra punkter mot byggnadsnämnden i Göteborgs kommun, nämligen rörande 1) fråga om rätt för byggnadsnämnden att ta ut avgift från enskild i samband med framställning att få ta del av allmänna handlingar såsom kartor, koordinatuppgifter och beräkningshandlingar, oavsett om de ligger på datamedia eller på arkivhandlingar, 2) debitering av avgift när arkivpersonalen utnyttjas mer än 15 minuter, 3) myndighetens rätt att fråga vad begärda handlingar skall användas till och 4) det förhållandet att Lagessons namn förekommit i något eller några protokoll eller handlingar på stadsbyggnadskontoret.

Som bakgrund till sina klagomål anförde Lagesson bl. a. följande. Vid ett besök hos byggnadsnämndens mätningsarkiv vägrades han att få ta del av mätningstekniska uppgifter om koordinater för stompunkter och s. k. lig-garpunkter. Arkivpersonalen visade ett av byggnadsnämnden meddelat beslut, enligt vilket kostnadsfri granskning av upprättade kartverk ej till-läts; enligt tidigare prövning har kund ägt att kostnadsfritt få ta del av kommunens primärkartverk. Han upplystes vid besöket också om att en extra avgift utgick, om arkivpersonalen togs i anspråk mer än 15 minuter. Vid ett senare besök vid arkivet erfor han, att hans namn figurerade "i något protokoll", vilket han fann "obegripligt".

Utredning

Efter remiss avgav byggnadsnämnden i Göteborgs kommun yttrande, be-stående av ett av stadsbyggnadskontoret upprättat utlåtande.

Byggnadsnämnden uppehöll sig i sitt remissvar i stor utsträckning vid frågor, som ligger helt eller delvis utanför det centrala temat i anmälan, vilket avser tillämpningen av reglerna om utfående av allmänna handling-ar. Sålunda utvecklade nämnden tämligen ingående sin syn på den upp-hovsrättsliga regleringens betydelse i sammanhanget liksom på frågan om rätt att betinga sig ersättning för mätningsteknisk verksamhet och andra liknande prestationer, som inte avser tillhandahållande av allmänna handlingar. Vissa uttalanden tydde på att offentlighetsprincipen enligt nämndens mening borde få stå tillbaka till förmån för andra överväganden.

Under rubriken "Koordinater m. m." redogjorde nämnden för stadens stonnät — hur det upprättas, hur det används och kostnaderna för detta. Vad gäller uttagande av avgifter anförde nämnden följande:

För den mätningstekniska verksamheten gäller en taxa vars grunder fast-ställts av kommunfullmäktige 1973 med visst tillägg 1980. Nuvarande mätningstaxa gäller fr. o. m. 1987-04-13. (Bilaga 2).

Ersättning kan utgå enligt överenskommelse, som sakersättning eller

som tidersättning. Ersättning för koordinater framgår av sid 7 i taxan punkt 5.1 och .2 som sakersättning.

Om – som i detta ärende – arkivpersonalens tid tas i anspråk en längre tid (mer än 15 min) anses detta som en mindre utredning som skall ersättas enligt taxa för tidersättningar (se sid 2 § 4 och sid 8 punkt 2.1). Samma förfaringssätt tillämpas inom den statliga lantmäteriverksamheten.

Enligt kontorets uppfattning kan avgift få tas ut på det sätt som sker, eftersom dels kostnaden utgör beräknad andel i underhållskostnaden för stornätet, dels produkterna undantagslöst utnyttjas för vidareanvändning i någon form. Stornätet är en basfunktion för verksamheter som kommunen har rätt att finansiera med avgifter. Avsikten med konsulter och andra intressenters önskan att ta del av koordinater för stornätspunkter är att kunna utnyttja dessa uppgifter för produkter i den egna verksamheten. Kontoret finner det därför orimligt, om t. ex. konsulter med stöd av offentlighetsprincipen kunde kringgå taxan och bereda sig tillgång till stornätet utan avgift.

Härtill kommer att det kommunala monopolet att vidta mätningstekniska åtgärder numera har brutits genom den nya plan- och bygglagen. Även mot den bakgrunden är det oacceptabelt om kommunen – samtidigt som avgifter kan tas ut vid verksamhet i egen regi – på grund av offentlighetsprincipen skulle tvingas låta konsulter arbeta med kommunens stornät utan att det kostar något för dem. – Detta skulle innebära konkurrens på olika villkor!

I ett avsnitt rubricerat "Kartor" utförde nämnden ett liknande resonemang:

Ersättning enligt taxa framgår för nybyggnadskartor av sid 4 punkt 1.1 och för primärkarta/grundkarta av sid 7 punkt 4.1.

I Göteborg investerar kommunen årligen ca 10 miljoner kronor i framställning och ajourföring av kommunala kartor. Kartan som beskriver mark och natur är en viktig förutsättning för utvecklingen i kommunen. Byggnadsnämnden ansvarar för de kommunala kartverken. Dessa är naturligtvis av stort intresse för kommunens förvaltningar men också för statliga verk, konsulter, andra kommersiella företag och allmänheten.

Av samma skäl som nyss anförts beträffande koordinater och stornät måste kommunen ha rätt att få ersättning för utnyttjande för att på så sätt täcka en del av stadsmätningssavdelningens kostnader.

Visserligen rör produktionen av kartor primärt de egna behoven. Men det är orimligt att tolka lagbestämmelserna så, att staten och privata intressenter skall kunna åka "snålskjuts" på kommunens produktion under åberopande av offentlighetsprincipen.

Denna princip skall främja det fria meningsutbytet och en allsidig upplysning, dvs. ge en demokratisk insyn i det allmännas verksamhet. Kartor behöver dessa statliga och privata intressen *inte* i detta syfte. I stället är det i dessas affärs- eller annan verksamhet som de behövs.

Kommunen säljer kartor i sin affärsverksamhet som en "biprodukt" till det egna behovet. Det kan inte vara avsikten att kommunens skattebetalare skall få stå för kostnaderna för de kartor som statliga myndigheter eller privata företag behöver för sin verksamhet.

De frågor som här är aktuella har debatterats i olika sammanhang och de kommunala kartprodukternas rättsliga ställning i förhållande till tryckfrihetsförordningen och upphovsrättslagen har behandlats bl. a. i ett yttrande av Justitiekanslern 1983-12-22 rörande Sandvikens kommuns kartor och i en kammarrättsdom 1985-10-28 i samma fråga från Kristianstad. Någon entydig klarhet i rättsläget har dock hittills inte skapats.

Byggnadsnämnden återopade i detta avsnitt även en promemoria 1983-02-24 och ett yttrande 1987-10-13 av kommunförbundets juridiska avdelning, vari bl. a. följande skall ha uttalats:

Dessutom synes avgiftsfrågan numera ha kommit i annat läge genom regleringen i 11 kap 5 § plan- och bygglagen. Numera finns ett vidgat stöd för byggnadsnämnd att ta ut avgifter också i andra fall än som avser lov och förhandsbesked. Denna rätt avser bl. a. 'andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder'. Hur denna regel förhåller sig till avgiftsregeln i 2 kap tryckfrihetsförordningen har ej klargjorts, men vi uppfattar bestämmelsen som en utbyggnad som innebär en längre gående rätt att ta ut avgifter i här aktuella fall.

Beträffande klagomålen i övrigt – vid sidan av avgiftsfrågan – anförde nämnden följande:

Lagesson gör gällande att kontorets personal begärt att få veta vad uppgifterna skulle användas till.

Det är väl bekant inom kontoret att det inte är tillåtet att efterforska vilket syfte den har som begär att få ta del av en allmän handling i större utsträckning än som behövs för att man skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

I vissa fall kan dock en kund vara så osäker om vilka uppgifter han behöver eller omfattningen av dessa, att en upplysning om syftet kan medverka till att underlätta för arkivpersonalen att ta fram rätt material eller att lämna rätt upplysning.

Så vitt kunnat utrönas har dock aldrig någon förvägrats upplysningar eller att få ut handlingar mot avgift, om vederbörande ej velat uppge avsikten med sin begäran.

Lagessons uppgift om att hans namn skulle återfinnas i något protokoll på kontoret måste bygga på ett missförstånd. En genomgång av de protokoll och anteckningar som förts under den aktuella tiden bekräftar inte Lagessons påstående. Givetvis förekommer inte någon "registrering" av den besökande allmänheten. Emellertid är Lagesson känd till namnet av en del av personalen, eftersom han tidigare varit anställd på kontorets stadsmättningsavdelning där arkivet finns. Det är därför naturligtvis inte uteslutet att hans namn kan ha nämnts i ett eller annat sammanhang.

Avslutningsvis gjorde nämnden "i upphovsrättsfrågan" sammanfattningsvis gällande

i första hand att kommunens här aktuella kartproduktion är att betrakta som "officiella kartor" i UrL's mening;

i andra hand att det rör sig om verk som "i samband med affärsverksamhet" tillhandahålles allmänheten.

Bedömning

I beslut den 23 februari 1989 uttalade *JO Ragnemalm* följande.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Varje svensk medborgare har en grundlagsfäst rätt att hos myndighet få ta del av allmän handling (2 §). En handling är enligt 3 § allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Enligt 12 § skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Vederbörande har enligt 13 § också rätt att alternativt mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. Dyliga avgifter för avskrifter eller kopior är för statliga myndigheter fastställda i en särskild till expeditjonskungörelsen fogad avgiftslista. Vad gäller kommunala myndigheter saknas däremot motsvarande författningsbestämmelser. Frågan om vad som då gäller behandlas nedan.

Klagomålen avser väsentligen fråga om avgiftsuttag vid *tillhandahållande av allmänna handlingar* enligt reglerna i 2 kap. TF. Min bedömning avser följaktligen denna fråga, som jag behandlar mera principiellt och med bortseende från att anmälarens åberopade framställningar hos byggnadsnämnden i något fall – vilket dock inte påstås eller närmare belyses vare sig i anmälan eller remissvaret – i stället kan ha avsett *uppgifter* ur allmän handling, varvid annan lagstiftning blir tillämplig (15 kap. 4 § sekretesslagen och 4 § förvaltningslagen). Övriga i anmälan aktualiserade moment anser jag mig mot bakgrund av byggnadsnämndens remissvar kunna lämna därefter.

Som ovan redovisats föreligger inte någon rätt att ta ut avgift, om sökanden önskar ta del av en allmän handling *på stället*, dvs. i myndighetens lokaler (2 kap. 12 § TF). Lagstiftningen är på denna punkt entydig och lämnar inget utrymme för sådana överväganden som framkommer i nämndens remissvar. Rätten att på stället kostnadsfritt få ta del av en allmän och offentlig handling gäller oberoende av handlingens karaktär, syftet med dess upprättande, de kostnader myndigheten kan ha åsamkats för dess upprättande och framtagande och frågan om hur handlingen skall betraktas ur upphovsrättssynpunkt. Jag finner det ytterst anmärkningsvärt, att byggnadsnämnden synes sakna närmare insikt i dessa grundlagsregler, och att man med anförande av allehanda i sammanhanget irrelevanta omständigheter söker få täckning för sina kostnader.

Att myndighet däremot har möjlighet att betinga sig ersättning för avskrift eller *kopia* av allmän handling följer av 2 kap. 13 § TF. Som ovan nämnts saknas inom det kommunala området särskild reglering motsvarande den för statliga myndigheter gällande expeditjonskungörelsen med därtill fogad avgiftslista. I anslutning till vad som närmare utvecklats av professor Alf Bohlin i monografin *Allmänna handlingar* (1988, s. 275–278) vill jag beskriva rättsläget i denna situation på följande sätt.

Varje kommun får själv fastställa de avgifter som man vill ta ut. Utgångspunkten är emellertid, att det inte råder något avgiftsfinansierings tvång inom svensk kommunalrätt, utan huvudregeln är, att kommuns medelsbehov skall täckas med skatt (4 kap. 2 § kommunallagen). Följden härav blir, att det i avsaknad av specialreglering ankommer på kommunfullmäktige att avgöra, om en prestation skall finansieras genom avgifter. Förekomsten av en av fullmäktige antagen taxa är därför förutsättning för avgiftsuttag – alltså i aktuellt fall för att kopia av allmän handling över huvud skall kosta beställaren något. Vid antagandet av taxa har fullmäktige att beakta bl. a. de kommunala självkostnads- och likställighetsprinci-

perna. Dessutom bör beaktas att vid fastställande av avgift för kopia av allmän handling hänsyn inte får tagas till kostnad för handlingens framtagande och återställande (Regeringsrättens årsbok 1985 2:9).

Av byggnadsnämndens remissvar framgår inte om någon sådan för avgiftsuttag nödvändig taxa finns i kommunen. Den av nämnden åberopade mätningstaxan synes inte inkludera avgifter för kopia av allmän handling utan tar – som framgår av benämningen – sikte på avgifter för olika prestationer, bl. a. *framställande* av olika typer av handlingar, vilka senare kan bli att betrakta som upprättade och allmänna och därmed enligt TF:s regler tillgängliga för envar. Av nämndens remissvar att döma förmår man inte skilja mellan å ena sidan t. ex. sådana avgifter för olika prestationer, som kan tas ut med stöd av 11 kap. 5 § första stycket plan- och bygglagen (PBL) och på detta bemyndigande grundad kommunal taxa, och å andra sidan avgifter för kopior av allmänna handlingar, vilka handlingar – som nyss nämnts – kan ha framkommit som resultat av dylik i PBL avsedd prestation. Ett exempel utgör nämndens försvar för sin åtgärd att med hänvisning till mätningstaxan betinga sig s. k. tidersättning; detta kan vara tillåtet då det gäller mätningsteknisk verksamhet och andra åtgärder i samband med ärendehandläggning men, som framgått ovan, inte då fråga är om framtagande av allmän handling.

Sammanfattningsvis konstaterar jag, att byggnadsnämnden inte tycks vara medveten om vad grundlagsregleringen kräver beträffande utlämnande av allmän handling. Då det gäller tillhandahållande *på stället* finns över huvud inget utrymme för avgiftsuttag, och för *kopia* av handling får avgift endast debiteras i enlighet med av fullmäktige fastställd taxa, tillkommen i enlighet med de kommunalrättsliga principer som ovan berörts. Med dessa besked och den allvarliga kritik som ligger häri avslutar jag ärendet. Jag emotser dock ett snart besked om vilka åtgärder byggnadsnämnden vidtagit, sedan den av mig erinrats om sina författingsenliga skyldigheter. Om nämnden inte ger ett tillfredsställande besked, kan saken på JO:s eget initiativ tas upp på nytt.

Anm.

Byggnadsnämnden redovisade därefter i en av stadsbyggnadskontoret den 21 mars 1989 upprättad skrivelse de åtgärder som vidtagits i anledning av JO:s ovan återgivna beslut. Därav framgår att kontoret bl. a. informerat berörd personal om beslutet och utfärdat en instruktion för den fortsatta hanteringen av allmänna handlingar.

Fråga om skyldighet för myndighet att efter expeditionstidens utgång per telefon lämna ut uppgift ur allmän handling

(Dnr 2147-1988)

I en anmälan till JO framförde Morgan Olofsson klagomål mot att handelsregistret vid länsstyrelsen i Stockholms län stänger för ingående samtal kl. 15.00 i samband med expeditionstidens slut, och att det därefter inte är möjligt att per telefon erhålla uppgifter ur detta för allmänheten öppna register. Morgan Olofsson ifrågasatte detta systems förenlighet med tryckfrihetsförordningens principer.

Enligt en i telefonkatalogen intagen annons har handelsregistret telefon- och expeditionstid kl. 9 – 15, vilken uppgift bekräftats av länsstyrelsen vid telefonsamtal med föredraganden hos JO.

JO *Ragnemalm* anförde i sitt beslut i ärendet den 21 november 1988 följande:

Jag vill först göra ett klarläggande. Olofsson har i sin hemställan misstagit sig beträffande den i fallet tillämpliga regleringen. Det är här inte fråga om det praktiserade systemets överensstämmelse med tryckfrihetsförordningens principer. Delvis olika regler gäller nämligen beträffande å ena sidan framställning om utfående av allmän handling och å andra sidan begäran om uppgift ur allmän handling. Det är i JO-anmälningar inte ovanligt, att dessa båda situationer blandas samman, varför det kan vara på sin plats att i korthet redovisa de två regelsystemen och skillnaderna dem emellan.

Frågor om utlämnande av *allmän handling* regleras primärt i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Omfattas sådan handling inte av någon sekretessbestämmelse – är den med andra ord offentlig – skall den enligt 12 § genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav; myndighet är enligt andra stycket dock inte skyldig att tillhandahålla handling på stället – dvs. i myndighetens lokaler – om betydande hinder möter. I stället för att ta del av en handling hos myndigheten har sökanden enligt 13 § rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen, till den del den får lämnas ut; sådan begäran skall behandlas skyndsamt. – JO har tidigare i olika sammanhang uttalat, att TF:s stränga krav på snabb handläggning, då det gäller prövning av framställning om utfående av allmän handling – tillhandahållandet skall, som framgått, ske ”genast eller så snart det är möjligt” – får anser innebära, att sådan framställning skall tillmötesgåas även under annan tid än expeditionstid, om inte ”betydande hinder” möter häremot. (Se t. ex. JO 1966 s. 357 och 1983/84 s. 250; jfr Bohlin, *Allmänna handlingar*, 1988, s. 240 f.)

Då det – som i det aktuella fallet – gäller en begäran om *uppgifter ur allmän handling*, gäller däremot inte de nämnda bestämmelserna i 2 kap. TF utan de härvidlag något mindre långtgående reglerna i 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), i vilken föreskrivs att sådan uppgift skall lämnas ”i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång”. Att myndigheternas åligganden enligt detta stadgande inte är helt identiska med deras skyldigheter

enligt 2 kap. TF markeras i andra stycket genom en hänvisning till 2 kap. 12 § TF beträffande där avsett fall. Som framhålles i kommentaren till sekretesslagen torde t.ex. myndighets skyldighet att lämna upplysningar per telefon "inte behöva uppfyllas fullt ut lika snabbt som skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar" (Corell m. fl., Sekretesslagen, 2 u. 1985, s. 401).

Innehållet i 15 kap. 4 § sekretesslagen återges i 2 § förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, som också hänvisar till 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223). I sistnämnda bestämmelser åläggs varje myndighet att bl. a. lämna upplysningar i frågor, som rör myndighetens verksamhetsområde, "i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet"; frågor från enskilda skall besvaras "så snart som möjligt". Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda; är särskilda tider för detta bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Enligt lagens förarbeten innebär sistnämnda föreskrift, att myndigheterna skall vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt, men "den utesluter inte att en myndighet, när det är nödvändigt, exempelvis begränsar sin telefonservice till vissa timmar på dagen" (prop. 1985/86: 80 s. 61).

Applieras de tillämpliga bestämmelserna om lämnande av *uppgift ur allmän handling* på det aktuella fallet, kan jag inte finna, att länsstyrelsen brustit i sina skyldigheter genom att begränsa telefontiden på sätt som skett; genom annonseringen i telefonkatalogen har länsstyrelsen också uppfyllt kravet på underrättelse till allmänheten. Av vad jag ovan anfört framgår emellertid också, att länsstyrelsen, om Olofsson efter expeditionstidens utgång uppsökt handelsregistrets lokaler och begärt att få ut en *allmän handling* innefattande de önskade uppgifterna, knappast hade kunnat förvägra honom detta. TF:s regler hade då blivit tillämpliga, och ett avslag på en sådan framställning måste då kunna motiveras med att "betydande hinder" möter för handlingens tillhandahållande på stället. Det betyder, att journalister – och andra – har goda möjligheter att med någon ansträngning skaffa sig angelägen information från en myndighet inte bara under expeditionstid utan under hela dess arbetstid.

Fråga, huruvida offentlighetsprincipen innefattar rätt för enskild medborgare att närvara vid postsorteringen hos en myndighet, har besvarats nekande

(Dnr 2196-1988)

I en anmälan till JO framförde Catharina Karlsson och Arne Skorup klagomål mot Karlstads kommun för att de av kommunkansliets ledning under hänvisning till ett tidigare JO-beslut från 1975 vägrats att närvara vid den dagliga postsorteringen.

Efter utredning uttalade *JO Ragnemalm* i beslut den 23 mars 1989 följande.

I det i anmälan omnämnda JO-beslutet (ämbetsberättelsen 1975 s. 313) konstateras att "någon rätt ej kan härledas ur tryckfrihetsförordningen eller annan författning för enskild medborgare att för insyns skull vara närvarande vid *postöppningen* hos en myndighet och än mindre att aktivt delta i densamma. Den som vill ta del av dagens post hos en myndighet har att göra framställning härom och sedan avvakta till dess myndigheten hunnit iordningställa handlingarna för utlämnande" (s. 319; kurs. här).

Förevarande ärende avser fråga om rätt för allmänheten att närvara vid den dagliga *postsorteringen* hos en myndighet – alltså i det tidigare skede, då den öppnade posten fördelas på olika verksamhetsgrenar inom myndigheten (eller på olika myndigheter inom kommunen). Varken tryckfrihetsförordningen eller annan författning ålägger myndigheterna att underkasta sig sådan övervakning från allmänhetens sida. Jag finner alltså inget fog för klagomålen, som uppenbarligen bygger på en missuppfattning av innebörden av offentlighetsprincipen.

Kommunal nämnd har inte ansetts skyldig att inom ramen för sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen göra bearbetningar och sammanställningar av uppgifter i allmänna handlingar för att kunna fullständigt besvara en enkät. Nämnden har däremot kritiserats för underlåtenhet att besvara brev och för ofullständig och inkonsekvent dokumentation av gjorda inköp

(Dnr 350-1988)

Tony Roos anförde hos JO klagomål mot kulturnämnden i Svenljunga kommun, som påstods med åsidosättande av sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen ha underlåtit att på ett tillfredsställande sätt besvara en enkät med frågor om kommunens konstinköp under tiden 1979-1985. Trots upprepade påstötningar, bl. a. vid personligt besök på kommunens kulturkansli och i brev till kommunstyrelsen, hade Tony Roos inte erhållit de begärda uppgifterna. Han begärde JO:s bistånd med att få del av begärda offentliga uppgifter.

Kulturnämnden inkom efter remiss med yttrande, i vilket anfördes att besvarandet av den av konstnärernas allmänna fackförbund – genom Tony Roos – insända enkäten prioriterats lågt av kulturkansliet i en pressad arbetssituation. Yttrandet innehöll en del av de i enkäten begärda uppgifterna om konstinköp. I ett kompletterande yttrande, som kulturkansliet ingav efter underhandskontakt med ombudsmannaexpeditionen, gavs ytterligare uppgifter om förvärv av konst, men det framhölls att uppgifterna fortfarande var ofullständiga, eftersom vissa katalogkort saknade förvärvsuppgifter och en genomgång av drätselkontorets fakturapärmar skulle krävas för att spåra eventuella ej redovisade inköp. Kulturkans-

liet uppgav sig ej ha tid att ta på sig det arbete som en sådan genomgång skulle medföra.

JO Ragnemalm anförde i sitt beslut i ärendet den 10 november 1988 i bedömningsdelen följande:

Klagandens rätt att jämlikt offentlighetsprincipen ta del av de uppgifter som efterfrågades i enkäten var begränsad, eftersom offentlighetsprincipen endast omfattar allmänna handlingar och begäran uppenbarligen avsåg sammanställning och bearbetningar, som ej fanns dokumenterade i allmänna handlingar, när framställningen gjordes. Med stöd av 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) hade klaganden rätt att vid besök hos vederbörande kommunala myndighet ta del av kulturnämndens protokoll, kortregistret över inköp, drätselkontorets fakturapärmar och eventuella andra hos kommunen förvarade handlingar av intresse. Enligt 2 kap. 13 § hade han även rätt att mot erläggande av fastställd avgift få avskrifter eller kopior av dessa handlingar. (Från den inskränkning i dessa rättigheter som följer av sekretessregler i sekretesslagen bortses i detta sammanhang, då samtliga i ärendet aktuella handlingar torde vara offentliga.) Klaganden hade däremot ingen rätt att på grundval av TF:s regler om allmänna handlingar begära, att myndigheten skulle bearbeta och sammanställa uppgifter som fanns dokumenterade på olika håll – i och för sig i allmänna handlingar – och sålunda framställa nya handlingar för utlämnande.

I sin anmälan synes klaganden hävda, att myndigheten hade en skyldighet enligt förvaltningslagen (1986:223) att framställa de sammanställningar av uppgifter som efterfrågats i enkäten, därest sådana sammanställningar inte redan fanns hos kommunen. Han torde härvid närmast avse myndighets skyldighet enligt 4 § att lämna upplysningar i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. För egen del anser jag inte, att kulturnämndens serviceskyldighet enligt detta stadgande i förvaltningslagen sträcker sig så långt, att nämnden skulle vara förpliktad att göra mera tidskrävande sammanställningar av uppgifter, som sträcker sig sju år tillbaka i tiden, i och för att besvara en enkät av i detta ärende aktuellt slag. Härutöver bör noteras att 4 § förvaltningslagen trädde i kraft först 1987-01-01, och att den äldre förvaltningslagen, som gällde i maj 1986 när enkäten tillställdes kulturnämnden, ej innefattade någon generell regel om myndigheternas serviceskyldighet.

Oaktat kulturnämnden sålunda ej kan anses ha varit författningenligt förpliktad att besvara enkäten fullständigt, går myndigheten inte fri från kritik.

Klagandens skrivelse till kommunstyrelsen 1987-08-21, vilken enligt utredningen överlämnades till kulturkansliet för handläggning, besvarades trots flera påminnelser – bl. a. i brev till kulturnämnden 1987-12-07 – först i samband med att nämnden ingav yttrande till JO den 17 april 1988.

Det får inte ta nära åtta månader, innan en myndighet besvarar en begäran av denna typ. Jag erinrar om stadgandet i 4 § andra stycket förvaltningslagen: "Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt." Man borde från kulturnämndens sida snabbt ha upplyst klaganden,

antingen att man ej avsåg att avge ytterligare svar på enkäten eftersom de efterfrågade uppgiftssammanställningarna inte fanns tillgängliga, eller att man avsåg att komplettera sitt tidigare svar, men att detta skulle komma att dröja på grund av den höga arbetsbelastningen och ärendets låga prioritet.

Av utredningen framgår att kulturnämndens dokumentation av gjorda konstinköp varit ofullständig och inkonsekvent. Vissa förvärv har rapporterats till nämnden vid dess sammanträden och sålunda noterats i nämndens protokoll, andra åter har endast noterats på kort i ett kartotek, medan en tredje grupp synes kunna dokumenteras endast genom efterforskningar i drätselkontorets fakturapärmar. Frånvaron av ett enhetligt och konsekvent system för registrering och dokumentation av konstinköp synes ägnad att medföra svårigheter, bl. a. vad gäller budgetuppföljning samt redovisning av konstinköpsanslagets användning. Kulturnämnden torde därför ha skäl att se över rutinerna för redovisning och dokumentation av konstförvärven.

Se även Särskilda utredningar s. 415

Särskilda utredningar

Remissyttrande över departementspromemorian (Ds 1988: 32) Myndighetsmissbruk

(Dnr 1192-1988)

I gemensamt yttrande den 10 oktober 1988 anförde *de fyra ombudsmännen* följande:

Inledning

Först skall här göras en komplettering av den redogörelse angående av JO väckta åtal för brott enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) som lämnades i JO:s yttrande den 30 september 1983 över tjänsteansvarskommitténs slutbetänkande, DsJu 1983: 7. Sedan dess har åtal väckts för sådana brott i två fall, båda avseende vårdslös myndighetsutövning och med fällande domar som följd. De finns redovisade i JO 1986/87 s. 74 och 1987/88 s. 43. I ett ärende, JO 1985/86 s. 19, beslutade JO att med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 1. rättegångsbalken underlåta att väcka åtal för myndighetsmissbruk. Vidare har uttalanden angående möjligheterna att tillämpa 20 kap. 1 § BrB gjorts i åtskilliga fall, bl. a. i de beslut som redovisats i JO 1984/85 s. 116, 1985/86 s. 123, 1986/87 s. 242 samt 1987/88 s. 19, 50 och 64.

Principiella synpunkter

I yttrandet över tjänsteansvarskommitténs betänkande uttryckte de dåvarande justitieombudsmännen på anförda skäl önskemål om en vidgning av det straffbara området. Vi har, särskilt mot bakgrund av vissa rättsfall som förekommit efter det att det förra yttrandet avgavs, inte någon anledning att inta någon annan ståndpunkt.

En reform är angelägen framför allt av följande skäl. Det har i praxis visat sig att klart straffvärda förfaranden i samband med myndighetsutövning inte fallit inom det straffbara området. Detta synes ha lett till att allmänheten fått ett i viss mån minskat förtroende för den offentliga verksamheten. Frågan om straffansvarets omfattning har också i stor utsträckning präglat debatten om denna verksamhet och därvid i inte så ringa grad fokuserats kring JO:s oförmåga att med tillräcklig kraft ingripa mot klandervärda förfaranden.

Det förekommer å andra sidan också domar, vari tjänstemän har fällits till ansvar för gärningar som väl kan betraktas som straffvärda men som inte utan betydande svårigheter kunnat förstås som hörande under det aktuella lagrummet. Samtidigt synes det ha förekommit fällande domar för myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning i fall där straffvärdet hos den förseelse som tjänstemannen ansetts ha gjort sig skyldig till kan tyckas ha varit mycket ringa.

Vidare har disciplinförfarandet inte visat sig fungera på det sätt som synes ha förutsatts vid ämbetsansvarsreformen, nämligen att det i grund och botten närmast var fråga om en processuell reform. Fel i offentlig verksamhet avsågs bli beivrade i åtminstone samma omfattning som tidigare. Emellertid har allmänna och enskilda intressen utanför det rent arbetsrättsliga förhållandet mellan arbetsgivarmyndigheten och arbetstagen ofta tillmätts en mycket liten roll. De farhågor som JO uttalade i detta hänseende inför reformen tycks således ha besannats. Den som drabbats av t. ex. ett felaktigt myndighetsbeslut har i det disciplinära förfarandet också kommit att stå helt utanför sanktionssystemet och inte haft några formella möjligheter att göra sin stämma hörd.

Slutligen måste också framhållas det olyckliga i att ansvaret för förtroendevalda ledamöter av bl. a. kommunala nämnder drastiskt minskades genom ämbetsansvarsreformen. Sådana ledamöter har ju inte något som helst disciplinärt ansvar.

Svårigheten att åstadkomma en enhetlig och rimlig tillämpning av 20 kap. 1 § BrB torde i huvudsak hänga samman med att denna bestämmelse är ett blankettstraffbud av kvalificerad art. Tillämpning av straffbestämmelser inrymmer alltid bedömningar av olika slag. Det kännetecknande för ett blankettstraffbud är att man först måste ställa den aktuella gärningen i relation till ett bakomliggande förhållande, som finns behandlat någon annanstans än i straffbudet. I fråga om 20 kap. 1 § BrB rör det sig om en ofantlig mängd regler av olika slag, uttryckliga eller sådana som ändå anses gälla. Detta kräver att åklagare och domstolar besitter en mycket god förmåga att sätta sig in i andra befattningshavares arbetsförhållanden och att därvid placera in det aktuella förfarandet i en för det särskilda området "normal arbetsmiljö". Erfarenheten har enligt vår mening visat att det inte är alldeles lätt att åstadkomma en tillfredsställande reglering av tjänstebrotten genom att som grund för straffbestämmelserna lägga en aldrig så förnämlig teoretisk konstruktion, som utgår från något slag av minsta gemensamma nämnare för den offentliga verksamheten.

Promemorieförslaget innehåller emellertid onekligen förbättringar i förhållande till de nuvarande reglerna, främst genom att vissa straffvärda gärningar skulle komma att bli straffbara eller på ett tydligare sätt placeras inom det straffbara området. Vidare innefattar förslaget i fråga om oaktsamhetsrekvisitet uppenbarligen en faktisk utvidgning av straffansvaret. Vi anser därför att huvudprinciperna bakom förslaget kan användas som grund för en ny reglering. Vi vill emellertid föreslå vissa förändringar som anges här nedan.

Brottsbenämningarna myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning kommer inte längre att vara adekvata för att beskriva de straffbara gärningarna. Redan enligt de nuvarande reglerna synes ordet myndighetsmissbruk vara för starkt i många fall. Domar för sådana brott har ofta avsett visserligen uppsåtliga men ändå förhållandevis ringa gärningar, där det inte gärna kan sägas att det varit fråga om missbruk av en maktställning. I uttrycket missbruk ligger språkligt sett ett starkt moment av otillbörlighet i form av tillgodoseende av helt ovidkommande intressen.

Om nu felaktiga åtgärder, som inte i sig själva innefattar myndighets-

utövning, blir straffbara måste enligt vår mening också därför nya benämningar användas. Att tala om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning i fråga om t.ex. fel på ett beredningsstadium är inte alls godtagbart.

Mot bakgrund av det anförda vill vi föreslå en återgång till de tidigare brottsbenämningarna tjänstemissbruk och tjänstefel. I samband härmed bör en annan indelning av det straffbara området göras. Termen tjänstemissbruk bör reserveras för allvarigare gärningar, som verkligen innefattar missbruk av ställning i allmän tjänst och som medför skadliga effekter. Ett sådant särskilt stadgande skulle fylla en lucka mellan mutbrottet och trolöshetsbrotten i 10 kap. BrB, som avser speciella fall av otillbörliga förfaranden. Ansvarskretsen bör här göras tämligen vid.

En bestämmelse om tjänstefel, vilken som huvudstadgande bör placeras först, skulle då komma att omfatta både uppsåtliga gärningar, som inte faller inom missbrukskategorin, och sådana som begås av oaktsamhet som inte är ringa. Det bör här framhållas att tjänstefelsbegreppet alltså är fast rotat hos allmänheten. Det förekommer ofta att klagande hos JO, som vill göra gällande att det begåtts allvarliga fel, påstår att det är fråga om tjänstefel. Vi vill också betona att vårt önskemål om en återgång till den tidigare brottsbenämningen självfallet inte betyder att vi anser att kriminaliseringen bör vara lika omfattande som före 1976. Vår uppfattning är endast att den gamla benämningen ger en mer adekvat bild av den nya bestämmelsen.

Med vår här redovisade principiella syn på straffansvaret och indelningen av det straffbara området skulle en lagtext kunna skisseras enligt följande.

Den som vid myndighetsutövning uppsåtligen eller av oaktsamhet, som inte är ringa, genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som åligger honom döms för tjänstefel till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Om en gärning som avses i första stycket innefattar missbruk av ställning i allmän tjänst och gärningen för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån döms för tjänstemissbruk till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms till fängelse i högst sex år.

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling skall ej för någon sin åtgärd i denna sin egenskap vara underkastad ansvar enligt första eller andra stycket. Ansvar för tjänstefel skall ej heller ådömas befattningshavare utan självständiga befogenheter.

Vad som sägs i första och andra styckena skall inte tillämpas om gärningen annars är särskilt belagd med straff.

Närmare om utformningen av ansvarsbestämmelsen

Vi anser att uttrycket "vid myndighetsutövning" är lämpligare för att beskriva kretsen av ansvariga personer och den verksamhet som bör träffas av bestämmelsen än den formulering som använts i promemorian. Det är av stort värde inte minst från rättstillämpningssynpunkt att uppnå en

principiell överensstämmelse mellan främst området för det allmännas skadeståndsansvar och det straffbara området. Att inte alla företeelser som kan grunda skadeståndsansvar bör vara straffbelagda är uppenbart. Den nödvändiga begränsningen av straffansvaret görs emellertid genom övriga rekvisit i bestämmelsen. I fråga om förfaranden som enligt vår skiss utgör tjänstemissbruk bör dock förutom skadestånd också straff undantagslöst kunna komma i fråga. Straffansvaret torde i dessa fall till och med kunna få en vidare tillämpning, eftersom t. ex. åstadkommande av en otillbörlig förmån för någon enskild ofta torde ske på det allmännas bekostnad och därför snarare ge upphov till en skadeståndstalan mot den enskilde.

Straffansvaret enligt en tjänstefelsbestämmelse bör lämpligen i första hand omfatta dem som utövar myndighet eller i övrigt på eget ansvar, t. ex. enligt bestämmelser i en arbetsordning, tar befattning med ett ärende eller någon annan särskild uppgift som har samband med myndighetsutövning. Däremot bör inte t. ex. kanslipersonal med osjälvständiga arbetsuppgifter och expeditiionspersonal normalt kunna drabbas av tjänstefelsansvar. Vi har undantagit dessa kategorier genom en direkt föreskrift, som har utformats med ledning av den särskilda regeln i 8 § JO-instruktionen om begränsningar av tillsynen över befattningshavare utan självständiga befogenheter. Härigenom kommer ansvarskretsen att omfatta i huvudsak samma befattningshavare som anges i motiven till promemoriaförslaget.

I stället för förfångsrekvisitet har i promemoriaförslaget för straffansvar uppställts den förutsättningen att gärningen inte är att betrakta som "mindre allvarlig". Inte heller vi anser att det längre skall krävas förfång eller otillbörlig förmån för att en gärning skall vara straffbar som tjänstefel. En annan sak är att effekten av en viss gärning liksom faran för en sådan effekt alltid måste tillmätas stor betydelse vid bedömningen av gärningens allmänna karaktär. Uttrycket "mindre allvarlig" är tydligen avsett att markera en straffbarhetsgräns som ligger mellan normalt allvarliga gärningar och ringa sådana. En sådan gränsdragning kan vi inte godta. Det främsta skälet för promemoriaförslaget i detta hänseende tycks vara att, om det för ansvar skulle vara tillräckligt att gärningen är mer än ringa, gränsen för straffrättsliga och disciplinära åtgärder blev i stort densamma. I detta synsätt ligger enligt vår mening ett av de främsta skälen för att ämbetsansvarsreformen inte har blivit alldeles lyckad. Det går nämligen inte att komma förbi att de olika ansvarssystemen till sin grundkaraktär är helt artschilda. De straffrättsliga reglerna bygger i detta sammanhang på intresset att den offentliga verksamheten utåt sett håller en tillfredsställande kvalitet. De har främst en allmänpreventiv inriktning. Det disciplinära ansvarssystemet bygger däremot på tanken att den enskilde tjänstemannen som gör fel skall kunna drabbas av påföljd för ett avtalsbrott. Det är en chimär att tro att en arbetsgivare vid bedömningen av ett sådant skall på ett tillfredsställande sätt kunna bedöma detta dels i sin egenskap av representant för en avtalspart, dels i en annan skepnad som utanförstående beskyddare av allmänna intressen. Det måste också beaktas att en och samma gärning kan vara straffvärd från straffrättsliga utgångspunkter men tämligen likgiltig sedd som avtalsbrott och vice versa.

Vi anser att strafffrihet skall föreligga om gärningen är att anse som ringa,

dels därför att det inte går att objektivt göra sådana fina distinktioner i rena bedömningsfrågor som förutsätts i promemorian, dels därför att man annars kan befara att endast riktigt allvarliga fel vid myndighetsutövning kommer att befinnas vara brottsliga. Vi tänker här på hur rekvisitet grov oaktsamhet i bestämmelsen om vårdslös myndighetsutövning har tolkats i praxis. Utvecklingen här synes ha gått i en helt annan riktning än som var fallet med samma rekvisit i den tidigare bestämmelsen om vårdslös deklARATION.

I promemorian har angivits att den där föreslagna regeln omfattar fall då någon underlåter att inleda handläggning av ett ärende, där det föreligger en skyldighet att göra det. Det sägs vidare att det inte torde vara nödvändigt att i lagtexten markera att också sådana underlåtenhetsfall omfattas av straffansvaret. Vi är av motsatt uppfattning. Särskilt inom straffrätten gäller sedan länge den principen att lagstiftning genom förarbeten inte bör förekomma. Detta har sin främsta grund i att medborgarna skall kunna förutse vilka konsekvenser olika handlingar kan få. De exempel som anges i promemorian ryms uppenbarligen inte inom det föreslagna straffbudet (och för övrigt heller inte i nu gällande bestämmelser). Ett exempel som särskilt tydligt framhäver problemet har avseende på tjänstefria polismäns skyldighet att självmant ingripa för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten inom det egna distriktet (5 kap. 8 § polisförordningen). En polisman som inte ens är i tjänst kan omöjligen anses vara "i myndighetsutövning" eller "handlägga ärende som har samband med myndighetsutövning". när han beslutar sig för att inte träda i tjänst t.ex. för att avvärja ett allvarligt misshandelsbrott som han kommit att bevittna. Om det inte framgår direkt av en lagtext utformad enligt promemorieförslaget att den omfattar en sådan underlåtenhet, som kan vara väl så straffvärd som en överdriven våldsanvändning i samband med ett ingripande, synes det oss ytterst tveksamt om det någonsin kan vara befogat att väcka åtal i sådana fall (jfr fängelsestraffkommitténs förslag till ändring av 1 kap. 1 § BrB; SOU 1988: 7). Det av oss använda begreppet "vid myndighetsutövning" torde innefatta också underlåtenhetsfallen. För att all tveksamhet därvidlag skall vara undanröjd har vi emellertid särskilt angivit att straffansvar kan bli aktuellt både vid handling och vid underlåtenhet att handla.

Vidare har i promemorian anförts att det torde föra för långt att utsträcka regeln om ansvar för "handläggare" till sådana förvaltningsuppgifter som överlämnats till privata rättssubjekt. Något konkret skäl för denna inställning har inte angivits. Vi menar att felaktigheter vid myndighetsutövning bör falla in under det straffbara området oavsett den rättsliga statusen i övrigt hos det organ som har att utöva myndighet.

Den av oss skisserade bestämmelsen om tjänstemissbruk är, som redan angivits, avsedd att träffa de typiskt sett allvarligaste gärningarna vid myndighetsutövning, nämligen de som innefattar ett missbruk av en ställning i det allmänna tjänst och som medför en från allmänna utgångspunkter skadlig effekt. Denna bör anges på samma sätt som i den nuvarande regeln, nämligen att gärningen för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån. Detta är ett uttryckssätt som har vunnit viss stadga i tillämpningen och det kan enligt vår mening användas utan

någon förändring av innebörden i förhållande till vad som nu gäller. – Även befattningshavare med i hög grad osjälvständiga arbetsuppgifter kan genom handling eller underlåtenhet, som dikteras av helt ovidkommande hänsyn, göra sig skyldiga till uppenbart straffvärda gärningar vid myndighetsutövning i visst fall. Vi har därför inte funnit skäl att här göra några undantag beträffande de personer som skall kunna träffas av ansvar. – De situationer som vi närmast haft i tankarna i detta sammanhang är då något förhållande av jävskaraktär får påverka en befattningshavares handlande vid visst fall av myndighetsutövning. Det behöver emellertid inte vara så att det föreligger direkt uppsåt att åstadkomma förfång eller otillbörlig förmån för att regeln skall vara tillämplig. De vanliga reglerna härom bör gälla.

Straffskalan för tjänstemissbruk har vi bestämt i enlighet med vad som gäller för mutbrott och i praktiken också för trolöshet mot huvudman. Dessa straffbestämmelser avser, som redan nämnts, speciella fall av otillbörliga förfaranden som också kan förekomma vid myndighetsutövning. Ett tjänstemissbruk enligt den skisserade regeln torde kunna uppnå samma straffvärde som något brott enligt de båda andra bestämmelserna. Genom att de allvarligaste gärningarna särregleras anser vi inte att högre straff för tjänstefel än fängelse i högst ett år skall kunna följa på detta brott. Härigenom kommer också preskriptionstiden att sammanfalla med regeln i 20 § JO-instruktionen, att ombudsman ej till utredning bör uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

Åtalsunderlåtelse och påföljdseftergift

I yttrandet över tjänsteansvarskommitténs förslag 1983 anförde de dåvarande justitieombudsmännen att en utvidgning av det straffbara området borde förenas med ökat utrymme för att besluta om åtalsunderlåtelse. Emellertid har det under senare år i 20 kap. rättegångsbalken gjorts utvidgningar av de allmänna möjligheterna att meddela åtalsunderlåtelse. Detta i förening med att det straffbara området för tjänstefel inte kommer att omfatta ringa fall eller gärningar begångna av ringa oaktsamhet gör att vi inte nu anser det vara nödvändigt med någon särskild bestämmelse i fråga om tjänstebrotten.

Däremot vill vi framföra tanken på en särskild möjlighet för domstolarna att meddela påföljdseftergift i vissa fall av tjänstebrottslighet. Det förekommer t. ex. inte så sällan, särskilt i frågor om rättstillämpning, att JO kommit till uppfattningen att ett visst förfarande är felaktigt men detta bestrids av tjänstemannen, som däri ofta har stöd av sin myndighet. Visserligen kan det mången gång anses att tjänstemannens oaktsamhet är ringa då han följt en inom myndigheten utvecklad rutin. Ibland är dock omständigheterna sådana att gärningen klart faller inom det straffbara området och att det bedöms vara ett väsentligt allmänt intresse att den uppkomna rättsfrågan prövas av domstol, samtidigt som det kan synas oskäligt att den enskilde tjänstemannen drabbas av ett straff. Denne kan ju inta en förhållandevis underordnad ställning inom den myndighet där felet begåtts.

Tillämpningsområdet för påföljdseftergift har nyligen också vidgats något. För de fall som vi här avser tycks emellertid den nya regeln i 29 kap. 6 § BrB inte passa så väl. Vi vill därför förorda en särskild regel om påföljdseftergift i anslutning till tjänstefelsbestämmelsen. Denna regel bör innehålla t. ex. att påföljd för tjänstefel kan efterges, om det med hänsyn till befattningshavarens ställning och övriga omständigheter är uppenbart oskäligt att döma till påföljd.

Remissyttrande över Domstolarna i framtiden – en idéskiss (Ds 1989:2)

(Dnr 243-1989)

I gemensamt yttrande den 8 maj 1989 anförde de fyra ombudsmännen följande.

1 Den principiella inriktningen

Eftersom promemorieförslaget är en idéskiss har vi valt att yttra oss på ett allmänt principiellt plan utan att gå alltför mycket in på detaljer. Remissyttrandet får alltså inte uppfattas som uttryck för en heltäckande granskning av alla de frågor som berörs i promemorian.

Vi vill vidare framhålla att det enligt vår mening krävs ytterligare utredningsarbete innan några definitiva ställningstaganden kan göras i frågan om domstolsväsendets framtida utformning.

Vi har iakttagit att man i promemorian i hög grad har utgått från förhållandena vid de allmänna domstolarna och utan närmare analys förutsatt att den nuvarande tingsrättsorganisationen – med såväl extremt stora som mycket små myndigheter – skall behållas intakt. De speciella villkor som gäller för förvaltningsrättskipningen har knappast alls berörts.

Det allmänna syftet att "renodla domarrollen" enligt skissen har bärkraft egentligen bara på de allmänna domstolarnas område där det tar sig uttryck i en strävan att flytta bort uppgifter av förvaltningskaraktär så att domarnas verksamhet kan koncentreras på handläggningen och avgörandet av brottmål och tvistemål. Vi har i princip inte något att erinra mot en sådan utveckling. I fråga om förvaltningsrättskipningen, som alltid har karaktär av förvaltning, är situationen däremot en helt annan. Vi vill i detta hänseende hänvisa till bifogade PM av JO Ragnemalm.

I promemorieförslaget intar länsrätterna en nyckelställning. I den allmänna debatten har dessa också varit centrum för diskussionen. En utveckling av länsrättsorganisationen enligt förslaget bygger dels på att man flyttar bort en del måltyper från länsrätterna – de flesta förs över till tingsrätterna – dels på antagandet att det nya taxeringsförfarandet medför en så kraftig minskning av antalet överklaganden att man kan låta skattemålen fullföljas direkt från skattemyndigheterna till kammarrätt. Det förutsätts därvid att man anordnar ett kvalificerat omprövningsförfarande

inom skattemyndigheten. Vi har emellertid funnit det svårt att göra en bedömning av det realistiska häri på grundval av tillgängliga uppgifter.

En viktig synpunkt är vidare att som framgår av JO Ragnemalms PM starka skäl kan åberopas till förmån för att behålla en länsrättsorganisation även om en minskning av antalet skattemål i framtiden kommer att reducera målunderlaget. En sådan domstolsinstans under kammarrätterna kan också komma att i framtiden visa sig användbar för nya uppgifter, bl. a. om man vill förändra förfarandet i riktning mot ett större inslag av ett kontradiktoriskt tvåpartsförhållande.

En följd av en lösning efter den nu diskuterade linjen blir förmodligen att man tvingas slå samman ett antal mindre tingsrätter. Detta kan dock i sammanhanget inte betecknas som något avgörande hinder. Vi vill tvärtom ifrågasätta om man inte ändå – bortsett från de frågor som promemorieskissen tar upp – på sikt måste räkna med en reformering av tingsrättsorganisationen. Den stora variationen i storlek mellan olika tingsrätter – som saknar motsvarighet inom den statliga myndighetsorganisationen i övrigt – kan knappast betecknas som rationell.

2 Specialdomstolarna

I princip finner vi det vara en tilltalande tanke, att reducera antalet specialdomstolar så långt detta är praktiskt möjligt. I promemorieförslaget är det framför allt försäkringsrätterna som kommer i blickpunkten. Vi är inte främmande för tanken på att sammanföra försäkringsrätterna med kammarrätterna. En sådan integrering har fördelar bl. a. när det gäller att skapa goda förutsättningar för rekrytering och praktisk utbildning av domare på förvaltningsrättskipningens område. Å andra sidan kan den föreslagna omorganisationen i förening med en betydande minskning av antalet skattemål förväntas medföra en drastisk förändring av kammarrätternas karaktär.

När det gäller försäkringsöverdomstolens ställning delar vi uppfattningen att denna tills vidare bör behållas som en självständig instans.

3 Domarrollen

Vi har den uppfattningen att det finns anledning att överväga ytterligare åtgärder för att förbättra domarnas arbetsvillkor. Vi tänker då närmast på möjligheterna att effektivisera domarbetet genom att rationalisera arbetsformerna. Man bör t. ex. i större utsträckning kunna avlasta de ordinarie domarna genom att anlita yngre jurister i den praktiska domarutbildningen för att utarbета förslag till domar och beslut. I samband härmed står frågan om man kan åstadkomma ytterligare förenklingar i själva utformandet av domstolarnas avgöranden. En tredje fråga gäller förfarandet. En del åtgärder har under senare tid vidtagits för att förenkla förfarandet i de allmänna domstolarna. Eventuellt finns det möjligheter att gå vidare i denna riktning.

Frågan om innehållet i notarieutbildningen är föremål för särskild re-

missbehandling, och vi går därför inte närmare in på den i detta sammanhang.

4 Juristfunktionen i den centrala statsförvaltningen

En iakttagelse som vi gjort i vår tillsynsverksamhet är, att juristfunktionen hos centrala ämbetsverk kan behöva förstärkas. Detta är särskilt viktigt om de skall kunna nyttjas som fullgoda slutinstanser i sådana förvaltningsmål som inte går till domstol eller kan föras vidare till regeringen. En annan viktig anledning till kvalificerad juristmedverkan är den delegation av normgivningsmakt från regeringen till verken som regelmässigt förekommer.

JO Ragnemalms i remissyttrandet åberopade PM 1989-05-02 hade följande lydelse.

Förvaltningsrättskipningens villkor

I Den rättsliga regleringen

Den moderna välfärds- och regleringsstaten kännetecknas av att det allmänna — representerat av staten, kommunerna och deras funktionärer — i ökad grad griper in i medborgarnas liv med olika stöd- och hjälpåtgärder liksom med direktiv och pålagor. Som en följd av samhällsutvecklingen har rättsordningen fått en allt mera markant inriktning mot det förvaltningsrättsliga hållet. Detta präglar både normgivningen och tillämpningen.

Kvantitativt dominerar sålunda den förvaltningsrättsliga författningsregleringen, även om man begränsar sig till mera renodlad sådan, numera helt inom den svenska juridiken. Riksrevisionsverket (RRV) har i undersökningar dokumenterat den successiva ökningen av det förvaltningsrättsliga stoffet. År 1975 beräknades omkring 2/3 av den totala lagstiftningen avse den offentliga förvaltningen. Två år senare uppskattade RRV, att förvaltningslagstiftningen utgjorde 80 % av alla i SFS kungjorda författningar. (Rapport 1977-11-30 med anledning av förvaltningsutredningens uppdrag till RRV, dnr 1977:672.) Intet tyder på att denna tendens senare skulle ha brutits.

2 Rättspraxis

Tillämpningen av de offentligrättsliga normerna har i sin tur avsatt en rikhaltig och ständigt flödande judikatur, som till omfånget vida överstiger avgörandena från de organ, främst de allmänna domstolarna, som praktiskt handhar den traditionella juridiken. Av flera skäl spelar rättspraxis inom det förvaltningsrättsliga området en proportionsvis större roll. Det sammanhänger till en del med att den materiella regleringen i åtskilliga

hänseenden anförtror åt tillämparen att inom vida ramar göra lämplighets- och skälighetsöverväganden, som endast styrs av allmänna ändamålsbestämningar; man har ofta tämligen stor frihet att utan detaljerade direktiv agera för att tillgodose det intresse som ligger till grund för författningen. Regleringen av förfarandet är vidare i stora stycken tämligen rudimentär, och beträffande åtskilliga betydelsefulla frågor har man helt avstått från författningsreglering och lämnat åt praxis att forma lämpliga principer. Förtrogenhet med en både omfattande och svårgripbar praxis utgör alltså förutsättning för ett adekvat handhavande av förvaltningsärenden. Ur denna aspekt erbjuder avgörandet av sådana ärenden både i materiellt och processuellt hänseende speciella svårigheter.

3 Relationen medborgare – myndighet

Medborgarna har sålunda i allt fler avseenden – gällande både personliga och ekonomiska förhållanden – blivit beroende av beslut, som baseras på förvaltningsrättslig normgivning. Ytterst schematiskt kan det utmärkande för denna reglering – och det som i grunden skiljer den från civilrättsliga föreskrifter – sägas vara, antingen att den präglas av en ensidig maktanvändning, som saknar motsvarighet inom privat verksamhet (kontrollsektorn: miljö- och hälsoskydd, byggnadskontroll etc.), eller att den innefattar en bundenhet av författningsregler, som utesluter normal avtalsfrihet (servicesektorn: undervisning och sjukvård etc.). I båda typfallen befinner sig medborgarna i ett slags underläge i förhållande till det allmänna; myndigheten kan i det förra fallet med anlitande av den offentliga maktapparaten tvinga den enskilde att presteras något eller att underlåta något, och i det senare fallet har myndigheten ofta monopol på den nyttighet som den enskilde vill komma i åtnjutande av.

4 Den rättsliga kontrollen av förvaltningen

Frekvensen av förvaltningsrättsliga relationer mellan myndigheter och medborgare och beslutens ingripande verkningar för den enskilde har självfallet aktualiserat frågan om hur den nödvändiga kontrollen av förvaltningen bör utformas. I detta sammanhang står den aspekt på kontrollfrågan – rymmande många andra element – som avser möjligheterna att få till stånd en kvalificerad överprövning av meddelade beslut i centrum. Det synes motiverat att i korthet erinra om bakgrunden till det existerande system som nu i viss mån ifrågasätts.

Den särskilt under 1950-talet intensiva debatten om domstolskontroll över förvaltningen ledde till ett långvarigt och ingående utredningsarbete, som under 1970-talet avsatte resultat i form av lagar, vilka innefattade ett klart ställningstagande i en viktig principfråga: Ur rättssäkerhetssynpunkt mera betydelsefulla avgöranden skulle kunna överklagas hos förvaltningsdomstol och inte hos allmän domstol; man föredrog, om man så vill, en svensk variant av det kontinental systemet framför den anglosachsiska modellen. Därtill kom att vissa ärendetyper av särskilt ingripande art

redan i första instans skulle handläggas av förvaltningsdomstol. Senare förslag att frångå detta system har också avvisats, senast för endast några år sedan (se JuU 1985/86:28).

En omständighet, som är av avgörande betydelse då det gäller att värdera den i idéskissen framförda synen på möjligheterna att överföra mål från förvaltningsdomstol till allmän domstol, bör särskilt framhållas. Den svenska rättsordningen bygger – till skillnad från åtskilliga främmande rättssystem – inte på tanken, att det föreligger en konstaterbar, materiell artskillnad mellan rättskipning och förvaltning. Enligt regeringsformens terminologi (se 1:8) är distinktionen av rent formell art: ombesörjes verksamheten av domstol benämnes den rättskipning, handhas den av förvaltningsmyndighet utgör den förvaltning. Inte heller dras i svensk rätt någon principiell skiljelinje mellan laglighetsfrågor och lämplighetsfrågor; denna ståndpunkt kom som bekant till klart uttryck redan vid regeringsrättens inrättande 1909.

Det avgörande momentet då det gäller att avgöra, om ett ärende bör tillföras domstolsområdet, är alltså inte, att ärendet innefattar "rättsfrågor", utan att det inrymmer för den enskilde så betydelsefulla frågor att det bör handläggas och avgöras av ett kvalificerat organ med iakttagande av ett noga reglerat förfarande, utformat med tanke på den enskildes rätt. Oavsett om ärendet präglas av laglighets- eller lämplighetsfrågor bör det alltså, om avgörandet har ingripande verkningar för den enskilde, tillföras domstol med tanke på sådant organs mera kvalificerade sammansättning och den mera utvecklade processordning som gäller där.

Tanken framkommer tydligt i principerna för prövning av förvaltningsbesvär. Öberoende av om besvären skall prövas av högre förvaltningsmyndighet eller av förvaltningsdomstol, har prövningsorganet att underkasta saken en allsidig bedömning, som omfattar inte bara det överklagade beslutets laglighet utan också dess lämplighet. Finner man beslutet vara olagligt eller olämpligt, är man inte hänvisad till att kassera det, utan man kan också ändra dess innehåll, dvs. ersätta det med ett nytt beslut. Principen är, att det överordnade organet – förvaltningsdomstol eller högre förvaltningsmyndighet – övertar samtliga det lägre organets befogenheter; präglas prövningen i första instans av lämplighetsbedömningar, kommer den alltså att göra detsamma hos det besvärsprovande organet. Man har alltså medvetet anammat en ordning enligt vilken förvaltningsdomstolar – som alltså enligt vad som ovan påpekats i formell mening sysslar med "rättskipning" – i betydande utsträckning sakligt sett "förvaltar". Det ligger mot bakgrund av denna på rättssäkerhetsskäl baserade tanke ingenting egendomligt i att domstol t. ex. har att pröva, om "sanitär olägenhet" i visst fall föreligger, eller om enskild når upp till en "skälig levnadsnivå". Ett föreläggande enligt hälsoskyddslagen, som anknyter till det förra begreppet, eller en vägran att utge socialbidrag, som innefattar en tolkning av det senare begreppet, har alltså ansetts medföra sådana verkningar för den enskilde, att en domstolsprövning är befogad. Det är uppenbart, att en "rättskipning", som innefattar ställningstaganden i dylika frågor, förutsätter särskild sakkunskap och måste te sig ganska främmande för en allmän domstol. En "renodling av domarrollen" i den bemärkelsen, att typiska

förvaltningsfrågor skulle avskiljas från domstolsprövning, är å andra sidan något för svensk rätt fullständigt främmande och ingenting eftersträvansvärt. Det är därför vi har förvaltningsdomstolar.

5 Processuella särdrag m. m.

Utmärkande för det typiska förvaltningsärendet i jämförelse med det typiska rättegångsmålet är vidare det större ansvar för utredningen som åvilar förvaltningsdomstol. Detta ansvar, som för förvaltningsdomstolarnas vidkommande fastslås i 8 § förvaltningsprocesslagen, går t. o. m. längre än vad som krävs av förvaltningsmyndigheterna. Då ett mål anhängiggöres vid förvaltningsdomstol befinner det sig ofta i ett sådant skick, att en uppstramning av processen är påkallad; detta sammanhänger i betydande mån med att den enskilde i flertalet ärenden förutsätts kunna utföra sin talan utan sakkunnig hjälp. Att låta kammarrätt som första instans ombesörja denna "hysning" av processen framstår som orimligt. Då möjligheterna till fullföljd hos regeringsrätten är mycket begränsade, skulle man normalt hamna i en situation, där ingen förvaltningsdomstol har att pröva ett färdigutrett och på ett adekvat sätt presenterat mål. Länsrätterna behövs alltså för att kammarrätterna utan omfattande arbete i initialskedet skall kunna underkasta saken en seriös prövning.

Till det nyss sagda kan fogas att förvaltningsmyndighets möjligheter att ompröva sina egna beslut på intet sätt — oavsett i vilken sammansättning myndigheten har att företa en förnyad prövning — löser problemet med oklara processer. Omprövningsinstitutet utgör självfallet inte heller ur rättssäkerhetssynpunkt ett acceptabelt alternativ till ett formligt besvärsinstitut, som medger överprövning i högre instans; det gäller både om besvaren prövas av högre förvaltningsmyndighet och — naturligtvis i än högre grad — om avgörandet tillkommer förvaltningsdomstol. I idéskissen (s. 24) fästes emellertid vid diskussionen om instansordningsfrågor stor vikt vid "de principer för omprövning av beslut som numera gäller enligt förvaltningslagen", något som förefaller ytterst egendomligt, då lagens bestämmelser i detta ämne över huvud inte innehåller något nytt utan endast fastslår vad som redan tidigare gällt. Den här reglerade, närmast självklara skyldigheten för förvaltningsmyndighet (i första instans) att i vissa helt klara situationer, där en omprövning inte drabbar någon enskild utan endast har fördelar, ändra sitt beslut kan svårligen tillmätas någon betydelse i sammanhanget; det bör tilläggas, att möjligheterna att företa sådan materiell självrättelse enligt de i praxis utvecklade principerna sträcker sig avsevärt längre.

Läget är alltså nu det, att vi parallellt med det allmänna domstolsväsendet har en sedan ett tiotal år tillbaka fullt utbyggd och för förvaltningsmålen speciella karaktär anpassad förvaltningsdomstolsorganisation. Denna organisation har successivt tillförts nya arbetsuppgifter, främst genom att till länsrätterna överförts nya målgrupper; senast gällde det smittskyddsmålen och aktuella för överföring är målen om psykiatrisk vård. Ett gammalt önskemål om ökad frekvens av tvåpartsprocess i förvaltningsmål kan realiserars genom att prövningen i första instans förläggs till länsrätt

med möjlighet för båda parter att fullfölja talan i kammarrätt. Skär man bort den nuvarande lägsta instansen i förvaltningsdomstolsorganisationen, avhänder man sig möjligheten att för framtiden vid uppkommande behov arrangera en domstolsprövning i denna form.

Ett väsentligt skäl för bibehållande av denna handlingsberedskap utgör utvecklingen inom den rättskipning som ankommer på Europadomstolen, särskilt dess efter hand tämligen extensiva tolkning av begreppet "civila rättigheter", som framtvingat en ökad möjlighet inom den interna svenska rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Den nödlösning som tillskapandet av den provisoriska lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut innebär kan inte anses utgöra slutsteget i försöken att bemästra detta problem. I större utsträckning än tidigare föreligger anledning att mera systematiskt överväga, om inte förvaltningsdomstol måste ingå i den ordinära instansordningen för att konventionsåtagandena skall infrias. Det kan inte anses rimligt att därvid som första instans nödgas välja kammarrätt eller regeringsrätten.

6 Sammanfattning

Det ovan sagda kan kortfattat sammanfattas i följande sex punkter:

1. Den svenska juridiken innefattar numera till övervägande del förvaltningsrätt.
2. Hanteringen av den förvaltningsrättsliga materian innefattar speciella problem i både materiellt och processuellt hänseende och kräver därmed särskild sakkunskap.
3. Betydelsen för medborgarna av förvaltningsbesluten och därmed av en effektiv kontroll av att dessa blir korrekta har successivt ökat.
4. Riksdagen har konsekvent fasthållit vid ståndpunkten, att förvaltningsdomstol – inte allmän domstol – är det för handläggning av viktiga- re förvaltningsärenden mest lämpade organet.
5. Riksdagens inställning är sakligt motiverad med hänsyn till förvaltningsärendenas specifika art (se p. 2).
6. Länsrätterna behövs, inte minst för att upprätthålla en handlingsberedskap inför framtida behov.

Konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala chefstjänster m. m. Fråga om förfarandets förenlighet med offentlighetsprincipen

(Dnr 1121-1988, 1793-1988, 1877-1988, 2047-1988, 2580-1988)

En särskild utredning genomfördes inom ombudsmannaexpeditionen i anledning av fyra initiativärenden och ett klagoärende rörande vissa frågor om offentlighetsprincipens tillämpning vid tillsättning av kommunala chefstjänster. Utredningen inriktades huvudsakligen på frågor, som aktualiseras då fristående konsultföretag inom ramen för avtal med kommunen

medverkar i förfarandet. I beslut 1989-04-06 redovisades utredningen och *JO Ragnemalms* bedömning av de däri berörda rättsfrågorna. Beslutet återges här i sin helhet.

1 Bakgrund

Traditionellt har kommuner och landsting inför tillsättning av chefstjänster inom den kommunala förvaltningsorganisationen vanligen utannonserat tjänsten ifråga till ansökan ledig med angivande av viss dag, då sökande senast skall inge ansökningshandlingar till vederbörande kommunala organ. Med denna ordning följer att ansökningshandlingarna och därmed uppgifter om vilka personer som söker en ledig tjänst blir öppna för allmänhetens och medias insyn på ett tidigt stadium under förfarandet. Ansökningshandlingarna blir nämligen allmänna hos kommunen, så snart de har kommit in dit (2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen, TF), och eftersom de ytterst sällan torde innehålla uppgifter för vilka sekretess gäller, blir de även offentliga vid samma tidpunkt.

På senare tid har det blivit tämligen vanligt, att kommuner och landsting genom förändringar i ordningen för rekrytering till chefstjänsterna sökt eliminera eller minska den på offentlighetsprincipen grundade allmänna insynen i förfarandet, framför allt under dess inledande skede. Huvudskälet till önskemålet att kunna behandla intresseanmälningar och ansökningar konfidentiellt har uppgivits vara, att offentligheten i förfarandet på ett avgörande sätt försämrar kommunernas möjligheter att rekrytera de lämpligaste och mest kvalificerade personerna till toptjänsterna. Många presumtiva sökande – särskilt sådana som kommer från den privata sektorn – antas nämligen avstå från att söka på grund av risken för att det, oavsett hur de ligger till i konkurrensen, skall bli allmänt känt, att de söker annan tjänst. Den allmänna insynen i rekryterings- och tillsättningsförfarandet anses sålunda utgöra ett handikapp för kommunerna i deras konkurrens med arbetsgivare inom den enskilda sektorn om de mest kvalificerade personerna för chefstjänster.

Den metod som vanligen använts för att undgå offentlighetsprincipens tillämpning på rekryteringsförfarandet eller delar därav har varit att samarbeta med ett i förhållande till kommunen fristående konsultföretag, som fått i uppgift att sondera marknaden och svara för åtminstone den inledande fasen i rekryteringen. De sökande har kunnat lovas konfidentiell behandling av intresseanmälningar/ansökningar, så länge handlingarna befunnit sig hos konsultföretaget och inte hos kommunen. I enstaka fall har även andra metoder kommit till användning för att hindra att ansökningshandlingar blir offentliga.

Den ovan skisserade utvecklingen har på sina håll kritiserats. Särskilt har anförts att möjligheterna till en effektiv kontroll av den kommunala verksamheten allvarligt försämrats om offentligheten kringskäres, och att tillsättningarna av chefstjänster tillhör kommunernas viktigaste ärenden, i vilka allmänhetens och massmedias insyn är särskilt angelägen. Övergång till ett mera slutet förfarande vid rekrytering av chefstjänstemän har an-

setts medföra risker för att allmänhetens förtroende för den kommunala verksamheten undergrävs.

2 De olika ärendena; initiativ och anmälan

På mitt initiativ har fyra ärenden tagits upp till utredning, vilka alla haft det gemensamt att innehållet i en annons, i vilken en kommun eller ett landsting sökt en chefstjänsteman, väckt frågor huruvida förfarandet varit förenligt med TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet och med gällande regler för tillsättning av kommunala tjänster. Härtill kommer att ett liknande ärende tagits upp till utredning efter anmälan till JO från en enskild person.

De här granskade ärendena är endast att se som exempel på varianter av ett förfarande, som i en mängd olika skepnader synes tämligen utbrett. Min prövning har med hänsyn härtill inte inriktats på att i detalj klarlägga begångna fel i de uppmärksammade konkreta fallen utan mera syftat till att genom en analys av systemet som sådant finna konstruktiva lösningar.

2.1 Västernorrlands läns landstingskommun (dnr. 1121-1988)

Genom remiss den 10 maj 1988 inforrades yttrande från förvaltningsutskottet i Västernorrlands läns landstingskommun i anledning av innehållet i en annons i Svenska Dagbladet den 5 maj 1988, i vilken landstinget i samarbete med Kerstell Konsult AB sökte en landstingsdirektör.

2.2 Gävle kommun (dnr. 1793-1988)

I en anmälan, som kom in till JO den 22 augusti 1988, anförde Martin Strandell klagomål mot Gävle kommun, därför att han förvägrats att få del av uppgifter om vilka som sökte en utannonserad tjänst som kommundirektör. Kommunens vägran hade motiverats med att uppgifterna om de sökande ej fanns hos kommunen utan hos två konsulter i Göteborg, där uppgifterna var dokumenterade i intresseanmälningar. Det framgick av anmälan, att kommunen senare ändrat ståndpunkt i frågan om utlämnande av uppgifterna.

Klaganden begärde, att JO skulle klarlägga vilka regler som skall gälla för allmänhetens insyn, när kommuner och landsting tillämpar metoden att rekrytera personal via privat konsult.

2.3 Laholms kommun (dnr. 1877-1988)

Genom remiss den 1 september 1988 inforrades yttrande från kommunstyrelsen i Laholms kommun i anledning av en annons i Dagens Nyheter den 14 augusti 1988, i vilken kommunen i samarbete med Konsultgruppen, Svenska kommunförbundet, sökte en socialchef.

2.4 Skaraborgs läns landstingskommun (dnr. 2047-1988)

Genom remiss den 27 september 1988 inforrades yttrande från förvaltningsutskottet i Skaraborgs läns landstingskommun i anledning av en

annons i Kommun-aktuellt den 22 september 1988, i vilken landstinget i samarbete med AB Sprikonsult chefsrekrytering sökte en sjukhusdirektör till kärnsjukhuset i Skövde.

2.5 Helsingborgs kommun (dnr. 2580-1988)

Genom remiss den 24 november 1988 inforades yttrande från kommunstyrelsen i Helsingborgs kommun i anledning av en annons i Svenska Dagbladet den 20 november 1988, i vilken kommunens kulturnämnd sökte en förvaltningschef och chef för den utåtriktade enheten vid Helsingborgs museum. I annonsen uppgavs att all behandling av anställningsärendet skulle ske konfidentiellt, samt att ansökningar/intresseanmälningar skulle ställas till kulturnämndens ordförande och sändas till dennes bostadsadress.

3 Utredning

3.1 Västernorrlands läns landstingskommun

Förvaltningsutskottet i Västernorrlands läns landstingskommun inkom den 30 maj 1988 med yttrande, i vilket anfördes följande:

Svårigheter att rekrytera högre chefer inom den offentliga verksamheten har blivit allt tydligare på senare år. Inom vårt landsting har vi under senare år rekryterat till ett flertal förvaltnings- och avdelningschefstjänster och där sett att antalet kvalificerade sökande externt varit ytterst begränsat.

Det är numera mycket vanligt att konsultföretag anlitas av såväl primärkommuner som landsting. Exempel på detta ges varje vecka genom annonser i de stora dagstidningarna.

Vår annons om landstingsdirektör skall ses som en intresseanmälan. Förvaltningsutskottets avsikt är att när konsulten gjort sitt förberedande arbete skall samtliga handlingar överlämnas till Landstinget för sedvanligt anställningsförfarande.

Då yttrandet bedömdes innehålla vissa oklarheter och lämna en del frågor obesvarade, inforades genom efterremiss den 3 juni kompletterande yttrande från förvaltningsutskottet. I en remitterad promemoria begärdes klagörande beskrivning av hur tillsättningsförfarandet var tänkt att tillgå, innefattande svar på tre preciserade frågor.

I ett andra yttrande, som kom in till JO den 9 augusti, anförde förvaltningsutskottets ordförande i anledning av efterremissen:

Som komplettering till förvaltningsutskottets tidigare yttrande i rubricerade ärende vill vi lämna följande svar på frågorna i brev den 3 juni 1988.

1) Genom annonsen efterlyser landstinget personer som kan vara intresserade av tjänsten.

2 a) –

2 b) Konsultens uppdrag är att genom intervjuer och referenstagning bilda sig en uppfattning om de som hört av sig. När detta förberedande arbetet är avslutat sänder konsulten efter samtycke från de berörda en förteckning till landstinget över kvarstående sökande tillsammans med de

handlingar som de önskar återopa. Intresseanmälan har därigenom blivit en ansökan till tjänsten, som på vedertaget sätt registreras i diariet.

Kvarvarande sökande måste i detta skede vara beredd på att handlingarna är offentliga och utfästelsen om konfidentiell behandling har därmed upphört.

Även personer, som inte anmält sig till konsulten, kan söka tjänsten. I sådana fall har arbetsgivaren att bedöma om ansökningar som inkommit efter ansökningstidens utgång den 24 maj skall tas upp till behandling. Någon ansökan av detta slag har hittills inte mottagits.

3) Meritsammanställningar eller andra liknande bearbetningar ingår i materialet från konsulten.

Anställningen av landstingsdirektör görs av förvaltningsutskottet i samråd med de fackliga organisationerna, vilka också godkänt det förfaringsätt som här redovisats.

3.2 Gävle kommun

Martin Strandells klagomål remitterades den 24 augusti 1988 till kommunstyrelsen för yttrande.

Klaganden inkom den 26 september med en kompletterande skrivelse, i vilken han bl. a. uppgav, att Gävle kommun på nytt utannonserat tjänsten som kommundirektör med motivering att den första annonsen varit formellt felaktig. Enligt den senare annonsen skulle ansökningshandlingar ställas till kommunens personalkontor. Som bilagor till klagandens skrivelse fogades vissa tidningsartiklar samt exempel på annonsering i kommunala tillsättningsärenden i andra delar av landet.

Kommunstyrelsen inkom med yttrande den 31 oktober. Av protokoll från kommunstyrelsens sammanträde 1988-10-18 framgick att styrelsen – i enlighet med kommunalrådets reviderade förslag – beslutat "att uppdraga åt kommunstyrelsens ordförande att avge yttrande och att i samråd med chefen för organisationskontoret och kanslichefen inarbeta delar av kanslichefens yttrande samt synpunkter som framkommit under kommunstyrelsens diskussion i ärendet".

I det av kommunalrådet på styrelsens uppdrag avgivna yttrandet anfördes följande:

Bakgrund

Rekryteringen är en följd av en utredning om förändrad organisation hos kommunstyrelsen. Fr. o. m. 1989 organiseras ett nytt kommunledningskontor med en kommundirektör som chef. För anställningen har förutsatts visstidsförordnande.

Rekryteringsförfarande

Befattningen är kvalificerad och särskilt stor vikt bedömdes därför behöva läggas vid rekryteringen. Beslut fattades om att anlita extern konsult för medverkan i arbetet. Beslutet innebar också att konsultens förberedande arbete skulle genomföras med stöd av annonsering. Uppdraget innefattade förutsättningen att de som anmälde intresse för befattningen skulle kunna garanteras sekretess, så länge formell ansökan inte krävts från kommunens sida.

Det ankom på konsult att vidarebearbeta intresseanmälningar enligt

uppgjord plan. Denna beredning omfattade då eventuella personliga sammanträffanden och samtal samt komplettering av information till och från intresserade.

Kommunen har inte särskilt reglerat allmänhetens tillgänglighet till eventuella handlingar hos konsulten under dennes förberedande arbete. Dock förutsattes att i kommunens slutliga rekryteringsarbete deltagande personal fortlöpande skulle hållas informerade om arbetet och resultatet därav.

Från kommunens sida har således avsikten med förfarandet varit att bredda urvalet och trygga en professionell rekrytering där intresserade skulle få möjlighet till mera ingående diskussioner kring förutsättningar för arbetet och krav och förväntningar från kommunen innan formell ansökan krävdes.

Efter kontakter med Sv kommunförbundets ledning har kommunen arbetat under antagandet att en initial beredning genom konsult – även där denna som i detta fall grundar sig på annonsering – ska kunna genomföras utan att till konsult eventuellt lämnade skriftliga handlingar från de intresserade blir allmän handling hos kommunen.

Mot detta har kanslichefen hävdat att förfarandet inte tillgodoser allmänhetens rätt till insyn under beredningsförfarandet enligt tryckfrihetsförordningen och dess offentlighetsgrundsats.

Kommunens antagande grundas på kännedom om det gängse arbetssättet hos rekryteringskonsulter och på hänsyn till enskilda personer. Hos rekryteringskonsulterna finns ofta uppgifter på personer som är lämpliga för eller i vart fall intresserade av olika chefsposter. Enskilda personer anmäler sitt intresse till konsultföretag och vill komma ifråga om det kommer in någon lämplig chefspost som rekryteringsuppdrag. Konsultföretagen söker också själva lämpliga kandidater till aktuella eller kommande uppdrag. Uppgifter om dessa personer kan rimligen inte bli offentliga för att de behandlas hos konsultföretaget i ett uppdrag om en kommunal befattning. Andra gränser för när handlingar blir allmänna än när de inkommer till kommunen blir praktiskt omöjliga att dra.

Förfaringsättet att anlita rekryteringskonsult är numera vanligt hos såväl kommuner som landsting. Som illustration bifogas till yttrandet en annons från en landstingskommun och en artikel i Landstingsförbundets tidskrift Landstingsvärlden (bil. 1 och 2).

Kungörande

Kungörandet har i detta ärende således skett i två steg:

1. annons med möjlighet att till konsult anmäla intresse
2. annons med krav på sedvanlig ansökan till kommunen

Det första steget angav att intresseanmälan skulle göras till konsult till senast den 11 juli. Med hänsyn till konsultens övriga uppdrag, semestrar m. m. fixerades inte en slutlig ansökningsdag i den första annonsen. Den interna tidplanen för arbetet angav bara att beredningen borde ha kommit så långt att ansökningar skulle kunna föreligga hos kommunen i slutet av augusti eller början av september. Som slutdatum för rekryteringsprocessen räknades i detta skede med anställningsbeslut i kommunstyrelsen den 18 oktober.

Att i det första steget direkt till kommunen kräva ansökningshandlingar bedömdes som svärgenomförbart med hänsyn till tidsfaktorn; det var svårt att vid tidpunkten för annonsens införande säkert bestämma kraven på datum för formell ansökan. Inga krav på skriftlig intresseanmälan ställdes i annonsen från kommunens sida.

Utöver annonsering i dagspress som bedömdes ha god täckning hos

grupper med tänkbart intresse för befattningen skedde sedvanlig anmälan till arbetsförmedling.

I senare delen av augusti 1988 (dvs. innan beslut träffats om sista ansökningsdag till kommunen) begärde företrädare för pressen hos kanslichefen att få ta del av inkomna ansökningar. Några sådana fanns då inte hos kommunen. Konsulten tillskrevs då genom kanslichefens försorg och ombads översända ansökningar till kommunen. Konsulten klarlade i kontakt med intresserade vilka som då ansåg att anmälan skulle kunna överlämnas till kommunen som ansökan. Detta resulterade i att ett antal ansökningar inkom och tillgängliggjordes.

Strax därefter bestämdes den formella ansökningstiden till den 15 september. Tidpunkten fixerades mot bakgrund av tidigare tidplan, beredningsläget, pressläggningstid för aktuell press och rimlig tid för ansökan från annonstidpunkt för eventuellt tillkommande personer. I denna annons angavs att vi fullföljde tidigare intresseanmälningsförfarande och att rekryteringsarbetet sker i samarbete med extern konsult. Sedvanlig ansökan införades då till kommunen.

Avslutande synpunkter

Kommunen ser det som väsentligt – om den ska kunna hävda sig på arbetsmarknaden – att ibland kunna genomföra en del av det förberedande rekryteringsarbetet på angivet sätt. Kommunen kan därvid inte se att annonsering och anlåtande av konsult – som i vårt fall – skulle vara fel i jämförelse med eget informellt arbete. Vi har förstått att det skulle ha varit en fördel om vi redan initialt kunnat precisera datum för sista ansökan. Genom att så inte skett har uppenbarligen syftet med vårt förfarande mistolkats.

Vi ser fram mot ett klagande av de arbetsförutsättningar som gäller med hänsyn till gällande lagstiftning för att kunna undanröja risk för formellt felaktigt hantering i fortsättningen.

Kommunstyrelseledamoten Per Fredö inkom den 1 november med kopior av kanslichefen Erik Karlssons och hans eget yttrande till kommunstyrelsen i ärendet samt med begäran att dessa båda yttranden skulle beaktas på skäligt sätt i JO:s bedömning.

Kanslichefen Erik Karlsson anförde i sitt yttrande följande:

Jag ingår i den projektledningsgrupp, som tillsatts av kommunstyrelsen för att biträda vid kommunledningsöversynen. bl. a. för viss medverkan vid beredningen av rekryteringsärendet beträffande kommundirektör.

Frågan om hur rekryteringen skulle tillgå behandlades vid ett möte med projektledningsgruppen i slutet av maj 1988. Projektledningsgruppen biträdades av utomstående konsult. Vid detta möte upplyste konsulten att rekryteringen skulle tillgå på så sätt att kommunen uppdrog åt konsulten att bereda rekryteringsärendet, att denna beredning skulle vara undantagen offentlighetsprincipen och att beredningen skulle avslutas med offentliggörande av förslag på de personer, som var lämpliga till tjänsten. Jag framhöll vid mötet att självfallet kunde jag inte biträda en sådan ordning, eftersom denna innebar ett kringgående av offentlighetsprincipen, som gäller enligt tryckfrihetsförordningen, en grundlag. Av denna anledning avrådde jag från den föreslagna ordningen vid beredningen av rekryteringsärendet.

Konsulten anförde att det föreslagna sättet att för allmänheten under beredningen hemlighålla namnen på de personer, som anmält intresse för tjänsten, numera var accepterat i kommunerna och att ändamålet – att

finna den bäste sökanden – gagnade kommunen. Konsulten nämnde för övrigt något om att kommunledningen fått klartecken till förfarandet från Svenska Kommunförbundet. Jag vidhöll emellertid min uppfattning och upprepade min avrådan beträffande föreslaget hemlighållande av namnen under tiden för rekryteringsförfarandet.

Jag finner det alltså angeläget att betona att min avrådan endast var betingad av det förhållandet att jag fann allmänhetens rätt till insyn under beredningsförfarandet så självklar att jag inte kunde bortse från tryckfrihetsförordningen och dess offentlighetsgrundsats. Som skäl för att undvika insyn under beredningsförfarandet har åberopats att det är fråga om en kvalificerad befattning och att särskilt stor vikt därför måste läggas vid rekryteringen. Samma omständigheter – kvalificerad befattning och omsorg om rekryteringen – ger naturligtvis å sin sida upphov till ett minst lika stort insynsintresse under rekryteringen – det förberedande arbetet och urvalet – och är dessutom en principiellt mycket viktig fråga just därför att den har stöd i grundlagen – tryckfrihetsförordningen.

Det skall noteras att kommunen uppträder i två skepnader dels genom den politiska styrgrupp, som leder kommunledningsöversynen bl. a. med rätt att anlita konsult för beredning av anställningsärendet, dels genom undertecknad med delegerad rätt att på kommunstyrelsens vägnar vägra lämna ut handling eller lämna ut handling med förbehåll. När allmänheten omkring mitten av augusti 1988 begärde att få ta del av ansökningshandlingarna infortrade jag omgående skriftligen samtliga dessa handlingar i original från konsulten att vara kommunstyrelsen tillhanda inom de allra närmaste dagarna.

Konsulten efterföljde anmaningen på så sätt att handlingar översändes endast från dem som till den 22 augusti 1988 förklarat sig som sökande till tjänsten som kommundirektör.

Slutligen skall noteras att offentlighetsfrågan i projektledningsgruppen behandlats som en ledningsfråga, när det i själva verket är fråga om tillämpning av tryckfrihetsförordningen.

I oppositionsrådet Per Fredös yttrande anfördes följande:

Det förberedande arbetet har bl. a. skett genom den politiska styrgrupp som finns i kommunledningsöversynen. I denna grupp har jag ingått.

Jag har därvid deltagit i beslutet att anlita konsult för beredning av ledigförklarande och tillsättning av ny kommundirektör. Jag har personligen bedömt att konsultens uppdrag bestod i att ge upplysningar om den aktuella tjänsten och dess anknytning till kommunledningsöversynen samt att i övrigt söka få lämpliga personer att anmäla intresse för tjänsten.

I detta rekryteringsarbete borde det rimligen ha stått klart för envar att så snart en ansökan – om än ofullständig – fanns inlämnad till konsulten så var den även att betrakta som en allmän handling.

Uppenbarligen har dock styrgruppen förutsatt att inkomna ansökningar skulle behandlas konfidentiellt oavsett att det inte framgår vare sig av annonstext eller av någon bevarad handling. Jag beklagar självfallet om uppfattningarna är delade om uppdragets innehåll såvitt avser allmänhetens tillgång till de handlingar som inkommit till konsulten. Att jag personligen inte varit medveten om att sekretess skulle iakttagas kan möjligen bero på att jag fullt ut inte deltagit i styrgruppens överläggningar i ärendet och att beredningsmaterial och föredragningar inte varit tillräckligt klara på denna punkt.

Jag ser det emellertid som en klar brist att de synpunkter som kanslichefen delgivit projektledningsgruppen om att en konfidentiell behandling skulle strida mot offentlighetsprincipen *icke* förts fram till den samfälliga

styrgruppen. Därmed har inte alla styrgruppens ledamöter fått ta del av relevant sakunderlag i detta principiellt viktiga ärende. För detta händelseförlopp finns ingen redovisning i organisationskontorets yttrande vilket jag finner anmärkningsvärt.

I styrgruppen fördes vidare diskussion om att kommundirektörstjänsten eventuellt skulle behöva annonseras ut i en andra omgång om sökandeunderlaget bedömdes behöva breddas.

Nu blev det nödvändigt med ny annonsering – inte av detta skäl – utan beroende på att publiciteten kring "hemligstämpeln" ledde till en förnyad annonsering som var formellt korrekt utformad och där ansökningar översändes till kommunen på sedvanligt sätt. Denna del av händelseförloppet finns inte heller återgivet i organisationskontorets yttrande.

Samtidigt infortrade kanslichefen samtliga till konsulten inkomna ansökningshandlingar. Det kan emellertid inte uteslutas att dessa inte fullt ut blivit översända till kommunen vilket i så fall kan förklaras med att konsulten under hand utlovat vissa sökande sekretess.

När jag föregen del efter semestern fick motta en skrivelse från styrgruppens ordförande märkt "Strängt konfidentiellt", vari namnen på intressanta sökande redovisades, tog jag vid samråd mellan kommunledning och oppositionsråd upp ärendet till diskussion. De synpunkter jag därvid redovisade finns återgivna i Gefle Dagblad av den 17 augusti. (bilaga)

Jag vill slutligen framhålla att jag delar uppfattningen att rekrytering av vissa kommunala chefstjänster kan behöva ske genom konsultmedverkan. Ett problem i detta sammanhang är att rekrytering i det privata näringslivet sker under viss sekretess och att en del sökande anser att publicitet kring deras namn kan vara till skada för dem själva. Detta förhållande kan dock inte legitimera att en myndighet bryter mot svensk grundlag och inte respekterar tryckfrihetsförordningens regler om offentlighet. Jag hoppas därför att JO:s utslag kan ge ett klarläggande av vilka regler som gäller så att situationer som den uppkomna inte skall behöva uppstå på nytt i framtiden.

Efter att ha tagit del av kommunstyrelsens yttrande samt Per Fredös skrivelse med bilagda yttranden inkom klaganden den 23 november med påminnelser, vari han betonade, att det klart framgick av kommunstyrelsens yttrande att ett av kommunens syften med anlitaandet av konsult varit att hindra allmänhetens grundlagsfästa rätt till insyn.

3.3 Laholms kommun

Kommunstyrelsen i Laholm inkom den 14 november 1988 med yttrande, vari anfördes följande:

JO har i remiss 1988-09-01 hemställt om kommunstyrelsens synpunkter på om förfarandet att såsom i vårt fall låta "intresseanmälningar" sändas till en konsultgrupp, är förenligt med tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet.

I anledning härav önskar JO svar på följande frågor:

1 Anses tjänsten som socialchef vara ledigkunjord med sista ansökningsdag den 2 september i och med att den utannonserats på detta sätt, eller kommer ett sedvanligt ledigkunjörande – med möjlighet för nya sökande att anmäla sig – att ske efter det att konsultgruppen slutfört sitt arbete med intresseanmälningarna?

2 Kommer de handlingar som inges till konsultgruppen att överlämnas

till kommunen (och sålunda bli allmänna och offentliga) när konsultgruppen avslutat sitt rekryteringsarbete, eller avses konsultgruppens arbete endast leda till att vissa personer anmodas att inge ansökningshandlingar till kommunen?

3 Vid vilken tidpunkt kommer allmänheten att ha möjlighet att med stöd av offentlighetsprincipen orientera sig om vilka personer som söker tjänsten som socialchef?

SVAR på frågorna:

1 Efter konsultgruppens arbete har tjänsten kungjorts i laga ordning med möjlighet för nya sökanden att anmäla sig.

2 Efter konsultgruppens arbete överlämnas samtliga ansökningar till kommunen – utom de som återtagit sin ansökan.

3 Samtliga ansökningshandlingar offentliggörs när ansökningstiden gått ut.

Rent allmänt kan tilläggas att anlitande av konsult i rekryteringsfrågor av "nyckelpersoner" från vår sida inte är ett sätt att kringgå offentlighetsprincipen, utan snarare ett sätt att få rätt person på rätt plats.

3.4 Skaraborgs läns landstingskommun

Förvaltningsutskottet i Skaraborgs läns landstingskommun inkom den 16 december 1988 med yttrande, vari anfördes följande.

Tjänsten som sjukhusdirektör vid Kärnjukhuset i Skövde tillhör landstingets kansli, vilket är underställt förvaltningsutskottet.

Landstinget i Skaraborg har i likhet med flera andra offentliga arbetsgivare, konstaterat att det är allt svårare att rekrytera personal till kvalificerade cheftjänster. Mot den bakgrunden har landstinget inlett ett samarbete med AB Sprikonsult i denna rekrytering, som kommer att genomföras i två steg. I en första annonsering ges intresserade möjlighet att till AB Sprikonsult lämna en intresseanmälan. Konsultföretaget skall stå till förfogande för personer som önskar informera sig om tjänsten utan att inge en regelrätt ansökan.

De handlingar som intresserade eventuellt lämnar till AB Sprikonsult ägs av bolaget. När bolaget slutfört sitt arbete med intresseanmälningarna ledigkungs tjänsten som sjukhusdirektör enligt gällande kollektivavtal AB 89 § 3 och övriga bestämmelser i lokalt medbestämmandeavtal. Någon skyldighet att förklara tjänsten ledig i övrigt finns inte.

Härigenom kommer allmänheten att ha möjlighet att med stöd av offentlighetsprincipen ta del av vilka personer som söker tjänsten i samband med att ansökningarna kommer in till landstinget.

De fackliga huvudorganisationerna informerades om denna handläggning den 7 september 1988.

Den interna handläggningen kommer avslutningsvis att omfatta upprättande av meritsammanställning på grundval av inkomna ansökningshandlingar. Denna meritsammanställning kommer att ligga till grund för förhandlingar med de fackliga organisationerna och beslut.

3.5 Helsingborgs kommun

Kommunstyrelsen i Helsingborg inkom den 13 februari 1989 med yttrande, till vilket fogats kopia av ett från kulturnämnden inhämtat yttrande. Kommunstyrelsen anförde för egen del:

Riksdagens ombudsmän (JO) har i remiss 1988-11-24 hemställt om kommunstyrelsens yttrande över förfarings sättet vid rekryteringen av förvaltningschef och chefför den utåtriktade enheten vid museet.

Kommunstyrelsen har i sin tur remitterat ärendet till kulturnämnden för yttrande. Av det därvid avgivna yttrandet framgår att kulturnämnden under ärendets handläggning uppmärksammat att det tillämpade förfarings sättet ej varit förenligt med gällande lagstiftning vad gäller offentlighet och sekretess. Kulturnämnden har härefter vidtagit rättelse i ärendet.

Kommunstyrelsen instämmer i kulturnämndens bedömning att handläggningen vid rekryteringen av innehavare till tjänsten ej varit förenlig med gällande lagstiftning. Då kulturnämnden vidtagit rättelse i berörda hänseende har kommunstyrelsen inget ytterligare att anföra i ärendet.

Kulturnämnden anförde i sitt yttrande till kommunstyrelsen:

Frågan om annonsutformning samt fastställande av detaljer kring anställningsärendets hantering delegerades till kulturnämndens dåvarande presidium. Annonsutformningen gjordes i samverkan med de fackliga organisationerna. I samband med MBL-förhandlingar kring anställningsärendet framfördes som ett bestämt önskemål från den fackliga företrädare som representerar den aktuella personalkategorin att rekrytering borde ske konfidentiellt. Anledningen var att den krets som kunde tänkas söka är liten och mycket känslig för om det blir känt hos den nuvarande arbetsgivaren att de söker annat arbete.

Vid diskussion kring hur konfidentiell behandling skulle kunna ske föreslogs det förfarande som senare fastställdes, nämligen att ansökan/intröseanmälan skulle ställas direkt till ordförandens bostadsadress.

Presidiet tog intryck av de argument som framförts och sedan ordföranden konstaterat att liknande förfarande hade använts vid några liknande anställningsärenden på andra orter drog presidiet slutsatsen att förfarandet var 'accepterat'. I efterhand kan konstateras att man borde ha gjort en juridisk konsultation.

Sedan det uppstått offentlig debatt kring förfarandet konstaterades att man gjort en felbedömning. Ordföranden har därför överlämnat de handlingar som sänts till denne till kulturnämndens kansli för diarieföring.

4 Rättslig reglering

4.1 Kommunal tjänstetillsättning

Det kommunala tjänstetillsättningsförfarandet är författningsreglerat i väsentligt lägre grad än det statliga. Varken 4 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) eller anställningsförordningen (1965:601) gäller hos kommunerna i andra fall, än när fråga är om statligt reglerade tjänster. Kommunallagen innehåller inga motsvarande regler med avseende på tillsättning av tjänster, som icke är statligt reglerade. Dock är kommunerna inte helt obundna av författningsreglering vid handläggningen av sådana tillsättningsärenden. Det i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) uppställda kravet, att var och en som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet, gäller även här. Vidare är kommunerna, i denna verksamhet liksom i annan, helt allmänt bundna av kommunallagens föreskrifter. Härutöver torde uppmärksammas att kommunala ar-

betsgivare liksom statliga och privata omfattas av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, vilken bl. a. innefattar föreskrifter om kollektivavtal (23–31 §§) samt om medbestämmanderätt genom sådana avtal (32 §). Som framgår av remissyttrandet från förvaltningsutskottet i Skaraborgs läns landstingskommun regleras en del frågor om tillsättningsförfarandet – t. ex. frågan om sättet för ledigkungörande – i vissa centrala kollektivavtal på det kommunala området samt i viss utsträckning även i lokala medbestämmandeavtal.

Enligt 1 kap. 5 § kommunallagen, ett stadgande av grundläggande betydelse rörande utövandet av kommuns befogenheter, skall kommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige, medan förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. I den mån fullmäktige inrättat partssammansatta organ jämlikt 3 a kap. 1 § kommunallagen får som huvudregel till sådant organ ej överlämnas beslutanderätten i frågor om myndighetsutövning mot någon enskild. Undantag från denna huvudregel gäller dock bl. a. beträffande ärenden om anställning, ledighet och vikariat. I sådana ärenden får sålunda avgörandet – inte bara beredning och verkställighet – överlämnas till partssammansatt organ.

Vad gäller möjligheterna att överlämna offentlig förvaltningsuppgift till enskilt rättssubjekt – bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ – krävs enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF lagstöd, om uppgiften innefattar myndighetsutövning. Det är något oklart, huruvida detta stadgande avser inte bara statliga utan även kommunala förvaltningsuppgifter, men frågan är i sammanhanget av underordnad betydelse, då den princip som kommer till uttryck i grundlagsbestämmelsen ändå anses gälla inom kommunalrätten. (Se härom Ragnemalm i Förvaltningsrättslig tidskrift 1976 s. 108 f. och 299.) Anses tillsättningen av kommunal tjänst innefatta myndighetsutövning – vilket är diskutabelt, då det gäller icke specialreglerad tjänst – saknas alltså möjlighet att överföra uppgiften till organ utanför den kommunala organisationen. I sammanhanget må tillfogas att i litteraturen hävdats att väsentligare förvaltningsfunktioner inom den s. k. oreglerade kommunalförvaltningen över huvud – oberoende av karaktären av myndighetsutövning – inte kan överlämnas till enskilda rättssubjekt. (Se Kaijser-Riberdahl, Kommunallagarna II, 6 u. 1983, s. 99, 119.)

4.2 Handlingsoffentlighet

En handling är enligt 2 kap. 3 § TF *allmän*, om den *förvaras* hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som *inkommen* till eller *upprättad* hos myndighet. Handling av konventionell art anses enligt 6 § *inkommen* till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa; i fråga om upptagning – t. ex. datalagrad information – gäller i stället att den anses *inkommen* till myndighet, när annan gjort den tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Enligt 7 § gäller som huvudregel att en handling anses *upprättad*, när den har expedierats; en

handling som ej har expedierats anses dock upprättad, när det ärende till vilket den hänförs sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänförs sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Beträffande handling, som utväxlas mellan två organ med ett nära inbördes förhållande, gäller en speciell regel i 8 §: "Har organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant överlämnande, skall handlingen ej anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträda som självständiga i förhållande till varandra."

Omfattas en allmän handling inte av någon sekretessbestämmelse – är den med andra ord *offentlig* – skall den enligt 12 § på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav; myndighet är dock inte skyldig att tillhandahålla handling på stället – dvs. i myndighetens lokaler – om betydande hinder möter. I stället för att ta del av en handling hos myndigheten har sökanden enligt 13 § rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen, till den del den får lämnas ut.

Enligt den i 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980: 100) fastlagda huvudregeln skall allmän handling, när den kommit in till eller upprättats hos myndighet, utan dröjsmål registreras. Beträffande allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, anvisas som ett alternativ till registrering att handlingarna hålles så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

5 Bedömning

Jag tar först upp frågan, om ett konsultföretag kan garantera konfidentiell behandling av dit inkomna eller där framställda handlingar, eller om dylika handlingar under vissa förhållanden kan anses som förvarade – och därmed allmänna och offentliga – hos kommunen (5.1). Mot bakgrund av de här uppmärksammade fallen diskuteras så de former i vilka samarbetet med konsultföretag bör bedrivas för att de rättsliga kraven skall uppfyllas (5.2). Efter några erinringar i anledning av Laholms- och Helsingborgsfallen (5.3) redovisar jag avslutningsvis några sammanfattande synpunkter (5.4).

5.1 *Offentlighetsprincipen och de hos konsultföretaget befintliga handlingarna*

Av redogörelsen för den rättsliga regleringen ovan (4.2) framgår att det grundläggande elementet i offentlighetsprincipen är det s. k. förvaringskriteriet. För att en handling skall betraktas som allmän och därmed – om tillämplig sekretessbestämmelse saknas – offentlig, skall den förvaras hos en myndighet; den skall dessutom ha uppfyllt de krav som lagen uppställer för att den skall anses inkommen dit eller upprättad där. Om en handling

däremot befinner sig hos ett privaträttsligt subjekt, t. ex. ett konsultföretag, kan allmänheten normalt inte på offentlighetsprincipen grunda något anspråk på att få ta del av den, utan avgörandet ligger helt i företagets hand.

En bärande tanke bakom den konsultmedverkan som etablerats i de granskade fallen har uppenbarligen också varit, att de till konsultföretaget insända handlingarna inte skulle omfattas av offentlighetsprincipen. De av tjänsten intresserade har ansetts kunna utlovas konfidentiell behandling, så länge handlingarna befunnit sig hos konsultföretaget och alltså ej vidarebefordrats till kommunen. Att ett sådant löfte under alla förhållanden kan infrias är emellertid inte helt givet. Under speciella förhållanden kan nämligen handlingarna i rättslig mening tänkas vara att anse som "förvarade" hos kommunen, trots att de fysiskt befinner sig hos konsultföretaget. Skulle en sådan situation föreligga – och handlingarna alltså i detta tidiga skede bli att betrakta som allmänna och offentliga – vore det valda systemet med konsultmedverkan uppenbarligen ur upphovsmännens synpunkt tämligen förfelat.

Att en handling för att anses som förvarad hos en myndighet inte nödvändigtvis behöver befinna sig i dess lokaler framgår i visst avseende redan av den i 2 kap. TF intagna *lagtexten*. Enligt 6 § anses en handling nämligen inkommen till myndighet inte bara då den anlänt till myndigheten utan också då den "kommit behörig befattningshavare till handa"; mottar sådan befattningshavare en för myndigheten avsedd handling t. ex. i sin bostad eller vid en förrättning, blir den alltså att anse som en allmän handling hos myndigheten. Beträffande den speciella form av handling som i lagen benämns "upptagning", t. ex. datalagrat material, har förvaringskriteriet i 3 § getts en speciell definition, som innebär, att varken det medium på vilket upptagningen är fixerat eller de tekniska hjälpmedel som erfordras för att innehållet skall kunna uppfattas faktiskt måste finnas hos förvaringsmyndigheten utan mycket väl kan vara fysiskt lokaliserade till t. ex. en annan myndighet eller ett privat företag; det avgörande är, att upptagningen är "tillgänglig" för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas, och denna tillgänglighet kan garanteras t. ex. genom ett avtal med den som innehar erforderlig utrustning.

Enligt *praxis* kan emellertid handlingar även i andra fall anses förvarade hos en myndighet, trots att de faktiskt befinner sig på annan plats än i dess lokaler (se även prop. 1975/76: 160 s. 122). Det har då vanligen rört sig om situationer, där handlingen tidigare funnits hos myndigheten men temporärt lämnats till annan – myndighet eller enskild – under sådana förhållanden, att den snabbt kunnat återkrävas (se t. ex. JO 1981/82 s. 282).

I rättsfallet RÅ 19842:49 har regeringsrätten emellertid gått åtskilligt längre, då man där ansåg, att en handling – en kontrollantdagbok, som på uppdrag av kommun förts av kontrollant vid Svenska Riksbyggen – som aldrig faktiskt förvarats hos myndigheten (kommunstyrelsen) utan hela tiden befunnit sig hos ett privatföretag (Riksbyggen), ändå i rättslig mening fick anses vara förvarad och allmän hos myndigheten. Domstolen kom till detta slut via en tolkning av det mellan kommunen och Riks-

byggen ingångna *avtalet*; då detta reglerade den insyn som tillkom kommunen i egenskap av uppdragsgivare, måste det ligga i sakens natur, att samtliga de handlingar som enligt avtalet skulle upprättas vid kontrollarbetet *tillhörde* kommunen. Trots att den aktuella dagboken vid den tidpunkt då den begärdes utlämnad fanns hos Riksbyggen, hade den enligt regeringsrätten karaktär av handling, som är *tillgänglig* för myndighet, och den var till följd härav allmän handling enligt TF. Det ålåg därför kommunen att infordra dagboken från Riksbyggen för prövning om och i vad mån den kunde utlämnas till den person som efterfrågat handlingen. (Anmärkas må att av regeringsrättens slutsats, att den hos det privata företaget befintliga dagboken var att anse som allmän handling, följer att handlingen ansetts inte bara förvarad hos myndigheten utan också upprättad där – trots att den framställdes hos och aldrig lämnat Riksbyggen.)

JO (Holstad) har i ett beslut 1986-10-30 med hänvisning till berörda rättsfall applicerat samma tankegång på den situation som i förevarande ärende står i centrum – alltså då konsultföretag medverkar vid kommunal tjänstetillsättning (JO 1987/88 s. 190). Eftersom de till konsultföretaget ingivna och där befintliga handlingarna var avsedda att prövas av kommunen och hela tiden i princip var *tillgängliga* för vederbörande kommunala myndighet, fann JO – låt vara med viss reservation – att de var att betrakta som allmänna hos kommunen.

Regeringsrättsavgörandet har på ett enligt min mening övertygande sätt kritiserats av professor Alf Bohlin, som vänt sig mot att man här skapat "en ny typ av *tillgänglighetsrekvisit*, som ej har full täckning i grundlagstexten". (Bohlin, Allmänna handlingar, 1988, s. 77; se allmänt om hithörande problem s. 74–81 och 115–117 med hänvisn.) Det må i sammanhanget ytterligare tillfogas, att den ovan berörda omständigheten, att lagstiftaren beträffande den speciella handlingstypen "upptagning" gjort frågan om handlingens "förvaring" hos myndighet beroende av att den på visst sätt är "tillgänglig" för myndigheten, närmast synes tala mot att tillgänglighetsrekvisitet – med möjligt undantag för handling, som varit allmän hos en myndighet men helt temporärt lämnat denna – på detta sätt introduceras även vad gäller konventionella handlingar. Jag vill vidare tillägga, att det av regeringsrätten åberopade förhållandet, att den aktuella dagboken "tillhörde" kommunen, kan uppfattas som lanserandet även av ett *tillhörighetsrekvisit*, som enligt min mening saknar varje stöd i 2 kap. TF; de där intagna reglerna tillmäter över huvud inte frågan om äganderätten till handlingarna någon betydelse. Från praktisk synpunkt innefattar hänsynstagande till både tillgänglighets- och tillhörighetsfaktorer även tillförandet av en avsevärd komplikation vid tillämpningen av offentlighetsprincipen; svaret på frågan om en viss handling är allmän eller ej – som enligt grundlagsreglerna (2 kap. 12–13 §§ TF) förutsätts kunna lämnas tämligen omgående – göres då beroende av hur ett kanske oklart utformat avtal mellan myndigheten och företaget skall tolkas.

Jag anser inte, att man av det nämnda rättsfallet – som dock avsåg en speciell situation – kan dra den generella slutsatsen, att det konventionella, på lagtexten direkt grundade förvaringskriteriet nu genombrutits till förmån för resonemang av berörd typ. Min slutsats blir alltså, att de till

konsultföretaget ingivna handlingarna – oberoende av ägarförhållanden och kommunens avtalsgrundade möjligheter att göra dem tillgängliga – blir allmänna först då de vidarebefordras till vederbörande kommunala myndighet; de är då att betrakta som inkomna och förvarade hos myndigheten. I sammanhanget må tillfogas att detsamma gäller de meritsammanställningar och eventuella meritvärderingar som fabriceras av konsultföretaget; det synes helt klart, att företaget i de här aktuella fallen intagit en så fristående ställning i förhållande till kommunen, att den ovan (4.2) berörda specialbestämmelsen i 2 kap. 8 § TF inte aktualiseras. (Se härom Bohlin, a. a. s. 199 f. med hänvisn. till bl. a. rättsfallet RÅ 1987:1.) – Det återstår då att mot denna bakgrund diskutera, hur konsultmedverkan i kommunala tjänstetillsättningsärenden bör vara arrangerad, för att det inte skall anses vara fråga om ett otillåtet kringgående av offentlighetsprincipen.

5.2 *Formerna för samarbete med konsultföretag vid rekrytering till tjänster*

Inte i något av de här uppmärksammade fallen har det varit fråga om att överlåta själva tjänstetillsättningen till ett privaträttsligt subjekt, utan beslutanderätten har konsekvent förbehållits vederbörande kommunala organ. Anledning saknas därför att ifrågasätta kommunernas agerande mot bakgrund av den ovannämnda (4.1) princip som kräver lagstöd för överlåtelse av förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, till enskilt subjekt. Inte heller är det här fråga om att kommunen avhänder sig sådana centrala funktioner inom den s. k. oreglerade kommunalförvaltningen som – oavsett om det rör sig om myndighetsutövning eller ej – i litteraturen (se 4.1) ansetts inte kunna komma ifråga för en överlåtelse till rättssubjekt utanför den kommunala organisationen. Vad det här gäller är att kommunen i samband med att man överväger att initiera ett tjänstetillsättningsärende eller som ett led i beredningen av ett pågående ärende köper vissa, begränsade tjänster på den privata marknaden.

Varken enligt kommunallagen, enligt annan författning eller enligt kommunalrättslig praxis föreligger något hinder mot att kommun på detta sätt anlitar enskilt rättssubjekt, t. ex. ett konsultföretag. Det måste anses helt acceptabelt att, som skett i flera av de i detta ärende aktuella fallen, kommunen överlåter åt en konsult att sondera marknaden och även aktivt bedriva rekryteringsbefrämjande åtgärder och ta in s. k. intresseanmälningar, *så länge denna förberedande verksamhet hålls klart åtskild från själva tjänstetillsättningsärendet*. Även annonsering i konsultföretagets namn är från rättslig synpunkt invändningsfri, om det klart framgår av annonsen, att den inte innebär ett ledigkungörande utan endast ingår som led i ett förberedande rekryteringsarbete inför en planerad tillsättning. För undvikande av sammanblandning med själva tillsättningsförfarandet bör inte ord som "ansökan" eller "ansökningshandlingar" användas i sådan annonsering. Termen "intresseanmälan" synes däremot godtagbar. Det är vidare klart olämpligt, att konfidentiell behandling utlovas i sådana formuleringar som kan skapa intrycket, att hela tillsättningsförfarandet genomförs utan insyn enligt offentlighetsprincipen. Visserligen blir, som

ovan (5.1) framhållits, handlingar hos ett enskilt konsultföretag, som biträder en kommun på angivet sätt, inte allmänna förrän de överlämnas till kommunalt organ eller kommer behörig kommunal befattningshavare tillhanda, men allt relevant material rörande de personer som önskar delta i konkurrensen om tjänsten måste överlämnas till kommunen inför den slutliga handläggningen av tillsättningsärendet, och handlingar, som framställts av enskilda sökande eller av konsulten, blir då omedelbart allmänna och offentliga. Det är synnerligen angeläget, att ingen oklarhet tillåts råda om vid vilken tidpunkt kommunens handläggning av själva tillsättningsärendet tar sin början, och handlingarna sålunda skall finnas tillgängliga hos kommunen. När en kommun samarbetar med ett konsultföretag om förberedande rekryteringsåtgärder, bör denna fråga uppmärksammas från början, så att båda parter är införstådda med vad som gäller, och konsultföretaget ej åt presumtiva sökande utlovar konfidentiell behandling i vidare mån än den rättsliga regleringen tillåter.

Om tillsättningsprocessen inkluderar ett reguljärt ansökningsförfarande – antingen därför att ett sådant är föreskrivet i gällande kollektivavtal, eller därför att kommunen ändå väljer denna väg – är detta förfarande ett moment i själva tillsättningsärendet, som skall handläggas av vederbörande kommunala organ. Det reguljära ansökningsförfarandet – med ansökningar till kommunen – skall sålunda hållas åtskilt från konsultföretagets förberedande rekryteringsbefrämjande verksamhet. Intresseanmälningar till konsultföretaget skall inte likställas med ansökningar till kommunen. Vidare är det självklart, att ett reguljärt ansökningsförfarande skall kungöras på sedvanligt sätt, även om det föregåtts av en rekryteringskampanj via konsult, och att det skall vara öppet även för sökande som ej varit i kontakt med konsulten.

De svagheter som synes ha vidlådit handläggningen av de fyra i utredningen redovisade ärenden, i vilka samarbete förekommit med konsultföretag, sammanhänger väsentligen med att man inte har hållit skiljelinjen klar mellan de förberedande rekryteringsbefrämjande åtgärderna och själva tillsättningsärendet, vilket i samtliga dessa fall inkluderat ett ansökningsförfarande. Annonserna har i vissa fall (t. ex. Västernorrlands läns landstingskommun) varit utformade så, att det framstått som oklart, om det varit kommunen eller konsultföretaget som annonserat. Begreppen ansökan och intresseanmälan har inte alltid hållits isär. I fallet från Västernorrlands läns landstingskommun talas det i annonsen uttryckligen om ansökan, medan förvaltningsutskottet i sina remissvar hävdar, att man vid tidpunkten för annonseringen avsåg att få in intresseanmälningar. I några fall (t. ex. Gävle kommun och Laholms kommun) har annonserna under rekryteringsfasens inledande skede varit utformade på sådant sätt, att den icke initierade svårigen kunnat avgöra, om de avsåg ett reguljärt ledigkungörande av tjänst eller blott en information, som senare skulle följas upp med ledigkungörande och ansökningsförfarande i sedvanlig form. I Gävle-fallet angavs i den första annonsen, som gav intryck av att ha satts in av kommunen, en tidsfrist för intresseanmälningar till konsultföretaget men däremot ingen sista ansökningsdag. Av utredningen framgår att ny annonsering med angivande av ansökningsfrist gjordes på ett senare stadi-

um. Det är dock oklart, om denna kompletterande annonsering var planerad från början eller genomfördes som ett resultat av att formerna för tillsättningsärendets handläggning blev föremål för såväl interna menings-skiljaktigheter som offentlig debatt. Gävlefallet kom för övrigt att i hög grad präglas av den särskilda omständigheten, att meningarna var delade bland såväl politiker som tjänstemän i frågan, huruvida handlingar hos konsultföretaget skulle vara att anse som allmänna i TF:s mening, fastän de ej inkommit till kommunen eller kommit dess behöriga befattningshavare tillhanda. En ytterligare svaghet som kunnat iakttas är, att konfidentiell behandling stundom utlovats i annonserna i ordalag, som varit ägnade att framkalla missförstånd hos läsaren om den rätt till insyn i tillsättningsförfarandet som följer av grundlagsreglerna om handlingsoffentlighet. Fallen från Skaraborgs och Västernorrlands läns landstingskommuner erbjuder tydliga exempel härvidlag.

5.3 Särskilda erinringar i anledning av Laholms- och Helsingborgsfallen

Yttrandet från kommunstyrelsen i Laholm ger vid handen, att styrelsen svävar i villfarelse rörande den tidpunkt, när handlingar hos kommunen blir allmänna. Enligt yttrandet har konsultgruppens arbete följts av ett sedvanligt ledigkungörande med möjlighet för nya sökande att anmäla sig. På frågan vid vilken tidpunkt allmänheten skulle ha möjlighet att med stöd av offentlighetsprincipen orientera sig om sökande till tjänsten svarade kommunstyrelsen: "Samtliga ansökningshandlingar offentliggörs när ansökningstiden gått ut". Detta svar ger anledning att erinra om att ansökningshandlingarna blir allmänna och offentliga hos kommunen redan när de kommer in dit (2 kap. 6 § TF), och att kommunen sålunda ej äger avslå en begäran om att få ta del av inkomna ansökningar under pågående ansökningstid med hänvisning till att man avser att offentliggöra handlingarna efter ansökningstidens utgång. Jag förutsätter, att kommunen orienterar berörd personal om innehållet i lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet till förekommande av en oriktig tillämpning.

Helsingborgsfallet skiljer sig från de övriga såtillvida som kommunen inte samarbetat med konsultföretag. I detta fall har kommunens kulturnämnd sökt få till stånd en konfidentiell behandling av ansökningshandlingarna genom att föreskriva, att de skulle sändas till ordförandens bostadsadress i stället för till kulturnämndens kansli, och genom att undvika att diarieföra dem. Man har också i annonsen utlovat konfidentiell behandling, ett löfte som saknade rättslig verkan, om någon hos kulturnämnden begärde att jämlikt 2 kap. 12 eller 13 § TF få handlingarna utlämnade, och som därför framstår som så mycket mer betänkligt. Då ordföranden är att anse som "behörig befattningshavare", blir nämligen enligt 2 kap. 6 § TF även handlingar, som kommer honom till handa i bostaden, att betrakta som inkomna till myndigheten, dvs. kulturnämnden; enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen åligger det ordföranden att i en sådan situation utan dröjsmål vidarebefordra handlingarna till nämndens kansli för registrering.

Det inträffade röjer djup okunnighet hos kulturnämndens presidium rörande gällande lagstiftning om handlingsoffentlighet. Av nämndens och

kommunstyrelsens yttranden framgår att man sedermera blivit medveten om att förfarandet var olagligt och vidtagit rättelse. Nämnden konstaterar också, att man i efterhand insett, att man borde ha gjort en juridisk konsultation, en slutsats som det är lätt att instämma i.

Kulturnämnden kan inte undgå allvarlig kritik för tillsättningsärendets handläggning. Jag vill även erinra kommunen om önskvärdheten av att berörda befattningshavare orienteras om huvudpunkterna i lagstiftningen om handlingsoffentlighet, så att liknande händelser i framtiden undviks.

5.4 *Sammanfattande synpunkter*

Sammanfattningsvis finner jag, att goda skäl kan anföras för synpunkten, att kommuner bör ha möjlighet att samarbeta med konsultföretag vid rekrytering till tjänster för att med hjälp av dessa företags särskilda person- och marknadskännedom samt expertkunskaper kunna rekrytera lämpliga och kvalificerade personer. Uppenbarligen strider inte ett sådant samarbete mot gällande författningar eller kommunalrättslig praxis, under förutsättning att det genomförs i sådana former, att konsultföretagets rekryteringsarbete följs av ett sedvanligt tjänstetillsättningsärende – i förekommande fall med ansökningsförfarande – vilket handläggs av kommunens organ under den insyn som följer av föreskrifterna om handlingsoffentlighet. Att handlingar, som befinner sig hos konsultföretaget, under den förberedande rekryteringsfasen kan hållas konfidentiella – något som torde kunna vara befrämjande för rekryteringen – påverkar inte denna bedömning. En hantering enligt ovan angivna riktlinjer synes vara rättsligt oantastlig och innebära en ändamålsenlig avvägning mellan intresset av effektiva former för rekrytering till kommunala cheftjänster och de mycket välgrundade kraven på allmän insyn i förfarandet vid tillsättning av sådana tjänster.

JO:s tillsynskompetens

Frågor om JO:s tillsynskompetens har kommit upp i ett flertal ärenden under verksamhetsåret 1988/89.

Utländska myndigheter står inte under JO:s tillsyn. I en anmälan framfördes klagomål mot finska myndigheter. ChefsJO Eklundh anförde följande.

Som JO i Sverige har jag inte befogenhet att ingripa mot utländska myndigheter eller deras företrädare. Mitt tillsynsområde omfattar bara svenska myndigheter och tjänstemän vid dessa. Klagomål mot myndigheter i Finland kan däremot anföras hos den finske justitieombudsmannen. Adressen dit är Riksdagens justitieombudsman, 00102 Riksdagen, Helsingfors, Finland.

Riksdagen, dess ledamöter och organ, regeringen och enskilda statsråd står inte under JO:s tillsyn. Klagomål med kritik mot riksdagens lagutskott för att utskottet hos riksdagen hemställt om avslag på motioner innehållande önskemål om lagstiftning avseende ideella föreningar har således avvisats. Inte heller har upptagits till prövning klagomål mot ledamöter av riksdagens konstitutionsutskott för deras ageranden i samband med utskottsförhör (jfr även JO:s ämbetsberättelse 1988/89 s. 209).

I en anmälan framfördes synpunkter på lagrådets granskning av en proposition om val av nämndemän. Anmälaren anförde bl. a. att lagrådet inte diskuterat frågan om lagens ikraftträdande och därmed inte handlagt ärendet på föreskrivet sätt. JO Ragnemalm svarade på följande sätt.

Lagrådet får anses utgöra en sådan statlig myndighet som står under JO:s tillsyn. Med hänsyn till lagrådets ställning i det konstitutionella systemet, dess sammansättning och dess speciella uppgift – att på begäran av regeringen eller riksdagsutskott avge icke bindande yttranden över lagförslag – ger emellertid de riktlinjer som gäller för JO:s tillsynsverksamhet inget större utrymme för granskning av lagrådets verksamhet. Vad Ni anført i Er anmälan ligger klart utanför vad JO härvidlag har att befatta sig med. Jag vidtar därför ingen åtgärd med anledning av Er anmälan utan avskriver ärendet här.

Klagomål riktas ofta mot *advokater*, såväl privatpraktiserande som sådana som är anställda vid allmänna advokatbyråer. Klagomål mot privatpraktiserande advokater tas inte upp till prövning, då dessa inte står under JO:s tillsyn. I sådana ärenden hänvisas regelmässigt till 8 kap. 6 § rättegångsbalken, där det framgår att advokatsamfundets styrelse har tillsyn över advokatväsendet och att justitiekanslern kan påkalla åtgärd mot advokat, som åsidosätter sin plikt. Advokater vid allmänna advokatbyråer står i och för sig under JO:s tillsyn. När en anmälan går ut på lämpligheten av de åtgärder en sådan advokat vidtagit för sin klients räkning kan JO:s svar på anmälan ofta se ut så här:

Andra advokater än sådana som är knutna till allmänna advokatbyråer står över huvud taget inte under JO:s tillsyn. Vid tillsynen av advokater

vid allmän advokatbyrå måste hänsyn tas till verksamhetens särskilda karaktär. Om framförda klagomål, som i detta fall, gäller lämpligheten av åtgärder som advokaten vidtagit för en klients räkning, är utrymmet för en kritisk granskning från JO:s sida mycket litet. Mot bakgrund av det anförda finner jag inte skäl att ta upp anmälan till utredning utan avskriver ärendet från vidare handläggning.

Klagomål mot *stiftelser, föreningar, förbund, politiska och fackliga organisationer* och deras *funktionärer* har inte prövats i sak med hänvisning till att de inte omfattas av JO:s tillsyn. Som exempel kan nämnas klagomål mot stiftelsen Svenska Kyrkans Mission, stiftelsen St Erikshälsan, stiftelsen Teknikhöjden, stiftelsen Ronnebyhus, stiftelsen Lidingöhem, Hörsel-främjandet, Taxi Trafikförening, styrelseledamot i vägförening, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Hyresgästföreningen i Mellersta Norrland, Kungliga Svenska Aeroklubben (KSAK), Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti och Svenska Industritjänstemannaförbundet.

En ideell förening för kvinnor och barn begärde att få ekonomiskt bidrag från en *donationsfond* som förvaltades av en kommunstyrelse. I ett brev från socialförvaltningen i kommunen klargjordes att föreningen inte uppfyllde villkoren för ekonomiskt bidrag. Till brevet fogades bl. a. en bidragsansökan, kopia av polisanmälan, läkarintyg och en dom avseende annan bidragssökande. I bidragsansökan begärdes särskilt att den skulle behandlas konfidentiellt. Föreningen ansåg i sina klagomål att handläggande tjänsteman "brustit i aktning och ansvar emot den sökande när tjänstemannen skickat dessa ömtåliga uppgifter i retur till en helt annan sökande". Sedan yttrande inhämtats från socialnämnden i kommunen anförde JO Norell Söderblom följande:

Offentlighetsprincipen och de inskränkningar av denna som gäller till följd av sekretesslagen avser handlingar och uppgifter hos myndigheter. En privat donationsfond kan inte anses som en myndighet. Att den förvaltas av ett offentligt organ påverkar inte denna bedömning. Sekretesslagen är således inte tillämplig för fondens handlingar och ansvar enligt denna lag kan därför inte komma ifråga.

Då ett missförstånd uppenbarligen ligger till grund för att handlingar tillhöriga fonden, kommit att översändas till föreningen finner jag inte heller i övrigt skäl till något uttalande på grund av föreningens anmälan.

Klagomål mot *statliga och kommunala aktiebolag* har inte heller upptagits till prövning. Endast under en förutsättning kan ett aktiebolag stå under JO:s prövning, nämligen om bolaget innehar ett uppdrag varmed följer myndighetsutövning – tillsynen gäller då denna verksamhet. Klagomål har avvisats mot Dafa Data AB, Göteborgs Stads Bostadsaktiebolag, Ny-näshamns Elverk AB och Helsingborgs Hamn AB. Klagomål mot *privata aktiebolag, banker, sparbanker, försäkringsbolag m. fl.* har också avvisats, t. ex. AB Svenska Bostäder, Åhléns-Varuhuset, ASEA Switchgear AB, Eurocard AB, Vingresor AB, Svensk P-konsult AB, Justitia Inkasso AB, Svensk Bolagsinkasso AB, Finans Inkasso AB, PK-banken, försäkringsbolaget Folksam, Länsförsäkringsbolagen AB, Kommunernas Försäkrings AB, Kommunernas Pensionsanstalt och Trafikskadenämnden. I ett beslut gällande klagomål mot ett försäkringsbolag och försäkringsinspektionen uttalade JO Ragnemalm följande:

JO:s tillsyn gäller i princip bara statliga och kommunala myndigheter. Ett försäkringsbolag är inte någon myndighet och står alltså inte under JO:s tillsyn. Jag kan därför inte gå in på någon prövning av om försäkringsbolaget har handlagt K:s skaderegleringsärende på ett korrekt sätt. Jag får t. ex. inte uttala mig om huruvida bolaget har betalat ut för låga ersättningsbelopp till K., gjort utbetalningar i småposter i stället för på en gång och överhuvudtaget dröjt för länge med att handlägga hans ersättningskrav, något som han hade påtalat hos försäkringsinspektionen.

Försäkringsinspektionen står däremot under JO:s tillsyn i sin egenskap av statlig myndighet. Även den tillsynen är emellertid begränsad, detta som en följd av vad nyss sagts om att försäkringsbolagen är undandragna JO:s granskning. Om JO inte får direkt kritisera ett försäkringsbolag för dess handläggning av ett skadeärende, kan det heller inte vara riktigt, att JO gör det indirekt genom att kritisera försäkringsinspektionen för att den har godtagit bolagets handläggning. Vad JO kan göra i anledning av anmälningar mot försäkringsinspektionen för underlåtenhet att ingripa mot ett försäkringsbolags handläggning av ett skadeärende är därför i huvudsak endast att granska, om klagoadrendet hos inspektionen har handlagts formellt riktigt. Vad jag mot denna bakgrund har att pröva i detta ärende är endast K:s påstående, att han inte fått tillfälle att bemöta försäkringsbolagets yttrande till inspektionen över hans anmälan där. — — —

I klagomål mot *televerket* angående verkets sponsring av skidsporten gjordes gällande att televerkets finansiella insatser beträffande skidsporten innebär, att penningmedel överläts utan vederlag med sådana konsekvenser att de som betalar för verkets tjänster blir lidande. JO Ragnemalm svarade på följande sätt:

Huvuduppgiften för JO är tillsyn över att myndigheterna efterlever lagar och andra författningar. Televerket är ett affärsdrivande verk, och dess verksamhet innebär i bl. a. det aktuella avseendet inte författningstillämpning i vanlig mening. — Televerket blir, i likhet med andra myndigheter, föremål för revision i viss föreskriven ordning genom härför avsedda organ. Genom revision övervakas att verksamheten bedrivs effektivt, författningssenligt och också i övrigt ändamålsenligt. I sammanhanget kan vidare nämnas att televerket lyder under regeringen och är redovisnings-skyldigt inför den.

Det föreligger inte anledning att anta, att televerkets åtgärder företagits utan avsikt att bereda verket fördelar. Mot den nyss nämnda bakgrunden företar jag inte någon utredning i saken.

JO skall enligt 3 § lagen (1986: 765) med instruktion för riksdagens ombudsmän vid tillsyn över *kommunala myndigheter* beakta de former, i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. *Beslutande kommunala församlingar* och *ledamöter* i dessa omfattas inte av ombudsmännens tillsyn. Många klagomål har inte upptagits till prövning under hänvisning till denna begränsning i JO:s tillsyn. I ett ärende gjordes bl. a. gällande att en kommun tog ut för höga el- och vattenavgifter. JO Ragnemalm anförde följande.

Anmälan avser såväl frågan om avgifternas storlek som vissa rutiner för faktureringen av dessa.

JO:s tillsyn över kommunerna är i viss mån begränsad av hänsyn till den

kommunala självstyrelsen. Kommunfullmäktige är sålunda helt undantagna från tillsynen. JO är också i princip förhindrad att ingripa i sådana fall, där en kommun inte bedriver verksamhet i egen regi utan genom en privaträttslig juridisk person, t. ex. ett aktiebolag.

Av utredningen i ärendet har framgått bl. a. att elverkets verksamhet bedrivs i aktiebolagsform, att elverksbolaget sköter all kravverksamhet och att nu ifrågavarande avgifter fastställs av kommunfullmäktige.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan beträffande gränserna för JO:s tillsynsverksamhet saknas utrymme för mig att närmare kommentera de frågor som särskilt behandlats i anmälan.

I ett ärende ifrågasattes om bostadsförmedlingen i en kommun har rätt att i samband med anvisning av nyproducerat radhus med bostadsrätt föreskriva skyldighet att sälja nuvarande bostad före den tidpunkt då avtal om upplåtelse skall ingås med HSB. JO Ragnemalm svarade på följande sätt:

Bostadsförmedlingsverksamhet är att hänföra till den kommunala självstyrelsesektorn, där utrymmet för ingripande från JO:s sida är begränsat. Mot den bakgrunden har jag i det som framkommit i detta ärende inte funnit skäl till antagande, att ett ingripande av JO skulle vara motiverat.

I ett annat ärende kritiserades en landstingskommun för underlåtenhet att besvara brev. JO Ragnemalm uttalade följande:

Enligt den för riksdagens ombudsmän gällande instruktionen omfattar JO:s tillsyn inte ledamöter av beslutande kommunala församlingar, såsom landstinget; däremot står vid landstinget anställda tjänstemän under JO:s tillsyn. I första hand har JO att tillse, att myndigheter och befattningshavare vid dessa efterlever lagar och andra författningar. Tillsynen är primärt inriktad på sådan verksamhet, där det allmännas företrädare agerar med stöd av de speciella befogenheter som tillkommer en myndighet.

Utredningen i ärendet ger vid handen, att C:s klagomål har sin grund i att han anser sig ha vissa ersättningsanspråk gentemot landstingskommunen, delvis hänförliga till ett tidigare anställningsförhållande där, och att han inte anser sig ha fått svar på vissa av honom till landstingskommunen skriftligen ställda frågor i denna sak. Landstingskommunens tjänstemän uppträder därför här inte i funktionen av myndighet utan som företrädare för en med den enskilde jämställd part i en civilrättslig tvist. Det är inte uteslutet, att landstingskommunen även kan komma att inta ställning som part inför domstol i saken. Då det inte är JO:s uppgift att bistå part i en sådan tvist, föranleder C:s anmälan inte något uttalande från min sida.

Personalorganisationen

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Ulf Hagström

Byråchefen Torsten Johansson

Byråchefen Hans Sandberg

Byråchefen Anders Thunved

Byråchefen Dan Fernqvist (t. o. m. 30 april 1989)

Byråchefen Sven Börjeson

Byråchefen Hans Tocklin (t.jl.)

Tf. byråchefen Kristina Boutz

Tf. byråchefen Kjell Swanström (fr. o. m. 14 april 1989, se nedan)

Avdelningsdirektören Arne Schöldström

Avdelningsdirektören Lars Kinnander

Avdelningsdirektören Rolf Andersson

Byrådirektören Birgitta Hallström

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 1988/89 tjänstgjort:

Kammarrättsassessorn Olof Hedberg, kammarrättsassessorn Marie-Louise Diurson (t. o. m. 31 maj 1989), kammarrättsassessorn Eva Linnander (t. o. m. 31 januari 1989), kammarrättsassessorn Jörgen Buhre, kammarrättsassessorn Albert Johnson, kammarrättsassessorn Carina Hedbom Blomkvist (fr. o. m. 1 februari 1989), kammarrättsassessorn Eva Cernoch (fr. o. m. 1 maj 1989), distriktsåklagaren Birgitta Lindgren, hovrättsassessorn Krister Malmsten (fr. o. m. 1 oktober 1988), hovrättsfiskalen Marianne Larsson (t. o. m. 6 november 1988), hovrättsassessorn Lennart Morard (t. o. m. 15 januari 1989), hovrättsassessorn Charlotte Wedberg, avdelningsdirektören vid Stockholms universitet Kjell Swanström (tf. byråchef fr. o. m. 14 april 1989, se ovan), hovrättsassessorn Lars-Åke Olvall, kammarrättsassessorn Gunnel Schön Aldenstig (fr. o. m. 1 mars 1989), byrådirektören i socialstyrelsen Christer Sjöstedt, hovrättsassessorn Lars Jalve-myrt (t. o. m. 31 augusti 1988 och fr. o. m. 1 juni 1989), hovrättsassessorn Barbro Röst Andréasson (t. o. m. 31 december 1988), kammarrättsassessorn Ingrid Ugglå (t. o. m. 9 oktober 1988), hovrättsassessorn Klas Widström, försäkringsrättsassessorn Monica Karlsson Dohnhammar, avdelningsdirektören i riksförsäkringsverket Kajsa Wikström (fr. o. m. 19 september 1988) och hovrättsassessorn Lars Clevesköld (fr. o. m. 1 februari 1989).

Förteckning

över de ärenden, som har varit anhängiga hos regeringen under tiden den 1 juli 1988—den 30 juni 1989 genom skrivelser från justitieombudsmännen föredena 1 juli 1988.

1) 1983 den 4 november (dnr 2752-1983) angående ändringar i uppbördslagen (1953:272) om jämkning eller om förtida återbetalning av preliminär skatt m. m.

Framställningen är under beredning i finansdepartementet.

2) 1986 den 26 augusti (dnr 1947-1986) om ett tillägg till 32 § uppbördslagen (1953:272) av innebörd att respitränta inte skall tas ut när den tillkommande skatten beror på förhållanden som den skattskyldige inte kunnat påverka eller kontrollera.

Framställningen är under beredning i finansdepartementet.

3) 1988 den 25 februari (dnr 465-1988) om sådan ändring i 7 kap. 21 § sekretesslagen (1980:100) att bestämmelsen även kommer att omfatta uppgifter om andra än de som har dömts att undergå kriminalvård.

Framställningen har föranlett ändring i 7 kap. 21 § sekretesslagen (prop. 1988/89: 67, KU 25, rskr. 208, SFS 1989:171).

4) 1988 den 20 april (dnr 2099-1987) angående bristen på effektiva korrektionsmedel då det gäller kommuns uttryckliga vägran att följa en lag och en på denna grundad förordning.

Framställningen har överlämnats till kommunalansvarsutredningen (1986:02).

5) 1988 den 30 juni (dnr 1382-1987) om normgivningsåtgärder med anledning av att det enligt 12 kap. 6 och 12 §§ regeringsformen erforderliga lagstödet för sådan postbehandling, som innefattar öppnande av förtrolig försändelse, saknas.

Framställningen är under beredning i kommunikationsdepartementet.

SAKREGISTER till justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1989/90

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelse 1967–1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser. Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Adoption

- handläggning av ärende ang. adoption av barn med utländsk härkomst 89/90:231

Allmän försäkring

- felaktig förlängning av tid för utmätning av pension och dröjsmål med återbetalning 89/90:279
- dröjsmål i flera moment i handläggningen av ett ärende hos riksförsäkringsverket 89/90:280
- avregistrering från försäkringskassas register över inskrivna samt innehållande av föräldrapenning och allmänt barnbidrag 89/90:282

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej:

- på sjukhus upprättad förteckning, persedelförteckning, har ansetts utgöra allmän handling 89/90:367
- handling som förvaras hos en privat donationsfond som förvaltas av ett offentligt organ har inte ansetts vara allmän 89/90:370
- hos kommun då den befinner sig hos konsultföretag, som enligt avtal samarbetar med kommunen 89/90:415

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur:

- avgiftsbeläggning av televerkets nummerupplysning 89/90:343
- utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar till massmedierna 89/90:371
- en begäran om utlämnande av allmän handling har onödigt fördröjts 89/90:373
- dröjsmål med utlämnande av sjukjournal till följd av ordinarie handläggares frånvaro 89/90:376
- ärende angående utlämnande av kopior av patientjournal innefattar myndighetsutövning 89/90:378
- kritik mot byggnadsnämnd för avgiftsuttag för tillhandahållande av allmän handling på stället m. m. 89/90:392

- fråga om skyldighet att efter expeditionstidens utgång per telefon lämna ut uppgift ur allmän handling 89/90:397
- fråga om offentlighetsprincipen innefattar rätt för enskild medborgare att närvara vid postsorteringen hos en myndighet 89/90:398
- fråga om myndighet varit skyldig att sammanställa uppgifter ur allmänna handlingar för att besvara enkät 89/90:399

Fråga om sekretess för allmän handling:

- fråga om lämpligheten att i behandlingsjournalen för intagen i kriminalvårdsanstalt göra anteckning om resultat om tagna HIV-prov 89/90:105
- fråga om sekretess och postöppning vid ett LVM-hem 89/90:264
- sekretessen har åsidosatts i lokal samrådsgrupp 89/90:363
- inte olagligt men olämpligt att i ett ärende om förordnande av taxeringsnämnsordförande ta del av dennes självdeklarationer 89/90:385

Övriga frågor

- användandet av automatisk databehandling inom socialtjänsten 89/90:380

Allmän ordningsstadga

- fråga om nöjestillställning, till vilken ca 4000 personer inbjudits, bort betraktas som till ståndspliktig offentlig tillställning; tillämpning av 9 § andra stycket och 12 § andra stycket allmänna ordningsstadgan 89/90:327

Arbetsmiljölagen

- arbetsmiljölagen och socialtjänstlagen 89/90:213
- arbetsmiljölagen och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 89/90:253

Avgift

- televerkets nummerupplysningstjänst 89/90:343
- kritik mot byggnadsnämnd för avgiftsuttag för tillhandahållande av allmän handling på stället m. m. 89/90:392

Avhysning

- bristande rutiner för samarbete mellan kronofogdemyndighet och flyttningsbyrå, bristfällig dokumentation, oriktiga besked om lösenbelopps storlek, kostnadsbeslut som felaktigt gynnat sökanden 89/90:127
- kommuns förfarande med byggnader och gods som efter avhysning kvarlämnats på arrenderad fastighet 89/90:131

Avskrivning

- begreppet "avskrivning" enligt uppbördslagen 89/90:137

Avstängning

- kritik – sedan förundersökning inletts men senare nedlagts – mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor

från undervisningsskyldighet; även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet 89/90:306

Avvisning

- av utlänning på grund av avsaknad av arbetstillstånd 89/90:67
- direktavvisning av asylsökande 89/90:80

Bandspelare

- fråga om rätt att använda egen bandspelare vid personlig inställelse inför taxeringsnämnd 89/90:204

Besvär

- kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämlikt 24 § jämförd med 28 § förvaltningslagen överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärmyndigheten 89/90:291

Betalningssäkring

- sakkunnig taxeringsrevisor har fotograferat bohag vid en husrannsakan som en ersättning för förvarstagande enligt reglerna om betalningssäkring 89/90:187

Brottmål

- dröjsmål med utfärdande av stämning 89/90:30

Bygglov

- fråga om vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett vid sammanträde med byggnadsnämnd beviljat bygglov skall tillåtas gå i verkställighet 89/90:336
- förhandsgranskning av bygglovshandlingar 89/90:340

Byggnadsminnesförklaring

- fråga om eventuellt bevarande av industribyggnad, dels hos kommunstyrelse och byggnadsnämnd i anslutning till handläggning av detaljpläneärende, dels hos länsstyrelse (länsantikvarie) i ärende rörande byggnadsminnesförklaring 89/90:319

Byggnadsnämnd

- fråga om underrättelseskyldighet i lovärenden 89/90:331
- fråga om fullföljdshänvisning till beslut vari fråga varit om tillämpning av bestämmelser i 13 kap. 2 § plan- och bygglagen (PBL) om fullföljdsförbud 89/90:332
- felaktig tillämpning av PBL: bygglov meddelat för uppförande av affärsbyggnad på parkmark 89/90:337
- fråga om byggnadsnämnds förfarande vid fullgörande av kommunikationsskyldighet gentemot granne i ärende om förhandsbesked 89/90:338

- handläggning av framställning där tveksamhet kan föreligga om den avser upplysningar eller för handsbesked 89/90:340

Delgivning

- fråga om bristande delgivning av stämning och kallelse utgjort hinder att påbörja huvudförhandling i brottmål 89/90:23
- av misstanke och av utredning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken 89/90:23, 89/90:60

Detaljplan

- fråga om förfarande vid underrättelse till flera klagande om länsstyrelses beslut att avslå överklagande av beslut att anta detaljplan 89/90:334

Disciplinansvar

- för polismästare med anledning av en av denne beslutad fingerad polis-kontroll 89/90:41

Dokumentationsskyldighet

- fråga om myndighet varit skyldig att sammanställa uppgifter ur allmänna handlingar för att besvara enkät 89/90:399

Domstol

- remissyttrande över Domstolarna i framtiden – en idéskiss (Ds 1989:2) 89/90:409

Dröjsmål

- dröjsmål med utfärdande av stämning i brottmål 89/90:30
- dröjsmål med åtalsbeslut 89/90:44
- kritik mot kammarrätt för långsam handläggning av ett s.k. blandat besvärsmål enligt 9 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 89/90:139
- långsam handläggning hos hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) 89/90:273
- långsam handläggning av besvärssärende, vilket av besvärsprövande myndighet (UHÄ) sammanblandats med ett av myndigheten i anledning av besvären igångsatt tillsynsärende 89/90:317
- långsam handläggning av ärende om tillsättning av långtidsvikariat; även fråga om dröjsmål med att överlämna handlingarna i ärendet till besvärsmyndighet i anledning av att tillsättningsbeslutet överklagats 89/90:349
- en begäran om utlämnande av allmän handling har onödigt fördröjts 89/90:373
- dröjsmål med utlämnande av sjukjournal till följd av ordinarie handläggares frånvaro 89/90:376

Ersättning

- länsstyrelses ändrade bedömningsgrunder vid tillämpning av förordning om ersättning till enskilda, varav följt att lika fall kommit att

behandlas olika; tillika fråga om rätt för myndighet att återkalla beslut om ersättning, vilket grundats på oriktiga uppgifter från den gynnade 89/90:293

Exekutiv försäljning

- innehållande av medel som enligt fördelningsprotokoll skulle tillfalla gäldenären 89/90:126

Expeditionstid

- fråga om skyldighet för myndighet att efter expeditionstidens utgång per telefon lämna ut uppgift ur allmän handling 89/90:397

Fullföljd av talan

- fråga om lämpligheten av att i fullföljdshänvisning intagits upplysningar angående förvaltningslagens regler om omprövning (självrättelse) av beslut 89/90:160
- felaktig utformning av formulär till fullföljdshänvisning (länsstyrelsernas organisationsnämnd, LON) 89/90:163
- kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämlikt 24 § jämförd med 28 § förvaltningslagen överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärsmyndigheten 89/90:291
- långsam handläggning av besvärssärende, vilket av besvärsprövande myndighet (UHÄ) sammanblandats med ett av myndigheten i anledning av besvären igångsatt tillsynsärende 89/90:317

Förundersökning

- delgivning av misstanke och av utredning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken 89/90:23, 89/90:60
- dröjsmål med åtalsbeslut 89/90:44
- husrannsakan m. m. i en lokal som disponerades av en kurdisk förening 89/90:53

Förvaltningslagen (FL)

- fråga om lämpligheten av att i fullföljdshänvisning intagits upplysningar angående förvaltningslagens regler om omprövning (självrättelse) av beslut 89/90:160
- FL:s bestämmelser om kommunikation har åsidosatts i ärende angående omedelbart omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) 89/90:251
- förekommande delegationsförbud utgör inte hinder mot att uppdrag ges åt tjänsteman att företa prövning enligt 27 § FL 89/90:267
- kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämlikt 24 § jämförd med 28 § FL överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärsmyndigheten 89/90:291
- fråga om omfattningen av myndighets (intagningsnämnd för gymnasieskolan) utredningsplikt enligt 7 § FL 89/90:325

Förvaltningsprocess

- kritik mot kammarrätt för långsam handläggning av ett s. k. blandat besvärsmål enligt 9 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 89/90:139
- fel av länsrätt att avvisa ansökan om körkortsingripande på den grunden att allmänna ombudet i ansökan framställt yrkande om varning 89/90:146

God man

- fråga om lämpligheten att som god man för allmänna arvsfonden förordna samma person som varit god man enligt föräldrabalken för den avlidne 89/90:37

Grundlagsfrågor

- se Allmänna handlingar, Polismyndighet, Tjänstetillsättning, Vittnesförhör

Handräckning

- enligt utsökningsbalken för utfående av flygbiljetter 89/90:136
- begäran om hämtning av värnpliktig till viss förrättning oaktat inställelsen inte var påkallad 89/90:174

Husrannsakan

- i lokal som disponerats av en kurdisk förening; frågor om rättsenlighet och om behörighet att fatta beslut 89/90:53
- legala förutsättningar för husrannsakan enligt RB 28 kap. 1 § 89/90:187
- taxeringsrevisors medverkan som sakkunnig 89/90:187
- sakkunnig taxeringsrevisor har fotograferat bohag vid en husrannsakan som en ersättning för förvarstagande enligt reglerna om betalningssäkering 89/90:187

Huvudförhandling

- hinder för huvudförhandling i mål med flera tilltalade då den tilltalade inte delgetts stämning och kallelse 89/90:23

Häktning

- kritik mot tingsrätt för att tilltalad i mål om olovlig vistelse häktats för säkerställande av ett tidigare utvisningsbeslut 89/90:31

Hälso- och sjukvård

- journalister har ej rätt närvara vid vårdplaneringsmöte med patient 89/90:269
- behandlande läkares resp. smittskyddsläkares ansvar enligt smittskyddslagen för en HIV-positiv patient 89/90:270
- medgivande till obduktion samt information i samband därmed 89/90:275

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN)

- långsam handläggning hos HSAN 89/90: 273

Inhibition

- underlåtenhet av rådman att pröva inhibitionsyrkande 89/90:34

JO

- skyldighet att som lagman avge yttrande till JO 89/90:23
- JO:s tillsynskompetens 89/90:435

Jäv

- för god man för allmänna arvsfonden 89/90: 37
- för åklagare 89/90:44

Kommunicering

- av skiftesmans kostnadsräkning • ärende hos rättshjälpsnämnd 89/90: 39
- kommunikering av vårdnadsutredning och förslag till yttrande 89/90:229
- förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation har åsidosatts i ärende angående omedelbart om händertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) 89/90: 251
- fråga om byggnadsnämnds förfarande vid fullgörande av kommunikationsskyldighet gentemot granne i ärende om förhandsbesked 89/90: 338

Konsultmedverkan

- konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala chefstjänster m. m. Fråga om förfarandets förenlighet med offentlighetsprincipen 89/90: 415

Kontraktsvård

- tilltalad dömd till kontraktsvård trots att förutsättningarna för sådan påföljd inte varit uppfyllda 89/90: 21

Kriminalvård

Fritidsaktiviteter

- omfattningen av utevistelser för en långtidsdömd 89/90:95

Journalföring

- bristande anteckningar om utevistelser för en långtidsdömd 89/90:95
- anteckning om resultat av HIV-prov i behandlingsjournal 89/90: 105

Kriminalvårdsstyrelsen

- felaktiga och missvisande formuleringar i ett beslut 89/90: 112

Permission

- omfattningen av utevistelser för en långtidsdömd 89/90: 112

Sjukvård inom anstalt

- underlåtenhet att informera intagen om resultat av tagna HIV-prov 89/90: 111

Studier

- omfattningen av utevistelser för en långtidsdömd 89/90: 95

Urinprovstagning

- intagen skall informeras om att det är fråga om provtagning 89/90: 111

Kungörande

- av författningar: länsstyrelses kungörelse om lokal trafikföreskrift 89/90: 153

Körkort

- fel av länsrätt att avvisa ansökan om körkortsingripande på den grunden att allmänna ombudet i ansökan framställt yrkande om varning 89/90: 146

Länsantikvarie

- fråga om eventuellt bevarande av industribyggnad, dels hos kommunstyrelse och byggnadsnämnd i anslutning till handläggning av detaljplaneärende, dels hos länsstyrelse (länsantikvarie) i ärende rörande byggnadsminnesförklaring 89/90: 319

Länsskolnämnd

- skolkonflikten i Drevdagen. Skolmyndigheter som har ansetts icke uppfylla sina lagenliga skyldigheter, vad gäller ansvaret för att skolpliktiga barn får lagstadgad utbildning, har erinrats om skyldigheten att fullgöra sina åligganden 89/90: 297

Lärartjänst

- kritik – sedan förundersökning inletts men senare nedlagts – mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor från undervisningsskyldighet; även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet 89/90: 306

Medborgarskap

- medlemskap i svenska kyrkan vid förvärv av svenskt medborgarskap. Kritik av regelsystemet 89/90: 355

Militära ärenden

- värnpliktigs ersättningsskyldighet vid förlust av militär materiel i vissa fall 89/90: 169
- värnpliktiga har övats i bl. a. trädfällning på mark tillhörig militär befattningshavare 89/90: 172
- begäran om hämtning av värnpliktig till viss förrättning oaktat inställesen inte var påkallad 89/90: 174

- handläggning av ärende om hemförlovning av värnpliktig 89/90:175
- handläggning av ärende om hemförlovning; även fråga om förutsättningar för hemförlovning mot den värnpliktiges vilja 89/90:177
- delgivning av vitsord 89/90:184

Motivering av beslut

- felaktiga och missvisande formuleringar i ett beslut av kriminalvårdsstyrelsen 89/90:112

Myndighetsutövning

- utlämnande av kopior av patientjournal innefattar myndighetsutövning 89/90:378

Obduktion

- medgivande till obduktion samt information i samband därmed 89/90:275

Offentlig tillställning

- fråga om nöjeställning, till vilken c:a 4000 personer inbjudits, bort betraktas som tillståndspliktig offentlig tillställning; tillämpning av 9 § andra stycket och 12 § andra stycket allmänna ordningsstadgan 89/90:327

Omlottning av mål

- förfarandet vid omlottning av mål inom tingsrätt 89/90:30

Omprövning av beslut

- kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämlikt 24 § jämförd med 28 § förvaltningslagen överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärsmyndigheten 89/90:291

Polisanmälan

- kodning av brott i anmälan 89/90:64
- gjord av riksgäldskontoret om förfalskning av beställning av premieobligationer 89/90:149

Polismyndighet

- disciplinansvar för polismästare med anledning av en av denne beslutad fingerad poliskontroll 89/90:41
- fråga om överlämnande av uppgift som ankommer på polisen till enskild (Ebbe Carlsson-affären) 89/90:65

Postsortering, Postöppning

- postöppning vid ett LVM-hem 89/90:264
- fråga om rätt för enskild medborgare att närvara vid postsorteringen hos en myndighet 89/90:398

Premieobligationer

- riksgäldskontorets agerande i premieobligationsaffär med förfalskade beställningar 89/90: 149

Prioritering

- i utsökningsmål 89/90: 120

Religionsfrihetslagen

- medlemskap i svenska kyrkan vid förvärv av svenskt medborgarskap. Kritik av regelsystemet 89/90: 355

Rivning

- fråga om eventuellt bevarande av industribyggnad, dels hos kommunstyrelse och byggnadsnämnd i anslutning till handläggning av detaljplannärende, dels hos länsstyrelse (länsantikvarie) i ärende rörande byggnadsminnesförklaring 89/90: 319

Rättelse

- länsstyrelsens ändrade bedömningsgrunder vid tillämpning av förordning om ersättning till enskilda, varav följt att lika fall kommit att behandlas olika; tillika fråga om rätt för myndighet att återkalla beslut om ersättning, vilket grundats på oriktiga uppgifter från den gynnade 89/90: 293

Rättshjälp

- i ärende om rättshjälp vid bodelning har endast den make som beviljats rättshjälp ansetts vara part 89/90: 39

Rättskraft

- länsstyrelsens ändrade bedömningsgrunder vid tillämpning av förordning om ersättning till enskilda, varav följt att lika fall kommit att behandlas olika; tillika fråga om rätt för myndighet att återkalla beslut om ersättning, vilket grundats på oriktiga uppgifter från den gynnade 89/90: 293

Samrådsförfarande mellan myndigheter

- riksantikvarieämbetets rutiner vid samråd med länsmyndigheter i ärenden rörande byggnadsminnesförklaring 89/90: 324
- fråga om dels omfattningen av myndighets (intagningsnämnd för gymnasieskolan) utredningsplikt enligt 7 § förvaltningslagen, dels behovet av samråd mellan skollledning och intagningsnämnd vid utformningen av behörighetsgivande utbildning 89/90: 325

Service

- televerkets nummerupplysningstjänst lämnar särskild service, för vilken avgift får uttagas 89/90: 343
- fråga om myndighet varit skyldig att sammanställa uppgifter ur allmänna handlingar för att besvara enkät 89/90: 399

Skolorganisation

- skolkonflikten i Drevdagen. Skolmyndigheter som har ansetts icke uppfylla sina lagenliga skyldigheter, vad gäller ansvaret för att skolpliktiga barn får lagstadgad utbildning, har erinrats om skyldigheten att fullgöra sina åligganden 89/90:297

Skolstyrelse

- kritik – sedan förundersökning inletts men senare nedlagts – mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor från undervisningsskyldighet; även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet 89/90:306

Socialtjänsten

Socialtjänstlagen

Handläggning av ärende:

- brister i handläggning av ärende om ekonomisk hjälp 89/90:216
- samråd vid upprättande av behandlingsplan samt fråga om bistånd till underårig utan vårdnadshavares samtycke 89/90:219
- socialnämnds uppgifter i hittebarnsfall 89/90:223
- kommunicering av vårdnadsutredning och förslag till yttrande 89/90:229
- handläggning av ärende ang. adoption av barn med utländsk härkomst 89/90:231
- polisregisterutdrag betr. sambo får inhämtas i en vårdnadsutredning 89/90:234

Omsorger om äldre människor

- omsorgen om de äldre som har psykiska funktionsnedsättningar 89/90:207
- skyddsombud har stängt biståndsberättigads hem som arbetsplats; fråga om socialtjänstlagen vid konflikt skall ges företräde framför arbetsmiljölagen 89/90:213

Övrigt

- register inom socialtjänstlagen 89/90:238
- om rätt och skyldighet för föreståndare för ett hem för vård eller boende att lämna länsstyrelse begärda upplysningar eller synpunkter i ett tillsynsärende 89/90:245

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

- även sedan socialnämnd begärt polishandräckning enligt LVU kvarstår hos nämnden det övergripande ansvaret för att åtgärden genomförs 89/90:248
- underlåten kommunicering i ärende om omedelbart omhändertagande enligt LVU 89/90:251
- förordnande av länsrätt om omedelbar verkställighet i mål enligt LVU innebär i realiteten att ett redan verkställt omhändertagande fastställs 89/90:253

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

- arbetsmiljölagen och LVM 89/90:253
- om sekretess och om postöppning vid ett LVM-hem 89/90:264

Stämning

- dröjsmål med utfärdande av stämning i brottmål 89/90:30

Taxeringsnämnd

- fråga om rätt att använda egen bandspelare vid personlig inställelse inför taxeringsnämnd 89/90:204

Taxeringsrevision

- kritik mot en bolagsrevisor intagen i revisionspromemoria rörande bolaget 89/90:187
- revision av ett bolag har inletts i samband med husrannsakan avseende andra bolag 89/90:187

Tillsyn

- långsam handläggning av besvärssärende, vilket av besvärsprövande myndighet (UHÄ) sammanblandats med ett av myndigheten i anledning av besvären igångsatt tillsynsärende 89/90:317

Tjänstefel

- remissyttrande över departementspromemorian (Ds 1988:32) Myndighetsmissbruk 89/90:403

Tjänstetillsättning

- långsam handläggning av ärende om tillsättning av långtidsvikariat; även fråga om dröjsmål med att överlämna handlingarna i ärendet till besvärsmyndighet i anledning av att tillsättningsbeslutet överklagats 89/90:349
- konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala chefstjänster m. m. Fråga om förfarandets förenlighet med offentlighetsprincipen 89/90:415

Tryckfrihetsförordningen

- vittnesförhör med journalist angående meddelares identitet m. m. 89/90:36

Tystnadsplikt

- kan en präst befria sig från sin tystnadsplikt genom att lämna sin prästtjänst i svenska kyrkan? Frågan besvarad nekande 89/90:360

Uppbörd

- begreppet ”avskrivning” enligt uppbördslagen 89/90:137

Utbildning

- skolkonflikten i Drevdagen. Skolmyndigheter som har ansetts icke upp-

fylla sina lagenliga skyldigheter, vad gäller ansvaret för att skolpliktiga barn får lagstadgad utbildning, har erinrats om skyldigheten att fullgöra sina åligganden 89/90:297

- kritik – sedan förundersökning inletts men senare nedlagts – mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor från undervisningsskyldighet; även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet 89/90:306
- fråga om dels omfattningen av myndighets (intagningsnämnd för gymnasieskolan) utredningsplikt enligt 7 § förvaltningslagen, dels behovet av samråd mellan skolledning och intagningsnämnd vid utformningen av behörighetsgivande utbildning 89/90:325

Utlänning

- avvisning på grund av avsaknad av arbetstillstånd 89/90:67
- direktavvisning av asylsökande 89/90:80

Utmätning

- kundfordringarej utmätta 89/90:119
- handläggning av ett mål om utmätning rörande ett mindre belopp; prioritering 89/90:120
- löfte om utmätningsfrihet 89/90:125
- felaktig förlängning av tid för utmätning av pension och dröjsmål med utbetalning 89/90:279

Utredning

- fråga om dels omfattningen av myndighets (intagningsnämnd för gymnasieskolan) utredningsplikt enligt 7 § förvaltningslagen, dels behovet av samråd mellan skolledning och intagningsnämnd vid utformningen av behörighetsgivande utbildning 89/90:325

Utsökning

- kronofogdemyndighets behörighet att handlägga utsökningsmål, som överlämnats till myndigheten av annan kronofogdemyndighet 89/90:115
- initiativärende angående debiteringslängder och liknande omedelbart verkställbara exekutionstitlar 89/90:118
- se även Avhysning, Exekutiv försäljning, Handräckning, Utmätning

Vittnesförhör

- under förundersökning med journalist angående meddelares identitet m. m. 89/90:36

Yrkesinspektionen

- förhandsgranskning av bygglovshandlingar 89/90:347

Återkallelse

- fråga om rätt för myndighet att återkalla beslut om ersättning, vilket grundats på oriktiga uppgifter från den gynnade 89/90:293

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 1988 to 30 June 1989

Holders of office as Parliamentary Ombudsmen during the period covered by the report have been Mr Claes Eklundh, who is Chief Parliamentary Ombudsman, Mr Anders Wigelius, Ms Gunnel Norell Söderblom and Mr Hans Ragnemalm.

Mr Eklundh has supervised the courts of law, the public prosecutors, the police and the prisons. Mr Wigelius has been in charge of matters concerning taxation and the execution of judgments. Ms Norell Söderblom has supervised the field of social welfare, public health and social insurance. Mr Ragnemalm has been responsible for supervision of the administrative courts, the armed forces, building and construction, education and all matters concerning civil administration not supervised by other Ombudsmen.

During the year 3,054 new cases were registered with the Ombudsmen; 2,855 of them were complaints received and 163 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of information contained in newspaper articles or observations made during inspections, or on other grounds. The remaining cases relate to organizational matters.

It should be noted that the schedule shows cases *completed* during the period, not all complaints *lodged*.

This summary describes some of the cases dealt with by the Ombudsmen.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and finished during the period July 1, 1988—June 30, 1989

Activity concerned	Result				
	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Proposals to Parliament or the Government	Total
Courts	1	1			2
Public prosecutors . . .		2			2
Police authorities . . .					
Armed forces	1	1			2
Prison administration					
Social welfare	6	9			15
Medical care	2	5			7
Execution	1				1
Taxation					
Miscellaneous	8	110		1	119
Total	19	128		1	148

Schedule of complaint cases finished during the period July 1, 1988—June 30, 1989

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or official bodies	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Proposals to Parliament or the Government	Total
Courts	92	1	127	10			230
Public prosecutors	31	3	64	7			105
Police	101	4	142	31	2		280
Armed forces	8	1	2	5			16
Prison administration	50	7	171	9			237
Social welfare	75	23	250	62			410
Medical care	48	9	102	19			178
Social insurance	16		67	6			89
Labour market etc.	24		24	1			49
Planning	47	1	18	13			79
Execution	25		95	22			142
Local government	34		27	6			67
Communication	70	4	37	9			120
Taxation	58	13	119	40			230
Education, culture, State Church	45	1	27	38			111
Agriculture, environmental management, public health	60		56	14			130
Civil service	59	1	37	10			107
Publicity of official documents	27	1	72	40			140
Miscellaneous	76		80	13			169
Complaints outside jurisdiction and complaints of obscure meaning	70	1					71
Total	1 016	70	1 517	355	2		2 960

General courts of law

One of the cases reviewed by the Parliamentary Ombudsman, Mr Wigelius, concerned a ruling of a district court in which the accused had been sentenced to probation with a special programme of treatment – a treatment contract. This form of sentence was introduced on January 1st 1988, and it was intended to be invoked when it can be assumed that the dependence of the accused on some addictive drug played a major role in causing the crime, and when the accused has expressed willingness to undergo suitable treatment for his addiction, in accordance with a programme prepared for him. If the treatment contract was of decisive importance for the court's finding that probation was an adequate penalty, in its sentence it should have stated the period of imprisonment which would otherwise have been imposed.

In the case in question, after the accused had expressed his willingness in the main hearing to accept a treatment contract according to an as-yet unspecified treatment programme, the court had obtained information from the probation officer as to how such a programme could be arranged.

In his decision Mr Wigelius pointed out that at the main hearing no treatment programme had been submitted to which the accused could consent and that for this reason a basic precondition for a treatment contract had not been fulfilled. He went on to point out that the district court had based its finding on information which had been obtained after the end of the main hearing. This is in violation of the stipulations of the Code of Judicial Procedure and constituted a serious procedural error.

A Parliamentary Ombudsman cannot rescind, alter or proceed against the decision of a court. However, once the Parliamentary Ombudsman had ensured that the Prosecutor-General was aware of the decision in question, the public prosecutor applied for nullification of the verdict (an extra-ordinary recourse in law). The court of appeal set aside the decision of the district court and ordered that it should hold a new hearing.

A case reviewed by the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr Eklundh, concerned the question of whether the City Court of Stockholm had acted incorrectly in allowing a journalist to be heard about the identity of a source. The background to the case was that the Chancellor of Justice had initiated a preliminary inquiry into a charge of revealing secret information against Mr Hans Holmér, formerly Chief Police Commissioner. Information had been published in a series of articles in *Dagens Nyheter* about telephone tapping which had taken place during the investigation of the murder of the Prime Minister, Olof Palme. Mr Holmér had admitted that he had given the secret information to the journalist, but maintained that this had taken place long before publication, and that any crime that may have been committed was now barred by the Statute of Limitations.

A fundamental principle in the Freedom of the Press Act is that a journalist should preserve confidentiality concerning the identity of the source of information. This obligation to preserve secrecy must be waived, however, in the case of certain specific crimes if the court finds, during its hearing, that it is necessary to ascertain whether someone accused of a

crime, or suspected of the crime on good grounds, was in fact the source of the information in question.

The submission to the Parliamentary Ombudsman was made by the editor with overall responsibility for the contents of *Dagens Nyheter* in Swedish law, who also wondered whether *Dagens Nyheter* or the journalist concerned should not have had the right to comment on the request before the City Court came to its decision. In his adjudication, the Chief Parliamentary Ombudsman, stated that in the preparatory work to the statute nothing was said about the interpretation of the expression "necessary" and that there was therefore some scope for varying assessments of whether the examination of the witness was permissible and that there was no obligation to inform either *Dagens Nyheter* or the witness of the request. The submission was therefore dismissed with no further action.

Administrative courts

1. Criticism of an Administrative Court of Appeal for delay in dealing with a "joint appeal action".

Cases dealing with building permits are dealt with in the final instance by an administrative court, but in certain cases – when the examination of the case involves certain questions of appropriateness – the court is to forward the case together with its own judgment to the government (a procedure called "joint appeal action"). So that the Parliamentary Ombudsman will be able remain informed of the practice of the government in the application of legislation concerning building regulations, the decisions reached by the government in appeals of this kind are scrutinised continuously by the Parliamentary Ombudsman's staff. The following was one of the cases which attracted attention as a result of this scrutiny.

A decision of June 8th 1984 by a local building committee to grant a landlord exemption and a permit to extend a block of flats was appealed against by a neighbour, and on July 27th 1984 the County Administrative Board granted the appeal and set aside the previous ruling. After the landlord had appealed against the decision of the County Administrative Board to the Administrative Court of Appeal in Sundsvall, the Administrative Court of Appeal decided on December 17th 1987 to forward the case, together with its own judgment, for the scrutiny of the government. In its judgment the Administrative Court of Appeal stated that its opinion was that nothing existed to prevent a building permit, should the government feel that the necessary permits could be granted. On March 17th 1988 the government reversed the judgment of the County Administrative Board, thereby confirming the decision of the local building committee in the landlord's favour.

The Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, decided to begin an inquiry into the reasons for the Court of Appeal's delay in dealing with the case. In this connection a statement was requested from the Permanent Under-Secretary of the Ministry of Housing and Physical Planning, which is the government agency primarily responsible for these questions. As the

Court of Appeal in its first response to the Parliamentary Ombudsman did not seem willing to admit negligence in this case, in the end the inquiry involved an exchange of correspondence with the court, which eventually acknowledged that the delay in dealing with the case had been too long.

In his judgment the Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, made the following statement: "The appeal action in question was received by the Court of Appeal on August 16th 1984 but judgment was not delivered until December 17th 1987. The time taken to deal with the case was therefore three years and four months, which must be regarded as unacceptable. As the final outcome of the case was to confirm the decision of the local building committee to grant exemption and a building permit, the long delay in dealing with the case in the Court of Appeal must be considered to have occasioned the appellant considerable inconvenience.

"According to the regulations which have been in force ever since 1982 concerning the order in which cases should be dealt with in the Administrative Court of Appeal, this case belonged to a category which had priority. It is to my mind almost amazing that in spite of this the Administrative Court of Appeal considers that the principle which should be applied is for cases to be dealt with in the order in which they are received. I also find it remarkable that in its first response to the Parliamentary Ombudsman the Administrative Court of Appeal overlooked the fact that cases regarding building permits have been cited in the current regulations on order of priority as examples of cases to which priority should be given.

"I consider it self-evident that the priority which should be accorded cases dealing with building permits is particularly obvious when – as in this case – they are joint appeal actions, which the Administrative Court of Appeal must forward together with its own judgment for the scrutiny of the government. The uncertainty on this point which finds its expression in the Administrative Court of Appeal's response to the Parliamentary Ombudsman is one which I find difficult to understand. However, the Administrative Court of Appeal now seems to share my viewpoint and I note with satisfaction that certain measures have been taken to avoid unnecessary waste of time in the joint cases which are at the moment under consideration. I also note with satisfaction that in the new rules concerning priority in general which are now being drawn up, the Administrative Court of Appeal intends to specify joint appeal actions as the category of case which should be afforded special attention when establishing priority."

2. Criticism of a County Administrative Court for its erroneous refusal to consider an application concerning a judgment involving a driving licence.

Cases concerning the suspension of driving licences are to be tried by county administrative courts after application by the public representative, an official attached to the County Administrative Board. An application of this kind is to contain a request that action regarding the driving

licence should be taken and information on the circumstances on which the application is based. If the public representative considers that a warning is an adequate measure, this information is to be included in the application.

In a case submitted to the Parliamentary Ombudsman the documents from a case involving a driving licence from the County Administrative Court in the county of Norrbotten were presented which revealed that the court had rejected an application by the public representative, on the grounds that his application was explicitly limited to a request for a warning and that such an application cannot be dealt with. In this connection the Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, decided to initiate a review and requested a response from the County Administrative Court regarding the grounds for the court's rejection of the application.

The County Administrative Court admitted in a response written by its chief judge, that the decision was an erroneous one and that the substance of the application should have been examined. The public representative's "motion" that the County Administrative Court should issue a warning could not be regarded as meaning that the case had been worded in such a way as to prevent its being heard. The application for a warning did not imply any limitation of the authority of the County Administrative Court to suspend the driving licence, should justification be found for such a measure.

In his conclusion, the Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, concurred in the views expressed by the chief judge of the County Administrative Court and referred to a judgment of the Supreme Administrative Court (1892: 13), in which it was established that a County Administrative Court, in choosing between suspending a driving licence and issuing a warning, is not bound by the way in which the public representative has formulated his application. The Parliamentary Ombudsman concluded the report by expressing criticism of the judge in the County Administrative Court who had delivered the erroneous decision not to hear the case.

The police force

Yet another of the cases reviewed during the period was linked to the investigation into the murder of the Prime Minister, Olof Palme. A Chief Inspector in the police force in Stockholm questioned an action by the police which took place on March 14th 1986, i.e. two weeks after the murder. Ten or so individuals of Kurdish origin had been taken from premises in Döbelnsgatan in Stockholm to police headquarters. The normal routines, involving for instance registration in the police force's computer system, had not been followed. The individuals had been interrogated briefly, photographed and then released. The Parliamentary Ombudsman's inquiry revealed among other things that the direct reason for these coercive measures was that a note had been found on the suspect at that time detained on suspicion of complicity in the murder containing the address in Döbelnsgatan. The premises were adjacent to the escape route the murderer was assumed to have taken. The Parliamentary Ombuds-

man, Mr Wigelius, in his adjudication came to the conclusion that there were grounds neither for the decision to search the premises in question, which were occupied by a Kurdish association — not to be confused with the PKK, which has been labelled as a terrorist organisation in Sweden — nor the decision to detain the individuals who happened to be in the premises on that occasion and to photograph them. As the inquiry could not determine who within the police force had made these decisions, Mr Wigelius, the Parliamentary Ombudsman, did not raise the question of making any individual officer personally answerable.

As Parliamentary Ombudsman, Mr Wigelius has in three decisions dealt with complaints against the handling by the police authorities and the National Immigration Board of expulsion of aliens from Sweden.

The first of these cases concerned a Kenyan citizen G, who had entered Sweden as a tourist in September 1985. As a tourist G was allowed to stay in Sweden for three months without a permit. During his stay G applied for a residence and labour permit for one year. This took place in October 1985. A few days after his application the police authorities decided, after making some inquiries at the film company where G worked with animated cartoons, that G should be refused entry to Sweden. Mr Wigelius found in his adjudication that the reasons given by the police authorities for rejecting G were groundless. In conclusion he stated: "It is, moreover, my opinion, despite the Immigration Board's concept of what is feasible here, that the expulsion order was contrary to the law. Even though in this context questions of evaluation are involved to a great extent, I consider that it is possible to establish that the decision is not within the bounds permitted by the provisions of the Aliens' Act.

"What has taken place in this case may at first sight appear to be the expression of bloody-mindedness and xenophobia. However, an explanation of what occurred is more likely to be found primarily in the wording of the provisions of the Aliens' Act and the understaffing which has characterised the work of the Immigration Board for a considerable period. So that the volume of work at the Immigration Board should not reach an even more unreasonable level, it has been a concern of the Board that as many as possible of those aliens who do not have the right to remain here should be rejected by the police authorities. This is possible only within three months of entry. After this time an expulsion order is needed, an order which can only be issued by the Immigration Board. Moreover an expulsion order can only be carried out after it has acquired legal force. The work load of the Ministry of Labour also appears to have been extremely heavy at times.

"I have heard from the police authorities, when carrying out my inspections for instance, the claim that they feel more or less strong pressure from the Immigration Board to invoke the machinery of denying entry to a greater extent than they themselves consider really justifiable. It seems therefore probable that what has taken place in this case is rather the result of inadequacies in the system for dealing with questions concerning aliens than of the errors of any one official."

The two other cases concerned A, a citizen of Syria from Lebanon and B

and C, a married couple from Hungary. They had applied for political asylum on entering Sweden. When questioned, A stated that he had fought in Beirut for different Christian groups and that he had for instance been involved in combat with Syrian units. The application of B and C was based on their statement that the husband had been persecuted by the authorities in Hungary for several years because of his refusal to become a member of the Communist Party and that his wife had been subject to sexual harassment at her place of work as a result of her husband's problems with the authorities. The police authorities in Huddinge in the first case, and in Malmö in the second, decided that A as well as B and C should be refused entry to Sweden. In the decision in the case of A it was noted that the reasons cited by A for not wanting to return to Syria need not be taken into consideration. The decision to refuse entry has since been revoked and A has been granted a permanent residence permit. In the decision concerning B and C a similar note was made that no regard need be paid to the reasons cited by the couple for not wanting to return to Hungary. The married couple were also later granted permanent residence permits. Both these cases were examined by the Parliamentary Ombudsman against the background that the Aliens' Act then in force stipulated that, in cases where there were grounds for refusing entry but the alien concerned claimed to risk political persecution in the country he was to be sent to, or did not want to return to his native country because of the political situation there, the police authorities were to forward the case to the Immigration Board, unless the claim made was obviously untrue or no consideration need be taken of the reasons adduced. If a police authority decides to refuse entry, the decision is to be reported as soon as possible to the Immigration Board which must then immediately decide whether it should take over the case or not. The Parliamentary Ombudsman, Mr Wigelius, made the following comments in his adjudication concerning the decision to deny entry to A:

"To maintain, as the police authorities in Huddinge and the Swedish Immigration Board have, that no consideration need be paid to the reasons cited by somebody coming from a part of the world which is at the moment afflicted by extreme political instability and acts of war and who has shown that he has previously taken part in the conflict there, is, in my opinion, given the law in force and the contents of its preparatory work, almost to be regarded as defiance of the law. The regulations established by parliament, and which are based on international recommendations and keen regard for the legal rights of the individual, have in this case been set aside completely. I regard this as being in conflict with the constitutional principle of legality. In my opinion the decision to deny entry to A and not to take over the case is in itself covered by the regulations in Chapter 20 Section 1 of the Criminal Code on Malfeasance. I do not find reason, however, to attempt to exact any legal penalty for the officials who reached these decisions in this particular case. This is because the routines that exist and which are probably entailed by a number of practical considerations, in my opinion, derive their support at a level at least as high as management within the National Immigration Board. It is not for me to

judge to what extent they have been given approval at an even higher level. Whatever the case, in this situation it would be unreasonable to make individual officials answerable for the suspension of the legal regulations.”

In his adjudication concerning the case of the married couple B and C the Parliamentary Ombudsman, Mr Wigelius, found for the reasons given that this decision to deny entry together with the National Immigration Board’s decision not to take over the case also ran counter to the Aliens’ Act. The Parliamentary Standing Committee on the Constitution was informed of the three decisions together with the Parliamentary Standing Committee on Social Insurance and the Ministry of Labour.

Treatment of offenders

The Chief Parliamentary Ombudsman, Mr Eklundh, reviewed a case concerning the extent of leave and other periods outside prison which a prisoner was allowed when approaching the end of a fairly long sentence. The prisoner had been sentenced for gross fraud, among other crimes, to five years in prison. The background of the application made to the Parliamentary Ombudsman was that during his prison sentence the prisoner had continued his criminal activities and was suspected of having defrauded a married couple of a million crowns. One of the facts revealed by the inquiry was that during a period of 300 days the prisoner, T, had been granted leave or allowed out of the prison for leisure activities for slightly more than 170 days. The Chief Parliamentary Ombudsman, Mr Eklundh, began his report as follows, “In assessing the question of whether a prisoner is to be granted leave or some other opportunity to leave the prison, one must not confine oneself to considering each separate occasion in isolation. It is obvious that the authority must also make an overall assessment of the total extent of the period spent outside prison, so that this does not constitute too large a portion of the sentence. Seen in this light, the extent of the periods spent by T outside prison was clearly unjustifiable.”

Permission to spend time outside a prison can be granted in the form of special or regular leave, for different leisure activities – known as § 14 activities – or in the form of parole.

Special leave may be granted if the prisoner has a special reason such as visiting a close relative who is gravely ill, appearing before a court, making preparations before he is released or in order to deal with some other matter which is of major importance for him. In T’s case the inquiry revealed that he had erroneously been granted special leave for library visits, bible studies, and to visit his family, Swedish Radio and Television, and the annual meeting of the Swedish section of Amnesty International.

According to § 14 of the Correctional Treatment of Prisoners Act a prisoner serving sentence in a prison is to be given the opportunity to pursue suitable leisure activities and, if appropriate arrangements can be made, allowed to attend the meetings of associations or similar activities outside the prison which are apt to facilitate his rehabilitation into society. A prisoner’s need of instruction or education does not fall within the scope

of the application of this paragraph. Reference to this paragraph when granting T permission to leave the prison for courses within the adult educational system and for periods of free study at the library in the nearest town was therefore criticised by the Chief Parliamentary Ombudsman. Mr Eklundh pointed out that parole could well have been granted for these activities outside the prison but that this would at the same time have involved arranging alternative forms of mandatory supervision, a special contact person could, for instance, have been designated at the place in which the parole activities were to take place, through whom the prisoner's presence there could be checked. In the case of what are called § 14 activities it can be stipulated that members of the prison staff accompany the prisoner. However, no other forms of supervision are prescribed. After having established that there were no grounds for keeping T under surveillance, the Chief Parliamentary Ombudsman made the following remarks.

"The circumstance that there can be found no explicit rules about any other form of surveillance cannot, however, be taken to mean that the prison must accept the prisoner's information about the reasons for the leave without further ado. It is, in my opinion, natural to find out as much as possible about the activity in question in consultation with the prisoner. To what extent verification should take place will of course depend, for instance, on the personality of the prisoner and the type of activity. The least that can be demanded, however, of the prison is that before a § 14-leave it should check that the activity named is in fact to take place and when it begins and ends.

"Even if there are no regulations on this matter, it is obvious that § 14 activities, as is the case with the rules that apply to short periods of special leave, may not take longer than is necessary for completion of the task which involves leaving the prison. In this perspective, it is remarkable that the periods of leave granted T for bible studies were all for whole days at a time."

In summing up, the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr Eklundh, stated: "There is no reason to assume that those responsible at the prison deliberately waived the regulations in this area. The generosity which characterises the decisions to allow periods outside the prison are probably based instead on a generally benevolent attitude coupled with a lack of knowledge of the stipulations that applied. I share the opinion of the National Prisons and Probation Administration that, apart from the serious criticism I have expressed above, there are no grounds for taking any further measures in this case.

Working environment and medical care legislation

The Parliamentary Ombudsman, Ms Norell Söderblom, has reviewed three cases which concern the relationship between the legislation safeguarding employees, the working environment law and the obligation of

the community to provide care for those who need it. Two of the cases concerned people in care for addiction pursuant to the Treatment of Addicts Act. One of the cases dealt with an individual who was being provided with a home-help by the local authority.

One of the stipulations of the Working Environment Act is that conditions of work are to be suited to the physiological and psychological potential of the work-force and that the work should be so planned and arranged that it can be carried out in a safe and healthy environment. In addition the employer is required to take all measures needed to avoid exposing the employees to risk of injury or accident. One employee, delegated to prevent injury and accidents, the safety-officer, has the right to decide that work is to be interrupted if it involves immediate and grave risk for the life or health of the employees.

The Treatment of Addicts Act stipulates how individuals who are addicted to alcohol or drugs are to be treated if they themselves do not agree to receive treatment. It states that compulsory treatment must be ordered by a court of law. The addict is to be admitted to a particular treatment centre. Treatment may continue for six months, but is to be terminated earlier if there are grounds for believing that the addict will submit to treatment voluntarily. During the treatment period, if the addict is taking part in a programme of treatment, he may be allowed to spend trial periods outside the treatment centre. The decision to discharge the addict or to release him for a trial period is taken by the supervisor of the treatment centre. Before discharging a patient, the supervisor is to confer with the relevant social welfare board.

In one of the cases involving the Treatment of Addicts Act, an addict under compulsory care had made a number of ugly scenes in the treatment centre. On one occasion he threatened to injure the staff and threw a heavy object at the head of one of them. He had to spend the night in a police cell and was placed in the centre's admission room on the following day. He then refused to leave it. He threatened to "clean the place out" if he were carried to his own ward. The supervisor consulted a superior and it was judged that if the addict were allowed to stay in the room he might cause himself injury, and if he were carried up to his ward he might cause injury to the staff. He was discharged. In the other case concerning the Treatment of Addicts Act, an addict undergoing compulsory treatment threatened staff with a knife. He was taken into custody and the supervisor refused to readmit him. The addict was then released for a trial period, after the supervisor had consulted a superior.

Both these cases covered by the Treatment of Addicts Act involved therefore the invocation of working environment aspects to justify the decision to discharge the patients. The Parliamentary Ombudsman, Ms Norell Söderblom, stated:

"Should treatment not be provided in situations where the law makes this possible, this may have disastrous consequences for the addict or for his relatives. The law presupposes that action can be taken to deal with an addict who acts violently at the treatment centre. A patient may only be discharged before the expiry of the six months of the treatment programme

if continued voluntary treatment is to be expected. The stipulations of the Working Environment Act do not introduce any further grounds for discharge. Indeed such grounds would constitute a grave threat to the purpose of the Treatment of Addicts Act. The fact that an addict behaves in such a way that the staff cannot give him the treatment he should have must not lead to his being discharged. Instead it is the supervisor's responsibility to acquire the extra resources the treatment centre needs. The resources needed must be assessed from case to case. What has been said here does not prevent the application of the Working Environment Act in treatment centres according to the Treatment of Addicts Act. It is even possible to envisage them becoming so unacceptable as workplaces that they have to be closed. In such cases the addicts would have to be transferred to other treatment centres. In neither of the two cases reviewed were the conditions for discharge according to the Treatment of Addicts Act fulfilled. In both cases the addict was exposed to considerable risk as a result of being discharged. The supervisors must therefore be criticised severely. Both of them, however, had support for their decision to discharge from their superiors, and were in difficult situations. I am not, therefore, taking any further action against them. The cases show, however, that treatment centre staff may need new methods of confronting threats and violence from addicts. I am therefore submitting a copy of my findings to the Ministry of Health and Social Affairs."

In the case involving the provision of a local authority home-help, the patient involved, a woman of 92, had a daughter who harassed the home-helps in a very aggressive manner. The result was that the home-help staff refused to work in the patient's home and the safety officer interrupted the work there. The social welfare office, which is responsible for the home-help service, considered that the safety officer's assessment of the workplace was correct, and began to look for staff who could be expected to manage the work in the patient's home. Meanwhile she was offered reduced home-help services (precautionary care) or the possibility of living in a service flat for pensioners. She rejected both offers. About a month after the work had been interrupted, the social welfare office found it impossible to find new staff and the patient was therefore offered assistance in the form of a service flat. About three weeks later staff were, however, found and after the safety officer had declared the work-place reopened, the home-help service was resumed.

The Parliamentary Ombudsman, Ms Norell Söderblom, pointed out that the individual had the right to assistance from the board of social welfare for subsistence and other elements of his way of life, if these needs could not be met in any other way, and continued: "What must be provided is something which must be assessed from case to case. The individual does not have any unconditional right to any predetermined service. The resources available obviously set certain limits to the assessment. The board of social welfare has, however, the ultimate responsibility for providing the support and help an individual requires. The board of social welfare cannot circumvent this responsibility by referring to lack of resources. In the question of the treatment of addicts in accordance with the

Treatment of Addicts Act I came to the conclusion that working environment considerations may not influence society's responsibility to provide treatment. In my opinion the same principle obtains for the relationship between the Working Environment Act and the social services. One important difference, however, is that the Social Welfare Act does not define the measures to be taken in particular cases. Should working environment considerations prevent some action the board of social welfare can therefore adopt some alternative measure to satisfy the needs of the individual. Working environment considerations may not, however, lead to the individual being denied the assistance he needs."

Public access and confidentiality in the medical services

A newspaper article revealed that some journalists had been excluded from a meeting at which the treatment of a patient was to be planned, even though the patient had demanded that the journalists should be allowed to attend. The hospital administration replied to the Parliamentary Ombudsman that a patient has no right to representation in planning treatment.

The Parliamentary Ombudsman, Ms Norell Söderblom, said the following:

"A patient obviously has the right to assistance when seeking medical care. It is normal that a relative or someone else helps elderly patients. One law in particular, the Administrative Procedures Act, means that a patient has the right to a representative or assistance in, for instance, planning treatment. In the case of the journalists, however, they seem to have attended to cover a case which it would be interesting to write about. The patient seems to have wanted them there to influence the meeting. The Administrative Procedures Act does not therefore give the journalists the right to attend the meeting. As the hospital is not a public place, those in charge of the premises have the right to decide who may be admitted to them. The position of journalists in this respect is no different from that of the public in general. The hospital staff were therefore in their full right in prohibiting the journalists from attending the meeting."

The routine of one clinical department was to send information about its patients to a central Swedish news agency, TT. The rest of the media, other newspapers for instance, could only get information about patients from TT. The reasons was mainly that the hospital wanted to save itself work.

The adjudication of the Parliamentary Ombudsman, Ms Norell Söderblom, stated that "according to Freedom of the Press Act which is part of the Constitution, every Swedish citizen has the right to see public documents, among them the medical journals of patients. One particular law, the Official Secrets Act, stipulates that within the medical services information about a patient's condition is to be kept secret. Information of this kind can only be revealed with the consent of the patient or if he cannot be expected to suffer from the information being revealed. If a public document of this kind is to be made available, it must take place immediately upon request or at least as soon as possible. If someone requests information from a public document in a public authority's keeping, it is to be

made available by the authority unless prevented by the Official Secrets Act or because this would interfere with the work of the authority in some way.

"What has been said here means that a request to see a patient's journal, or for information from it, must always be attended to by the hospital authorities, irrespective of the source of the request. If oral information is requested, the authority can refuse to give it either for reasons of confidentiality or because of its work-load. The fact that the information has already been given, or will be given, to someone else is not a reason for a refusal. If the staff have no time to give the information when it is requested, it should be possible to specify a later time when this can be done. If consideration of the Official Secrets Act shows that information can be released, the hospital authorities cannot then forbid its staff to give the information to the mass media."

The armed forces

1. The responsibility of national servicemen for mislaid equipment

During his inspection of the Västerbotten Regiment on December 6th 1988, the attention of the Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, was drawn to questions concerning the responsibility of national servicemen to replace mislaid equipment and disciplinary procedures in connection with such losses. The central issue of contention concerned the system adopted in the regiment of accepting "voluntary compensation" from the national serviceman and the circumstance that payment of such compensation in the case in question meant that no disciplinary proceedings had been taken against the national serviceman.

After having examined decisions and other documents and after having consulted both the Regiment's officers and the representatives of the national servicemen, the Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, added a comment touching on this question to the record of the inspection. In it he gave an account of the legal regulations covering disciplinary measures vis à vis liability for compensation and applied the system of regulations to the procedure practised in the regiment. Among the points made by the Parliamentary Ombudsman were the following.

"A disciplinary measure should normally be initiated as a result of the loss of equipment — if this is suspected to have been occasioned by the national serviceman's deliberate or negligent disregard of his obligations on duty. When the circumstances surrounding the loss have been established, those responsible in the case have to decide whether it should be written off or disciplinary action taken against the national serviceman.

"If the question of disciplinary action is raised concerning a national serviceman, and if the behaviour which the case concerns also gives rise to liability for compensation on his behalf, the question of whether he should be made to pay compensation must be taken into consideration in adjudicating in the case, unless there are special grounds against doing so.

"If any obligation to pay compensation is to be considered to exist, it is

required that particular reasons must prevail. The wording of the applicable regulation emphasises that liability for compensation should only exist in special situations in which particularly strong reasons motivate the demand for compensation from the culprit.

"As can be seen from what is said here the system practised with what is called voluntary compensation for lost equipment is not immediately compatible with the regulations covering this area. The system appears rather to be a covert way of selling equipment. The fact that the equipment lost often consists of what can be described as desirable property tends to strengthen the reasons for adopting this point of view.

"There is also another, more serious side to the issue, which the national servicemen in particular have observed and this concerns the question of the relationship between voluntary compensation and disciplinary action.

"It seems in general to be so that a national serviceman can avoid disciplinary measures if he pays compensation for what has been mislaid. Such a system is, as has been mentioned earlier, incompatible with the regulations in force. According to these, a disciplinary action is rather the normal reaction to a loss occasioned by a national serviceman, whereas liability for compensation is only to exist in particular, defined cases.

"The national servicemen have said that it is a general belief that one "can buy one's way out" of disciplinary actions by paying, and that there is widespread dissatisfaction with the system. I have no difficulty in understanding the belief that the national servicemen have expressed. There is good reason to regard this matter seriously, as ultimately it concerns belief in the desire and ability of the authority to guarantee that in applying regulations and disciplinary responsibility within the armed forces each individual will be treated in the same way.

"In conclusion therefore, I can state that the system of "voluntary compensation" for lost equipment is dubious from several different viewpoints. It has no express statutory basis. There is a risk that the national servicemen will be induced to pay compensation – more or less voluntarily – in situations where there exists no obligation to do so. A disciplinary measure which would normally be the consequence of such a loss may be omitted as a result of the voluntary payment of compensation.

As the irregularities described seem ultimately to have arisen from ambiguities in the regulations, the Parliamentary Ombudsman decided to provide the Ministry of Defence with a copy of the record for its information.

2. Criticism of practical training held on private premises belonging to a military officer

On June 22nd 1988 the newspaper *Kvällsposten* contained an article headlined "National servicemen used as free labour". The article claimed that a company commander at the South Coast naval base in Karlskrona had used national servicemen to clear timber on his private property.

The Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, decided to investigate the matter. In his inquiry it transpired that the practical training on the company commander's property had also included drilling in rock.

blasting, and laying a concrete slab for a building; the building material was said to have been supplied by the company commander. The commanding officer of the naval base pointed out in his reply to the Parliamentary Ombudsman that what had happened was directly related to the lack of suitable training conditions for these particular activities in the regular training area, and that the activities described had not been carried out for any personal profit.

Among the statements made in his adjudication the Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, included the following: "Carrying out the training of national servicemen must obviously not be dependent on the willingness of individuals to provide equipment or other material. It falls to those responsible for training to create within the framework of the resources available the conditions required for purposeful training. When utilisation of the property of individuals becomes necessary for this purpose, this should be through a special contract, agreed between the parties concerned. Arrangements of the kind found in the case under review are directly unsuitable. It will suffice to point here to the ambiguities which could arise in the event of responsibility for an injury occurring on the property utilised.

"As can be seen from the above, I am critical of the fact that the practical training was carried out on the company commander's property. That this procedure was apt to give rise both among national servicemen and the general public to questions about whether anyone profited from it, strengthens my criticism.

As the principle underlying this case was of interest within the armed forces, the Parliamentary Ombudsman decided to provide the Supreme Commander with a copy of his report.

Education

1. The school conflict in Drevdagen. The question of the responsibility of local and national authorities for ensuring that children of school age are given the statutory education

The main responsibility for compulsory education (the comprehensive school) rests upon the local authorities. The educational system is directed in great detail by various ordinances and syllabuses, and is supervised locally by government agencies, the County Boards of Education, and by a national central authority answerable to the government, the National Board of Education. The local authorities themselves decide which schools the area will have. The County Board of Education, however, has the right to decide on the establishment of additional schools – over and above those planned by the local authority – when there are special reasons for doing so.

The costs of the educational system are borne by the local authorities, who receive, however, government grants to cover important areas, primarily teachers' salaries. The government grants are allocated annually to the different schools by decisions of the appropriate County Board of Education.

The obligation of children of school age to attend school is matched by their right to receive schooling from the state school system. They can be allowed by the school board of a local authority to receive this schooling outside the state school system. Permission can only be granted if this schooling can be seen to be an adequate alternative to that offered by the compulsory school, and if the school board is allowed the possibility of inspecting how it is carried out.

Both the local school board and a child's legal guardians have a legal obligation to ensure that children of school age complete their schooling. If the legal guardian does not fulfil his obligations in this regard, the County Board of Education may enforce him to do so on penalty of a fine.

As a result of decisions by the school board of the local authority of Älvdalen and the County Board of Education of the county of Kopparberg, the school in the mountain village of Drevdagen was closed in 1983. The reason given was the declining number of pupils and the value of concentrating available resources on the schools of the authority's central town of Idre. Children of school age in Drevdagen were assigned places in the schools in Idre. The parents and legal guardians of the children refused to accept the decision to close down the school and the children never attended classes in the schools to which they had been assigned. There then began a long dispute between the villagers and the school authorities. The children were given schooling on a private basis in the school building in Drevdagen – at times with the approval of the school authorities. From the beginning of the autumn term of 1987 the children's parents and legal guardians toughened their attitude to the school authorities. They stopped requesting approval of the private teaching and demanded instead that the school in Drevdagen should be reopened. In support of their demand they cited, for instance, the fact that the number of school-age children in the village had increased again, and that a further increase was to be expected. The school authorities insisted that the village school had been closed and that the children should attend classes in the school to which they had been assigned in Idre.

The Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, after complaints from two individuals, began to review the school board's and the County Board of Education's treatment of the case, initially with regard to the sequence of events before and during the school year of 1987/88.

In his first adjudication the Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, criticised the school board and the County Board of Education for their passivity and their inability to discharge their legal obligations towards the children. Part of what the Parliamentary Ombudsman said was as follows: "The fact that the dispute has been going on for five years without the authorities responsible being able to come to a permanent solution speaks for itself. I find the position taken on March 23rd 1988 by the County Board of Education particularly remarkable. Despite the knowledge that the children were not taking part in compulsory education, it then rejected both the possibility of arranging for the reopening of the school in Drevdagen and of attempting to induce the parents and guard-

ians to send the children to school in Idre on penalty of a fine – this without indicating any other recourse which could put an end to the dispute and result in a permanent solution which would satisfy the right of the children to schooling.

"I therefore find that there is reason for severe criticism on judicial grounds of both the school board and – in particular – the County Board of Education. I expect that these authorities will take measures as soon as possible so that the children of compulsory-school age in Drevdagen will receive the schooling which the Education Act prescribes. It does not lie within the scope of my judicial inquiry for me to make any statement on the choice of concrete solution to make sure that the stipulations of the Education Act are fulfilled. I do, however, feel called upon to point out that the reasons given by the school board in 1983 for reallocating the basic grant for the school in Drevdagen, thereby closing it, which was the decline in the number of pupils (from ten to seven), can hardly be used as an argument for not opening the school again today, as the number of pupils, as is shown by the inquiry, would be 14 or 15.

"These remarks conclude the report. I expect however, by January 1st 1989 at the latest, information regarding the measures taken by the school board and the County Board of Education – now that they have been reminded of their statutory obligations – regarding the future schooling of the children of Drevdagen. If the authorities cannot provide satisfactory information, the case can be reopened on the initiative of the Parliamentary Ombudsman."

When the school authorities had accounted for the measures taken as a result of the Parliamentary Ombudsman's first judgment, the Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, undertook, on his own initiative, further examination of their actions. This resulted in an interim adjudication, in which the Parliamentary Ombudsman made the following observations, among others: "The authorities have not managed to find a solution to the dispute. Therefore, a considerable number of children of school age are *de facto* excluded from any forms of schooling under the supervision of the school authorities responsible. This implies disregard of a fundamental principle of the Education Act concerning the right of every child of school age to schooling within the state school system, or to corresponding schooling which has been approved by the appropriate school authorities (Chapter 3, section 1, paragraph 2, of the Education Act). Indeed one of the primary aims of the Education Act is to guarantee all children a good basic education. The statutory regulations have come into being primarily in the interest of children. Against this background the present state of affairs, as revealed in the replies of the school board and the County Board of Education, is unacceptable.

"The school board's room for manoeuvre has been limited as it has not succeeded in reaching a solution in agreement with the parents.

"As the school board considers that it has used every recourse open to it, it would appear that the action taken in referring the case once again to the County Board of Education and its more extensive powers is a satisfactory one. I note that in its decision the school board stated explicitly that they

assume that the County Board of Education will take advantage of all the possibilities afforded by current school regulations and the Education Act.

"The County Board of Education has chosen, on the basis of the enactments in Chapter 3, section 16 of the Education Act to resort to coercive measures (fines) to impel the parents to send their children to the school to which they were assigned in Idre. I note, however, that the decision has not had the intended effect, and that in their written appeal – which I have requisitioned from the Administrative Court of Appeal – the parents declared that they did not intend to obey the injunctions in the future either, which, according to the parents, the County Board of Education was aware of when the decision was made.

.....

"There is therefore a tangible risk that the course of action chosen by the County Board of Education will produce no result at all, or at least only in the very distant future. In the worst case, a scenario can be envisaged with long drawn out litigation, dealing one by one with the current fines, the decision to impose the fines, decisions on new, increased fines, the imposition of these fines, new coercive measures, and so on.

"In my adjudication of September 12th 1988 I stated that I expected that the authorities would take the measures which would result in the children in Drevdagen of school age receiving the schooling prescribed by the Education Act. As this has not been achieved, and does not even appear to be in sight, as a result of the actions of the authorities, judicial review of the County Board of Education's handling of the case must focus on the board's interpretation and application of the enactments in the second paragraph of section 1 of Chapter 2 of the Ordinance on the Compulsory Comprehensive School. This provides that the County Board of Education, without being bound by the decision of a local authority as to the number of its comprehensive schools, may, should it find special reasons, direct that a school should be opened from the beginning of the school year following. The right of the local authorities to decide themselves on the organisation of their school systems is therefore hedged with certain limitations. The state supervisory agency can, if special grounds are considered to exist, correct the decision of a local authority, even though it may have been made in the most democratic of ways. The County Board of Education's power in this regard is linked to its obligation, as a supervisory agency, to make sure, among other things, that the aims and directives laid down by parliament and the government for the educational system are achieved within its terms of references and to ensure the expedient planning of the school system. In other words the County Board of Education shares responsibility with the local authorities in its county for ensuring that children of school age are given the prescribed schooling within the framework of a school system planned to fulfil its purpose (or corresponding schooling in some other form supervised by the school authorities). If the board consider that this demand cannot be met by the system of schools laid down by a local authority, it has, in accordance with the second paragraph of section 1 of Chapter 2 of the Ordinance on the Compulsory Comprehensive School, the right to impose a change in this system.

.....

"I, for my part, consider that five and half years of failure to find within the school system established by a local authority a permanent guarantee that the children will *de facto* receive their lawful schooling constitutes sufficient grounds for seeking a solution by imposing an alteration of this system in the way permitted by the prescriptions in the second paragraph of section 1 of Chapter 2 of the Ordinance on the Compulsory Comprehensive School. As this regulation is, by its very nature, an exceptional rule, which empowers the state supervisory agency to modify, in order to achieve its legal obligations, decisions which are normally made by the local authority in the first instance, the fact that there is no support from the local authority for a measure contemplated need not prevent application of the regulation. That such a directive would be "against the local authority's will" is implicit in the formulation of the regulation – in this case decided on by the government.

"I find it surprising that the County Board of Education, without giving any further account of its deliberations, apparently entertains such a limited interpretation of the concept of special reasons that it has deprived itself of this possibility of ensuring schooling for the children by taking action on the basis of Chapter 2 section 1 of the Ordinance on the Compulsory Comprehensive School. The statement by the County Board of Education – with no discussion of the alternative solutions – that the school system devised by the local authority is the most expedient one, is also likely to give rise to some consternation, in view of the consequences, which this case has dealt with.

.....

"In conclusion the situation now, five months after my adjudication on September 12th. 1988, is

that the regulations of the Education Act on compulsory school attendance are still not being complied with,

that the situation has further deteriorated, as the children do not now in fact seem to be receiving adequate schooling – in place of the system prescribed by law,

that the County Board of Education has tried without success to invoke the penalty of fines, and that there is no positive outcome of this measure in sight,

and that the County Board of Education has not given any satisfactory explanation of its unwillingness to try alternative solutions.

"In such a context I cannot be content merely to point to the shortcomings of the County Board of Education in the case. According to section 1 of the law (1986:765) with instructions for parliament's ombudsmen, the Parliamentary Ombudsman is to oversee that those who serve the public abide by the laws and other regulations and fulfil their obligations in other respects. The County Board of Education cannot in my opinion be regarded as fulfilling its obligations, if in the situation which has arisen it passively allows time to elapse without the children of Drevdagen getting their lawful schooling. As has been shown, not all the possibilities of action open to the supervisory agency have been explored and tested seriously. I

am not therefore closing this case, initiated in this office, but await the measure taken by the County Board of Education as a result of this interim adjudication. I expect the County Board of Education, therefore, with regard to what is stated here, rather to intensify its efforts to solve the dispute and to keep me informed of the results achieved. I intend to make a final adjudication in the case on May 1st 1989 at the latest. In choosing this date I have taken into consideration, *inter alia*, the fact that during the spring the County Board of Education has to decide on the allocation of government grants in the form of basic grants to the different schools in the local authority. If the County Board of Education is not able to report before this date a solution which means that the children of school age in Drevdagen receive lawful schooling from, at the latest, the autumn term of 1989, I will also finally make a ruling on the question of responsibility for what has happened and on the other measures which can be adopted."

After an extension of the date of the Parliamentary Ombudsman's final adjudication in the case, a solution was proffered by the County Board of Education on May 25th 1989. This was based on an agreement between the parents, the school board, the County Board of Education and the government. The County Board of Education presented its solution as follows:

"The County Board of Education has been awaiting the decision of the government in this case.

"The government has today decided, in view of the extremely unusual circumstances which exist in this case, to contribute to a solution of the dispute by giving the government grant requested for each school year between 1989/90 and 1992/93 for the cost of the schooling which the parents have undertaken responsibility for.

"The parents are expected to send immediately to the school board of Älvdalen an application that the children in Drevdagen be allowed to complete their compulsory education "in some other form" in accordance with Chapter 10, section 4.

"In view of the positive standpoint taken previously by the school board to similar applications from the parents in Drevdagen, it is obvious that this application will be granted.

"Therefore the children of school age in Drevdagen will be given lawful schooling from the beginning of the 1989/90 school year.

"The special grant allowed by the government will correspond to the cost of a teacher's salary and certain additional costs."

The school board granted the application of the parents for permission for the children to complete their compulsory schooling in some other form than attendance at the ordinary comprehensive school. Thereupon the Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, concluded the case with the following statement:

"The decision of the government on May 25th 1989 on a special state grant, the decision of the same date by the County Board of Education and the decision of the school board of June 1 1989, have finally created the conditions required for the children of school age in Drevdagen to complete their schooling up to the age of 13 in an organised lawful way. From

the beginning of the autumn term of 1989, therefore, there will no longer be a situation in which binding prescriptions in the Education Act and Ordinance on the Compulsory Comprehensive School will be disregarded in Drevdagen. At the same time as I note with satisfaction that the long-standing dispute has been brought to an end in this way, my previous criticism of the authorities responsible for their handling of the issue still stands. In that a solution has now been reached which is satisfactory from a legal point of view, I do not consider there is reason to take any further action."

2. Criticism of the headmaster of an upper-secondary school who without constitutional basis and the agreement of the employee "relieved" a teacher from the teaching his post entailed. Negligent exercise of public authority in accordance with Chapter 20, section 1 of the criminal code?

The headmaster (K) of an upper secondary school informed a senior teacher with a permanent post in the school (M) by letter that he had been relieved from the teaching duties his post entailed during the spring term until further notice. M received the letter three weeks before the date on which he planned to return to work after illness.

As the basis of his action K referred mainly to complaints from pupils suggesting serious deficiencies in M's way of dealing with and responding to some of his pupils. K maintained that as headmaster he could not take the responsibility of allowing M to resume his teaching without having had discussions with M in which he would receive guarantees that the pupils would be treated as the syllabus expected.

M for his part maintained that there were no grounds for the accusations against him, and that he was being persecuted by those running the school. M, who was not a member of the teachers' union, requested that the Parliamentary Ombudsman should review K's actions in the matter, and in particular the question of whether they were compatible with the regulations in the labour legislation in force.

The Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, established, after an initial inquiry, that there was reason to believe that a crime according to Chapter 20, section 1 of the criminal code (malfeasance or the negligent exercise of public authority) had been committed. The Parliamentary Ombudsman decided therefore to start a preliminary investigation. This inquiry was entrusted to a regional prosecutor, and not only were K and M questioned, but so were four other witnesses (the chairman and another member of the school board and two senior officials in the education department).

After having examined the facts brought to light in the preliminary investigation, the points made by the Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, in his adjudication can be summarised as follows:

"The complainant has raised the question of whether the procedure followed by the headmaster is in accordance with accepted practice and the norms that an employer should obey in his relationships with his employees.

"K would appear to claim that he had a legal right to relieve the complainant from his teaching against his will, and in this respect he refers to the obligations of a headmaster according to the Education Act and the Ordinance on the Upper Secondary School and what is said there on the allocation of a teacher's hours to different classes. In addition K supports his action by citing his responsibility as headmaster to make sure that pupils suffered nothing detrimental, and the serious complaints he had received from some pupils. He appears to consider the situation so grave that the decision to cancel the teaching assigned was justified by facts. During the preliminary investigation K has also cited a headmaster's general responsibility for the running of his school to support his actions.

"The school board, for its part, acknowledges that headmaster's actions in this matter ran counter to the labour legislation in force. In spite of this, the majority of the school board seem to consider that the headmaster's actions can be defended. The justification for this is mainly in his responsibility as headmaster to ensure that the intentions of the syllabus are achieved.

"I for my part consider it evident that K through his decision exceeded his legal powers.

.....

"The extremely summary investigation which preceded K's decision, in which the complainant was not even questioned or given the opportunity to answer and comment on the complaints which had been made by pupils, deviated markedly from the lawful standard for an inquiry in a disciplinary matter. The decision that was made was nevertheless as far-reaching for the employee affected as any of the penalties which could have come into question (a warning or a deduction from salary), if his alleged professional misdemeanours had been examined by means of the procedures enjoined for disciplinary issues. Therefore, in making a decision which for the complainant was very far-reaching and obviously negative, which was beyond the scope of his legal powers as a headmaster, and which was based on one-sided and incomplete information, K has jeopardised the complainant's rights at law according to the labour legislation in force. For this reason I take a very serious view of what has occurred.

.....

"My criticism is not of the fact that the headmaster took action when he was convinced that certain of M's pupils had been treated badly. My criticism is, instead, of the action K chose to take.

.....

"It has been shown that K in his decision of March 11th 1988 to relieve M of teaching during the spring term until further notice – experienced by M as a suspension – in his exercise of public authority exceeded his legal powers. The preliminary inquiry was carried out to ascertain whether K could, because of his deeds and his actions, then reasonably be suspected of malfeasance or alternatively the negligent exercise of public authority according to Chapter 20, section 1 of the criminal code.

"I consider that it has been shown convincingly that K in exceeding his authority has disregarded what his exercise of power entails as a result of

the laws and ordinances in force, and that through this M has been occasioned not inconsiderable injury. No circumstances have been revealed which support the suspicion that K acted wilfully, and therefore the crime cannot be regarded as malfeasance in the meaning of the criminal code. I consider it on the other hand to have been demonstrated without doubt that K acted negligently."

After accounting for a number of circumstances revealed during the investigation which were significant in assessing whether K's negligence should be regarded as gross, the Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, made the following statement: "On overall consideration I do not find that K's negligence is to be regarded as having been gross. In these circumstances there can remain no suspicion that K is guilty of negligent exercise of public authority, according to chapter 20, section 1 of the criminal code. I have therefore decided to terminate the preliminary inquiry. In spite of this, however, I remain, as is shown by what has been stated earlier, extremely critical of K's method of solving a difficult problem, with which he was confronted in his capacity as the headmaster of a school.

"What has come to light during the investigation – particularly in the preliminary investigation carried out by the prosecutor – also gives grounds for paying attention to the way in which the school board and the education department dealt with the case, mainly to the passivity shown by these bodies.

.....

"I consider it extremely difficult to understand the failure of the school board and the education department to intervene with advice and support for K and with measures to reduce the detrimental effects of the inadequate treatment of the case by the headmaster. The school board and the education department cannot avoid severe criticism for their passivity.

The Church of Sweden

1. Automatic membership of the Church of Sweden on the acquisition of Swedish citizenship?

Anyone who acquires Swedish citizenship and who does not belong to the Church of Sweden shall, according to § 9 of the Freedom of Religion Act (1951:680), without further application be considered a member of the church, if he confesses the Lutheran faith. In order to avoid this consequence of becoming a Swedish citizen he must notify the vicar of the parish in which he is registered that he does not want to become a member of the church. If, when applying for Swedish citizenship, an applicant states that he confesses the Lutheran faith, the authority conferring citizenship (as a rule the Swedish Immigration Board) must according to § 9 of the Swedish Citizenship Act (1969:235) *ex officio* pass this information on to the relevant parish office, and the new Swedish citizen will therefore automatically become a member of the Church of Sweden, if he takes no action in the matter.

A former citizen of Denmark, who, in connection with his application for Swedish citizenship in 1976, ticked a box on the application form to show that he was a Lutheran, did not discover before 1985 that when he was granted Swedish citizenship in 1977 he also became a member of the Church of Sweden. In a protest to the Parliamentary Ombudsman he attacked the system which he regarded as "an abuse of power which is incompatible with the right of the individual to make his own decisions".

The Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, began his adjudication by establishing that the application form in use in 1977 did not contain the information that ticking the box for "member of the Lutheran faith" also meant that in being granted Swedish citizenship the applicant would become as well a member of the Church of Sweden as a result of the Immigration Board's notification of the parish office in accordance with § 9 of the Swedish Citizenship Act. Some explanatory text had admittedly been added to more recent application forms, but, according to the information given to the Parliamentary Ombudsman by the Immigration Board misunderstandings still arose on that point. There were even cases of non-European immigrants ticking the box for membership of the Lutheran faith even though it was quite evident that they belonged to another religion. The Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, felt therefore that it was not enough to attempt to clarify what ticking the box meant by providing more information. He considered the regulations themselves to be unsatisfactory and therefore he made the following observations:

"What has come to light in this inquiry gives me reason to wonder if the legislation should not be modified to avoid the consequences that follow automatically from § 9 of the Swedish Citizenship Act and which have turned out to have the effect that new Swedish citizens become members of the Church of Sweden against their own volition. Instead of – as now – requiring anyone who wants to avoid this automatic effect, who does not want to become a member of the church, to take the positive step of notifying the vicar, such positive action should be required of those who do in fact want to become members. The form used for application for Swedish citizenship can be altered without difficulty to include an application to become a member of the Church of Sweden as well."

After having made a comparison with the regulations in § 11 of the Freedom of Religion Act – which demands that an application to leave the Church of Sweden either be made by a visit in person to the appropriate vicar or in a signed application attested by two witnesses – the Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, concluded the case as follows:

"Leaving the Church of Sweden demands, therefore, a certain degree of exertion on the part of the applicant. In my opinion a similar demonstration of independent volition should be needed by those who desire, in connection with the acquisition of Swedish citizenship, to become members of the church. Membership should, in other words, be based on a written application, and an explanatory application form should be devised for this. A system of this kind would give applicants greater insight

and awareness of what membership of the Church of Sweden entails in reality.”

The adjudication was forwarded to the Ministry of Justice, the Swedish Immigration Board and the governing body of the Church of Sweden.

2. The clergy's obligation to maintain professional secrecy

In a case which was undertaken by the Parliamentary Ombudsman as a result of complaints about a woman clergyman in the Church of Sweden, one of the questions which arose was the extent of the professional secrecy of the clergy and whether by resigning office the clergyman could divest herself of the obligation to preserve confidentiality about something which came to her knowledge while a clergyman. The background to the case was that the clergyman was alleged to have revealed to an outsider what had happened while she was assisting, at his request, a well-known writer to acquire hospital treatment after he had become acutely ill. These allegations, in which the clergyman was not named, were made by this writer in a book which was published in extracts in an evening paper, and afterwards she had made certain statements in the press and on television concerning the implications of the professional secrecy of the clergy.

The Parliamentary Ombudsman, Mr Ragnemalm, began by pointing out that according to the law on this matter (1979:926) the professional secrecy of the clergy of the Church of Sweden applies to anyone who has been ordained in the Church of Sweden, irrespective of whether he or she holds a living or not. The Parliamentary Ombudsman continued: "The professional secrecy of the clergy is absolute. It cannot be made the subject of conditions, and therefore there can arise no situation in which a clergyman can maintain that professional secrecy no longer applies. A clergyman cannot, by resigning his post, divest himself of professional secrecy with regard to anything which has come to his or her knowledge either during confession or the exercise of his or her pastoral care."

After having come to the conclusion that the conversation with the writer did not take place in such a way or on such terms that the regulations governing the professional secrecy of the clergy could be applied to this case, the Parliamentary Ombudsman quoted with approval a letter which the diocese had sent to its clergy in connection with what had taken place. In the letter, it was pointed out how important it was for the clergy to make it clear in doubtful cases for those talking to them where the boundary lay between conversations safeguarded by professional secrecy and other types of conversation and information. If as a result of exercising pastoral care, the clergyman was asked to make some contact or take some action, it was of the greatest importance that anonymity should be respected as far as possible, and that both parties were in complete agreement that the undertaking was separate from the discussion covered by the professional secrecy of the clergy.