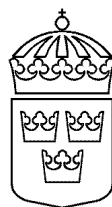


Redogörelse

1996/97:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse



1996/97
JO1

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Gotab, Stockholm 1996

Innehåll

Skrivelse till riksdagen	13
--------------------------------	----

Allmänna domstolar m.m

En domare har dömts för tjänstefel för att ha beslutat om häktning trots att lagliga förutsättningar för häktning inte förelåg (1721-1994).....	31
Ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsdomstol och vid huvudförhandling i tvistemål (1550-1993)	40
Kritik mot åklagarens och tingsrättens handläggning av bl.a. ett enskilt anspråk och ett beslag sedan åtalet lagts ned (1411-1994).....	44

Åklagar- och polisväsendena

Skyldigheten för åklagare att överlämna anmälningar om brott i tjänsten av domare till Riksåklagaren (1571-1994, 2357-1994, 2473-1994).....	54
Beslut att anhålla ungdomar under arton år för grov stöld och stöld har med hänsyn till deras ålder och den förväntade påföljden inte ansetts rättsenliga (1813-1994 m.fl., 2931-1994, 4360-1995).....	56
Åklagarens skyldigheter när domstolen fattat ett olagligt häktningsbeslut (517-1995)	57
Kritik mot en åklagare som upprätthållit restriktioner avseende en häktad persons kontakter med omvärlden efter det att den muntliga bevisningen tagits upp vid huvudförhandlingen i tingsrätten (2663-1995)	62
Underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte (3258-1994).....	64
Formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör (4276-1994)	72
När förhör protokollförs genom upptagning på band skall upptagningen skrivas ut (4579-1993)	75
När en s.k. mellanrapport tas ur en taxibils taxameter och omhändertas på grund av misstanke om brott skall beslagsprotokoll upprättas (3300-1994).....	84
En 15-årig elev har av uniformerad polispersonal hämtats i skolan för förhör i en brottsundersökning (202-1995).....	86
Laglig grund föreligger inte för polisen att anvisa marschväg för en demonstration för vilken tillstånd inte söktes (4400-1994).....	89

En polismyndighet har – på uppdrag av en enskild person – genomfört ett delgivningsuppdrag med anlitan- de av polisman. Förfarandet strider mot bestämmelsen i 25 § andra stycket delgivningslagen (2060-1994).....	98
Polismyndighets möjlighet att ompröva ett av myndigheten fattat beslut i ett parkeringsärende (800-1995).....	100
Kritik mot en polismans åtgärder vid ett ingripande mot en fordonsförare som förnekade hastighetsöverträdelse (2194- 1994)	103

Kriminalvård

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för generella begräns- ningar av möjligheter till studier för intagna som skall utvi- sas efter avtjänat straff (4588-1994).....	107
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för ett avtal med intagna om narkotikafri anstalt (3794-1994).....	109
Fråga om krav på kontrakt som villkor för intagens i krimi- nalvårdsanstalt rätt att träna i anstaltens gym (4552-1994)	110
Fråga om en kriminalvårdsanstalts möjlighet att ändra ett för en intagen gynnande beslut (4700-1994).....	114
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för en otillåten besitt- ningsrubbnings (2346-1995).....	118

Exekutiva ärenden

I samband med att ett mål om betalningsföreläggande i be- stridd del överlämnades till tingsrätt borde kronofogde- myndigheten ha översänt även en utskrift av ett i målet meddelat utslag (4148-1994).....	121
Kronofogdemyndighet borde ha underrättat tredje man, som bodde på svarandens fastighet, om förestående avhys- ning (3248-1994).....	122
En på JO:s initiativ upptagen fråga om anstånd med för- säljning av fast egendom (1925-1995)	124
Konkursförvaltare har underlåtit att meddela beslut i fråga om lönegaranti trots att anspråk på betalning framställts (2270-1995).....	127
Konkursförvaltare som avslagit en begäran om betalning ur den statliga lönegarantin har ansetts skyldig att på begäran meddela nytt beslut i frågan (4645-1994).....	130

Förvaltningsdomstolar

Fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål rörande om- händertagande av en tonårsflicka enligt LVU (2783-1995).....	135
På JO:s initiativ upptagen fråga om mål vid länsrätt om ut- dömande av vite skall handläggas med förtur (2101-1995).....	139

Central statsförvaltning

Uttalande angående statlig myndighets skyldighet att skyndsamt expediera beslut (4822-1995)	143
Fråga om universitet ägt vägra att i enlighet med enskild persons önskemål interndistribuera reklampost. Tillika frågor om universitetet haft rätt att ta ut en avgift vid de tillfällena en sådan intern distribution skett samt om universitetets rätt att återsända handlingar (413-1994)	144
Fråga om Allmänna reklamationsnämnden i samband med att ett ärende avgörs bör informera parterna om möjligheten att inom en viss tid begära omprövning av beslutet, m.m. (308-1995).....	148
Fråga om hur Patent- och registreringsverket (PRV) uppfyller sina skyldigheter som registeransvarig enligt datalagen (1973:289) när en person som är registrerad som styrelseledamot i ett företag anmäler att uppgiften är oriktig (2237-1994).....	150
Valinformation till utlandssvenskar m.m. (3501-1994, 3643-1994, 3914-1994, 3565-1995).....	153

Länsförvaltning

Fråga om hur en länsstyrelse bör förfara när den som genom ett preliminärt beslut beviljats regionalpolitiskt stöd meddelar att han inte har för avsikt att utnyttja det beviljade stödet (3272-1995).....	166
--	-----

Utlänningsärenden

Kritik mot Utlänningsnämnden för det sätt på vilket ett beslut expedierats (2375-1995)	168
En polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning (4643-1994)	170
Fråga bl.a. om Polismyndighetens i Kalmar län rutiner för diarieföring med avseende på ett ärende rörande verkstäligheten av ett avvisningsbeslut (2097-1995)	177
Med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd har Statens invandrarverk återkallat sökandens visering med stöd av 2 kap. 10 § utlänningslagen (1989:529); bl.a. fråga om Invandrarverkets skyldighet att kommunicera vissa uppgifter i en promemoria upprättad av polismyndighet, då uppgifterna i fråga lagts till grund för återkallelse av viseringen (3064-1995).....	179
Fråga om lagligheten och lämpligheten av Statens invandrarverks rutiner att i samband med sortering av post till boende på flyktingförläggningar göra vissa observationer och vidta vissa åtgärder (kopiering) med avseende på försändelserna (4494-1995).....	184

Försvaret

Fråga om befattningshavare hos försvarsmakten vidtagit åtgärder som ett otillbörligt påtryckningsmedel mot annan befattningshavare för att denne skulle upphöra med viss kritik mot myndigheter inom försvarsmakten m.m. Även fråga om Sjukvårdsstyrelsen hindrats av myndigheten Chefen för flygvapnet i sin tillsyn över hälso- och sjukvården m.m. (2907-1994).....	191
Kritik mot ett värnpliktskontor och Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd för bristfälliga motiveringar av avslagsbeslut (4340-1994).....	209
Fråga om den rättsliga grunden för åtgärder som vidtagits vid ett militärt förband med anledning av att ett vapen försvunnit (301-1995)	212

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Fråga om kommunikation med den skattskyldige i visst fall kunnat underlåtas. Även fråga om dröjsmål med omprövning av ett överklagat beslut (1719-1995).....	218
Fråga om behörig företrädare för dödsbo vid avlämnande av deklaration samt vid överklagande av taxering (1367-1994)	221
Skattemyndighet har, i avsaknad av självdeklaration, beslutat om skönstaxering samt påfört den skattskyldige skattetillegg. Fråga om myndighetens skyldighet att utan särskilt yrkande ompröva beslutet om skattetillegg sedan deklaration ingivits (231-1995).....	232
Fråga om lämpligheten av att en skattemyndighet, för att råda bot på brister i kommunikeringen, har undanröjt ett beslut om höjning av taxering. Skattemyndigheten har där efter genom omprövning åter beslutat höja taxeringen (4662-1994).....	237
Tjänsteman som handlagt ärende om fastighetstaxering har ansetts kunna lämna uppgifter av betydelse för folkbokföringen till tjänsteman som handlägger sådana frågor. Även fråga om besiktning av fastighet och kommunikation (1487-1994).....	241

Tullväsendet

Fråga om förutsättningarna för kroppsvisitation av resande vid passage av EU:s inre gräns m.m. (798-1995).....	245
--	-----

Socialtjänst*Socialtjänstlagen (Sol)*

Fråga om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen kan beviljas en sjuårig flicka mot vårdnadshavarens vilja (200-1995)	252
--	-----

Frågor om socialnämnds skyldighet att meddela beslut i ett biståndsärende och vilka krav som i förekommande fall bör ställas på utformningen av beslutet (449-1995).....	253
Socialnämnds skyldighet att verkställa en dom angående bistånd enligt 6 § SoL (3157-1995).....	254

En kommunalnämnd anmälde till polisen att en far eventuellt förgripit sig sexuellt mot sin elvaåriga dotter. Polisen upplyste därefter kommunalförvaltningen om att uppgifterna i polisanmälan behövde kompletteras. Fråga bl.a. om en tjänsteman vid kommunalförvaltningen ägt att, utan samråd med vårdnadshavarna, höra flickan i skolan för att kunna komplettera nämnda polisanmälan (2501-1994).....	258
--	-----

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Socialnämndens handläggning av ett ärende rörande misstänkt barnmisshandel; fråga om socialnämnden borde ha omhändertagit barnet enligt 6 § LVU (2130-1994, 2322-1994)	262
Tillämpning av lagen (1989:152) om underrättelseskylldighet m.m. när utläningar är berövade friheten. Fråga om ett omhändertagande enligt 6 § LVU utgör ett sådant frihetsberövande som avses i lagen (5096-1995)	267
En förskola anmälde enligt 71 § SoL till socialnämnden att det fanns skäl misstänka att en far förgripit sig sexuellt mot sin dotter. Kritik har riktats mot föreståndaren vid förskolan för brister i anmälan. Även bl.a. fråga om det förelåg skäl för ett ingripande enligt 6 § LVU, brister i socialnämndens utredning m.m. (407-1994).....	268
Socialnämnds möjlighet att återkalla ett pass för ett barn som omhändertagits enligt 6 § LVU (2902-1994).....	284
Fråga om en umgängesberättigad förälders rätt till insyn i ett barnvårdsärende (3190-1994).....	287

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

Socialnämnds skyldighet att söka efter en missbrukare som avvikit från ett s.k. LVM-hem (310-1995)	292
--	-----

Handläggning

En tjänsteman vid en socialförvaltning hjälpte en klient att upprätta en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN. Kritik mot att anmälan upprättats på socialförvaltningens brevpapper och undertecknats av tjänstemannen (4983-1995)	294
Handläggningen av ett biståndsärende; fråga om en socialförvaltnings val av adress vid användande av s.k. förenklad delgivning (320-1996).....	295

Fråga om skyldighet för socialnämnden att kommunicera ett s.k. snabbytrande enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken (4414-1995)	296
Handläggningen av ett överklagande när det överklagade beslutet förkommit hos socialförvaltningen (2359-1995).....	298

Hälso- och sjukvård

Fråga om patients rätt att fritt disponera egna medel på patientkonto (723-1995).....	301
Fråga huruvida vissa åtgärder som vidtagits av sjukvårdspersonal utgjort otillåten telefonavlyssning samt censurering av en patients post (1090-1995)	302
Handläggningen av ett tillsynsärende. Fråga om Socialstyrelsens skyldighet att utreda och kommunicera ett ärende innan anmälan sker till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) (2263-1995).....	307

Socialförsäkring

Fråga om försäkringskassa i visst fall borde ha tagit initiativ till en ansökan om sjukbidrag (2556-1995).....	312
Försäkringskassa har inte berett försäkrad tillfälle att lämna uppgifter muntligen, trots begäran därom. Även fråga om ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående upphävande av ett omprövningsbeslut (2238-1994, 4010-1994).....	314
Försäkringskassa har som svar på en begäran om anstånd med yttrande i ett ärende anfört att ett sådant yttrande saknar betydelse för ärendets avgörande (1535-1995).....	319
Försäkringskassa har kritiserats för att den kommunicerat en föredragningspromemoria med den försäkrade per telefon (2565-1994).....	322
En försäkringskassa har inte tillmötesgått en försäkrads önskemål om makes närvaro vid ett möte angående rehabilitering. Dessutom fråga om fattande av två skilda beslut i samma ärende (4020-1994)	323
Bristande överensstämmelse mellan ett av försäkringskassans tjänstemän fattat beslut och utsänt beslutsmeddelande. Även fråga om bristande motivering (3649-1994)	326
Försäkringskassa har kritiserats för att den föranstaltat om kompletterande utredning inför en omprövning med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (3633-1995).....	327
Fråga i ett ärende om förtidspension om formerna för lämnande av utredningsuppdrag samt för utredningens bedrivande m.m. (508-1994)	329
Försäkringskassa har kritiserats för att den avvaktat med att räkna om pension till dess att en av länsrätt meddelad dom vunnit laga kraft (1070-1995).....	334

Försäkringskassa har utbetalat pension utan att inhämta samtycke från en för den försäkrade utsedd förvaltare (1128-1995).....	336
--	-----

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Fråga om ett föreläggande enligt 43 § miljöskyddslagen att lämna upplysningar kan utformas som en skyldighet för företagaren att förete en viss handling (404-1996)	338
Vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprovning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen (4340-1995).....	340
Brister i en länsstyrelses handläggning av ärenden avseende förprovning av djurstallar (4374-1993)	347
Handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot förvaltningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer (4341-1995).....	356
Fråga om i efterhand lämnad dispens från djurskyddslagens krav på att nötkreatur sommartid skall hållas på bete (2595-1995)	361

Utbildnings- och kultursektorn

Åtal mot en lärare för misshandel samt kritik mot skolledning och skolförvaltning för uteblivna stödinsatser m.m. (3810-1994).....	364
Kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp (2050-1995).....	372
Avstängning av en elev inom grundskolan (2777-1995)	378
Fråga om rätt för föräldrar och journalister att komma in i en skola för att samtala med eleverna i en klass. Tillika fråga om skolan skall ta hänsyn till vårdnadshavarnas inställning, innan den tillåter att elever i tioårsåldern intervjuas av en journalist i skolan (809-1995).....	381
Kritik mot skolpersonal för agerande i en vårdnadstvist (4130-1994).....	384
Rutinerna vid en barn- och utbildningsnämnds handläggning av ansökningar om antagning till gymnasieutbildning (gymnasial vuxenutbildning) i annan kommun; framställning till regeringen med förslag till översyn av viss reglering i skollagen (1985:1100) (2570-1994)	386
Fråga om kommuniseringskyldighet vid provning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet (2258-1994)	394

Kommunikationsväsendet

Fråga om Vägverkets prövning av när ett återkallat körkort skall återlämnas, m.m. (421-1995)	399
--	-----

Plan- och byggnadsväsendet

Begränsning av myndighets serviceskyldighet med hänsyn till arten av begärd tjänst: en byggnadsinspektör hade, med hänsyn till intresse motsättningar mellan berörda enskilda vilka kunde bli parter i rättegång, inte bort företa en – på byggnadsnämnden icke ankommande – besiktning av ett arbete i en byggnad (3417-1994).....	402
---	-----

Allmänna kommunalärenden

Fråga om personalföreträdares rätt att närvara vid nämndsammanträde (810-1995)	406
--	-----

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Handläggningen av yrkanden om arvode till förvaltare enligt föräldrabalken, bl.a. fråga om skyldigheten att kommunicera arvodesyrkanden med huvudmannen (3285-1994)	409
Kritik mot en överförmyndare för brister i tillsynen över en god mans förvaltning (3653-1995)	412
Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till kapitalplacering (2549-1995).....	418
Initiativvärende om överförmyndares skyldighet att lämna över slutredovisning då godmanskap upphört (530-1996)	423
Initiativvärende om kanslichefs vid överförmyndarnämnd uppdrag som god man m.m. (5040-1995).....	425
Initiativvärende om ledamots eller ersättares i överförmyndarnämnd uppdrag som god man eller förvaltare (828-1996)	428

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet*Socialtjänst samt hälso- och sjukvård*

Av chefen för vuxenförvaltningen i Ludvika kommun vidtagen åtgärd att ta bort protestlistor mot ett nytt matsystem i två av kommunens fastigheter inom äldreomsorgen har inte befunnits strida mot 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (1187-1995).....	432
På fråga av en enskild person uppgav en tjänsteman vid en socialförvaltning att avgiften för en kopia av en allmän handling i en socialakt hos förvaltningen var 50 öre per sida. Fråga om förvaltningen kunde ta ut den rätta avgiften, 3 kr per sida (3139-1995).....	434

Fråga om utlämnande av registerbesked samt förteckning över personregister enligt datalagen (1973:289) (4742-1995).....	436
Handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. – Fråga om sekretess mellan myndigheter (4560-1994).....	438
Handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar; bl.a. fråga om registrering av begäran, ansvarig myndighet i fråga om handlingar som arkiverats och tjänstemans åtgärd att på egen hand utesluta vissa handlingar för att begränsa sökandens kostnader (563-1995).....	441
Initiativvarende i anledning av att hemliga handlingar från socialförvaltning med telefax översänts till fel mottagare (1508-1995).....	446
Dröjsmål vid handläggningen av framställan om utfående av allmänna handlingar; bl.a. fråga om underlåtenhet att fatta beslut och att återsända handlingar till kammarrätten (2331-1995).....	449

Meddelarfrihet

Sjukhus har riktat kritik mot en läkare för uttalanden denne gjort rörande en patient; fråga om läkarens meddelar- och yttrandefrihet kränkts (2844-1995).....	454
Fråga om nummerregistrering av inkommande samtal till en myndighet är förenligt med grundlag (4366-1995).....	458

Övriga områden

Kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att meddela beslut med anledning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Även fråga om brev till ledamöter i nämnden utgör allmänna handlingar (1500-1995).....	461
Kritik mot en överförmyndare för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar (4579-1995).....	466
Ifrågasatt brott mot tystnadsplikt (2480-1995).....	469
Fråga om försäkringskassas centralkontor och lokalkontor i sekretesslagens mening är att betrakta som självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra (3159-1994).....	474
Försäkringskassa har inte berett en försäkrad tillfälle att ta del av ett läkarintyg rörande honom (1405-1995).....	477
Försäkringskassa har utlämnat sekretesskyddade uppgifter till utomstående myndighet (4093-1994).....	480
Frågor om förhållandet mellan verksamheten inom Riksarkivets enhet för svensk arkivinformation, SVAR, och dels tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlings offentlighet, dels bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191) (4626-1995).....	484

Länsstyrelses uttag av avgift för kopia av en handling tillhörande bilregistret med tillämpning av annan författning (en kungörelse om kommissionärer) än avgiftsförordningen (1992:191) befundet olagligt (931-1994)	490
Fråga om expediering av allmänna handlingar med A- eller B-post (918-1995)	495
Fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmänna handlingar från ett kommunalt bolag (4159-1995)	497

Bilagor

Instruktion för riksdagens ombudsmän	499
Uttalande rörande JO:s ställning som extraordinärt gransknings- och tillsynsorgan samt i JO:s verksamhet tillämpliga förfaranderegler	505
Personalorganisationen	507
Sakregister	508
Summary in English	548

Till RIKSDAGEN

1996/97:JO1

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 1995 – den 30 juni 1996.

1 Organisationen m.m.

1.1 Ansvarsområdenas avgränsning

Chefsjustitieombudsmannen beslöt den 14 september 1995 efter samråd med övriga justitieombudsmän om en ändring i bilagan till 1 § i arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition. Ändringen, som gäller fr.o.m. den 1 oktober 1995, innebär att tillsynen över ärendegruppen utlänningsärenden flyttats från ansvarsområde 2 till ansvarsområde 3.

(Arbetsordningen finns intagen som bilaga 2 i JO:s ämbetsberättelse 1995/96.)

1.2 Val av ny JO

Riksdagen valde den 22 november 1995 *Rune Lavin* att vara justitieombudsman fr.o.m. den 1 januari 1996 till dess att nytt val har genomförts under fjärde året därefter. Rune Lavin efterträdde *Gunnel Norell Söderblom*, vars andra ämbetsperiod slutade den 31 december 1995 då hon gick i pension. Rune Lavin övertog vid sitt tillträde ansvarsområde 3 enligt arbetsordningen.

1.3 Val av ställföreträdande ombudsman

Riksdagen valde den 8 december 1995 *Gunnel Norell Söderblom* att vara ställföreträdande ombudsman vid JO-ämbetet under tiden den 1 januari 1996 till den 31 december 1997.

1.4 Ställföreträdande ombudsmannens tjänstgöring under en justitieombudsmans sjukledighet

JO Stina Wahlström har varit helt tjänstledig på grund av sjukdom från den 25 mars 1996 till verksamhetsårets slut. Genom beslut av chefsjustitieombudsmannen har *stf ombudsmannen Gunnel Norell Söderblom* varit förordnad att tjänstgöra på heltid fr.o.m. den 26 mars 1996. Norell Söderblom har under denna period tjänstgjort som ombudsman inom ansvarsområde 4 enligt arbetsordningen.

1.5 Framställning rörande vissa ändringar i instruktionen

Chefsjustitieombudsmannen gjorde den 8 mars 1996 efter samråd med övriga justitieombudsmän en framställning till konstitutionsutskottet med förslag till vissa ändringar i instruktionen. Förslagen berör ombudsmännens rätt

enligt 18 § första stycket att överlämna ärenden till annan myndighet för handläggning samt vitesbestämmelsen i 21 § andra stycket. 1996/97:JO1

Framställningen var vid verksamhetsårets slut föremål för behandling inom riksdagen.

1.6 Bilagor

Instruktionen i aktuell lydelse den 1 juli 1996 finns intagen som bilaga 1 i denna ämbetsberättelse.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 3.

I bilaga 2 redovisas vissa JO-uttalanden angående i JO:s verksamhet tillämpliga förfaranderegler m.m.

2 Verksamheten

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

Ingående balans		1 105
Nya ärenden		
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	55	
Klagomål och andra framställningar från enskilda	4 935	
Initiativärenden med anledning av inspektioner	66	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedier m.m.	<u>59</u>	<u>5 115</u>
Summa balanserade och nya ärenden		6 220
Avslutade ärenden		<u>5 159</u>
Utgående balans		1 061

Under perioden nyregistrerades 5 115 ärenden, en ökning med 224 (4,6 %) i förhållande till verksamhetsåret 1994/95. För första gången någonsin var de nya ärendena fler än 5 000. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 125, en minskning med två från föregående verksamhetsår. 55 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen från departementen –, en ökning med 11. Klagomålsärendena uppgick till 4 935, vilket innebär en uppgång med 215 (4,6 %) sedan 1994/95. Den långsiktiga utvecklingen mot allt fler klagomålsärenden har således fortsatt, nu i något snabbare tempo än under de närmast föregående åren.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 5 159, vilket innebär en ökning med 371 eller 7,8 % från föregående års nivå, som var den dittills högsta i ämbetets historia. Av de avslutade ärendena var 4 993 anmälningsärenden, 53 remissärenden och 113 inspektions- eller andra initiativärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 1 061, en minskning från föregående år med 44 (4 %).

Anmälnings- och initiativärenden 1.7.1984 – 30.6.1996

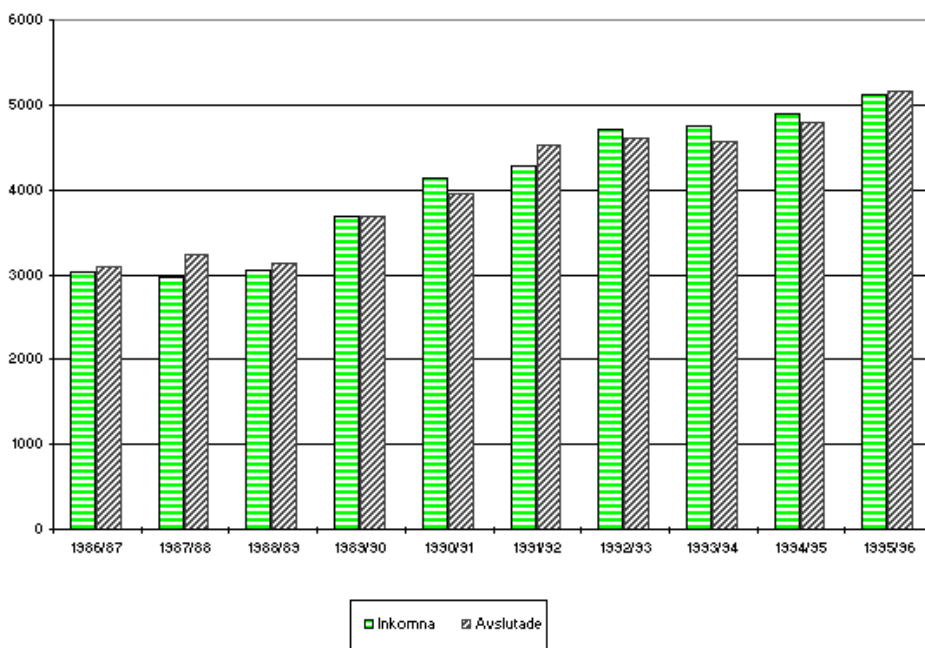
1996/97:JO1

År	Klagoärenden och remisser	Initiativärenden
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
1989/90	3 477	176
1990/91	3 883	260
1991/92	4 076	213
1992/93	4 468	233
1993/94	4 634	107
1994/95	4 764	127
1995/96	4 990	125

Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	346	278	1 173
Augusti	357	430	1 100
September	400	429	1 071
Oktober	483	514	1 040
November	519	433	1 126
December	412	469	1 069
Januari	486	440	1 115
Februari	496	532	1079
Mars	400	406	1 073
April	419	429	1 063
Maj	416	423	1 056
Juni	381	376	1 061
Summa	5 115	5 159	

Ärendeutvecklingen under de senaste 10 åren



Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 1995–30 juni 1996 avgjorda 1996/97:JO1
inspektions- och övriga initiativärendena

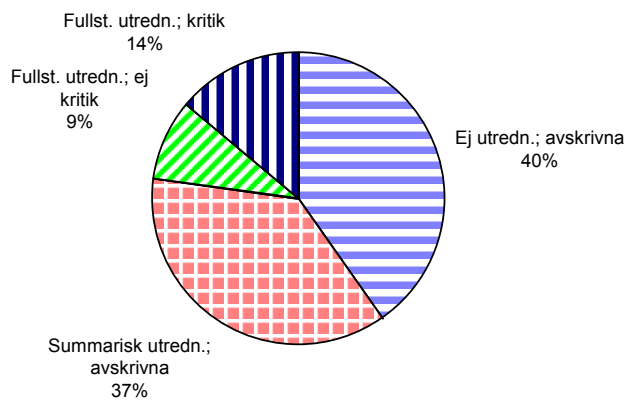
Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller anmälan för disciplinär bestraffning	Förundersökning inledd; nedlagd, ej åtal	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	1	7	-	-	-	8
Åklagarväsendet	1	2	-	-	-	3
Polisväsendet	4	6	-	1	-	11
Försvarsväsendet	-	2	-	-	-	2
Kriminalvård	3	1	-	-	-	4
Socialtjänst	3	13	-	-	-	16
Hälso- och sjukvård	3	2	-	-	-	5
Allmän försäkring	-	3	-	-	-	3
Exekutionsväsendet	2	1	-	-	-	3
Utbildningsväsendet	5	6	-	-	1	12
Taxerings- och uppbördsväsendet	2	3	-	-	-	5
Miljö- och hälso- skydd, djurskydd, m.m.	3	11	-	-	-	14
Plan- och byggnadsvä- sendet	-	1	-	-	-	1
Övriga ärenden vid läns- styrelser samt lotterier och spel	1	3	-	-	-	4
Patent, registrering	-	1	-	-	-	1
Utlänningsärenden	3	1	-	-	-	4
Länsarbetsnämnderna m.m.	-	3	-	-	-	3
Överförmyndarväsendet	1	3	-	-	-	4
Kommunal självstyrelse	1	2	-	-	-	3
Offentlighet, sekretess, yttrandefrihet	2	5	-	-	-	7
Summa ärenden	35	76	-	1	1	113

Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 1995–30 juni 1996 avgjorda 1996/97:JO1
klagoärendena

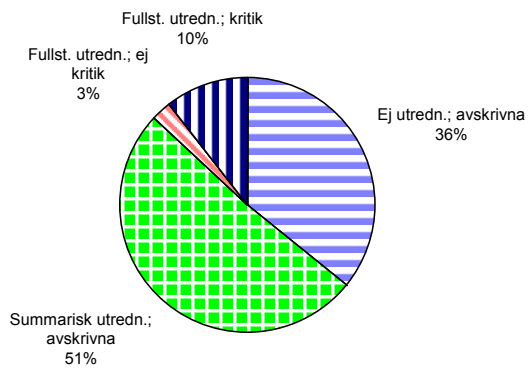
Sakområde	Avvisning eller av- görande utan sär- skild ut- redning	Överläm- nande enligt 18 § instruk- tionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erin- raneller annan kritik	Åtal eller anmälan för disci- plinär åt- gärd	Förunder- sökning inledd; nedlagd utan att åtal väckts; kritik	Summa ärenden
Allmänna domstolar	129	1	167	26	1	-	324
Förvaltningsdomstolar	11	-	21	2	-	-	34
Åklagarväsendet	82	-	152	27	-	-	261
Polisväsendet	195	9	268	50	-	-	522
Försvarsväsendet	12	-	10	4	-	-	26
Kriminalvård	259	3	269	56	-	-	587
Socialtjänst	205	7	412	98	-	-	722
Hälsa- och sjukvård	134	3	107	15	-	-	259
Allmän försäkring	166	1	131	63	-	-	361
Arbetsmarknad m.m.	84	1	45	11	-	-	141
Plan- och bygg- nadsväsendet	34	-	36	14	-	-	84
Exekutionsväsendet	82	-	62	23	-	-	167
Kommunal självstyrelse	66	-	31	14	-	-	111
Väg- och kommu- nikationsväsendet	62	-	33	5	-	-	100
Beskattning och uppbörd, tull m.m.	85	1	88	26	-	-	200
Utbildning och kultur	41	2	70	31	1	-	145
Kyrkoärenden	16	-	4	2	-	-	22
Överförmyndarväsendet	12	-	7	7	-	-	26
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	77	-	86	19	-	-	182
Utlänningsärenden	43	-	57	16	-	-	116
Övriga länsstyrelse- ärenden samt lotte- rier och spel m.m.	20	-	11	6	-	-	37
Tjänstemannaärenden	69	3	17	5	-	-	94
Yttrandefrihet; offent- lighet och sekretess	77	-	97	83	-	-	257
Övrig förvaltning	56	-	34	10	-	-	100
Frågor utom kompe- tensområdet; oklara yrkanden	115	-	-	-	-	-	115
Summa ärenden	2 132	31	2 215	613	2	-	4 993

1996/97:JO1

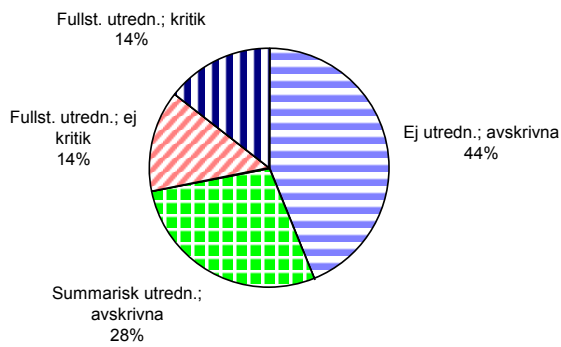
Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet; Totalt 4.992 beslut



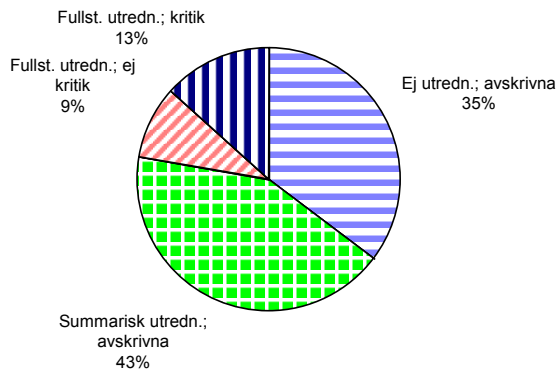
Besluten inom ansvarsområde 1; Totalt 1.173 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet och polisväsendet



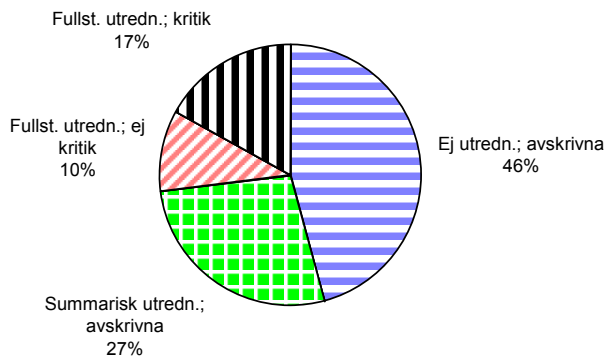
Besluten inom ansvarsområde 2; Totalt 1.487 beslut. Omfattar kriminalvård, skatte- tull- och kronofogdemyndigheter, allmän försäkring, försvaret, överförmyndarväsendet



Besluten inom ansvarsområde 3; Totalt 1.172 beslut. Omfattar socialtjänst, hälso- och sjukvård samt utlänningsärenden



Besluten inom ansvarsområde 4; Totalt 1.160 beslut. Omfattar statlig och kommunal förvaltning som ej ingår i ansvarsområde 1-3



2.2 Besvarande av remisser

1996/97:JO1

Riksdagens ombudsmän har besvarat 49 remisser från olika departement inom regeringskansliet, en remiss från ett riksdagsutskott samt tre remisser från myndigheter:

ChefsJO Eklundh har yttrat sig till

- 1) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1994:151) Grupprättegång
- 2) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1995:52) Godtrosförvärv av stöldgods
- 3) Justitiedepartementet över Domstolsverkets rapport (DV-rapport 1995:2) Häktningssreformen – en förnyad utvärdering av 1988 års reform av reglerna om anhållande och häktning
- 4) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1995:47) Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen
- 5) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1995:66) Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning
- 6) Justitiedepartementet över åklagarväsendets rapport 1995:3 Framtidens åklagarväsende
- 7) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1995:48) Teleoperatörernas skyldigheter vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning
- 8) Justitiedepartementet över en framställning från Riksåklagaren rörande ändring i rättegångsbalken (reglerna om rättelse av strafföreläggande m.m.)
- 9) Justitiedepartementet över departementspromemorian Något om sekretess och polisregister
- 10) Justitiedepartementet över en framställning från Tolk- och översättningsinstitutet vid Stockholms universitet rörande upphävande av förordningen (1977:1256) om tolk för hörsel- och talskadade
- 11) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1995:124) Ett reformerat hovrättsförfarande
- 12) Justitiedepartementet över en promemoria rörande delgivning med aktiebolag
- 13) Justitiedepartementet över rapporten (Ds 1996:1) Effektivare ekobrottsbekämpning
- 14) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1995:136) Rättsväsendets resultat – så kan det redovisas
- 15) Finansdepartementet över promemorian (dnr Fi 94/1532) Justeringar i befogenheterna för Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern m.m.
- 16) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1995:146) Trygghet mot brott – Rollfördelning och samverkan
- 17) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1996:11) Rekrytering och grundutbildning av poliser.

JO Norell Söderblom har yttrat sig till

- 1) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1995:5) Vårdens svåra val
- 2) Socialdepartementet över Statens medicinsketiska råds rapport Assisterad befruktning
- 3) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1995:15) Könshandel

4) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1995:35) Avgifter inom handikappområdet

5) Socialdepartementet över departementspromemorian Besöksinskränkningar på institutioner inom vårdområdet

6) Socialdepartementet över departementspromemorian (Ds 1995:35) Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården

7) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1995:60) Kvinnofrid

8) Arbetsmarknadsdepartementet över betänkandena (SOU 1995:46) Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen, (SOU 1995:55) Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden och (SOU 1995:75) Svensk flyktingpolitik i ett globalt perspektiv.

Stf ombudsmannen Norell Söderblom har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1995:143) Vissa valfrågor

2) Miljödepartementet över betänkandet (SOU 1996:52) Precisering av handelsändamålet i detaljplan.

JO Pennlöv har yttrat sig till

1) Socialdepartementet över rapporten (RFV Anser 1994:7) Vårdersättningsregister – ADB (den del som avser tandvårdersättning)

2) Kommunikationsdepartementet över betänkandet (SOU 1995:82) Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna

3) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1995:53) Effektiviseringar inom den summariska processen

4) Socialdepartementet över RRV:s rapporter (RRV 1995:32) FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen, (RRV 1995:33) Förtidspension – fusk och systembrister samt (RRV 1995:34) Bidragsförskott – effektivitetsrevision av ett statligt stöd till barnfamiljer

5) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1995:91) Ett reformerat straffsystem

6) Justitiedepartementet över en promemoria angående försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll

7) Finansdepartementet över promemorian Förslag till reglering av tullens tillgång till uppgifter om last och passagerare ur transportföretags bokningsregister

8) Försvarsdepartementet över departementspromemorian (Ds 1996:4) Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället

9) Justitiedepartementet över en promemoria (dnr Ju 94/4685) om användning av privata vaktbolag för bevakningsuppdrag inom kriminalvården

10) Kriminalvårdsstyrelsen över ett förslag till ändrade principer för den lokala organisationen inom kriminalvården

11) Finansdepartementet över en skrivelse från Demokratiutvecklingskommittén (C 1995:05) med förslag till lagändring för främjande av hyresgästernas självförvaltning

JO Wahlström har yttrat sig till

- 1) Finansdepartementet över departementspromemorian (Ds 1995:27) Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning
- 2) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1995:42) Några frågor om sekretess
- 3) Civildepartementet över betänkandet (SOU 1995:61) Myndighetsutövning vid medborgarkontor
- 4) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1995:81) Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd
- 5) Svenska kyrkans centralstyrelse över betänkandet (Svenska kyrkans utredningar 1995:4) Prästens tystnadsplikt
- 6) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1995:62) Statliga och kommunala stiftelser – Det allmännas fortsatta inflytande över stiftelser som bildats genom politiska beslut
- 7) Riksarkivet över ett utkast till föreskrifter och allmänna råd och vissa krav vid kommunikation, registrering och övrig hantering av ärendeanknutna handlingar
- 8) Konstitutionsutskottet över ett förslag (1995/96 RFK 2) från arbetsgruppen för utredning om registrering av ledamöters ekonomiska intressen jämte tre motioner (1995/96 K8–K10) samt en inom KU:s kansli upprättad PM.

JO Lavin har yttrat sig till

- 1) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1995:79) Vårdnad, boende, umgänge samt vissa delar av ”Pappagruppens” slutrapport (Ds 1995:2)
- 2) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1995:86) Dokumentation och socialtjänstregister
- 3) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1995:114) Indirekt tobaksreklam
- 4) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1995:95) Hälsodataregister – Vårdregister
- 5) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1995:142) Att röja hinder för samverkan; Egenmakt, Arbetslinjen
- 6) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1995:147) Förbättrad tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonal
- 7) Justitiedepartementet över konventionsutkastet (dnr JU 96/1321) Preliminary Draft Convention on the Protection of Children.

2.3 Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen resp. regeringen

Under verksamhetsåret har *JO Wahlström* – efter samråd med chefsJO – gjort en framställning till regeringen (Utbildningsdepartementet) med stöd av 4 § instruktionen. Framställningen avsåg övervägande rörande viss ändring i skollagen (1985:1100), se s. 386

15 beslut har överlämnats till utskott, departement eller myndigheter:

1996/97:JO1

ChefsJO Eklundh har överlämnat till justitieutskottet och Justitiedepartementet

- 1) ett beslut angående videofilmning av frihetsberövade (dnr 1880-1993)
- 2) ett beslut som rör ett polisingipande mot en folksamling (dnr 4345-1993 och 4383-1993)
- 3) ett beslut angående polisens möjligheter att anvisa marschväg för en demonstration för vilken tillstånd inte hade sökts, se s. 89
- 4) ett beslut angående åklagarmyndigheternas rutiner vid registrering och arkivering av kopior och översättningar av brev från häktade med restriktioner (dnr 4426-1994)
- 5) ett beslut rörande behovet av att föreskriva en skyldighet för domstolarna att genast underrätta den myndighet som ansvarar för förvaringen av en häktad om att det inte längre föreligger något rättens tillstånd till restriktioner (dnr 2283-1995)
samt till Justitiedepartementet
- 6) ett beslut angående polisens genomförande av ett delgivningsuppdrag, se s. 98

JO Norell Söderblom har överlämnat till

Rikspolisstyrelsen ett beslut rörande handläggningen inom en polismyndighet av ett ärende rörande verkställighet av ett beslut om avvisning, bl.a. frågor om brister i myndighetens diarieföring, se s. 177

Stf ombudsmannen Norell Söderblom har överlämnat till

- 1) Jordbruksdepartementet ett beslut med bl.a. vissa iakttagelser avseende föreskrifter, främst i djurskyddslagen (1988:534), om tillsyn från djurskydds- och djurhälsosynpunkt av djurstallar, särskilt frågor om kompetensfördelningen mellan länsstyrelse och vederbörande kommunala myndighet, se s. 340
- 2) Justitiedepartementet ett beslut rörande brister i valinformation till utlandssvenskar m.m., se s. 153
- 3) Justitiedepartementet ett beslut rörande redovisning av personröster vid val till Europaparlamentet (dnr 3589-1995)
- 4) Riksskatteverket ett beslut med bl.a. vissa iakttagelser rörande en valmyndighets rutiner för distribution av valseklar inför ett kommunalval (dnr 3215-1994)
- 5) Datainspektionen ett beslut med vissa iakttagelser rörande en högskolas sammanställning av enkätsvar, vilken kan ha lett till uppkomsten av ett personregister i datalagens (1973:289) mening (dnr 1165-1996)

JO Pennlöv har överlämnat till

Försvarsdepartementet ett beslut rörande bl.a. säkerhetsåtgärder vid en vapentransport samt inom försvarsmakten företagna utredningar i anledning av en vapenstöld (dnr 4641-1994)

JO Wahlström har överlämnat till

Miljödepartementet ett beslut rörande skyldighet att enligt 43 § första stycket miljöskyddslagen (1969:387) på begäran lämna en tillsynsmyndighet

behövliga upplysningar om en anläggning, särskilt frågan huruvida föreskriften innebär en skyldighet för innehavaren av anläggningen att på tillsynsmyndighetens begäran förete vissa av myndigheten bestämda handlingar, se s. 338

JO Lavin har överlämnat till

Socialdepartementet ett beslut rörande bl.a. postkontroll och telefonrestriktioner för patienter som vårdas enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård resp. lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk tvångsvård, se s. 302

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

Under verksamhetsåret har *ChefsJO Eklundh* väckt två åtal:

1) mot en bitr. länspolismästare för tjänstefel (enligt gärningsbeskrivningen genom att i strid med vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § första stycket polisförordningen (1984:730) ha avskrivit en anmälan om tjänstefel mot en polisman i stället för att överlämna den till åklagare; dnr 1-1995)

2) mot en kriminalkommissarie för tjänstefel (enligt gärningsbeskrivningen genom att ha beslutat om husrannsakan trots att lagliga förutsättningar för åtgärden inte förelåg; dnr 443-1995).

Vidare har *JO Wahlström* väckt åtal mot en grundskolelärare för misshandel av två elever i årskurs 3. Den åtalade dömdes den 7 november 1995 av Halmstads tingsrätt till villkorlig dom och dagsböter; domen har vunnit laga kraft. Se s. 364

ChefsJO Eklundh har gjort anmälningar för vidtagande av disciplinär åtgärd till

1) Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd mot en polisassistent för tjänsteförseelse; PAN har beslutat ålägga den anmälda disciplinpåföljd i form av varning; talan mot beslutet har förts hos Arbetsdomstolen (dnr 3850-1994)

2) Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd mot en polisassistent för tjänsteförseelse; PAN har beslutat ålägga den anmälda disciplinpåföljd i form av varning; talan mot beslutet har förts hos Arbetsdomstolen (dnr 4219-1995).

Med stöd av 18 § instruktionen har klagomål i sammanlagt 31 fall lämnats över till annan myndighet för prövning och avgörande. Av dessa överlämnanden har 13 beslutats av *chefsJO Eklundh*, 3 av *JO Norell Söderblom*, 1 av *stf ombudsmannen Norell Söderblom*, 5 av *JO Pennlöv*, 2 av *JO Wahlström* samt 7 av *JO Lavin*.

2.5 Inspektionsverksamheten

ChefsJO Eklundh har inspekterat Södertälje tingsrätt, Göteborgs tingsrätt och Rikskriminalpolisen samt besökt Rikspolisstyrelsens polisbyrå (systemförvaltningen); vidare har *byråchefen Owe Hultin* på *chefsJO Eklundhs* uppdrag inspekterat Polismyndigheten i Stockholms län (parkeringskontoret)

samt Polismyndigheten i Uppsala län (trafikavdelningen). Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 12 dagar.

JO Norell Söderblom har inspekterat Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena, Socialnämnden i Vadstena kommun och Humanistiska myndighetsnämnden i Motala kommun. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 3 dagar.

JO Pennlöv har inspekterat Ostkustens marinkommando, Vaxholms kustartilleriregemente, Norrlands dragonregemente, Skattemyndigheten i Kristianstads län, Kronofogdemyndigheten i Kristianstads län, Kriminalvårdsanstalten Mariefred, Kriminalvårdsanstalten Norrtälje, Kriminalvårdsanstalten Kalmar, Kristianstads läns allmänna försäkringskassa, Västmanlands läns allmänna försäkringskassa, Överförmyndarnämnden i Göteborgs kommun och Överförmyndarnämnden i Kalmar kommun samt besökt Kronofogdemyndigheten i Stockholms län, skuldsaneringsenheten. Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 20 dagar.

JO Wahlström har inspekterat Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsarbetsnämnden i Gävleborgs län, arbetsförmedlingskontoret i Gävle, Länsarbetsnämnden i Örebro län, arbetsförmedlingskontoret i Nora, Länsarbetsnämnden i Blekinge län, KAS-kontoret i Olofström, Byggnadsnämnden i Nora kommun, Miljö- och byggnämnden i Sölvesborgs kommun, Miljönämnden i Helsingborgs kommun, Miljö- och räddningsnämnden i Sunne kommun, Servicenämnd Centrum jämte Wieselgrensskolan i Helsingborgs kommun, Servicenämnd Ramlösa jämte Elinebergsskolan i Helsingborgs kommun, Gymnasienämnden i Helsingborgs kommun och Barn- och utbildningsnämnden jämte Fryxellska skolan och Brobyskolan i Sunne kommun. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 15 dagar.

JO Lavin har inspekterat Socialnämnden i Svedala kommun, Socialnämnden i Sjöbo kommun och Statens invandrarverk, regionkontoret i Malmö. Han har vidare besökt Polismyndigheten i Malmöhus län, utlänningsavdelningen i Malmö och utlänningsenheten inom polisområde Ystad samt Statens invandrarverk i Norrköping. Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 5 dagar.

2.6 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 1995/96 besökte *ChefsJO Eklundh*, *JO Norell Söderblom*, *JO Pennlöv* och *JO Wahlström* den 14 november 1995 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 1994/95 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmanexpeditionen den 6 november 1995 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

Möten mellan KU:s presidium, *ChefsJO Eklundh*, *JO Pennlöv* och *JO Lavin* samt KU:s och JO:s kanslichefer har förekommit den 8 mars och den 11 juni 1996; vid det försträmda mötet deltog även *JO Wahlström*. Den 14 maj besökte de tjänstgörande ombudsmännen och JO:s kanslichef KU:s

ordförande för diskussion om vissa frågor i anledning av JO Wahlströms sjukledighet.

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

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

ChefsJO Eklundh föreläste vid Polishögskolan den 6 december 1995, den 14 och 15 december 1995, den 21 februari 1996, den 10 april 1996 samt den 31 maj 1996. Han deltog i en polischefskonferens i Borås den 20–22 september 1995 samt ledde vissa kursmoment vid en åklagarkurs i Södertälje den 28 mars 1996. Vidare informerade Claes Eklundh den 5 september 1995 en besökande delegation från Nordiska administrativa förbundet och den 6 februari 1996 Förvaltningspolitiska kommissionen om JO:s verksamhet. Slutligen höll han föredrag den 5 december 1995 vid en av Domarföreningen vid Stockholms tingsrätt arrangerad sammankomst samt den 2 maj 1996 vid ett av Raoul Wallenberg Institute i Lund anordnat seminarium.

JO Norell Söderblom medverkade i oktober 1995 vid en av riksdagen anordnad utbildningsdag, varvid hon föreläste över ämnet ”riksdagens kontrollmakt”.

JO Pennlöv föreläste den 29 augusti 1995 vid Totalförsvarets pliktverk, den 27 september och den 11 oktober 1995 vid seminarier i Norrtälje för polischefer samt den 18 april 1996 vid en av Försvarshögskolan anordnad kurs för utländska officerare inom ramen för Natos Partnership for Peace.

Ombudsmännen har dessutom deltagit i möten för utbyte av erfarenheter och information med Konsumentombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Handikappombudsmannen och Pressombudsmannen dels den 12 oktober 1995, dels den 23 april 1996.

3 Internationellt samarbete

3.1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier

ChefsJO Eklundh deltog den 27 september 1995 i ceremonierna i Luxemburg i samband med att den Europeiske Ombudsmannen, Finlands förre JO Jacob Söderman, invigdes i sitt ämbete. Vidare besökte Claes Eklundh den 26 oktober 1995 Helsingfors för ett sammanträde med en arbetsgrupp som utredde frågor om vissa reformer av det finska JO-ämbetet. Den 8 mars 1996 deltog han i information och diskussioner om parlamentarisk kontroll inom ramen för ett besök hos riksdagen av en delegation från den ryska statsdumman, ledd av talmannen Gennadyi Nikolayevich Seleznyov och den 7 maj 1996 i ett liknande arrangemang inom ramen för ett besök hos riksdagen av en delegation från Slovakiens parlament, ledd av dess talman Ivan Gasparovic. Den 31 maj 1996 höll Claes Eklundh ett föredrag i Stockholm inom

ramen för Advanced International Programme on Human Rights in South Africa (HUSA 96). Den 20–21 juni 1996 deltog han i en EU-konferens i Rom på temat ”Public Administrations and the Information Society Challenges and Actions in a Changing Europe”.

JO Norell Söderblom deltog den 7–9 november 1995 i ”First Tricontinental Conference of Institutions of Defence of Human Rights” på Tenerife och den 10–11 november 1995 i ”5:th European Ombudsman Conference” på Gran Canaria. Den förstnämnda konferensen arrangerades av Diputado del Común Canarias och den sistnämnda av Europäisches Ombudsmann Institut i samarbete med Diputado del Común Canarias.

JO Wahlström deltog den 24–25 november 1995 i ”XI Nordiska mötet i rättsinformatik”, arrangerat i Åbo av Åbo Akademi.

JO Lavin deltog den 7 maj 1996 i ”5:th Meeting of the European National Ombudsmen”, arrangerat av Cyperns Commissioner for Administration samt den 8–11 maj 1996 i ”5:th Round Table with European Ombudsmen”, arrangerat av Europarådet i samarbete med Cyperns Commissioner for Administration; båda konferenserna hölls i Limassol, Cypern.

3.2 Flerdagsbesök hos JO för studier, information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 2–6 november 1995 av Mrs Laura Diez Bueso, forskare vid juridiska fakulteten vid universitetet i Barcelona, Spanien, den 18–21 mars 1996 av Mrs Grace Chow, Deputy Commissioner for Administrative Complaints i Hong Kong, den 28 maj–1 juni 1996 av en delegation från Österrikes Bundesheer-Beschwerdekommission under ordförandeskap av Dr. Harald Ofner samt den 3–11 juni 1996 av tre tjänstemän från Administrative Control Authority i Egypten inom ramen för ett av SIPU International och SIDA organiserat utbildningsprogram.

3.3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Ämbetet besöktes den 16 augusti 1995 av en grupp juridikstuderande från Universitetet i Palermo, Italien, den 30 augusti 1995 av en tjänstemannadelegation från regeringskansliet och Board of Audit and Inspection i Korea under ledning av Mr Kim Young-Soo, den 6 september 1995 av Mrs Vivien Lee, forskare vid Centre for Asian Studies vid University of Hong Kong, den 13 september 1995 av en juristdelegation från São Paulo, Brasilien, under ledning av domaren Francisco Jose Galvão Bruno, den 18 september 1995 av Mr Kokei Sawake, forskare vid McGill University i Yamada, Japan, den 25 september 1995 av en delegation från Europaparlamentet i Strasbourg (Delegation of the Committee of Civil Liberties and Internal Affairs to Sweden and Finland) under ledning av Mrs Maria Paola Colombo Svevo, den 25 september 1995 även av en grupp TV-journalister från Ungern, den 24 oktober 1995 av Mr Abdeslam Bou Imajdil, Director of International Relations vid Ministeriet för mänskliga rättigheter i Marocko, den 2 november 1995 av en parlamentariker- och forskardelegation från Peru ledd av parlamentets förste vice talman Victor Joy Way, den 5 december 1995 av professor Prasert Chittiwatanapong från Thammasat University i Bangkok, Thailand, den 6

december 1995 av en delegation från det sydafrikanska parlamentets konstitutionsutskott, ledd av senator M.A. Sulliman, den 17 januari 1996 av två tjänstemän vid det japanska parlamentet, Mr Akitsugu Aomori och Mr Kenji Hashimoto, den 24 januari 1996 av två tjänstemän vid premiärministerns stab i Japan, Mr Osamu Watarai och Mr Makoto Tomori, den 9 februari 1996 av en parlamentarikerdelegation från Moçambique under ledning av Helder dos Santos Felix Monteiro, den 26 mars 1996 av två parlamentariker från Paraguay, Mr Juan Orella och Mr Rodolfo Mongelos, den 9 april 1996 av den ryske presidentens representant i S:t Petersburg, Mr Sergej Tsypljajev, den 16 april 1996 av en delegation från det polska parlamentet (Sejm), ledd av sejmens talman Józef Zych, den 24 april 1996 av en delegation från parlamentet (Verkhovna Rada) i Ukraina, ledd av Mr Leonid Y. Goryoviy, den 21 maj 1996 av en tjänstemannadelegation från senaten i Frankrike, den 23 maj 1996 av en tjänstemannadelegation från parlamentet i Georgien, den 28 maj 1996 av en delegation från socialutskottet vid parlamentet i Vietnam, ledd av Mrs Nguyen Thi Than, den 30 maj 1996 av en parlamentarikerdelegation från Rumänien under ledning av Mr Acsinte Gaspar, den 6 juni 1996 av en grupp jurister från olika länder i Asien, Afrika och Latinamerika inom ramen för ett av SIDA och Institutet för rättsutvecklingsstöd arrangerat utbildningsprogram, den 12 juni 1996 av Israels State Comptroller and Ombudsman, Mrs Miriam Ben-Porat, den 12 juni 1996 även av en parlamentarikerdelegation från Public Service Committee vid Storbritanniens parlament, ledd av Mr Giles Radice, den 13 juni 1996 av Mr Radu Vasile, generalsekretärare för Nationella kristdemokratiska bondepartiet i Rumänien, den 17 juni 1996 av en delegation av japanska parlamentsledamöter, läkare, arkitekter, socialarbetare och journalister som särskilt studerade den svenska äldreomsorgen, den 18 juni 1996 av fyra domare från Högsta domstolen resp. Författningsdomstolen i Rumänien, den 19 juni 1996 av advokaten Sona Kahn från Indien, den 25 juni 1996 av en delegation från premiärministerns kansli i Thailand under ledning av Mr Likit Therdsteerasukdi samt den 26 juni 1996 av Dr. George O. Tsobanoglou från Grekland.

Stockholm i november 1996

Claes Eklundh

Jan Pennlöv

Stina Wahlström

Rune Lavin

Gunnel Norell Söderblom

/Kjell Swanström

En domare har dömts för tjänstefel för att ha beslutat om häktning trots att lagliga förutsättningar för häktning inte förelåg

(Dnr 1721-1994)

Anmälan m.m.

I en anmälan till JO anförde advokaten Christina Andrén såsom ombud för Johan O. att Skövde tingsrätt under numera rådmannen Ulf Klerfalks ordförandeskap i ett mål om misshandel självant inledde häktningsförhandling om övergrepp i rättssak trots att åtal inte var väckt i denna del.

Av tingsrättens akt i målet framgick bl.a. följande.

I ett mål mellan åklagaren och Johan O. och annan rörande misshandel påbörjade tingsrätten den 16 november 1993 huvudförhandling. Rätten bestod av numera rådmannen Ulf Klerfalk och nämnd. Under ett vittnesförhör uppgav Madeleine C. att hon några dagar före huvudförhandlingen hade sammanträffat med Johan O. på en restaurang och att han då hade spottat på henne och uttalat otidigheter. Hon uppgav att hon kände sig hotad inför vittnesmålet och att hon därför varit rädd för att komma till förhandlingen. I protokollet från förhandlingen är vidare antecknat: "Madeleine C. brister i gråt och kan inte fullfölja förhöret".

Efter en enskild överläggning meddelade tingsrätten ett beslut i vilket tillkännagavs att huvudförhandlingen ställdes in och att rätten självant övergick till häktningsförhandling "enär misstanke uppkommit om att Johan O. hade gjort sig skyldig till övergrepp i rättssak bestående i framställt hot mot vittnet – – –". Tingsrätten fann efter en omedelbart därefter genomförd häktningsförhandling Johan O. vara på sannolika skäl misstänkt för övergrepp i rättssak. Det fanns enligt rätten risk för att Johan O. på fri fot skulle försvåra utredningen genom att framställa ytterligare hotelser mot vittnet. Tingsrätten förklarade Johan O. häktad. I beslutet angavs att åtal skulle vara väckt senast den 30 november. Häktningsbeslutet verkställdes samma dag.

Sedan Johan O. överklagat tingsrättens beslut undanröjde Göta hovrätt i ett beslut den 19 november 1993 tingsrättens häktningsbeslut med hänvisning till att tingsrätten hade saknat laga stöd för att utan yrkande från åklagaren ta upp frågan om häktning.

På grund av vad som hade framkommit fann chefsJO Eklundh anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts och beslutade därför den 25 maj 1994 att inleda förundersökning angående sådant brott.

Förundersökningen

1996/97:JO1

Under förundersökningen delgavs Ulf Klerfalk misstanke om tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken enligt följande.

Sedan åtal väckts vid Skövde tingsrätt mot Johan O. för misshandel påbörjade tingsrätten huvudförhandling i målet den 16 november 1993. Rätten bestod av t.f. rådmannen Ulf Klerfalk samt tre nämndemän. Under ett vittnesförhör uppgav vittnet att Johan O. några dagar före förhandlingen spottat henne i ansiktet och smadat henne samt att hon kände sig hotad inför vittnesmålet. Rätten ställde in huvudförhandlingen och övergick självmant till häktningsförhandling för prövning av fråga om häktning av Johan O. på grund av misstanke om övergrepp i rättssak. Tingsrätten fann Johan O. på sannolika skäl misstänkt för övergrepp i rättssak den 13 november 1993 i Skövde och att det fanns risk för att han på fri fot försvårade sakens utredning genom att framställa ytterligare hotelser mot vittnet. Tingsrätten förklarade därför Johan O. häktad. Häktningsbeslutet verkställdes samma dag. I ett beslut den 19 november 1993 undanröjde Göta hovrätt tingsrättens beslut.

Lagliga förutsättningar enligt 24 kap. 17 § första stycket rättegångsbalken att ta upp frågan om häktning för övergrepp i rättssak förelåg inte. Följaktligen saknade häktningsbeslutet laglig grund. Ulf Klerfalk har alltså vid myndighetsutövningen uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Ulf Klerfalk förklarade vid förhör att han inte hade anledning att betvivla att 24 kap. 17 § rättegångsbalken har den innebörden som nämnts i gärningsbeskrivningen och att han därför vitsordade de faktiska omständigheterna enligt denna. Han bestred däremot ansvar under hänvisning till att han gjort vad som rimligen kunde begäras av honom för att få klarhet i rättsläget.

Under förhöret uppgav Ulf Klerfalk bl.a. följande.

Han började som aspirant i Göta hovrätt i oktober 1983. Han hade därefter förordnanden som tingsfiskal vid olika tingsrätter samt tjänstgjorde som åklagare i Jönköping under åtta månader. Efter adjunktionstjänstgöringen tjänstgjorde han bl.a. vid Domstolsverket. Under den i ärendet aktuella tiden tjänstgjorde han som utredningssekreterare varvid han av och till mottog förordnanden att tjänstgöra vid olika tingsrätter.

Några dagar före den 16 november 1993 blev han tillfrågad om han kunde delta i en huvudförhandling i ett tvistemål vid Skövde tingsrätt vilket han förklarade sig villig att göra. Några dagar senare meddelade lagmannen Bertil Holmqvist att tvistemålsförhandlingen hade blivit inställd och undrade samtidigt om han inte i stället kunde ta ett brottmålsting. Ulf Klerfalk accepterade detta.

Han hade gått igenom tingsrättens akt i det aktuella brottmålet före huvudförhandlingen. Två bröder var åtalade för misshandel. Målsäganden förde skadeståndstalan. Vidare skulle ett vittne höras. Vid huvudförhandlingen förnekade de tilltalade gärningen. Målsäganden föreföll märkbart skrämmd vid huvudförhandlingen och ändrade sina uppgifter i förhållande till vad han hade uppgett under förundersökningen. Han återkallade också sin skadeståndstalan. I början av vittnesförhöret berättade vittnet Madeleine C. klart och redigt vad som hade hänt. Efter en stund bröt hon emellertid ihop och började att gråta. Hon berättade att hon några dagar före huvudförhandlingen på ett diskotek hade sammanträffat med en av de tilltalade som hade gått fram till henne och uttalat otidigheter samt spottat på henne. Madeleine C. avbröt själv förhöret och togs om hand av sin mor. Ulf Klerfalk meddelade att förhandlingen avbröts för en paus.

Madeleine C. och hennes mor samt åklagaren begav sig till ett rum som var beläget alldeles invid sessionssalen. Ulf Klerfalk gick dit för att fråga hur det stod till med Madeleine C. Madeleine C:s mor uppgav att Madeleine C. hade kommit hem skrädd och berättat vad som inträffat på diskoteket. Modern ville att Madeleine C. skulle göra en polisanmälan men hon vågade inte det utan trodde att hon skulle kunna fullfölja vittnesförhøret. Ulf Klerfalk förklarade att han inte ville ha del av annat material än vad de andra inblandade i rättegången fick del av. Distriktsåklagaren Inger Sand uppgav att "hon kan nog fortsätta".

Ulf Klerfalk begav sig därefter till överläggningsrummet där nämndemännen väntade. Han förklarade att situationen var knepig och att det vore ett grovt rättegångsfel att fortsätta förhandlingen eftersom Madeleine C. inte var "vittnesgill". Han kände sig osäker på hur han skulle hantera den uppkomna situationen. Nämndemännen höll med om att Madeleine C. inte var "vittnesgill". Uppfattningen att rätten måste värna om vittnena och målsägandena framfördes. Ulf Klerfalk erinrade sig att han som tingsnotarie hade varit med om en motsvarande situation, vilken löstes så att den tilltalade häktades för övergrepp i rättssak. Ulf Klerfalk läste lagtexten i 24 kap. 17 § rättegångsbalken. Han konstaterade att åtal var väckt i målet. Han kände sig dock osäker och begav sig till övervåningen där rådmannen hade sitt tjänsterum för att diskutera handläggningen med denne. Frågan om häktning diskuterades dock inte uttryckligen. Även lagmannen anslöt till diskussionen. Ingen hade dock något konkret råd att ge.

Ulf Klerfalk sökte i biblioteket men kunde inte finna vare sig Gärdes eller Gullnäs' kommentarer till rättegångsbalken. Det fanns inte heller några propositioner i ämnet tillgängliga. Parterna och nämndemännen väntade otåligt. En av nämndemännen sade att man tidigare hade haft problem med skrämde vittnen och målsägande. Ulf Klerfalk svarade att det inte hade någon betydelse vid prövningen av den föreliggande situationen. Han förklarade att rätten kunde ta upp frågan om häktning och nämndemännen tyckte att det var det bästa som kunde hända.

Efter åtminstone femton minuters paus tog rätten plats och Ulf Klerfalk förklarade för parterna att man ex officio övergick till en häktningsförhandling eftersom Johan O. var på sannolika skäl misstänkt för övergrepp i rättssak. Samtliga som närvarit vid huvudförhandlingen var närvarande vid häktningsförhandlingen. Ingen av de närvarande gav uttryck för att förfarandet kunde vara formellt felaktigt. Om han hade känt till eller misstänkt att så kunde vara fallet hade han givetvis inte handlat på det sätt som han gjorde. Han var mån om att samtliga inblandade skulle få föra fram de omständigheter som man ville ha framförda. Åklagaren berättade vad Madeleine C. hade uppgett under pausen. Hon uppgav vidare att det fanns en fara för vad som kunde ske och hon upprepade mera utförligt vad Madeleine C. hade uppgett under vittnesförhøret. Åklagaren var så nära att biträda "häktningsyrkandet" som man kan komma utan att utsäga det. Också Johan O. hördes.

Ulf Klerfalk kände sig övertygad om att han handlade riktigt. Om han hade haft det minsta tvivel hade han kunnat initiera åklagaren att "biträda häktningsyrkandet". Efter förhandlingens slut hölls överläggning i häktningsfrågan varefter beslutet avkunnades. När han gick igenom protokollet tyckte han att han hade varit otydlig vid avkunnandet av de särskilda häktningsgrunderna. Han ringde därför till protokollförelaren och sade att han ville göra ett tillägg i form av en tjänsteanteckning. I anslutning till att han gjorde tjänsteanteckningen ringde han till Christina Andrén för att upplysa henne om innehållet i denna så att hon skulle kunna anpassa sin argumentation i hovrätten därefter. Enligt Ulf Klerfalk utgjorde häktningsgrunden en kombination av kollusions- och recidivfara.

I ett beslut den 15 december 1994 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

1996/97:JO1

Den rättsliga regleringen

Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) skall förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller annat skäl finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Förundersökning inleds av polismyndighet eller åklagare (3 §). Hittills har inledande av förundersökning kunnat ske formlöst. Det föreslås emellertid i proposition 1994/95:23 om ett effektivare brottmålsförfarande att det i 23 kap. 3 § RB skall föreskrivas att förundersökning skall inledas genom ett formligt beslut av någon som är behörig att inleda den aktuella förundersökningen.

Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom samt målet så beredas att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen (2 §).

Under det utredningsarbete som bedrivs inom ramen för en förundersökning får straffprocessuella tvångsmedel tillgripas om vissa förutsättningar är uppfyllda. I fråga om användande av tvångsmedel under förundersökningen görs i 23 kap. 16 § RB en hänvisning till vad som föreskrivs i 24–28 kap. RB.

Bestämmelserna i 24 kap. rättegångsbalken (RB) är disponerade så att först behandlas förutsättningarna för häktning (1–5 §§). Förfarandet vid rätten när åklagaren inger en häktningsframställning till denna avseende en anhållen person regleras i 12–16 §§. I 17 § första stycket behandlas det fallet att det är fråga om att häkta någon som inte är anhållen. Under förutsättning att åtal är väckt har rätten i ett sådant fall möjlighet att självmant ta upp frågan om häktning.

Någon särskild föreskrift om sättet för väckande av fråga om häktning av den som inte är anhållen finns inte.

Sedan en häktningsfråga har väckts skall häktningsförhandling äga rum. Väcks frågan vid en huvudförhandling ingår häktningsförhandlingen i denna (Gullnäs m.fl. Rättegångsbalken, Del 2, s. 24:53).

I 24 kap. 18 § sägs att rätten, när den beslutar om häktning, skall sätta ut den tid inom vilken åtal skall väckas, om åtal inte redan har väckts. Tiden får därvid inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt.

Har åtal redan väckts skall huvudförhandling enligt huvudregeln i 45 kap. 14 § RB hållas inom en vecka från den dag då åtal väcktes. Har den tilltalade häktats efter åtalet skall tiden enligt samma paragraf räknas från dagen för hans häktande.

Åtal skall anses väckt när ansökan om stämning kom in till rätten eller, om åklagaren utfärdat stämning, då denna delgavs den tilltalade (45 kap. 1 § andra stycket RB).

I sin ansökan om stämning skall åklagaren ange grunden för åtalet eller med andra ord den brottsliga gärningen. Gärningen utgör grunden för åtalet (Ekelöf, Rättegång, femte häftet, 6:e uppl. s. 135).

Om åtal har väckts mot någon för flera brott eller åtal mot flera för att ha tagit del i samma brott skall åtalen enligt 45 kap. 3 § RB handläggas i en rättegång om inte rätten finner särskild handläggning vara lämpligare.

Bedömning

Under huvudförhandlingen framkom uppgifter som gav upphov till en misstanke att Johan O. hade gjort sig skyldig till ytterligare ett brott utöver det som han hade åtalats för.

Den straffrättsliga rubriceringen av den gärning som Madeleine C. berättade om kan diskuteras. Det finns emellertid inte grund för att hävda att rubriceringen övergrepp i rättssak var direkt felaktig.

Jag vill mot denna bakgrund inte göra gällande annat än att det i den uppkomna situationen förelåg förutsättningar för att inleda en förundersökning om övergrepp i rättssak. En sådan undersökning inleds som redan har nämnts av åklagaren eller polismyndigheten. Rätten är däremot inte behörig att ta några initiativ i en sådan situation.

Ulf Klerfalk har uppgett att han läste bestämmelsen i 24 kap. 17 § RB och att han därvid konstaterade att åtal var väckt i målet. Han ansåg därför att rätten var behörig att själv ta upp frågan om häktning för det brott om vilket misstanke hade uppkommit under huvudförhandlingen. Han kände sig emellertid osäker på hur han skulle hantera den uppkomna situationen och beslöt sig därför för att samråda med rådmannen vid tingsrätten. Samrådet mynnade inte ut i något konkret resultat, och eftersom lagkommentarerna och lagförarbetena inte var tillgängliga kunde han inte heller få klarhet i rättsläget den vägen.

Som Ulf Klerfalk har framhållit sägs det inte uttryckligen i lagkommentarerna någonting om att rättens behörighet att själv ta upp en fråga om häktning är begränsad till att avse brott för vilka åtal redan har väckts. Även om han hade funnit den litteratur som han sökte hade han således inte fått någon anvisning om hur han skulle förfara. I själva verket ger emellertid redan lagtexten tillräcklig ledning.

Av bl.a. 45 kap. 3 och 4 §§ RB framgår att lagstiftaren med termen åtal åsyftar talan om ansvar för en särskild gärning. Om det samtidigt förs talan om ansvar för ett antal olika gärningar är det således fråga om flera åtal. Denna omständighet sammanställd med det förhållandet att ordet i 24 kap. 17 § första stycket RB används i bestämd form utvisar klart att häktningsfrågan, för att rätten skall få ta upp den ex officio, måste avse en gärning för vilken åtal har väckts.

Att det förhåller sig på detta sätt blir än tydligare om man ser bestämmelsen i 24 kap. 17 § första stycket RB i ljuset av reglerna om förundersökning och rättegången i brottmål.

Brottsutredningar handhas, med vissa undantag som inte är aktuella här, av åklagare och polis i förundersökningens form. Förundersökningens syfte är att utröna vem som kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal föreligger mot honom. Åklagaren har initiativrätt bl.a. med avseende på häktning och han har egen beslutanderätt i fråga om de flesta av de övriga straffprocessuella tvångsmedel som kan bli aktuella under en förunder-

sökning. Domstolens roll under förundersökningen inskränks till att avse prövning av vissa framställningar från åklagaren eller den misstänkte. Sedan förundersökningen har slutförts har åklagaren att besluta om åtal skall väckas eller inte. Det är alltså åklagare och polis som har att ingripa mot begångna brott.

Brottmålsprocessen bygger på att det är parterna som agerar under rättegången. Bestämmelsen i 24 kap. 17 § första stycket RB om rättens möjlighet att självant ta upp en fråga om häktning innebär ett avsteg från den ackusatoriska princip som i övrigt karakteriserar den svenska brottmålsprocessen. Den har sin grund i att målets handläggning genom åtalets väckande överlämnas till rätten och att det därför ter sig naturligt att rätten därefter också ex officio får förfoga över sådana straffprocessuella tvångsmedel vilkas syfte är att garantera att lagföring och straff kommer till stånd.

Det är således inte förenligt med de grundläggande principerna för straffprocessen att låta ett åtal för ett visst brott ge rätten möjlighet att självant agera med anledning av misstanke om andra brott som har kommit till dennas kännedom på annat sätt än genom att åtal har väckts. En behörighet för rätten att ingripa i sådana situationer skulle innebära att rollfördelningen i straffprocessen drastiskt förändrades och att man övergav den opartiska domstolsroll som är ett centralt inslag i vår rättsordning.

Det nu sagda kan belysas ytterligare genom följande resonemang. Rättegångsbalkens regelsystem innebär att straffprocessuella tvångsåtgärder kan vidtas endast inom ramen för en förundersökning eller en rättegång som inte har avslutats genom ett lagakraftvunnet avgörande. Detta får bl.a. till följd att vidtagandet av en straffprocessuell tvångsåtgärd får anses innebära att förundersökning inleds om detta inte redan tidigare har skett (se bl.a. JO 1993/94 s. 97). Det kan således med fog hävdas att ett beslut om häktning i ett fall som det nu aktuella rent faktiskt får till följd att förundersökning inleds genom ett beslut av rätten. Som tidigare har konstaterats är rätten emellertid inte behörig att fatta något beslut av sådan innebörd. Eftersom rätten på grund av regeln i 24 kap. 18 § första stycket RB, när den beslutar om häktning, skall sätta ut den tid inom vilken åtal skall väckas om detta inte redan har gjorts, skulle ett häktningsbeslut i en situation som den föreliggande i själva verket medföra en skyldighet för rätten att ålägga åklagaren att ta ställning i åtalsfrågan i en sak som åklagaren kanske över huvud taget inte har utrett eller ens avser att utreda.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att Ulf Klerfalks handlande har inneburit att Johan O. varit berövad friheten som häktad under tre dygn trots att lagliga förutsättningar för häktning inte förelegat.

Det finns inte grund för att hävda att Ulf Klerfalk uppsåtligen handlat felaktigt. Han har däremot förfarit oaktsamt. Om han hade studerat lagtexten i relevanta delar borde han utan större svårighet ha kommit fram till att den av honom tillämpade rättsregeln inte avsåg den aktuella situationen.

Jag vill i detta sammanhang, utöver vad som tidigare sagts om det tillämpliga regelsystemet, peka på att Ulf Klerfalk, i konsekvens med sin uppfattning att åtal redan var väckt, till följd av bestämmelserna i 24 kap. 18 § och 45 kap. 14 § andra stycket sista meningen RB borde ha bestämt tid

för huvudförhandling att äga rum inom en vecka från det att häktningsbeslutet hade verkställts. Han beslutade emellertid i stället att åtal skulle väckas inom två veckor från häktningsbeslutet; alltså i överensstämmelse med vad som gäller för den situationen att åtal inte är väckt. Hans handlande var således inkonsekvent i denna del.

Det förtjänar vidare att framhållas att ingenting hade framkommit som hade skingrat den osäkerhet som Ulf Klerfalk inledningsvis kände innan han begav sig iväg för att samråda med rådmannen.

Frågan om hovrätts- och underrättsdomares straffrättsliga ansvar för lagstridiga förordnanden i domar har nyligen varit föremål för Högsta domstolens respektive Svea hovrätts prövning (Högsta domstolens dom den 31 maj 1994, DB 146, i mål B 450/94 och Svea hovrätts, avd. 8, dom den 30 juni 1994, DB 95, i mål B 247/94).

Åtalen, som gällde tjänstefel, avsåg förordnanden om förverkande av villkorligt medgiven frihet trots att lagliga förutsättningar för ett sådant förordnande inte förelåg. Enligt Riksåklagaren, som förde talan i båda målen, hade respektive domare vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för uppgiften.

Av domarna framgår att felet i samtliga fall hade tillkommit till följd av förbiseende. Högsta domstolen uttalade i sin dom att åtgärden att utan grund förklara villkorligt medgiven frihet förverkad måste anses ha inneburit tjänstefel.

I frågan om gärningarna kunde betraktas som ringa anförde Högsta domstolen sedan följande.

"Frågan i målet blir om gärningen vid en samlad bedömning av omständigheterna är att anse som ringa. För den bedömningen är utgångspunkten att det är fråga om lagregler som ofta tillämpas och som har ingripande verkningar för den enskilde. En korrekt lagtillämpning är av sådan vikt att det endast om någon speciell omständighet kan påvisas är möjligt att bedöma en oaktsamhet som ringa. I förevarande fall är det uppenbart att ett rent förbiseende har skett. Det har inte förekommit något särskilt som förklarar varför kontrollen brustit i just detta fall. Ledamöterna kan därför inte undgå ansvar."

Svea hovrätt konstaterade i sin dom att Högsta domstolens nyss återgivna uttalande fick anses vara prejudicerande när det gällde bedömningen av den gärning som underrättsdomaren hade gjort sig skyldig till.

Samtliga åtalade domare dömdes i enlighet med åtalen.

I förarbetena till den nu gällande bestämmelsen om tjänstefel sägs bl.a. följande. Gärningar som vid en helhetsbedömning bedöms som ringa är undantagna från straffansvar för tjänstefel. Bedömningen av om en gärning är ringa skall ske med beaktande av samtliga omständigheter. Såväl allmänna som enskilda intressen skall beaktas. Vid bedömningen är det av stor betydelse om någon skada eller annan olägenhet kan påvisas i det enskilda fallet eller om det förelegat en påtaglig risk för skada. Vidare sägs att inom områden där en korrekt handläggning är särskilt stora, såsom inom rättsväsendet, finns det anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall (prop. 1988/89:113 s. 24 f.).

Åtalsfrågan

1996/97:JO1

Jag beslutar att åtal skall väckas mot Ulf Klerfalk för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken enligt följande.

Sedan åtal väckts vid Skövde tingsrätt mot Johan O. för misshandel påbörjade tingsrätten huvudförhandling i målet den 16 november 1993. Rätten bestod av dåvarande t.f. rådmannen Ulf Klerfalk samt tre nämndemän. Under ett vittnesförhör uppgav ett vittne att Johan O. några dagar före huvudförhandlingen spottat henne i ansiktet och uttalat otidigheter vilket ledde till att hon kände sig hotad inför vittnesmålet. Rätten ställde då in huvudförhandlingen och övergick självmant till häktningsförhandling avseende övergrepp i rättssak. Tingsrätten fann Johan O. på sannolika skäl misstänkt för övergrepp i rättssak den 13 november 1993 i Skövde och uttalade att det fanns risk för att han på fri fot skulle försvåra sakens utredning genom att framställa ytterligare hotelser mot vittnet. Tingsrätten förklarade därför Johan O. häktad. Häktningsbeslutet verkställdes samma dag. I ett beslut den 19 november 1993 undanröjde Göta hovrätt tingsrättens beslut.

Lagliga förutsättningar för rätten att enligt 24 kap. 17 § första stycket andra meningen rättegångsbalken självmant ta upp frågan om häktning för övergrepp i rättssak förelåg inte. Följaktligen saknade häktningsbeslutet laglig grund. Ulf Klerfalk har således vid myndighetsutövningen av oaktsamhet åsidosatt vad som gällde för uppgiften.

Göta hovrätts och Högsta domstolens domar

I hovrätten erkände Ulf Klerfalk att han hade handlat formellt fel när tingsrätten självmant gick över till häktningsförhandling och beslutade om häktning. Han bestred emellertid ansvar för tjänstefel eftersom gärningen med hänsyn till omständigheterna var att anse som ringa.

Hovrätten dömde Ulf Klerfalk för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken och bestämde straffet till 30 dagsböter.

Ulf Klerfalk överklagade hovrättens dom och yrkade att han skulle frikännas.

ChefsJO Eklundh bestred ändring.

I en dom den 1 april 1996 fastställde Högsta domstolen hovrättens domslut och anförde under rubriken domskäl följande.

Ulf Klerfalk har anfört att han på grund av erfarenhet från ett liknande fall, som inträffat under hans tingsnotarietid, varit övertygad om att domstolen i den uppkomna situationen hade rätt att självmant ta upp frågan om häktning på grund av en gärning för vilken åtal ännu inte hade väckts. Av hans vidare uppgifter framgår att han ändå förstått att det fanns ett behov av att närmare klarlägga de legala förutsättningarna för en sådan ovanlig åtgärd.

Under uppehållet i förhandlingen hade Ulf Klerfalk därför sökt skaffa sig närmare vägledning genom att bl.a. rådgöra med två ordinarie domare vid tingsrätten och att leta efter vissa lagkommentarer. I belysning av det fortsatta händelseförloppet finns anledning utgå från att ett väsentligt ändamål därvid var att verifiera att det av honom tillämnade förfarandet, i enlighet med den övertygelse han redan kände, var lagenligt. Hans egna uppgifter om resultatet av efterforskningarna ger inte stöd för att han därigenom fått den sökta bekräftelsen.

Genom att Ulf Klerfalk under nu angivna förhållanden likväl hållit häktningsförhandling och häktat den misstänkte har han av oaktsamhet gjort sig skyldig till ett förfarande som utgör tjänstefel. Med hänsyn främst till att det varit fråga om att i en mycket udda situation fatta beslut angående ett frihetsberövande kan gärningen inte anses som ringa.

På grund av det anförda skall Ulf Klerfalks ändringsyrkande lämnas utan bifall.

Två justitieråd var skiljaktiga och ville ogilla åtalet. Till stöd för denna ståndpunkt anförde de följande:

Före 1975 års ämbetsansvarsreform gällde ett långtgående straffrättsligt ansvar för offentligt anställda tjänstemän. För i princip varje fel eller försumelse i tjänsten kunde ansvar för i vart fall tjänstefel utdömas. För tjänstefel dömdes en ämbetsman som av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet.

Ämbetsansvarsreformen innebar avsevärda begränsningar av det straffrättsliga ansvarsområdet. Sålunda innebar reformen att man slopade den tidigare mycket vidsträckta tjänstefelsbestämmelsen. För fel i allmänhet ansågs disciplinära påföljder tillräckliga. De straffrättsliga reglerna reserverades för situationer i vilka en offentlig funktionär missbrukade sin rätt att utöva myndighet och där den oriktiga myndighetsutövningen var av allvarligare slag.

Detta senare regelsystem ändrades ånyo genom lagstiftning år 1989 (prop. 1988/89:113). Genom den lagändringen infördes tjänstefelsbestämmelser som innebär att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms för tjänstefel. Med anledning av att under lagstiftningsärendet vissa remissinstanser uttryckt farhågor för att gränsen för straffbar oaktsamhet skulle komma att sträcka sig nära nog lika långt som före ämbetsansvarsreformen uttalade föredragande statsrådet att hon fann sådana farhågor överdrivna. Hon framhöll därvid att tjänstefelsbestämmelsen i brottsbalken före år 1976 omfattade alla typer av förseelser och att genom den bestämmelsen straffbelades också fel som begicks av oskicklighet eller oförstånd, vilket innebar att ansvaret sträcktes utöver den gräns som i allmänhet brukar ställas upp när det är fråga om oaktsamhetsbrott. Statsrådet tillade att det av allmänna principer följer att straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte skall komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträfvade normen och att en viss marginal alltid föreligger mellan det helt aktsamma och det oaktsamma (a. prop. s. 19 jfr även Vängby i Festskrift till Bertil Bengtsson s. 541 f.).

Av det anförda följer att det inte kan komma i fråga att under oaktsamhetsrekvisitet i 20 kap. 1 § brottsbalken hänföra sådant som kan betecknas som oförstånd eller oskicklighet vid myndighetsutövning. Frågan blir alltså om Ulf Klerfalk har förfarit på ett sätt som kan hänföras till straffbar oaktsamhet eller om det snarare gäller oskicklighet vid myndighetsutövning.

Chefsjustitieombudsmannen har till utveckling av åtalet påstått bl.a. att Ulf Klerfalk varit osäker beträffande rättsläget och att han fattat

häktningsbeslutet utan att i tillräckligt hög grad sätta sig in i rättsläget. Ulf Klerfalk har häremot invänt att han hela tiden var övertygad om att bestämmelsen i 24 kap. 17 § första stycket andra meningen rättegångsbalken möjliggjorde för rätten att i den uppkomna situationen utan yrkande av åklagaren häkta den tilltalade för övergrepp i rättssak. Av hans uppgifter framgår att han baserade den uppfattningen dels på minnesbilder från en i stort sett identisk situation som inträffat under hans tingsnotarietid, dels på studium av lagtexten. Han har även uppgett att han läste det i lagboken under 24 kap. 17 § rättegångsbalken angivna rättsfallet NJA 1990 s. 542 och att han sökte i tingsrättens bibliotek utan att kunna finna vare sig Gärdes eller Gullnäs m.fl.s kommentarer till rättegångsbalken (såsom chefsjustitieombudsmannen anmärkt i sitt åtalsbeslut sägs i dessa lagkommentarer inte uttryckligen någonting om att rättens behörighet att självmant ta upp en fråga om häktning är begränsad till att avse brott för vilka åtal redan har väckts). Han har slutligen tillagt att han även diskuterade den i målet uppkomna situationen med lagmannen vid tingsrätten och en rådmann utan att någon av dem gav till känna att det skulle vara omöjligt att häkta den tilltalade för övergrepp i rättssak. Inte heller någon av parterna gjorde vid den efterkommande häktningsförhandlingen gällande att ett häktningsbeslut skulle vara lagstridigt.

Såsom hovrätten uttalat stod beslutet att häkta den tilltalade på grund av misstanke om övergrepp i rättssak i strid med lag. Av Ulf Klerfalks egna uppgifter – vilka inte vederlagts av chefsjustitieombudsmannen – framgår emellertid att han på olika sätt försökt skaffa sig visshet om vad den tidigare angivna bestämmelsen i rättegångsbalken innebar i det uppkomna läget. Han har därvid kommit att tolka lagbestämmelsen felaktigt. Detta kan emellertid inte anses innebära någon straffbar oaktsamhet från Ulf Klerfalks sida.

Ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsdomstol och vid huvudförhandling i tvistemål

(Dnr 1550-1993)

I ett ärende som rörde klagomål mot Stockholms tingsrätts handläggning av ett mål om fordran på grund av obetalda hyror, anförde *lagmannen Carl-Anton Spak* i sitt remissyttrande bl.a. följande.

I sammanhanget vill jag påpeka att Carin Adlercreutz och Nils Sahlström överenskommit att Nils Sahlström skulle vara ordförande i målets handläggning i huvudförhandling och Carin Adlercreutz referent. Det bör då framhållas att Carin Adlercreutz är den i tjänsten som rådmann äldste. Enligt min mening skall i sådant fall som detta den äldste rådmannen vara ordförande i rätten med de skyldigheter som detta medför att själv meddela vissa beslut som anges i 5 kap. rättegångsbalken. En överenskommelse i enlighet med den som Carin Adlercreutz och Nils Sahlström har träffat rubbar också grunderna för omröstningsreglerna i 16 kap. rättegångsbalken.

Emellertid finns nog inom domarkåren olika meningar om vad jag nu sagt, att det alltid är den i tjänsten äldste som skall vara ordförande, och jag vet,

att det finns domare som finner det praktiskt att handläggningen leds av den i målet i förväg mest insatte. Jag brukar för min del rekommendera att, om rätten så skulle vilja anordna, en anteckning härom bör ske till protokollet, men att detta varken upphäver den till tjänsten äldstes plikt att som ordförande fatta beslut enligt 5 kap. rättegångsbalken eller rubbar omröstningsordningen enligt 16 kap. rättegångsbalken.

I ett beslut den 28 augusti 1996 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Ordförandeskapet vid en huvudförhandling

Med ordförandeskapet vid en domstolsförhandling följer vissa befogenheter och skyldigheter som inte tillkommer ordförandens meddomare. Som exempel på detta kan nämnas att ordföranden får vägra den som är under aderton år tillträde till en offentlig förhandling (5 kap. 2 § RB). Han får vidare medge att en tjänsteman vid domstolen eller den som tjänstgör vid domstolen i utbildningssyfte är närvarande vid en förhandling inom stängda dörrar, medan det däremot ankommer på rätten att lämna medgivande för annan att närvara vid en sådan förhandling (5 kap. 3 § RB). Det åligger också rättens ordförande bl.a. att hålla ordning vid rättens sammanträden och meddela de föreskrifter som behövs (5 kap. 9 § RB).

Till följd av övergångsbestämmelserna i SFS 1990:1127 handlades den aktuella tvisten av fastighetsdomstolen vid Stockholms tingsrätt. Det kan emellertid, innan jag går in på frågan om vem som skall vara ordförande vid en förhandling vid en fastighetsdomstol, vara motiverat att säga något om vad som i allmänhet gäller i fråga om ordförandeskapet vid en förhandling i tvistemål.

Det kan då inledningsvis konstateras att det saknas uttryckliga regler om vem som skall vara ordförande vid en förhandling vid tingsrätt eller motsvarande i de fall när lagman eller chefsrådman inte deltar och det i rätten sitter två eller flera lagfarna domare med samma tjänsteställning. I 21 § förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion sägs endast att ordföranden skall vara ordinarie domare vid tingsrätten eller, efter ett förordnande av regeringen, uppehålla en tjänst som lagman eller chefsrådman.

Ordförande på en hovrättsavdelning är enligt huvudregeln i 9 § förordningen (1979:569) med hovrättsinstruktion en hovrättslagman. När hovrättspresidenten deltar i arbetet på en avdelning, där han inte är ordförande, för han ordet på avdelningen (10 §). Den som är vice ordförande på en avdelning är ställföreträdare för ordföranden och biträder ordföranden i dennes åligganden (12 §). Vid handläggning med tre eller flera ledamöter skall ordföranden vara ordinarie domare i hovrätten eller, efter förordnande av regeringen, uppehålla tjänst som hovrättslagman eller hovrättsråd, tillika vice ordförande på avdelning (26 §). Hovrättsinstruktionen innehåller däremot inte någon bestämmelse som reglerar frågan om vem som skall vara ordförande när två eller flera lagfarna domare i rätten har samma tjänsteställning och varken hovrättspresident, hovrättslagman eller vice ordförande på avdelningen deltar.

Man kan emellertid finna viss ledning i frågan i rättegångsbalkens regler om formerna för rättens beslutsfattande.

Av bestämmelsen i 17 kap. 9 § RB framgår att rättens dom eller beslut skall föregås av en överläggning. Hur överläggningen skall gå till är inte reglerat. I litteraturen sägs emellertid att överläggningen skall vara en av ordföranden ledd debatt om förekommande frågor (Ekelöf, Rättegång III, 6:e uppl., s. 85).

Yppas vid överläggningen skiljaktiga meningar skall enligt 16 kap. 1 § första stycket RB omröstning ske. I paragrafens andra stycke föreskrivs i vilken ordning som ledamöterna skall yttra sig. Sålunda skall referenten först säga sin mening, och därefter skall den yngste ledamoten yttra sig varefter de övriga voterar efter hur de har säte i rätten, dvs. efter rang och utnämningsdatum (a.a. s. 85).

Principen att en i tjänsten äldre domare skall anses ha högre rang än en yngre med samma tjänsteställning kommer till uttryck i 35 § förordningen (1979:567) med instruktion för Högsta domstolen med regler om tillfällig ersättare för ordföranden eller ordförande på avdelning i Högsta domstolen och den framgår indirekt också av bestämmelsen i 59 § förordningen med hovrättsinstruktion om tillfällig ersättare för en hovrättspresident.

Frågan om fastställandet av omröstningsresultatet regleras i 16 kap. 3 och 4 §§ RB.

Innebörden av 16 kap. 3 § RB är att varje ledamot av rätten har en röst och att absolut röstmajoritet alltid blir gällande. Ordföranden har utslagsröst, om den mening som han röstat för samlar hälften av rösterna.

Hur man skall förfara om det inte är möjligt att fastställa omröstningens resultat med ledning av de nu nämnda reglerna framgår av 16 kap. 4 § RB. Paragrafen har följande lydelse.

Yppas vid omröstning flera än två meningar, utan att någon enligt 3 § skall gälla, och är fråga om penningar eller annat, som utgör viss myckenhet, skola rösterna för den större myckenheten sammanläggas med rösterna för närmast mindre och, om det erfordras, sammanläggningen fortsätts efter samma grund, till dess någon mening skall gälla; i annat fall gälla den mening, för vilken rösterna äro flera än för annan, eller, om för flera meningar rösterna äro lika många, den som biträts av den främste bland dem som röstat för någon av dessa meningar.

Paragrafen anger således hur omröstningsresultatet skall bestämmas i de fall där det förekommer flera än två meningar utan att någon av dem samlar mer än hälften av rösterna eller samlar hälften inklusive ordförandens. Paragrafens första led avser sådana situationer där omröstningen gäller en fråga om pengar eller annat som utgör viss myckenhet.

Om varken bestämmelserna i 3 § eller i de nyss behandlade delarna av 4 § leder till att resultatet av omröstningen kan fastställas, skall enligt det sista ledet i 4 § relativ majoritet vara avgörande, dvs. den mening som får flest röster gäller. Om ett avgörande inte kan åstadkommas ens på detta sätt av det skälet att två eller flera meningar har fått lika röstetal gäller av dessa meningar den vilken omfattas av den till tjänsterangen främste ledamoten (Fitger, Rättegångsbalken I, Del 1, s. 16:15).

I motiven till 16 kap. 3 och 4 §§ RB anförde processlagberedningen bl.a. följande. "Då fråga ej är om penningar e.dyl., bör den mening, som erhållit relativ majoritet, gälla; föreligger inte sådan majoritet för någon mening utan

äro rösterna för flera meningar lika många, skall den mening gälla, vilken omfattas av den äldste bland de ledamöter, som röstat för någon av nämnda meningar" (NJA II 1943 s. 200).

Det kan vid en jämförelse mellan 3 § och 4 § konstateras att den förra ger ordföranden utslagsröst, medan den senare i stället tillerkänner den främste av dem som har röstat för någon av meningarna med lika röstetal en sådan ställning.

Skälet till denna skillnad är tydligen att det i de situationer som behandlas i 4 § kan inträffa att ordföranden röstar för en mening som befinner sig i minoritet i förhållande till andra meningar som har yppats. Lagstiftaren kan däremot inte rimligen ha föreställt sig att rätten skulle kunna ges en sådan sammansättning vid en viss huvudförhandling att utgången av omröstningen kommer att bestämmas av ordföranden, om endast två meningar föreligger, men däremot, om tre eller flera meningar har framkommit, av en ledamot som i tjänsten är äldre än ordföranden, trots att ordföranden har röstat för en mening som har fått ett lika stort röstetal som den mening som omfattas av den äldre ledamoten.

Regleringen i 16 kap. 1, 3 och 4 §§ bygger i stället uppenbarligen på den uttalade förutsättningen att det alltid är den främste av de lagfarna ledamöter som sitter i rätten som skall vara ordförande och att företrädet mellan ledamöter med samma tjänsteställning därvid skall bestämmas med utgångspunkt i att en i tjänsten äldre ledamot går före en yngre.

Motsvarande resonemang kan föras i fråga om ordförandeskapet vid huvudförhandlingar i brottmål (jfr 29 kap. 3 § RB).

Det finns också starka praktiska skäl för att tillämpa en ordning som innebär att ordföranden vid en huvudförhandling vid allmän domstol utses med utgångspunkt i senioritetsprincipen. Man slipper därmed diskussioner i frågan inom domstolen, och man undanröjer varje risk för misstankar att ordföranden i ett visst fall har utsetts för att säkerställa att målet skall få en viss utgång.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att rangordningen mellan domare med lika tjänsteställning i princip bestäms av den tid som de har innehaft den aktuella anställningen, varvid den med längst anställning på den aktuella befattningen har företräde framför den eller de domare som har kortare anställningstid och att denna rangordning i princip skall vara bestämmande också i frågan om vem som skall vara ordförande vid en huvudförhandling.

Om det av ett eller annat skäl bedöms vara praktiskt att exempelvis referenten för ordet vid en huvudförhandling med avseende på målets utredning, föreligger givetvis inte något hinder mot ett sådant arrangemang. Det kan däremot inte anses vara möjligt att genom en överenskommelse rubba den rangordning mellan ledamöterna som följer av senioritetsprincipen på sådant sätt att den äldste ledamoten undandrar sig de plikter som enligt rättegångsbalken åvilar en ordförande vid en huvudförhandling.

Vad gäller ordförandeskapet vid en fastighetsdomstol finns emellertid särskilda regler. Enligt huvudregeln i 3 § första stycket lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål består en fastighetsdomstol av två lagfarna ledamöter, en teknisk ledamot och två nämndemän. Av 3 § fjärde stycket och

5 § framgår att en av de lagfarna ledamöterna skall vara fastighetsdomstolens ordförande samt att denne utses av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bland de lagfarna ledamöterna vid tingsrätten. I 40 § första stycket förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion föreskrivs att fastighetsdomstolens ordförande i Stockholms tingsrätt skall utses av tingsrätten. I fråga om annan lagfaren ledamot av fastighetsdomstolen än dess ordförande gäller enligt 3 § fjärde stycket lagen om domstolar i fastighetsmål att en sådan ledamot skall vara lagfaren domare i tingsrätten eller i annan tingsrätt.

Man kan av regleringens utformning och uttalanden i samband med dess tillkomst (prop. 1969:44 s. 210 f.; se även 1971:106 s. 119) dra den slutsatsen att lagstiftarens avsikt har varit att i fastighetsdomstolens avgöranden normalt skall delta den särskilt utsedde ordföranden och en annan likaså särskilt utsedd annan lagfaren ledamot. Det skall således i princip alltid finnas en i särskild ordning utsedd ordförande vid fastighetsdomstolens förhandlingar. Av de nyss nämnda uttalandena i proposition 1969:44 framgår visserligen att den andre juristledamoten skall kunna inträda som ersättare för ordföranden när denne är förhindrad att tjänstgöra samt att det inte bör anses uteslutet att också andra domare än de två nu nämnda i viss utsträckning – bl.a. i utbildningssyfte – utnyttjas i fastighetsdomstolens verksamhet (s. 211; jfr 3 § tredje stycket lagen om domstolar i fastighetsmål i dess nu gällande lydelse, SFS 1982:1126 och 1989:661). Detta rubbar emellertid inte den grundläggande principen att det alltid skall finnas en lagfaren ledamot vid tingsrätten som är utsedd att tjänstgöra som ordförande i fastighetsdomstolen. Skälet till denna ordning har varit önskemålet att ge fastighetsdomstolen en kvalificerad sammansättning och att bereda särskilt dess lagfarna ledamöter tillfälle att mera kontinuerligt ägna sig åt verksamheten i domstolen (s. 208).

Detta synsätt kommer också till uttryck i tingsrättens arbetsordning, där det i 2 § sjätte stycket föreskrivs att chefsrådmännen på avdelningarna 9 och 10 är ordförande i fastighetsdomstolen, att lagmannen förordnar ersättare för ordförandena samt att chefsrådmannen på avdelningen vid behov för visst mål förordnar tillfällig ersättare för ordföranden. I avsaknad av uttryckliga regler i arbetsordningen om grunderna för utseendet av ersättare för ordföranden har man enligt min mening härvid att beakta uttalandena i 1969 års proposition om vikten av att fastighetsdomstolen får en kvalificerad sammansättning.

Kritik mot åklagarens och tingsrättens handläggning av bl.a. ett enskilt anspråk och ett beslag sedan åtalet lagts ned

(Dnr 1411–1994)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Anders S. kritik mot Polismyndigheten i Stockholm (numera Polismyndigheten i Stockholms län) med anledning av

handläggningen av ett skadeståndsyrkande framställt under en förundersökning om stöld alternativt häleri. Han kritiserade även Stockholms tingsrätt för att han inte fick möjlighet att framställa skadeståndsyrkandet i brottmålet.

Utredning

Inhämtade handlingar

Diariebladet i Åklagarmyndighetens i Stockholm ärende C 5-3-83-93 och handlingarna i Stockholms tingsrätts mål B 12-4194-93 granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Kammaråklagaren Inger Hjorter, Åklagarmyndigheten i Stockholm, yrkade i en stämningsansökan som kom in till tingsrätten den 10 juni 1993 ansvar på Fredrik L. för häleri. Enligt åtalet hade Fredrik L., sedan en flakmoped hade stulits från Anders S., kommit i besittning av mopeden i april 1993 och innehaft den fram till den 20 i samma månad. Mopeden med tillhörande mopeddelar hade beslagtogs från Fredrik L. sistnämnda datum. Åklagaren angav i stämningsansökningen att Anders S. yrkade att få tillbaka mopeden och mopeddelarna samt återopade som bevisning bl.a. förhör med honom. I förundersökningsprotokollet fanns en uppgift om att Anders S. yrkade ersättning för de skador som uppkommit på mopeden med belopp som han avsåg att precisera senare.

Åklagaren kom den 7 januari 1994 in med en tilläggsstämning som avsåg stöld. Tingsrätten utfärdade därefter den 10 januari 1994 kallelser till huvudförhandling den 10 februari 1994. Anders S. kallades till förhandlingen för att höras som målsägande. I kallelsen till honom angavs bl.a. att han samtidigt hade möjlighet att utföra sin skadeståndstalan i målet. Enligt anteckning på dagboksbladet den 4 februari 1994 uppgav assistentåklagaren Leif Appelgren, Åklagarmyndigheten i Stockholm, vid telefonsamtal med tingsrätten att han skulle lägga ned åtalet för häleri och att förhör med bl.a. Anders S. därför återkallades. Tingsrätten skickade samma dag en under rättelse om förhandling till Anders S., i vilken angavs att åklagaren hade avstått från att höra honom och att han därför inte skulle inställa sig vid förhandlingen.

Leif Appelgren kom därefter den 7 februari 1994 in till tingsrätten med en skrivelse i vilken han angav följande.

I ansökan om stämning daterad 1993-06-09 har åtal väckts mot Fredrik L. för häleri begånget i april 1993.

Härefter har sådana uppgifter framkommit om Fredrik L:s person, att jag inte längre anser mig kunna styrka påstått häleri. Åtalet avseende häleri nedläggs därför.

Emellertid kvarstår yrkandet att beslagtagna moped och mopeddelar – – – skall utlämnas till målsäganden Anders S.

Åklagarmyndigheten företrädde vid huvudförhandlingen den 10 februari 1994 av chefsåklagaren Lars Lundgren. Anders S. var inte personligen närvarande utan antecknades i protokollet som närvarande genom åklagaren. Ordföranden, chefsrådmannen Berith Söderberg, redogjorde vid förhandlingen

för innehållet i Leif Appelgrens skrivelse. Fredrik L:s offentliga försvarare uppgav att Fredrik L. inte hade något att erinra mot att målet i den delen som avsågs i skrivelsen skrevs av och att han inte heller hade något att erinra mot det enskilda yrkandet. Sedan huvudförhandlingen förklarats avslutad beslutade tingsrätten dom som därefter avkunnades. Genom domen dömdes Fredrik L. för stöld till skyddstillsyn, varvid 34 kap. 1 § 2 brottsbalken åberopades. Vidare skulle enligt ett beslut i domen den beslagtagna mopeden med mopeddelar utan lösen lämnas ut till Anders S. och beslaget bestå till dess domen vunnit laga kraft.

Tingsrätten avskrev genom ett slutligt beslut samma dag målet i den delen som rörde det nedlagda åtalet för häleri.

Remiss

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten i Stockholm för upplysningar och yttrande om handläggningen av Anders S:s under förundersökningen framställda yrkande om skadestånd.

Kammaråklagaren Leif Appelgren anförde i ett yttrande bl.a följande.

Anders S. har ej initialt underrättats om att åtal väckts för häleri, ej heller om att åklagaren endast fört talan om bättre rätt till mopeden (se dock nedan). Någon underrättelse om möjligheten att själv föra talan om ersättning för skadorna har ej sänts till Anders S. (I den mån dessa är tillgreppsskador kan ersättningsanspråk i och för sig inte med framgång riktas mot Fredrik L. på grund av brott, om han endast åtalas för häleri.) Kammaråklagare Inger Hjorter har dock upplyst att Anders S. var åberopad som bevisning och att avsikten var att han vid rättegången skulle fått möjlighet att framställa eventuella ytterligare anspråk. Med hänsyn till nya omständigheter som härefter framkommit om Fredrik L:s person, ansåg jag inte längre att brott kunde styrkas mot Fredrik L. och nedlade därför åtalet 1994-02-04.

Anders S. underrättades av mig per telefon den 4 eller 7 februari 1994 om att åtalet för häleri mot Fredrik L. nedlades samt att S:s yrkande om bättre rätt kvarstod. S. frågade då vem som skulle stå för skadorna på mopeden. Jag informerade om rättsläget angående anspråk på grund av skadorna och att åklagaren inte förde hans talan i den delen. S. upplystes emellertid om möjligheten att själv begära ersättning för skadorna av Fredrik L. Såvitt jag kan erinra mig avsåg han inte att göra det.

Överåklagaren Uno Hagelberg, som hänvisade till vad Leif Appelgren hade anfört i sitt yttrande, gjorde följande tillägg.

Kammaråklagaren Inger Hjorter har underhand förklarat sig instämma i Appelgrens yttrande med det förtydligandet att målsäganden av förbiseende ej underrättats om sin möjlighet att föra skadeståndstalan --- .

S. borde, när åtal väcktes, ha underrättats om att åklagaren ej ansåg sig kunna föra hans skadeståndstalan och om sin möjlighet att själv föra den i målet. Denna underrättelse har lämnats honom vid telefonsamtal innan huvudförhandlingen men efter att åtalet i den aktuella delen nedlagts.

Åklagarens behörighet att föra talan om enskilt anspråk grundar sig på den tjänsteplikt som åläggs honom i 22 kap. 2 § rättegångsbalken. En åklagare får därutöver inte utan särskilt tillstånd enligt 12 kap. 3 § rättegångsbalken uppträda som ombud. Behörigheten för åklagaren att föra talan angående det

enskilda anspråket gäller endast så länge åtalet och det enskilda anspråket handläggs i samma rättegång (Fitger: Rättegångsbalken I, del 2, s. 22:17).

Åtalet har nedlagts p.g.a. bristande bevisning i uppsåtsfrågan. Åklagaren har dock fortsättningsvis fört talan om enskilt anspråk genom att vidhålla yrkandet att moped och mopeddelar skulle utlämnas till målsäganden. Detta torde strida mot ovan angivna bestämmelser.

Chefsåklagaren Lars Lundgren, som utförde åklagaruppgiften i tingsrätten, har underhand förklarat att han inte noterat att talan fördes i strid mot bestämmelserna ---.

Enligt 22 kap. 6 § rättegångsbalken skall, om åtalet nedläggs, ett framställt enskilt anspråk handläggas som särskilt mål i den för tvistemål stadgade ordningen om part yrkar det. I annat fall anses talan förfallen. Vidare skall enligt 20 kap. 9 § rättegångsbalken målsäganden, när åtalet lagts ned p.g.a. bristande bevisning, beredas tillfälle att överta åtalet. Hur tingsrätten handlagt denna fråga känner jag inte till.

Jag ser ingen anledning att kritisera beslutet att lägga ned åtalet. Åklagaren hade inte kunnat föra S:s skadeståndstalan efter detta beslut. Att åklagaren vidhållit yrkandet att godset skulle utlämnas till målsäganden har inte varit till nackdel, utan tvärtom till fördel för målsäganden. S. har möjlighet att väcka talan om skadestånd mot den misstänkte. Hans ställning har därvidlag inte försämrats genom handläggningen.

Ärendet remitterades därefter till Stockholms tingsrätt för upplysningar och yttrande över bl.a. handläggningen med anledning av åklagarens skrivelse om att han lagt ned åtalet.

Till remissvaret från lagmannen Carl-Anton Spak fanns fogat ett yttrande av chefsrådmannen Berith Söderberg. I yttrandet anförde hon bl.a. följande.

1. I stämningsansökan, som inkom till tingsrätten den 10 juni 1993, yrkade åklagaren ansvar å Fredrik L. för häleri, samt yrkade å S:s vägnar att denne skulle återfå sin moped med delar. Enligt anteckning i förundersökningsprotokollet avsåg vid den tidpunkten S. att också yrka ersättning för skador. Misstankarna mot Fredrik L. gällde inledningsvis stöld alternativt häleri. Eftersom åtal väcktes för häleri och åklagaren inte yrkade annat än att S. skulle utfå mopeden utgick tingsrätten från att åklagaren gjort en bedömning om möjligheterna att också erhålla ersättning för skador, särskilt som ett sådant yrkande framställdes i den stämningsansökan gällande stöld som inkom den 7 januari 1994. Även i detta fall gällde misstanken inledningsvis stöld alternativt häleri.

Sedan tingsrätten efter visst efterforskningsarbete erfarit att Fredrik L. vistades på behandlingshem --- och att han knappast kunde delta i en rättegång lade åklagaren ned åtalet för häleri. När åklagarens skrivelse inkom till tingsrätten förbisåg jag såväl att skälet härtill var bristande bevisning i uppsåtsfrågan som att åklagaren i detta läge inte var behörig att framställa S:s yrkande. S. meddelades skriftligen att han inte skulle höras i målet. Självklart borde han ha underrättats om sin rätt att överta åtalet och om att yrka att hans talan skulle handläggas i den för tvistemål stadgade ordningen. Min och åklagarens strävan var dock i det uppkomna läget att i samråd med Fredrik L:s försvarare se till att S. kunde återfå sin moped på ett så smidigt och enkelt sätt som möjligt och utan extra kostnader. Något yrkande därutöver hade som ovan sagts aldrig varit aktuellt i målet. S. har sålunda i denna del inte lidit någon rättsförlust, även om såväl åklagaren som tingsrätten begått formella fel.

I remissvaret anförde Carl-Anton Spak bl.a. följande.

Yttrande av vederbörande domare, chefsrådmannen Berith Söderberg, bifogas. Jag har ingen annan uppfattning än hon har framfört i fråga om åklagarens behörighet och om sin skyldighet att underrätta målsäganden i enlighet med vad som följer av 20 kap. 9 § andra stycket och 22 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken.

Väl har målsäganden fortfarande kvar sin möjlighet att yrka skadestånd av den tilltalade i en särskild tvistemålsrättegång. Fråga kan dock enligt min mening uppkomma om staten bör anses vara skyldig att betala visst skadestånd till målsäganden i enlighet med vad som sägs i 3 kap. 2 § första stycket skadeståndslagen på grund av att målsäganden inte erhållit föreskriven underrättelse av tingsrätten.

Ärendet remitterades därefter åter till åklagarmyndigheten för yttrande över hur åklagaren bör förfara med beslag i samband med att han som i detta fall lägger ned åtalet för den gärning som beslaget hänförs till.

Uno Hagelberg anförde i remissvaret följande.

I det aktuella fallet har åklagaren lagt ned åtalet p.g.a. bristande bevisning efter att först ha väckt åtal och fört målsägandens talan vad gäller bättre rätt till beslagtagen egendom.

Det har framkommit att den misstänkte genom sin försvarare förklarat sig inte ha anspråk på egendomen. Enligt min mening kunde åklagaren, om detta stod klart redan när han beslutade att lägga ned åtalet, samtidigt ha hävt beslaget och beslutat att godset skulle utlämnas till målsäganden. Detta vore den mest praktiska lösningen.

Om den misstänkte har anspråk på egendomen kan denna lösning inte användas. I ett sådant fall bör målsäganden ges tillfälle att överta talan. Åklagaren bör avvakta med sitt beslut en kortare tid för att ta kontakt med målsäganden och efterhöra dennes inställning. Om målsäganden inte avser att överta talan skall beslaget hävas. Om målsäganden vill överta talan bör han få tillfälle att begära civilprocessuella tvångsmedel (jfr. Fitger: Rättegångsbalken I, s. 22:20 b).

Den rättsliga regleringen

Talan om enskilt anspråk i anledning av brott

Allmän åklagare får inte vara ombud, om inte regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer ger lov till det (12 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken – RB).

Talan mot en misstänkt om enskilt anspråk i anledning av brott får föras i samband med åtal för brottet. Om anspråket inte tas upp i samband med åtalet, skall talan föras i den för tvistemål stadgade ordningen (22 kap. 1 § RB).

Grundas enskilt anspråk på ett brott som hör under allmänt åtal är åklagaren på målsägandens begäran skyldig att i samband med åtalet förbereda och utföra även målsägandens talan, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och målsägandens anspråk inte är uppenbart obefogat. Vill målsäganden att anspråket skall tas upp i samband med åtalet, skall han anmäla anspråket till undersökningsledaren eller åklagaren och lämna uppgift om de omständigheter som anspråket grundar sig på. Finner förundersökningsledaren eller åklagaren vid utredning angående brott, att enskilt anspråk kan grundas på brottet, skall han, om det kan ske, i god tid

före åtalet underrätta målsäganden om detta (22 kap. 2 § första och andra styckena RB).

Målsäganden skall om möjligt underrättas om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk i anledning av brott. I samband därmed bör också på lämpligt sätt upplysning lämnas om de regler som gäller för handläggningen av sådana anspråk (13 a § första stycket förundersökningskungörelsen /1947:948/, FuK, i dess lydelse före den 1 juli 1994, som i denna del överensstämmer med den nuvarande lydelsen).

Det bör eftersträvas att information enligt 13 a § FuK lämnas så snart som möjligt. Åklagaren bör som förundersökningsledare således eftersträva att målsäganden tidigare än förut får kännedom om de regler som gäller för talan om enskilt anspråk. Vikten av en sådan både rättslig och social serviceåtgärd gentemot målsäganden har framhållits under lagstiftningsarbetet (RÅC I 114 2.1, som den 30 juni 1994 upphävdes, jfr RÅC I 122 2.1 och 2.2.1).

Anser åklagaren att han inte bör föra talan angående ett av målsäganden anmält anspråk, bör det åligga honom att lämna meddelande om det till målsäganden i tillräckligt god tid för att denne skall kunna – eventuellt i samband med åtalet – självständigt föra talan om enskilt anspråk samt vidta nödvändiga åtgärder (Gärde m.fl.: Nya rättegångsbalken s. 278–279).

Vill åklagaren i samband med åtalets väckande enligt 22 kap. 2 § väcka talan om enskilt anspråk skall han i stämningsansökan uppge anspråket och de omständigheter som det grundas på (45 kap. 4 § andra stycket RB).

Sedan åtal väckts får åklagaren eller målsäganden utan stämning mot den tilltalade väcka talan om enskilt anspråk på grund av brott, om rätten med hänsyn till utredningen och andra omständigheter finner det lämpligt. Talan om enskilt anspråk får därvid väckas muntligen inför rätten eller skriftligen. Den tilltalade skall erhålla del av den. Talan skall anses väckt då den framställs inför rätten (45 kap. 5 § andra stycket och 6 § RB).

Har talan om enskilt anspråk tagits upp till behandling i samband med åtalet, får rätten förordna att talan skall handläggas som särskilt mål enligt reglerna för tvistemål, om en fortsatt gemensam handläggning skulle medföra väsentliga olägenheter (22 kap. 5 § RB).

Nedläggande av allmänt åtal m.m.

Om allmänt åtal läggs ned på den grund att tillräckliga skäl att den misstänkte är skyldig till brottet inte föreligger får målsäganden överta åtalet. Målsäganden skall dock hos rätten göra anmälan om det inom den tid som rätten bestämmer, högst en månad, sedan han erhöll vetskap om nedläggandet. Övertar inte målsäganden åtalet har han inte därefter rätt att väcka åtal för brottet. Om den tilltalade yrkar det skall frikännande dom meddelas (20 kap. 9 § andra stycket RB).

Rätten skall underrätta målsäganden om att åklagaren har lagt ned åtalet och om den tid inom vilken anmälan om övertagande skall ske. Underrättelsen bör delges målsäganden. Om den tilltalade inte framställer ett yrkande om frikännande dom skall rätten avskrivna målet. Varken frikännande dom eller avskrivningsbeslut kan meddelas förrän den tid som står

målsäganden till buds för att anmäla en önskan om övertagande gått till ända utan att målsäganden gjort någon sådan anmälan. För målsägandens del innebär underlåtenhet att överta åtalet som nyss nämnts att han därefter inte får väcka talan för brottet (Fitger: Rättegångsbalken I, del 2, s. 20:50 och 20:51).

Om åtal läggs ned skall rätten, om part yrkar det, förordna att talan om det enskilda anspråket skall handläggas som ett särskilt mål i den för tvistemål stadgade ordningen. Framställs inte något sådant yrkande skall talan i målet anses förfallen (22 kap. 6 § första stycket RB).

När åklagaren enligt 22 kap. 2 § RB utför målsägandens talan om enskilt anspråk är han inte i formellt hänseende att anse som ombud för denne. Åklagaren grundar sin behörighet på den tjänsteplikt som åläggs honom enligt paragrafen när målsäganden gör en anmälan om sitt anspråk. Denna behörighet gäller endast så länge åtalet och det enskilda anspråket handläggs i samma rättegång (Fitger: a.a. s. 22:17).

När ett åtal läggs ned av åklagaren föranleder detta inte i och för sig att det enskilda anspråket förfaller. Det anses emellertid inte föreligga någon skyldighet för rätten att underrätta en målsägande som inte är närvarande vid rätten om nedläggandet för att ge honom tillfälle att framställa ett yrkande om särskild handläggning av anspråket, utan rätten kan i ett sådant fall omedelbart förklara talan i målet förfallen (Gärde m.fl.: a.a. s. 284). Om målsägandens talan är att anse som förfallen skall målet i den delen avskrivas från vidare handläggning (Fitger: a.a. s. 22:21).

Beslag

Föremål, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara genom brott någon avhänt eller på grund av brott förverkat, får tas i beslag (27 kap. 1 § första stycket RB).

Har inte inom den tid, som rätten bestämt för åtals väckande, åtal väckts eller till rätten kommit in framställning om förlängning av tiden eller finns det i övrigt inte längre skäl för beslag, skall beslaget omedelbart hävas. Om hävande av beslag förordnar rätten eller, om beslaget inte meddelats eller fastställts av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. Då målet avgörs skall rätten pröva om beslaget fortfarande skall bestå (27 kap. 8 § RB).

Om beslag hävs skall godset lämnas ut till den från vilken det tagits, utan att någon prövning görs beträffande annans rätt till godset (JO 1987/88 s. 51). Om den till vilken egendomen skall återställas uttrycker önskemål om eller samtycker till att det förfars på annat sätt med egendomen torde det normalt finnas skäl att respektera hans inställning (Fitger: a.a. s. 27:19).

Att rätten när målet avgörs skall pröva om beslag fortfarande skall bestå avser främst det fallet att själva målet avgörs, dvs. att saken avgörs genom dom. I princip samma skyldighet för rätten torde föreligga i samband med beslut om avskrivning av målet (Fitger: a.a. s. 27:21; jfr JO 1972 s. 72).

När en talan om enskilt anspråk avskiljs från brottmålet av rätten med stöd av 22 kap. 5 § RB gäller tvistemålsreglerna för målets fortsatta behandling. Har en säkerhetsåtgärd meddelats till skydd för det enskilda anspråket enligt reglerna för brottmål (se 26 kap. angående kvarstad och 27 kap. angående

beslag) måste åtgärden hävas (Gärde m.fl. a.a. s. 282). I vissa fall kan det straffprocessuella tvångsmedlet ersättas av ett civilprocessuellt enligt reglerna i 15 kap. RB. Den som för talan om det enskilda anspråket torde därför böra beredas tillfälle att få frågan härom prövad och få tillfälle att ställa säkerhet innan den straffprocessuella åtgärden upphävs (Fitger: a.a. s. 22:20 b).

Bedömning

ChefsJO Eklundh anförde följande i ett beslut den 23 augusti 1995.

Åklagarens handläggning av Anders S:s under förundersökningen framställda yrkande om skadestånd m.m.

Den moped och de mopeddelar som påträffades hos Fredrik L. togs den 20 april 1993, efter beslut av åklagare, i beslag. Ändamålet med åtgärden angavs vara "utvärdering av omständigheter som kunna antagas äga betydelse för utredningen". I förundersökningsprotokollet fanns antecknat att Anders S. dels yrkade att få tillbaka den i beslag tagna mopeden och mopeddelarna, dels yrkade skadestånd med ett icke angivet belopp. Åklagaren förde i brottmålet, även sedan åtalet för häleri hade lagts ned, Anders S:s talan om att få tillbaka det beslagtagna godset. Vad gäller Anders S:s under förundersökningen framställda skadeståndsykande framgår av åklagarmyndighetens yttrande att åklagaren inte vidtog någon åtgärd med anledning av detta förrän åtalet hade lagts ned. Åklagaren underrättade då Anders S. – kort tid före huvudförhandlingen i tingsrätten – att han inte avsåg att föra Anders S:s skadeståndstalan och informerade honom om hans möjligheter att själv föra den.

Talan om att få ut mopeden och mopeddelarna och det därmed sammanhängande beslaget prövades av tingsrätten genom ett beslut i domen.

Som framgått bör målsäganden – i samband med att han underrättas om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra hans talan om enskilt anspråk i anledning av brott – på lämpligt sätt informeras om de regler som gäller för en sådan talan. Åklagaren bör som förundersökningsledare eftersträva att denna information lämnas så snart som möjligt. Har målsäganden anmält enskilt anspråk och anser åklagaren att han inte kan utföra målsägandens talan bör det åligga åklagaren att underrätta målsäganden om det i så god tid att denne självständigt kan föra talan om enskilt anspråk, eventuellt i samband med åtalet.

Jag anser, i likhet med åklagarmyndigheten, att åklagaren tidigare än vad som skedde borde ha underrättat Anders S. om dels att åklagaren inte avsåg att föra hans skadeståndstalan, dels hans möjlighet att själv föra denna talan.

Uno Hagelberg har mot bakgrund av 22 kap. 2 § RB och uttalanden i doktrinen anført att åklagaren inte var behörig att utföra Anders S:s talan om att få ut den beslagtagna mopeden och mopeddelarna efter det att åtalet för häleri hade lagts ned. Jag delar denna uppfattning.

Finns det inte längre skäl för ett beslag skall det enligt 27 kap. 8 § RB omedelbart hävas. Jag anser inte att det finns förutsättningar att låta ett

beslag bestå sedan det åtal som beslaget hänför sig till har lagts ned. Enligt min mening gäller detta även om målsäganden alltså har möjlighet att överta åtalet eller målsägandens enskilda anspråk avskiljs från brottmålet enligt 22 kap. 6 § RB. Om beslaget inte har beslutats eller fastställts av rätten bör det ankomma på åklagaren att häva det.

Jag har från praktiska utgångspunkter förståelse för Uno Hagelbergs uppfattning att den som för talan om ett enskilt anspråk bör ges tillfälle att få frågan om civilprocessuella tvångsmedel prövad innan en straffprocessuell åtgärd som har samband med det enskilda anspråket upphävs, något som i ett fall som det förevarande t.ex. kan ske genom att åklagaren underrättar målsäganden om att han överväger att häva beslaget. Det kan emellertid ifrågasättas i vad mån det finns utrymme i gällande rätt för att tillgodose målsägandens intressen på detta sätt. Det kommentaruttalande som Uno Hagelberg hänvisar till i sammanhanget avser en annan situation än den här aktuella – nämligen att målsägandens enskilda anspråk avskiljs från brottmålet med stöd av 22 kap. 5 § RB – och bör redan av detta skäl tolkas med försiktighet. Det kan vidare nämnas att Godtrosförvärvsutredningen har intagit den ståndpunkten att gällande rätt inte ger åklagaren någon möjlighet att avvakta med hävandet av ett beslag i syfte att ge målsäganden tillfälle att bevaka sin rätt (SOU 1995:52 s. 15 och 184–187). Grunden för denna uppfattning torde vara den uttryckliga bestämmelsen i 27 kap. 8 § RB att ett beslag omedelbart skall hävas när det inte längre finns skäl för beslaget.

Tingsrättens handläggning med anledning av åklagarens skrivelse att han lagt ned åtalet

Leif Appelgren meddelade tingsrätten den 7 februari 1994, att han på grund av bristande bevisning lade ned åtalet för häleri och att det enskilda anspråket om utlämnande av beslagttaget gods till Anders S. kvarstod. Sedan tingsrättens ordförande vid huvudförhandlingen den 10 februari 1994 hade redogjort för åklagarens skrivelse, uppgav Fredrik L:s offentlige försvarare att Fredrik L. inte hade något att erinra mot att målet i den aktuella delen skrevs av och att han inte heller hade något att erinra mot det enskilda anspråket. Enligt ett beslut i domen, som avkunnades omedelbart efter det att förhandlingen hade avslutats, skulle den i beslag tagna mopeden och mopeddelarna utan lösen lämnas ut till Anders S. och beslaget bestå till dess domen vunnit laga kraft. Samma dag avskrev tingsrätten genom ett slutligt beslut målet i den delen som rörde det nedlagda åtalet för häleri. Av utredningen och tingsrättens remissvar framgår att tingsrätten inte underrättade Anders S. om hans rätt att överta åtalet.

Som tingsrätten har anfört i remissvaret skulle Anders S. självfallet ha underrättats om sin rätt att överta åtalet enligt 20 kap. 9 § RB. Först sedan hans tid att överta åtalet hade gått ut utan att han hade anmält att han önskade överta åtalet och under förutsättning att Fredrik L. inte hade yrkat frikännande dom, skulle målet vad avser åtalet för häleri ha avskrivits.

Eftersom åklagaren hade lagt ned åtalet för häleri var han, som tidigare berörts, inte längre behörig att föra Anders S:s talan om att få ut det beslagtagna godset. Det hade enligt min mening varit lämpligt att Anders S. i

denna situation, som uppkom före huvudförhandlingen, hade underrättats om att han sedan åklagaren lagt ned åtalet var tvungen att själv föra sin talan om att få ut godset. Detta kunde t.ex. ha skett i samband med att han underrättades om sin rätt att överta åtalet. Han skulle därefter ha kallats till huvudförhandlingen och om han då hade yrkat att hans enskilda anspråk skulle avskiljas skulle ett beslut med en sådan innebörd ha meddelats. I annat fall skulle hans talan ha ansetts förfallen och målet i den delen ha avskrivits (22 kap. 6 § RB). Det fanns i den aktuella situationen inte någon laglig möjlighet för tingsrätten att på det sätt som skedde pröva det enskilda anspråket.

Skulle åklagaren, trots vad som anförts tidigare, ha lagt ned ett åtal utan att häva ett därmed sammanhängande beslag åligger det rätten att häva beslaget. Förutsättningar att låta beslaget bestå har således saknats här. Frågan om beslag skulle ha prövats i samband med beslutet att avskriva målet vad avsåg åtalet för häleri (27 kap. 8 § tredje stycket RB, se Fitger: a.a. s. 27:21).

Skyldigheten för åklagare att överlämna anmälningar om brott i tjänsten av domare till Riksåklagaren

(Dnr 1571-1994, 2357-1994, 2473-1994)

I tre ärenden visade det sig vid granskningen av handlingarna att annan åklagare än Riksåklagaren hade beslutat att inte inleda förundersökning med anledning av anmälningar för brott i tjänsten av bl.a. domare eller lämnat anmälan utan åtgärd.

Sedan respektive åklagarmyndighet yttrat sig, begärdes yttranden från Riksåklagaren över åklagarnas handläggning av de olika anmälningarna.

Riksåklagaren Klas Bergenstrand anförde bl.a. följande.

Enligt 7 kap. 4 § andra stycket jämfört med 2 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken är Riksåklagaren allmän åklagare vid hovrätt i mål om ansvar på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts bl.a. av domare i allmän underrätt. Det är inte i lagtext direkt reglerat vem som leder den förundersökning som föregår en prövning i domstol, men det anses som en konsekvens av nämnda bestämmelser att det är Riksåklagaren. Därav följer i sin tur att anmälningar med sådant innehåll som kommit in till åklagarmyndigheterna och regionåklagarmyndigheterna i princip skall underställas Riksåklagaren. (Jfr Riksåklagarens cirkulär RÅC I:98 s. 2.) I sammanhanget skall dock beaktas att det första ställningstagandet till vad som skall ske i anledning av en anmälan är ett administrativt förfarande, någon förundersökning är då inte inledd. Rättegångsbalkens bestämmelser torde inte innebära några legala hinder för en annan allmän åklagare än Riksåklagaren att på detta stadium besluta att inte vidta någon åtgärd i anledning av anmälningen. Detta innebär att det finns ett visst utrymme för att inte underställa sådana inlagor med påståenden som uppenbarligen saknar all grund eftersom det då inte ens finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats, jfr 23 kap. 1 § rättegångsbalken.

Riksåklagaren konstaterade därefter sammanfattningsvis att de aktuella anmälningarna var sådana att utrymme hade funnits för att inte underställa dem Riksåklagarens prövning.

I beslut den 19 oktober 1995 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Som framgår av Riksåklagarens yttrande är, på grund av reglerna i 2 kap. 2 § första stycket och 7 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken, Riksåklagaren ensam behörig allmän åklagare i mål om ansvar för brott som en underrättsdomare har begått under utövningen av tjänsten eller uppdraget och, som en konsekvens av detta, också den allmänna åklagare som leder förundersökningen i sådana mål. I uppgiften att vara förundersökningsledare ligger bl.a. att ta ställning till om förundersökning i ett visst fall skall inledas eller ej med anledning av en anmälan mot en domare.

Sådana anmälningar om brott av domare som kommer in till lokala och regionala åklagarmyndigheter skall därför lämnas över till Riksåklagaren för

ställningstagande i frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Den fråga som har uppkommit i ärendet är om det finns några undantag från denna regel.

Riksåklagaren ger i sitt yttrande uttryck för uppfattningen att en lägre åklagare vid sitt första ställningstagande till vad som skall ske med anledning av en anmälan mot en domare, i stället för att lämna över denna till Riksåklagaren, kan besluta att den inte skall föranleda någon åtgärd. Detta förfarande kan enligt vad som sägs i yttrandet tillämpas i fråga om anmälningar som uppenbarligen saknar all grund, eftersom det då inte ens finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Jag kan i och för sig ansluta mig till åsikten att det finns ett visst utrymme för att underlåta att vidarebefordra anmälningar mot domare till Riksåklagaren. Skrivelser och anmälningar, som är helt obegripliga eller så förvirrade eller osammanhängande att det inte går att läsa ut vad personen i fråga menar, kan enligt min mening behandlas slutligt även av en lägre åklagare utan att man kommer i konflikt med rättegångsbalkens regler. I sådana fall bör den åklagare som har tagit emot anmälan således kunna ge anmälaren ett besked att anmälan inte föranleder någon åtgärd. Oavsett vilken saklig kvalitet en anmälan mot en domare i övrigt kan ha, kan en lägre åklagare däremot inte förfara på detta sätt, om det av anmälan kan utläsas att anmälaren anser att domaren har handlat på ett sätt som enligt anmälarens uppfattning är eller skulle kunna tänkas vara brottsligt. Rättegångsbalken ger inte stöd för att man vid bedömningen av om en sådan anmälan skall föranleda inledande av förundersökning eller ej skulle kunna skilja ut de fall där anmälan framstår som uppenbart ogrundad från de andra fall där det inte finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Utrymmet för att underlåta att till Riksåklagaren vidarebefordra anmälningar mot domare är således mindre än vad som enligt Riksåklagarens cirkulär RÅC I:98 gäller i fråga om anmälningar mot åklagare för brott i tjänsten. Detta har sin grund i det förhållandet att det inte finns någon lagregel om exklusiv behörighet för Riksåklagaren i fråga om åtal mot åklagare motsvarande rättegångsbalkens regler om behörigheten att vara allmän åklagare i mål om ansvar för domare. Omfattningen av skyldigheten för lägre åklagare att till Riksåklagaren överlämna anmälningar mot åklagare för brott i tjänsteutövningen framgår i stället uteslutande av föreskrifter beslutade av Riksåklagaren.

ChefsJO Eklundhs slutsats beträffande de tre olika anmälningarna var att dessa borde ha överlämnats till Riksåklagaren för ställningstagande till om förundersökning skulle inledas eller inte.

Sedan besluten givits har Riksåklagaren från den 1 mars 1996 upphävt cirkuläret RÅC I:98. Detta har ersatts med Riksåklagarens föreskrifter om handläggningen av anmälningar mot åklagare och domare m.fl. RÅFS 1996:1. Enligt 1 § skall anmälningar om brott i tjänsten mot revisionssekreterare, hovrättsdomare och domare i allmän underrätt överlämnas till Riksåklagaren för handläggning.

Beslut att anhålla ungdomar under arton år för grov stöld och stöld har med hänsyn till deras ålder och den förväntade påföljden inte ansetts rättsenliga

1996/97:JO1

(Dnr 1813-1994 m.fl., 2931-1994, 4360-1995)

Under året har chefsJO Eklundh avgjort flera ärenden i vilka föräldrar vänt sig till JO och ifrågasatt att deras barn blivit gripna och anhållna som misstänkta för brott.

Tre av fallen gällde pojkar, 15 och 16 år, som misstänktes för en s.k. väskryckning som utförts från moped. Två andra fall avsåg sextonåringar som misstänktes ha stulit en cykel respektive en plånbok ur en lärarinns handväska. Inte någon av ungdomarna var frihetsberövad längre tid än 24 timmar.

JO:s beslut i de olika ärendena är när det gäller anhållningsbesluten i vissa delar likalydande. Här återges endast det beslut som gavs den 6 februari 1996 rörande anhållningsbeslutet för stölden av plånboken. *ChefsJO Eklundh* anförde bl.a. följande.

Bedömning

Enligt huvudregeln i 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) får den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han avviker eller på annat sätt undandrar sig lagföring och straff (flyktfara), att han genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara) eller att han fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara).

Om det finns skäl att häkta någon, får han anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Under vissa förutsättningar är det tillräckligt för ett anhållningsbeslut att en person är skäligen misstänkt för brottet. Beslut om anhållande fattas av åklagaren (24 kap. 6 § RB).

För all användning av tvångsmedel gäller den s.k. proportionalitetsprincipen. Denna innebär att ett straffprocessuellt tvångsmedel får användas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Beslutsfattaren måste således i varje enskilt fall avgöra om den skada som användningen av tvångsmedlet medför står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

Såvitt gäller häktning kommer proportionalitetsprincipen till uttryck i 24 kap. 1 § tredje stycket RB. En tillämpning av denna princip i en situation där en fråga om häktning har uppkommit kan medföra att man underlåter att häkta någon om den förväntade påföljden bedöms bli t.ex. skyddstillsyn (Ekelöf, m.fl., Rättegång III, sjätte uppl., s. 30). Om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får häktning inte ske enligt en uttrycklig lagregel (24 kap. 1 § fjärde stycket RB).

För stöld är föreskrivet fängelse i högst två år. En misstanke om ett sådant brott kan således läggas till grund för ett beslut om häktning eller anhållande. I sammanhanget är emellertid också bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottbalken av intresse. Om någon har begått brott innan han fyllt tjuugoett år, skall enligt vad som sägs där hans ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen, och härvid får dömas till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet. Som framgår av åklagarmyndighetens yttrande kom påföljden för det aktuella brottet att bestämmas till böter.

Enligt 23 § (tidigare 7 §) lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) gäller att den som är under arton år får häktas endast om det finns synnerliga skäl. De skäl som bär upp denna regel gör sig uppenbarligen gällande även i fråga om anhållningsbeslut. Som Riksåklagaren har framhållit (RÅC I:112 s. 7) får därför, när det gäller ungdomar under arton år, dessas ålder anses utgöra en omständighet som talar emot ett anhållande. Kravet på synnerliga skäl skall således i princip vara uppfyllt också när det är fråga om att anhålla en sådan person.

De särskilda lagreglerna till skydd för unga lagöverträdare skall numera ses också mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om barnens rättigheter. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall enligt artikel 3.1 barnets bästa komma i främsta rummet. I fråga om frihetsberövanden av barn föreskrivs i artikel 37 (b) att inget barn får olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller andra former av frihetsberövande av barn skall ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.

Även om man utgår från [åklagarens] bedömning i fråga om kollusionsfaran anser jag att det med hänsyn till S:s ålder och vad som mot bakgrund av denna kunde förutses beträffande påföljden saknades rättsliga förutsättningar att anhålla henne. Jag finner emellertid inte anledning att gå vidare i saken.

Åklagarens skyldigheter när domstolen fattat ett olagligt häktningsbeslut

(Dnr 517-1995)

Bakgrund

I ett mål vid Skövde tingsrätt mellan åklagaren och Johan O. m.fl. hölls en huvudförhandling den 16 november 1993 (B 273/93). Som åklagare inställde sig distriktsåklagaren Inger Sand, Åklagarmyndigheten i Skövde. Åtalet avsåg misshandel och under förhandlingen hördes bl.a. vittnet Madeleine C. Vid förhöret uppgav Madeleine C. att hon den 13 november 1993 träffat Johan O. på en dansrestaurang i Skövde och att denne spottat henne i ansik-

tet och kallat henne "luder". Huvudförhandlingen avbröts och tingsrätten inledde på eget initiativ en häktningsförhandling mot Johan O. Tingsrätten avkunnade därefter ett beslut och förklarade Johan O. häktad som på sannolika skäl misstänkt för övergrepp i rättssak. Tingsrätten anförde vidare att det fanns risk för att han på fri fot försvårade sakens utredning genom att framställa ytterligare hotelser mot Madeleine C.

Johan O. överklagade häktningsbeslutet till Göta hovrätt (Ö 1531/93). I en besvärslinlaga daterad den 17 november 1993 yrkade han genom sin offentlige försvarare advokaten Christina Andrén att omedelbart bli försatt på fri fot. Som grund för yrkandet anfördes bl.a. att sannolika skäl för brottet inte förelåg, att de objektiva rekvisiten för övergrepp i rättssak inte var uppfyllda samt att häktningsgrunden risk för fortsatt brottslig verksamhet inte heller förelåg. I en inlaga daterad den 18 november 1993 till hovrätten anförde hon som komplettering att åtal inte var väckt för övergrepp i rättssak varför förutsättningar saknades för tingsrätten att ex officio ta upp frågan om häktning för sådant brott.

Åklagarmyndigheten i Skövde förelades den 18 november 1993 att lämna in förklaring över besvärslinlagan och den kompletterande inlagen. I en förklaring den 19 november 1993 bestred chefsåklagaren Mats Bergman Johan O:s yrkande och anförde.

Brottet gäller övergrepp i rättssak, dvs. i sig ett angrepp på själva fundamentet för rättsordningen, där synen från myndigheterna enligt min mening – för att alls ha en chans att stävja dylikt otyg – bör vara den striktast tänkbara. Både vad gäller häktning och i påföljdsdelen.

Johan O. har ex officio häktats på grunderna kollusions- och recidivrisk.

Att uppgift står mot uppgift – besvärslinlagan s. 2 – är ju inget förvånande. Detta är ju närmast legio i vålds-, hot- och integritetskränkande situationer. Anledning att tvivla på Madeleine C:s uppgifter saknas helt enligt min mening. Senare får utredningen visa om tillräckliga skäl för åtal föreligger. Att sannolika skäl, på detta stadium, föreligger synes mig bara alltför uppenbart.

Skäl till ändring i tingsrättens beslut saknas därför.

Göta hovrätt meddelade den 19 november 1993 ett beslut som innehöll bl.a. följande.

Av 24 kap. 17 § första stycket rättegångsbalken framgår att rätten ex officio får ta upp en fråga om häktning endast när åtal är väckt. I förevarande fall har visserligen åtal väckts för misshandel. Åtal var dock inte väckt för övergrepp i rättssak. På grund härav skall häktningsbeslutet undanröjas och Johan O. omedelbart försättas på fri fot.

ChefsJO Eklundh väckte åtal för tjänstefel mot rådmannen Ulf Klerfalk, som var rättens ordförande vid förhandlingen den 16 november 1993 då Johan O. häktades. Sedan Göta hovrätt dömt Ulf Klerfalk för tjänstefel i en dom den 10 april 1995, fastställde Högsta domstolen hovrättens domslut i en dom den 1 april 1996 (refereras under rubriken Allmänna domstolar m.m.).

JO:s initiativ

1996/97:JO1

ChefsJO Eklundh beslöt att i ett initiativärende utreda åklagarmyndighetens handläggning av frågan om häktning sedan Johan O. överklagat häktningsbeslutet till hovrätten.

Utredning

Åklagarmyndigheten i Skövde och Regionåklagarmyndigheten i Jönköping gavs därefter tillfälle att yttra sig över sin syn på vilka möjligheter åklagarmyndigheten haft att agera med anledning av det olagliga häktningsbeslutet sedan detta hade meddelats och redovisa skälen till att Johan O:s yrkande att bli försatt på fri fot bestreds i förklaringen den 19 november 1993.

Av Mats Bergmans yttrande till JO och upplysningar lämnade av Inger Sand och Mats Bergman till överåklagaren Krister Waern inför dennes yttrande till JO framgår sammanfattningsvis följande.

Inger Sand hade semester den 17, 18 och 19 november 1993. Hon åkte emellertid till arbetet den 17 november där hon bl.a. överlämnade akten i Johan O:s mål till Mats Bergman och tämligen ingående redogjorde för vad som hade inträffat i målet. Det var inte något tal om att tingsrättens förfarande var olagligt eller tveksamt. Hon själv övervägde aldrig att häva häktningsbeslutet.

Mats Bergman minns inte att han skulle ha fått någon närmare redogörelse för målet av Inger Sand. Hon satte honom in i ärendet och nämnde den ovanliga situationen. Han fick sannolikt akten för bevakning om ett överklagande skulle komma. Den 18 november hade han förhandling i hovrätten i Jönköping. Sannolikt såg han inlagorna från Johan O:s offentliga försvarare om överklagande av häktningen tidigt på morgonen den 19 november. Yttrandet till hovrätten skulle vara inne kl. 11 samma dag och tillkom därför under tidspress. Möjligheten att tingsrättens beslut inte var lagligt föll honom inte in vid denna tidpunkt. Argumentationen från försvararens sida rörde recidivfrågan och vissa brottsrekvisit och inget annat. Det var först i den kompletterande inlagan på tre rader som ex officio-häktningen alls berördes.

Krister Waern anförde följande i sitt yttrande.

1. Vilka möjligheter har Åklagarmyndigheten i Skövde haft att agera med anledning av det olagliga häktningsbeslutet?

Någon av de inblandade åklagarna hade – formellt sett – naturligtvis själv kunnat häva det olagliga häktningsbeslutet (RB 24:20 andra stycket). Detta hade emellertid krävt att åklagaren för det första själv insett att beslutet var olagligt och för det andra haft den styrkan att öppet gå emot domstolens beslut. Situationen var ovanlig. Det är knappast rutin att en domstol av eget initiativ beslutar att häka en person. Det är därför enligt min mening förståeligt att distriktsåklagaren Inger Sand vid förhandlingstillfället inte insåg att tingsrätten handlade felaktigt. Det är däremot mer betänkligt att såväl Sand som chefsåklagaren Mats Bergman påföljande dag då Sand gick igenom den uppkomna situationen inte uppmärksammade det felaktiga i tingsrättens beslut. En genomläsning av den aktuella lagbestämmelsen (RB 24:17) ger det beskedet. Om felet uppmärksammats då hade åklagaren genast kunnat

häva häktningsbeslutet eller själv anföra besvär mot detta. Att så inte skedde berodde naturligtvis på att felet inte uppmärksammades. Jag anser att det kan vara förståeligt att åklagaren inte har som utgångspunkt att tingsrätten förfarit olagligt då tingsrättens beslut noteras.

2. Synpunkter på åklagarmyndighetens bestridande av O:s yrkande att bli försatt på fri fot.

Av till mig remitterade handlingar framgår att O:s besvär kommit åklagaren till handa på morgonen den 19 november och att yttrande skulle vara hovrätten till handa kl. 11.00 samma dag. I besvären anförde försvararen bl.a. att förutsättningar saknats för tingsrätten att ex officio ta upp frågan om häktning på grund av misstanken om övergrepp i rättssak. Detta klara påstående från försvararens sida borde enligt min mening ha föranlett åklagaren (Bergman) att kontrollera de lagliga förutsättningarna för det överklagade beslutet. Om så hade skett borde åklagaren ha insett att det försvararen anförde var riktigt. Detta borde i sin tur ha medfört att åklagaren på den grunden medgivit frifotsyrkandet. Åklagaren har uppenbarligen inte insett det felaktiga i tingsrättens beslut. Detta kan knappast förklaras på annat sätt än att åklagaren inte penetrerat denna rättsfråga. Vad detta i sin tur beror på är oklart. En tänkbar orsak är tidspress. Det är dock inte någon ovanlig situation för en åklagare att tvingas hantera svåra rättsfrågor under tidspress. Det är därför enligt min mening betänkligt att yrkandet om att bli försatt på fri fot bestreds från åklagarens sida.

I ett beslut den 1 februari 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Utredningen visar att varken Inger Sand eller Mats Bergman uppmärksammade att tingsrättens häktningsbeslut inte var lagligen grundat, vilket naturligtvis är bakgrunden till att de inte agerade på något av de sätt som stod dem till buds. Som Krister Waern har angett kunde häktningsbeslutet hävas av åklagaren eller överklagas av denne till förmån för Johan O.

En fråga är vilka krav som mer allmänt kan ställas på en åklagare när det sker fel i domstolens handläggning. Om åklagaren upptäcker ett fel som har haft betydelse för utgången åligger det enligt min mening honom att se till att detta på något sätt rättas till om han har rättsliga möjligheter till det. Åklagaren bör således i en sådan situation vara skyldig att t.ex. överklaga ett beslut eller en dom till den tilltalades förmån. Detta synsätt är också det som lärs ut under åklagarutbildningen.

Riksåklagaren har i ett beslut berört vilket ansvar en åklagare efter ett häktningsbeslut har för att frihetsberövandet inte är ogrundat (ÅD 43-93). Bakgrunden var att en åklagare hade begärt en man häktad för en stöld av en plånbok. Enligt en notering på den aktuella anmälan hade emellertid målsäganden återtagit anmälan eftersom plånboken hittats och alltså aldrig blivit stulen. Häktningframställningen grundades på en muntlig föredragning för åklagaren där denna uppgift inte nämndes. Inför häktningsförhandlingen hade åklagaren emellertid tillgång till bl.a. den skriftliga anmälan. Åklagaren kritiserades för att han inte i tillräcklig utsträckning hade granskat det material som utgjorde underlag för häktningsyrkandet och som en följd av detta vidhållit ett ogrundat häktningsyrkande. Riksåklagaren

uttalade vidare att åklagaren i mål där åtal ännu inte är väckt är skyldig att häva ett häktningsbeslut som är felaktigt och att åklagaren således även efter rättens beslut har ett visst ansvar för att frihetsberövandet inte är ogrundat. Även i detta avseende hade åklagaren visat oaktsamhet. Detta gällde, enligt Riksåklagaren, också åklagarens vidhållande av sin inställning i häktningsfrågan inför hovrätten dit frågan hade förts.

Det står således klart att en åklagare som upptäcker att ett häktningsbeslut saknar laglig grund är skyldig att agera på något sätt. Detta innebär å andra sidan inte att åklagaren har en mer allmän skyldighet att kritiskt granska domstolens beslut ur laglighets synpunkt. Det normala är att åklagaren, liksom andra parter, måste respektera de beslut som domstolen fattar och att han får utnyttja de möjligheter till överklagande som kan finnas. Åklagarens skyldighet att agera – om felet inte kan anses bero på honom själv – uppkommer i de situationer då någon mera påtaglig omständighet talar för att domstolens beslut är olagligt. Det får bedömas från fall till fall om det framstår som rimligt att åklagaren borde ha uppmärksammat felet.

Jag har i detta fall gjort den bedömningen att det inte kunde krävas av Inger Sand att hon omedelbart vid förhandlingen skulle ha förstått att tingsrätten gick utöver sina befogenheter när Johan O. häktades. Det är, som Krister Waern framhållit, mer betänkligt att Inger Sand och Mats Bergman inte uppmärksammade saken när de dagen efter gick igenom vad som hade hänt under förhandlingen. Den omständigheten att Inger Sand hade semester denna dag och endast var på åklagarmyndigheten för att vidta de åtgärder som var nödvändiga inför ledigheten, kan ha inneburit att det inte blev tid till eftertanke på samma sätt som om det varit en vanlig arbetsdag. Mot denna bakgrund anser jag att man inte kan kritisera åklagarna för att de inte i detta läge observerade att häktningsbeslutet var felaktigt.

Situationen var emellertid helt annorlunda när Mats Bergman skulle yttra sig till hovrätten. Det fanns då ett uttryckligt påstående från försvararens sida att det inte fanns lagliga förutsättningar för tingsrättens beslut. Det framstår som självklart att Mats Bergman borde ha rätt ut om det låg något i detta påstående så att han kunde bemöta det i sitt yttrande. Som framgår av åtalsbeslutet mot tingsrättens ordförande anser jag att bestämmelsen i 24 kap. 17 § rättegångsbalken inte kan missförstås vid en normalt omsorgsfull genomläsning. Mats Bergman kan därför inte undgå kritik med anledning av att han bestred ändringsyrkandet i stället för att medge det.

Kritik mot en åklagare som upprätthållit restriktioner avseende en häktad persons kontakter med omvärlden efter det att den muntliga bevisningen tagits upp vid huvudförhandlingen i tingsrätten

1996/97:JO1

(Dnr 2663-1995)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten Per Larsson, i egenskap av ombud för Jan-Erik S. kritik mot distriktsåklagaren Lisa Eriksson, Åklagarmyndigheten i Härnösand, för att hon inte hävt restriktionerna för Jan-Erik S. som var häktad i ett mål om grovt sexuellt utnyttjande av underårig. Vid huvudförhandlingen i tingsrätten hade Jan-Erik S:s sambo Ina B. hörts som vittne. I anmälan anfördes vidare bl.a. följande.

När målet var genomgången i sak återstod personalia och pläderingar. Inför detta moment tog rätten en paus. Under pausen begärde jag av åklagaren att restriktionerna skulle hävas så att Jan-Erik S. skulle få tillfälle att tala med Ina B., något som den medföljande häktespersonalen inte hade något att invända mot. Åklagaren gick dock inte på detta. Något skäl nämndes inte.

Därefter följde personalia och pläderingar. För Jan-Erik S. del yrkade jag att --- restriktionerna skulle hävas ---. Vid detta laget var klockan omkring 19.00 ---. Ina B. hade stannat kvar enkom för att få tillfälle att tala med Jan-Erik S. för den händelse Jan-Erik S. inte skulle bli försatt på fri fot. För Jan-Erik S. hade det varit synnerligen påfrestande att vara isolerad under så lång tid som blivit fallet. Inför den paus som nu följde inför beslut alternativt dom frågade häktespersonalen mig om restriktionerna hade hävts, varpå jag svarade att åklagaren nu med säkerhet skulle gå med på detta men att häktespersonalen måste fråga åklagaren. Efter en stund återkom häktespersonalen och talade om att åklagaren uppgett att hon inte gick med på att häva restriktionerna. För Jan-Erik S. del fick detta till följd att han och Ina B. inte fick tillfälle att tala med varandra under den ganska långa paus som uppstod inför tingsrättens beslut. Då det drog ut på tiden var Ina B. tvungen att åka hem till sina barn. Hon kunde alltså inte avvakta tingsrättens beslut i restriktionsdelen.

Utredning

Härnösands tingsrätts protokoll från huvudförhandlingen den 24 maj 1995 och dom den 30 juni 1995, DB 153, i mål B 103/95 begärdes in och granskades. Anmälan remitterades till Åklagarmyndigheten i Härnösand för upplysningar och yttrande.

Åklagarmyndigheten i Härnösand, distriktsåklagaren Lisa Eriksson, kom in med ett yttrande. Chefsåklagaren Curt Theander förklarade att han inte hade något att tillägga.

Lisa Eriksson

Restriktionerna upprätthölls under hela häktningstiden eftersom risk förelåg att S. genom att undanröja bevis eller på annat sätt skulle kunna försvåra sakens utredning.

Flera personer skulle höras, både i Jan-Erik S:s familj och i målsägandens familj ävensom grannar, daghemspersonal etc. Vissa skulle även höras vid huvudförhandlingen. Jag bedömde det angeläget med hänsyn till målets karaktär, att upprätthålla restriktionerna tills hela huvudförhandlingen var avslutad.

I ett beslut den 18 december 1995 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Rätten skall om den beslutar att häkta någon eller förordnar att någon skall kvarbli i häkte samtidigt på begäran av åklagaren pröva om den häktades kontakter med omvärlden skall få inskränkas. Tillstånd till inskränkningar får meddelas endast om det finns risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning (24 kap. 5 a § första stycket rättegångsbalken, RB).

Den som är häktad får enligt 1 § lag (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (behandlingslagen) inte underkastas mera omfattande inskränkningar i sin frihet än vad som påkallas av ändamålet med häktingen samt ordning och säkerhet. Häktad skall behandlas så att skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. Enligt 16 § första stycket samma lag ankommer det på undersökningsledaren eller åklagaren att avgöra om en häktad skall underkastas restriktioner när det gäller bl.a. besök och telefonsamtal (11 §). Ett beslut enligt första stycket som innebär hinder för medgivande eller på annat sätt inskränker en häktads rätt får meddelas endast om den häktade får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a § RB. Sådana beslut skall omprövas så ofta det finns skäl till detta.

Riksåklagaren har i cirkulär RÅC I:120 lämnat närmare föreskrifter om tillämpningen av restriktioner och bl.a. framhållit att det är av stor vikt att åklagaren är uppmärksam på i vad mån ändrade förhållanden under utredningen bör föranleda att meddelade restriktioner upphävs och tillser att de inte fortgår längre än nödvändigt. I fråga om besök anges att starka skäl måste kunna åberopas för att hindra en häktad att träffa sin familj mot bakgrund av möjligheten till bevakade besök (s. 7 och 8).

Lisa Eriksson har i sitt yttrande uppgett att hon bedömde att målets karaktär var sådant att det var nödvändigt att upprätthålla restriktionerna tills hela huvudförhandlingen var avslutad.

Det ligger i sakens natur att det ofta kan föreligga kollusionsfara i ett mål av det aktuella slaget. Emellertid torde kollusionsfaran normalt sett vara mest påtaglig under förundersökningens inledande skede för att därefter avklinga. Endast i undantagsfall torde kollusionsfara föreligga efter det att tingsrätten upptagit den muntliga bevisningen i målet. Det är därför av stor vikt att åklagaren fortlöpande är uppmärksam på att ändrade förhållanden kan medföra att restriktionerna upphävs eller att man i vart fall medger lättnader i form av t.ex. ett bevakat besök eller avlyssnat telefonsamtal. I den mån en åklagare avslår en begäran om upphävande av restriktioner, eller om en lättnad i dessa, ligger det i sakens natur att åklagaren gör klart för sig på vilket sätt utredningen skulle kunna försvåras vid ett bifall av samma skäl

som han vid häktningsförhandlingen måste kunna ange vari kollusionsfaran består.

Lisa Eriksson hade i och för sig rättens tillstånd att upprätthålla restriktionerna när hon ombads att häva dessa. Av utredningen framgår att Ina B. då hade hörts av rätten. I målet återstod endast personalia och pläderingar. Lisa Eriksson medgav inte ens att Jan-Erik S. i närvaro av häktespersonalen kunde få samtala med Ina B. Lisa Eriksson har i sitt yttrande inte närmare angett på vilket sätt Jan-Erik S. i detta läge skulle ha kunnat försvåra utredningen. Jag kan inte finna annat än att hon borde ha tillåtit samtalet.

Sedan parterna hade slutfört sin talan i målet ombads Lisa Eriksson för andra gången att häva restriktionerna. Lisa Eriksson har inte heller här angett på vilket sätt ett hävande av restriktionerna eller en lättnad i dessa skulle kunna försvåra utredningen. Hennes beslut att inte tillåta åtminstone ett bevakat samtal mellan Jan-Erik S. och Ina B. framstår som helt obefogat. Lisa Eriksson kan inte undgå kritik för det inträffade.

Underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte

(Dnr 3258-1994)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Björn J. kritik mot distriktsåklagaren Yngve Rusck, Åklagarmyndigheten i Norrtälje, med anledning av att denne hade återupptagit en nedlagd förundersökning om hot mot tjänsteman utan att meddela honom.

Utredning

Utredningsåtgärder

Åklagarmyndighetens akt i ärendet C 2-612-93 samt vissa handlingar i Norrtälje tingsrätts mål B 194/94:II granskades. Muntliga upplysningar inhämtades från Polismyndigheten i Stockholms län, Polismästardistrikt Roslagen (tidigare Polismyndigheten i Norrtälje).

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Stockholms län för upplysningar och yttrande över sättet att delge Björn J. underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken (RB). Till remissvaret som hade avgetts av biträdande länspolismästaren Gösta Welander var fogat ett yttrande av kriminalkommissarien Nils-Erik Elmgren, Polismästardistrikt Roslagen.

Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten i Norrtälje för upplysningar och yttrande över vilka överväganden åklagaren hade gjort vid åtalsbesluten beträffande frågan om slutdelgivning med Björn J. hade skett eller inte. Av yttrandet skulle framgå åklagarmyndighetens syn på vilka kontrollåtgärder åklagaren normalt borde göra i detta hänseende. Till remiss-

svaret från chefsåklagaren Erik Hasselrot var fogat ett yttrande av Yngve Rusck.

Mot bakgrund av vad som hade kommit fram under utredningen begärdes slutligen yttranden från Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren i följande hänseenden.

1. Hur och i vilken omfattning skall uppgifter om slutdelgivning dokumenteras i ett förundersökningsprotokoll?

2. Bör de förtryckta blanketterna för förundersökningsprotokoll ändras för att göras mer ändamålsenliga mot bakgrund av bl.a. de ändringar som har gjorts i 12 a § förundersökningskungörelsen?

3. Vilken kontroll bör åklagaren göra av att slutdelgivning har skett på ett författningssenligt sätt?

Rikspolisstyrelsen kom in med ett yttrande avgivet av biträdande chefsjuristen Sten Falkner och Riksåklagaren med ett yttrande av biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl.

Endast delar av Riksåklagarens yttrande återges i detta referat.

De aktuella förundersökningarna och hur slutdelgivning skett

Genom innehållet i handlingarna och remissvaren utreddes följande om handläggningen av de två aktuella förundersökningarna.

Socialförvaltningen i Norrtälje kommun gjorde i december 1993 en polis-anmälan vid Polismyndigheten i Norrtälje. Anmälan, som fick diarienummer K 5061-93, riktades mot Björn J. och avsåg hot mot tjänsteman. Förhör hölls med Björn J., som underrättades om misstanke om hot mot tjänsteman, och med ett vittne. Yngve Rusck beslöt den 10 januari 1994 att lägga ned förundersökningen med motiveringen att brott inte kunde styrkas.

Sedan företrädare för socialförvaltningen hade begärt omprövning av beslutet att lägga ned förundersökningen, beslutade Yngve Rusck den 21 januari 1994 att återuppta den. Grunden för beslutet var att "målsägande och vittnen inte hörts i den ursprungliga utredningen".

Yngve Rusck hemställde om biträde med förundersökningen och begärde att polismyndigheten skulle hålla förhör med vissa uppräknade personer. Han begärde även att ett nytt förhör därefter skulle hållas med Björn J. som misstänkt.

Kriminalinspektören Kennet Carlsson höll den 11 och den 21 februari 1994 förhör med alla de uppräknade personerna utom en. Något förhör med Björn J. hölls inte. Polismyndigheten översände därefter ärendet till åklagarmyndigheten för åtalprövning. Yngve Rusck beslutade den 2 maj 1994 att förundersökningsprotokoll skulle upprättas efter det att Björn J. hade delgetts handlingarna enligt 23 kap. 18 § RB. Förundersökningsprotokollet upprättades den 19 maj 1994 och en underrättelse om slutförd förundersökning, daterad den 20 maj 1994, sändes till Björn J. på hans bostadsadress. I underrättelsen, som skickades i lösbrev, angavs att han hade att komma in med ett eventuellt yttrande senast den 3 juni 1994. Kennet Carlsson har uppgett att han ringde till Björn J. innan han skickade underrättelsen och protokollet. Vad som närmare förekom är inte klarlagt. Det kan emellertid konstateras att på förundersökningsprotokollets första

sida, fält 19 "Underrättelse om utredningen enligt RB 23:18" är antecknat "940607" samt att ett kryss finns i rutan för "Ej erinran".

Yngve Rusck väckte den 20 juni 1994 åtal mot Björn J. för hot mot tjänsteman vid Norrtälje tingsrätt.

Två tjänstemän vid socialförvaltningen anmälde den 28 juni 1994 Björn J. för hot mot tjänsteman samma dag. Anmälningarna fick diarienummer K 2283-94 respektive K 2284-94. Ärendena lottades på inspektören Roine Wallin. Chefsåklagaren Erik Hasselrot fattade samma dag beslut om att anhålla Björn J. i hans frånvaro.

Björn J. greps den 29 juni 1994 kl. 08.00. Vid ett förhör med honom framkom att han inte, förrän han den 27 juni mottog en stämningsansökan, fick klart för sig att den nedlagda förundersökningen hade tagits upp igen och att detta var anledningen till att han kontaktade socialförvaltningen dagen därpå.

Erik Hasselrot begärde samma dag att Björn J. skulle häktas som på sannolika skäl misstänkt för hot mot tjänsteman den 9 december 1993 och den 28 juni 1994. Norrtälje tingsrätt förordnade advokaten Christoffer Collin att vara offentlig försvarare för Björn J. Vid häktningsförhandling den 30 juni 1994 beslutade tingsrätten att ogilla häktningsyrkandet och att försätta Björn J. på fri fot.

Förundersökningsprotokoll avseende de sist gjorda anmälningarna upprättades den 30 juni 1994. Underrättelse om slutförd förundersökning – daterad samma dag – ställdes till Christoffer Collin "för delgivning med Björn J.". Björn J. hade enligt underrättelsen att komma in med ett eventuellt yttrande senast den 8 juli 1994. Roine Wallin åkte själv till advokatkontoret och överlämnade såväl underrättelsen som ett exemplar av protokollet till Christoffer Collin. På förundersökningsprotokollets första sida, fält 19 "Underrättelse om utredningen enligt RB 23:18" är antecknat "940630" och ett kryss finns i rutan "Ej erinran".

Åklagaren yrkade i en tilläggsansökan om stämning, daterad den 10 augusti 1994, ansvar på Björn J. för hot mot tjänsteman i två fall den 28 juni 1994.

Riksåklagarens remissvar

Dokumentation av slutdelgivning

Bestämmelserna har tillkommit i den misstänktes intresse. Det är emellertid inte erforderligt att den misstänkte och hans försvarare verkligen tagit del av den verkställda utredningen, utan det är tillräckligt att tillfälle lämnas dem. De skall alltså ha erhållit underrättelse om möjligheten att ta del av utredningen. Denna underrättelse kan ske såväl muntligen som skriftligen.

Anteckningen om slutdelgivning bör präglas av noggrannhet och klarhet. Det är med hänsyn till bestämmelsens syfte av stor vikt att inga oklarheter finns om att en korrekt slutdelgivning verkligen skett. Ett grundläggande krav är att det av anteckningen framgår när och på vilket sätt delgivning skett. I vissa fall kan det vara lämpligt med en kort redogörelse av förfarandet. Det bör

också enligt min mening framgå hur långt rådrum som givits den misstänkte och dennes försvarare.

I de fall den som underrättats har haft synpunkter på förundersökningen eller begärt komplettering skall detta klart framgå.

Det bör även i samband med förenklad delgivning finnas en notering om när och i vilket sammanhang den misstänkte informerats om att förenklad delgivning kan komma att användas samt till vilken adress underrättelsen sänts. Vidare bör antecknas tidpunkten för meddelande om att handlingen sänts. Finns skriftligt mottagningsbevis så bör en kopia av detta bifogas utredningen. I de fall där underrättelsen inte sker direkt till berörd person måste givetvis en noggrann tjänsteanteckning göras av den överenskommelse som träffats.

Blanketten för förundersökningsprotokoll

På den förtryckta blanketten för förundersökningsprotokollets första sida finns ett utrymme i fält 14 och 19 för anteckning angående slutdelgivning av såväl den misstänkte som, i förekommande fall, av dennes försvarare. Detta utrymme är begränsat och medger endast en kortfattad anteckning om tidpunkten för underrättelsen. Om erinran gjorts eller inte eller om personen ej avhört kan anteckning ske genom en kryssmarkering. Förfarandet ger inte någon närmare information om hur delgivning skett. För detta krävs att anteckning även görs på annan plats i protokollet. Blankettens utformning har inte heller ändrats trots att möjlighet att använda s.k. förenklad delgivning infördes den 1 januari 1993. Detta är inte tillfredsställande.

Det är enligt min mening viktigt att anteckningen om slutdelgivning återfinns på en central och lättillgänglig plats i förundersökningsprotokollet. Den nuvarande placeringen uppfyller i och för sig detta krav. Blanketten för förundersökningsprotokollet bör emellertid omarbetas så att uppgifterna om slutdelgivning kan dokumenteras på ett mer utförligt sätt.

För närvarande pågår ett projekt hos Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren för utveckling av en datoriserad utredningsrutin med tvångsmedels- och ingripandedokumentation samt förundersökningsregistrering vid grova brottmål (DUR Två). Inom ramen för detta projekt kommer även utseende och bearbetning av förundersökningsprotokollet att behandlas. Detta avsnitt kommer att närmare ses över under 1996 eller början av 1997. Hela projektet skall vara avslutat den 31 oktober 1997.

Vidare har överåklagaren vid Regionåklagarmyndigheten i Jönköping, Krister Waern, fått Riksåklagarens uppdrag att leda en arbetsgrupp i syfte att företa en översyn av den brottsutredande verksamheten inom närpolisen samt att i anslutning till detta särskilt överväga vissa frågor rörande förundersökningsprotokollets utformning.

Slutdelgivning av förundersökningsprotokollet är en viktig garanti för att den misstänktes rättigheter i utredningen tillvaratas. Rutinerna för anteckning om slutdelgivning bör därför ses över omedelbart. Jag avser att överlämna frågan om lämplig utformning av förundersökningsprotokollet också vad gäller slutdelgivning åt den av Waern ledda arbetsgruppen.

Åklagarens skyldighet

Det åligger åklagaren att försäkra sig om att delgivning skett jämlikt 23 kap. 18 § RB innan åtal väcks. Om en tydlig anteckning finns om sättet för delgivning samt när detta skett bör åklagaren, enligt min mening, kunna godta detta utan någon närmare undersökning. Åklagaren bör emellertid vara upp-

märksam på om ytterligare utredningsåtgärder gjorts efter delgivningsdatum eller om andra omständigheter gör att anteckningens riktighet kan ifrågasättas. I dessa fall bör efterforskning göras samt, i förekommande fall, kompletterande slutdelgivning ske.

I ett beslut den 24 april 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Den rättsliga regleringen

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet, skall han underrättas om misstanken när han hörs. Den misstänkte och hans försvarare har rätt att fortlöpande ta del av vad som har förekommit vid undersökningen i den mån det kan ske utan men för utredningen. De har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. En underrättelse om detta skall lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare, varvid skäligt rådrum skall beredas dem, s.k. slutdelgivning. Åtal får inte beslutas innan detta har skett (23 kap. 18 § första stycket RB).

Om underrättelsen till den misstänkte och hans försvarare enligt 23 kap. 18 § första stycket fjärde meningen RB har lämnats muntligen, skall det genom en tjänsteanteckning av den som har lämnat underrättelsen eller på annat sätt framgå att mottagaren har fått del av underrättelsen (12 a § första stycket förundersökningskungörelsen [1947:948], FuK).

En underrättelse som lämnas skriftligen får sändas med posten, om det inte av särskilda skäl kan antas att adressaten inte skulle få underrättelsen därigenom. En underrättelse till den misstänkte skall emellertid delges denne, om det för brottet är föreskrivet svårare straff än fängelse sex månader. Delgivningen får ske enligt reglerna i 3 § första–fjärde styckena och 3 a § delgivningslagen (1979:428) (12 a § andra stycket FuK i dess lydelse fr.o.m. den 1 januari 1993.)

I förundersökningsprotokollet skall antecknas bl.a. underrättelser till den misstänkte och hans försvarare enligt 23 kap. 18 § första stycket fjärde meningen RB med angivande även av om de har krävt någon ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något (20 § andra stycket FuK).

Skall i enlighet med föreskrift i lag eller annan författning delgivning ske i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet, verkställs delgivningen enligt delgivningslagen (1 § första stycket delgivningslagen).

En myndighet ombesörjer delgivning genom att sända handlingen med post eller överlämna den med bud eller på annat sätt till den sökta, varvid som bevis att denne har mottagit försändelsen begärs delgivningskvitto eller mottagningsbevis – *ordinär delgivning*. Ordinär delgivning kan också ske genom förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen (3 § första stycket delgivningslagen).

Om det finns anledning att anta att delgivningskvitto eller mottagningsbevis inte kommer att lämnas eller inte kommer att erhållas i tid, får de myndigheter som regeringen bestämmer ombesörja att handlingen överlämnas till den sökta i särskild ordning genom postbefordringsföretag som regeringen bestämmer – *särskild postdelgivning* (3 § andra stycket delgivningslagen).

När det är lämpligt får en myndighet delge kallelser, meddelanden och andra handlingar, som inte är omfattande eller annars av svårtillgängligt innehåll, genom att innehållet läses upp vid telefonsamtal med den sökta och handlingen därefter sänds till denne med post – *telefondelgivning* (3 § tredje stycket delgivningslagen).

Kan delgivning inte ske enligt första-tredje styckena får delgivning ske genom stämningsman eller annan vars intyg enligt 24 § första stycket utgör fullt bevis om delgivning – *stämningmannadelgivning* (3 § fjärde stycket delgivningslagen i dess lydelse före den 1 juli 1995 och efter den 1 februari 1996).

Som fullt bevis att delgivning har skett på det sätt som anges i intyget gäller intyg som i tjänsten utfärdas av bl.a. stämningsman, åklagare, polisman och kronofogde (24 § första stycket delgivningslagen).

Om det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna får ordinär delgivning med den som är part eller som har liknande ställning i ett mål eller ärende ske genom att myndigheten sänder handlingen med post till den sökta under hans senast kända adress och minst en dag senare skickar ett meddelande om att handlingen har sänts – *förenklad delgivning*. Förenklad delgivning får användas bara om den sökta har delgetts upplysning om att förenklad delgivning kan komma att användas i målet eller ärendet (3 a § delgivningslagen). Delgivning anses ha skett när två veckor har förflutit från det att meddelandet skickades med post och det inte med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt att handlingen före tvåveckors-tidens utgång kommit fram till den söktes senast kända adress (19 § tredje stycket delgivningslagen).

Bedömning

Underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB – s.k. slutdelgivning

Syftet med regeln i 23 kap. 18 § RB är att den misstänkte skall få tillfälle att lämna synpunkter på den utredning som har genomförts och att framställa önskemål om att utredningen skall kompletteras i något avseende, innan åklagaren tar ställning i åtalsfrågan. Den misstänkte får härigenom möjlighet att tillföra ärendet uppgifter som kan ha betydelse för frågan om lagföring skall ske. Som har framgått skall numera enligt en uttrycklig regel i 12 a § andra stycket FuK underrättelsen delges den misstänkte enligt någon av vissa särskilt angivna bestämmelser i delgivningslagen, om det för brottet är föreskrivet svårare straff än fängelse sex månader, vilket är fallet avseende brottet hot mot tjänsteman. Tillämpningen av det formella delgivningsförfarandet innebär att det i efterhand kan fastställas *dels att* den misstänkte har tagit emot eller skall anses ha fått del av underrättelsen, *dels när* detta har skett. Sammanfattningsvis kan konstateras att bestämmelserna i 23 kap. 18 § RB och 12 a § FuK fyller en viktig rättssäkerhetsfunktion.

Av förundersökningsprotokollen i polismyndighetens ärenden K 5061-93 respektive K 2283-94 och K 2284-94 framgår inte om underrättelserna enligt 23 kap. 18 § RB hade delgetts Björn J. i enlighet med föreskrifterna i delgivningslagen.

I fråga om den första förundersökningen har det emellertid genom den i ärendet företagna utredningen kommit fram att en underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB skickades per brev – utan delgivningskvitto eller mottagningsbevis – till Björn J. på hans bostadsadress. Inget av de i delgivningslagen fastlagda delgivningssätt som åsyftas i 12 a § FuK har således använts. Det kan vidare noteras att den uppgift om datum för underrättelsen som finns i förundersökningsprotokollet varken avser den dag när underrättelsen sändes eller slutdagen för det rådrom som bereddes Björn J. utan en dag som låg ännu något längre fram i tiden.

Vad sedan gäller den andra förundersökningen har det genom utredningen kunnat klarläggas att Roine Wallin den 30 juni 1994 till Christoffer Collin överlämnade en underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB "för delgivning med Björn J.". När Christoffer Collin därefter den 11 juli 1994 kontaktades av Roine Wallin framförde han inte någon erinran mot förundersökningsprotokollet. Såvitt framgår av utredningen berördes emellertid inte vid detta tillfälle frågan om Björn J. hade fått handlingarna. Det datum som i förundersökningsprotokollet har noterats som delgivningsdag avser i detta fall den dag när underrättelsen lämnades till Christoffer Collin. Enligt underrättelsen bereddes Björn J. rådrom till den 8 juli 1994.

Av utredningen framgår inte varför Roine Wallin valde att vända sig till Christoffer Collin för att få dennes hjälp med att underrätta Björn J. i stället för att försöka nå Björn J. själv. Det har enligt min mening ålegat Roine Wallin att försöka underrätta Björn J. personligen på något av de sätt som anges i 12 a § FuK.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att polismyndigheten inte i någon av förundersökningarna har fullgjort sin underrättelseskyldighet enligt 23 kap. 18 § RB på ett korrekt sätt. Såvitt gäller den andra förundersökningen kan någon underrättelse enligt detta lagrum över huvud taget inte anses ha lämnats till Björn J. Jag finner därför, liksom Gösta Welander, att polismyndigheten inte kan undgå kritik för sitt sätt att handlägga underrättelsefrågorna.

Dokumentation av tidpunkt och sätt för underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken

Riksåklagaren har i sitt remissvar närmare utvecklat sin syn på vilka uppgifter om slutdelgivning som bör antecknas i förundersökningsprotokollet för att inga oklarheter skall uppkomma i frågan om underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB har skett på ett korrekt sätt. Jag kan helt ansluta mig till Riksåklagarens synpunkter i detta hänseende.

I förundersökningsprotokollet skall således antecknas sättet och tidpunkten för underrättelsen, vilket rådrom som har getts den misstänkte samt om den misstänkte har haft synpunkter på förundersökningen eller begärt komplettering av den eller lämnat den utan erinran. Jag delar Riksåklagarens uppfattning att dessa uppgifter lämpligen kan antecknas på protokollets första sida.

Vad gäller *sättet för underrättelsen* skall framgå om underrättelsen har lämnats muntligen eller skriftligen. Om en skriftlig underrättelse har delgetts

den misstänkte i enlighet med vad som föreskrivs i 12 a § andra stycket FuK skall det användas delgivningssättet anges. Används förenklad delgivning bör det av protokollet också framgå när och hur den misstänkte har informerats om att förenklad delgivning kan komma att användas, till vilken adress underrättelsen har sänts och tidpunkten för det särskilda meddelandet att underrättelsen har sänts.

I de fall där delgivning enligt delgivningslagens regler skall äga rum – dvs. när underrättelsen lämnas skriftligen och det för brottet är föreskrivet svårare straff än fängelse sex månader – skall som *tidpunkt* för underrättelsen antecknas den dag när den misstänkte bevisligen har fått del av underrättelsen eller när han annars skall anses delgiven enligt de särskilda regler som gäller för de olika delgivningssätten. Lämnas underrättelsen i samband med ett förhör är det dagen för förhöret som skall antecknas. Har mottagningsbevis eller delgivningskvitto använts är det dagen för underskriften som skall antecknas eller, om denna inte har angetts, dagen när beviset respektive kvittot har återkommit. Används förenklad delgivning antecknas det datum som ligger två veckor efter det att meddelandet om avsändande av de handlingar som skall delges har skickats till den misstänkte.

Som har nämnts i det föregående är dokumentationen av slutdelgivningen i den första förundersökningen bristfällig på så sätt att protokollet, som i och för sig upplyser om att underrättelse har lämnats, dels saknar uppgift om hur detta har gått till, dels anger ett felaktigt datum för underrättelsen. I den andra förundersökningen har det, som nyss nämnts, över huvud taget inte förekommit någonting som kan betecknas som en slutdelgivning med Björn J., och de uppgifter som på protokollets första sida har antecknats vid Björn J:s namn skulle därför rätteligen i stället ha hänförts till försvararen Christoffer Collin.

Genom att anteckningarna om slutdelgivningarna i de två protokollen således har varit bristfälliga i olika hänseenden har åklagaren vilseletts i frågan om slutdelgivning har skett. Det finns därför anledning att rikta kritik mot polismyndigheten också för dess sätt att dokumentera de åtgärder som har vidtagits.

Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren ger i sina yttranden uttryck för uppfattningen att blanketten för förundersökningsprotokollens första sida är bristfälligt utformad på så sätt att den saknar utrymme för erforderliga uppgifter om sättet och tidpunkten för slutdelgivningen. Jag delar denna uppfattning. Det är därför angeläget att en översyn av blankettens utformning kommer till stånd. Av uttalanden i de två remissyttrandena framgår att så kommer att ske inom ramen för de pågående projekten DUR Två och översynen av den brottsutredande verksamheten inom närpolisen.

Åklagarmyndighetens kontroll av att underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB delgetts den misstänkte på föreskrivet sätt

Av Yngve Ruscks yttrande framgår att han – när han beslutade att väcka åtal – utgick från att polismyndigheten hade delgett Björn J. underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB på föreskrivet sätt i de båda utredningarna och att han vid

denna bedömning utgick från anteckningarna i fält 19 på förundersökningsprotokollens första sida.

Som redan har nämnts har det genom utredningen i ärendet framgått dels att de krav som gällde för slutdelgivningen i de två förundersökningarna inte var uppfyllda i något av fallen, dels att dokumentationen av vad som hade förekommit i samband med underrättelserna var bristfällig på så sätt att den första sidan i de två förundersökningsprotokollen saknade uppgifter om sättet för underrättelserna och angav tidpunkter för dessa som inte hänförde sig till någon delgivning i formell mening.

Som framhålls i Riksåklagarens yttrande åligger det åklagaren att förvissa sig om att delgivning enligt 23 kap. 18 § RB har skett innan han väcker åtal. Om förundersökningsprotokollet innehåller tydliga anteckningar i enlighet med vad som har sagts i det föregående om sättet och tidpunkten för underrättelsen, bör åklagaren kunna godta dessa utan någon närmare undersökning av de bakomliggande förhållandena. Om anteckningarna är ofullständiga eller om det föreligger någon särskild omständighet som gör att dessas riktighet kan ifrågasättas – exempelvis att utredningsåtgärder har vidtagits efter den angivna dagen för slutdelgivningen – måste åklagaren däremot göra en noggrannare kontroll. Under inga förhållanden får åklagaren således nöja sig med att konstatera att ett datum har antecknats i fält 19 på första sidan av protokollet i den utformning det har enligt den nu gällande protokollsblanketten.

Man kan med utgångspunkt i ett sådant synsätt konstatera att den omständigheten att protokollet avseende den första förundersökningen saknade uppgift om hur underrättelseskyldigheten hade fullgjorts borde ha föranlett Yngve Rusck att göra en närmare undersökning av vad som hade förekommit i detta hänseende. Om han hade gjort detta skulle han ha fått veta att underrättelsen hade sänts i lösbrev. Inte heller den första sidan av det andra förundersökningsprotokollet innehöll någon uppgift om sättet för underrättelsen, och i detta fall tillkom att det av underrättelsen, som hade bifogats protokollet, framgick att avsikten var att försvararen skulle delge Björn J. Också i detta fall borde Yngve Rusck således ha gjort en ytterligare kontroll av omständigheterna kring underrättelsen. Inte heller Yngve Rusck kan därför undgå kritik med anledning av det inträffade.

Formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig under rättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör

(Dnr 4276-1994)

I en anmälan till JO framförde Jakob P. klagomål mot polisen och anförde att han inte hade fått ett eget exemplar av ett förundersökningsprotokoll.

Jakob P. hade, såvitt framgick av utredningen, framställt sin begäran om utfående av ett förundersökningsprotokoll innan åtal hade väckts. Av förundersökningsprotokollet framgick vidare bl.a. att s.k. slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken (RB) hade verkställts genom Jakob P:s offentlige försvarare.

Yttrande inhämtades från polismyndigheten. Av yttrandet framgick bl.a. följande. I samband med att slutförhör hölls den 7 september 1994, vid vilket Jakob P:s offentliga försvarare närvarade, överenskoms att polismyndigheten skulle bereda Jakob P. och hans försvarare tillfälle att ta del av vad som hade förekommit vid förundersökningen genom att sända ett exemplar av förundersökningsprotokollet till försvararen så snart det var färdigställt. På protokollets första sida hade som dag för underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB till Jakob P. antecknats den 2 november 1994. Någon motsvarande anteckning avseende dennes försvarare fanns inte. På protokollets andra sida hade den 2 november 1994 antecknats "Jakob P. har tagit del av utredningen och enligt hans försvarare – – – så har de inget att anföra mot utredningen".

I ett beslut den 4 juni 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, skall han underrättas om misstanken när han hörs. Den misstänkte och hans försvarare har rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid förundersökningen. De har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Underrättelse om detta skall lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare, varvid skäligt rådrum skall beredas dem (23 kap. 18 § första stycket RB). Om en sådan underrättelse lämnas muntligen skall det genom tjänsteanteckning av den som har lämnat underrättelsen eller på annat sätt framgå att mottagaren har fått del av underrättelsen (12 a § första stycket förundersökningskungörelsen [1947:948] [FUK]). Om underrättelsen lämnas skriftligen, skall den delges den misstänkte, om det för brottet är föreskrivet svårare straff än fängelse sex månader. Delgivningen får ske enligt reglerna i 3 § första–fjärde styckena och 3 a § delgivningslagen (1979:428) (12 a § andra stycket FUK).

Av utredningen framgår att det vid slutförhöret den 7 september 1994 med Jakob P. träffades en överenskommelse att polismyndigheten skulle bereda Jakob P. och hans försvarare tillfälle att ta del av vad som hade förekommit vid förundersökningen genom att sända över ett exemplar av förundersökningsprotokollet till försvararen så snart det var färdigställt. Denna överenskommelse får anses innefatta en muntlig underrättelse till Jakob P. och försvararen enligt 23 kap. 18 § första stycket fjärde meningen RB.

Jag har i ett beslut den 24 april 1996 (dnr 3258-1994) uttalat att det i förundersökningsprotokollet skall antecknas sättet och tidpunkten för underrättelsen, vilket rådrum som har getts den misstänkte samt om den misstänkte haft synpunkter på förundersökningen eller begärt komplettering av den eller lämnat den utan erinran.

Anteckningarna i förundersökningsprotokollet om underrättelse enligt 23 kap. 18 § första stycket RB är bristfälliga i åtskilliga hänseenden. Så t.ex. har fel datum angetts. Vidare saknas uppgift om underrättelse till försvararen, och det framgår inte heller hur underrättelsen lämnades och hur långt rådrum som gavs. Polismyndigheten kan således inte undgå kritik för sitt sätt att dokumentera delgivningen.

Jacob P:s klagomål avser det förhållandet att han, trots att han begärde det, inte fick något eget exemplar av förundersökningsprotokollet.

I 23 kap. 18 § första stycket RB anges inte närmare hur den misstänkte och hans försvarare skall beredas tillfälle att ta del av vad som har förekommit vid förundersökningen. Ett vanligt förfarande är att den misstänkte och hans försvarare i anslutning till att de underrättas om sin rätt i detta hänseende får var sitt exemplar av det preliminära förundersökningsprotokollet. Om förundersökningsmaterialet är mycket omfattande kan man i stället välja den lösningen att de får tillfälle att ta del av det i polismyndighetens lokaler. I det här aktuella fallet träffades den överenskommelsen att ett exemplar av protokollet skulle sändas till försvararen. Också detta är självfallet en godtagbar metod.

De nu diskuterade reglerna ger således inte den misstänkte någon ovillkorlig rätt att få ett eget exemplar av förundersökningsprotokollet. Om han begär att få ett sådant och det inte finns några vägande skäl däremot – exempelvis att materialet är mycket omfattande – bör man emellertid enligt min mening efterkomma hans begäran. Någon avgift skall inte tas ut i ett sådant fall eftersom utlämnandet ingår som ett led i polismyndighetens fullgörande av sina förpliktelser enligt 23 kap. 18 § första stycket RB.

I 23 kap. 21 § fjärde stycket RB föreskrivs att den misstänkte eller hans försvarare, så snart åtal har beslutats, har rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Om offentlig försvarare har förordnats skall enligt samma lagrum en avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till denne.

Såvitt framgår av utredningen framställde Jakob P. sin begäran om ett eget exemplar av förundersökningsprotokollet innan åtal väcktes den 16 november 1994. Reglerna i 23 kap. 21 § fjärde stycket RB var således inte tillämpliga. Med hänsyn till att polismyndigheten i sitt yttrande har hänvisat till detta lagrum kan det emellertid finnas anledning att säga något om dess innebörd.

Förarbetena innehåller inte något uttalande i frågan huruvida lagrummet innebär att rätten att få ett exemplar av förundersökningsprotokollet tillkommer endast endera av försvararen och den misstänkte eller om den skall tolkas så att de har rätt att få var sitt exemplar. En strikt bokstavs-tolkning och en jämförelse med 23 kap. 18 § RB där det talas om den misstänkte och hans försvarare ger, såvitt gäller situationer där det är fråga om en privat försvarare, närmast stöd för det förstnämnda synsättet. Det ligger emellertid under alla förhållanden närmast till hands att inta den ståndpunkten att regleringen i 23 kap. 21 § fjärde stycket RB innebär att, i de fall där en offentlig försvarare har förordnats, såväl denne som den tilltalade har en ovillkorlig rätt till ett eget exemplar av förundersökningsprotokollet. Syftet med bestämmelsen i styckets sista mening om en offentlig försvarares rätt att få ett exemplar av förundersökningsprotokollet är uppenbarligen att underlätta försvarets verksamhet (se departementspromemorian [Ds Ju 1979:15] Översyn av utredningsförfarandet i brottmål s. 16). Avsikten kan däremot inte rimligen ha varit att en misstänkt som har offentlig försvarare skulle berövas sin rätt enligt första meningen att på begäran få ett eget exemplar av protokollet. Enligt min mening framstår det av hänsyn till den misstänktes rättssäkerhet som lämpligt att såväl denne som hans försvarare på begäran avgiftsfritt erhåller egna exemplar av förundersöknings-

protokollet också i den situation som åsyftas i lagrummets första mening, 1996/97:JO1
dvs. att offentlig försvarare inte har förordnats.

När förhör protokollförs genom upptagning på band skall
upptagningen skrivas ut

(Dnr 4579-1993)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde D.C. kritik mot Polismyndigheten i Stockholm för handläggningen av en utredning om sexuellt ofredande.

Utredningen

Inhämtade handlingar m.m.

Från Polismyndigheten i Stockholm (numera Polismyndigheten i Stockholms län) inhämtades upplysningen att förundersökningen i det aktuella ärendet, K 49915-93, hade lagts ned den 8 september 1993 på grund av att brott inte kunde styrkas. Polismyndighetens akt i ärendet infordrades och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Den 16 april 1993 upprättades en anmälan om sexuellt ofredande. Efter viss utredning kom det fram att den man som avsågs i anmälan kunde vara D.C. Den 27 april 1993 hölls ett förhör med målsäganden. Förhöret togs upp på band och skrevs sedan ut. Samma dag skickades en kallelse till D.C. till förhör den 4 maj 1993. Något protokoll avseende detta förhör fanns inte i akten. På ett papper i akten fanns en anteckning gjord för hand med följande innehåll. Det finns ett förhör med D.C. – D.C. är hörd upplysningsvis ang sexuellt ofredande. – Förhöret inspelat på band./ Sofia Ask, K 4

Från polismyndigheten rekvirerades ljudbandet avseende förhöret med D.C. Bandet avlyssnades varvid framkom bl.a. att D.C. hade hörts upplysningsvis den 30 april 1993 kl. 11.25–11.45 i ärendet K 49915-93.

Vidare inhämtades upplysningar från kriminalinspektören Sofia Ask. Hon uppgav därvid följande.

När det i ett ärende inte upprättas något förundersökningsprotokoll skrivs inte alltid förhørsprotokoll ut; i stället sparas bandet från förhöret. Detta beror på att skrivflickorna inte hinner skriva ut alla förhör. I ärendet görs en anteckning om att förhöret är hållet och att det finns på band; "huvudet" på ett förhørsprotokoll fylls i dessa fall inte i. Alla gör på detta sätt eftersom skrivhjälpen inte är tillräcklig.

Remisser

Ärendet remitterades till polismyndigheten för yttrande angående rutinerna för dokumentation om att förhör hållits. En hänvisning gjordes till en vid JO-

ämbetet gjord tjänsteanteckning som innehöll Sofia Asks upplysningar enligt ovan.

Remissvar kom in från Länsstyrelsen i Stockholms län och Länspolis-mästaren (bitr. länspolismästaren Gösta Welander). Enligt remissyttrandet hade remisshandlingarna överlämnats dit från polismyndigheten. I remissvaret hänvisades till yttranden av tf. kommissarien Johan Lindborg och polisöverintendenten Gunnar Severin, båda kriminalavdelningen, samt av polisöverintendenten Jan Värnhall, Centrala rättsenheten. I dessa yttranden anfördes bl.a. följande.

Johan Lindborg:

Bandade förhör i ärenden som vi vet skall läggas ned skrivs inte alltid ut. Anledning till detta är bristen på skrivpersonal. Banden arkiveras då tillsammans med övriga handlingar i ärendet. Regelmässigt brukar det antecknas i ärendet att det finns inspelade förhör på video/ljudkassett som ej är utskrivna.

Några regler eller anvisningar för hur detta skall gå till finns ej. Med anledning av JO:s remiss har vi på roteln poängterat vikten av att tydligt dokumentera att det finns inspelade band i ärendet. Enklast genom att fylla i "huvudet" på en förhørsblankett samt i fritexten notera att det finns ett inspelat förhör som ej är utskrivet.

Arkiverade video/ljudkassetter skall märkas med ärendets diarienummer.

Gunnar Severin:

Då jag nu uppmärksammat att dokumentations- och arkiveringshanteringen kräver anvisningar kommer jag att lämna sådana i en avdelningsorder.

Jan Värnhall:

Frågor rörande hanteringen av videogram resp. ljudband med upptagningar från förhör är ofta förekommande. Vad beträffar ljudinspelningar vid förhör går rättsenhetens information i stort sett ut på följande:

Inspelningens funktion är oftast att motsvara en konceptanteckning eller minnesanteckning. Protokolleringen av förhöret kan ske genom att ett s.k. sammanfattningsprotokoll upprättas eller att ljudupptagningen transskriberas direkt till skriftlig form. Om sådana nedteckningar tillförs akten och den hörde bereds tillfälle ta del av nedteckningen kan bandupptagningen behandlas som vilken minnesanteckning som helst, dvs även rensas ur akten. Dock rekommenderar rättsenheten att en utrensning inte sker förrän akten skall läggas i arkiv, dvs efter det att en ev. dom vunnit laga kraft eller efter det att ärendet avförts från vidare handläggning. Bevarandet fram till dess kan vara påkallat ur bevissynpunkt om fråga skulle uppkomma om vad som förevarit vid förhöret.

Rättsenheten hänvisar, till stöd för sin bedömning, dels till 23 § FUK, dels till vad som indirekt framgår av vad JO uttalade i ärendet rörande Arbetsdomstolens ordförande Hans Stark i anledning av att han låtit avmagnetisera en bandupptagning.

Om däremot ljudupptagningen inte överförs till skriftlig form utgör inspelningen den enda "dokumentationen" av förhöret. Om utsagan tillfört ärendet något av betydelse för ett ställningstagande skall utsagan, dvs bandet, finnas kvar i akten. Att utsagan inte överförts i skriftlig form synes sakna formell betydelse. Snarare torde det vara så att önskemålet om "ordagrann återgivning" tillgodoses i en bandupptagning.

En slutsats torde bli att sådana ljudband bör antecknas i akten och förvaras i denna på samma sätt som gäller för ex.vis förhørsprotokoll.

Hur en sådan anteckning bör göras är inte reglerat. En lämplig åtgärd synes vara att "huvudet" på ett förhørsprotokoll fylls i och att det i "fritextfältet" hänvisas till den bilagda bandupptagningen. Rättsenheten delar sålunda kommissarien Johan Lindborgs uppfattning om hur saken bör regleras.

Eftersom videogramupptagningar, ljudinspelningar och liknande informationsbärare i tryckfrihetslagen likställs med pappersburna handlingar torde inte hinder föreligga för den föreslagna rutinen.

Länsstyrelsen anförde i remissvaret bl.a. följande.

Länsstyrelsen delar den uppfattning som chefen för rättsenheten har anført. Ett ärende som har avförts från vidare handläggning på annan grund än lagkraftvunnen dom eller preskription kan emellertid vid arkivläggningen vara av beskaffenhet att det ur bevissynpunkt kan vara svårt att avgöra om utsagan har tillfört ärendet någonting av betydelse eller inte. Enligt länsstyrelsens mening bör därför bandet vara kvar i akten om det inte är uppenbart att utsagan inte har med ärendet att göra.

Länsstyrelsen konstaterar avslutningsvis att Severin avser att lämna anvisningar beträffande dokumentations- och arkiveringshanteringen på avdelningen.

Ärendet remitterades därefter till Rikspolisstyrelsen för yttrande angående förfarandet att inte skriva ut bandförhör samt styrelsens syn på arkiveringen av sådana band.

I remissvar anförde Rikspolisstyrelsen (bitr. rikspolischefen Bengt Frih) bl.a. följande.

Styrelsen noterar att varken rättegångsbalken (RB) eller förundersökningskungörelsen (FUK) innehåller bestämmelser som har direkt tillämpning på förfarandet att ta upp förhör under förundersökning på ljudband. Reglerna i 23 kap. 21 § andra stycket RB och i 20 och 22 §§ FUK synes dock utgå från att alla förhör skall skrivas ut. Ljudband som tas upp vid förhör och som godkänns i samband med förhöret som inte skrivs ut skall, enligt en kommentar till RB, bevaras på samma sätt som memorialanteckningar (Peter Fitger Rättegångsbalken Del 2 s. 23:73).

I åklagarutredningens betänkande (SOU 1992:61) Ett reformerat åklagarväsende Del A s. 383 föreslås bl.a. följande: "Beträffande vad som skall redovisas av utredningsresultatet skall uttryckligen anges att utsagor och annat som framkommit vid utredningen endast skall återges i den utsträckning det är nödvändigt för att uppfylla de med protokollet angivna syftena. Det bör också särskilt markeras att dokumentationen kan ske i den form som i det särskilda fallet anses lämpligt, alltså genom skriftlig uppteckning, genom video- eller ljudupptagning eller på annat sätt."

Enligt styrelsens uppfattning är nu gällande huvudregel att ett förhör som tas upp på ljudband skall skrivas ut i sin helhet eller i vart fall som en sammanfattning av vad som har sagts. Om bandet inte skrivs ut i sin helhet bör det arkiveras enligt de regler som gäller för ärendet.

Från denna huvudregel kan undantag göras när det gäller enklare bötesbrott (24 § FUK). Detta förfaringssätt torde dock förutsätta att bandet arkiveras med akten efter nedläggningsbeslutet.

Rikspolisstyrelsen vill i detta sammanhang också framföra att det även beträffande bandförhör som skrivs ut råder en viss tveksamhet om i vilken utsträckning de skall arkiveras. Praxis har utvecklats därhän att sådana upptagningar för det mesta förstörs och ljudbanden återanvänds när domen i det aktuella målet har vunnit laga kraft. Enligt styrelsens uppfattning kan dock en sådan upptagning i många fall ha tillfört utredningen sådana sakuppgifter – t.ex. tonfall och röstlägen m.m. – att den bör arkiveras enligt de regler som gäller för ärendet.

Styrelsen skulle för sin del gärna se att såväl utskriftsfrågan som arkiveringsfrågan blev föremål för uttrycklig reglering och att det alltså i förundersökningskungörelsen införs en bestämmelse enligt de riktlinjer som angetts ovan. Angivna synpunkter skulle lämpligen kunna övervägas av polisrättsutredningen i dess fortsatta arbete.

Rikspolisstyrelsen har tidigare framfört nu angivna synpunkter till Justitiekanslern (anm. yttrandet bifogat men ej bilagt detta beslut, JK:s dnr 2945-93-21).

Ärendet remitterades också till Riksåklagaren för yttrande över dels skyldigheten att skriva ut ljud- respektive videoband från förhör som hållits under en förundersökning, dels hur länge ett sådant utskrivet ljud- respektive videoband skall bevaras.

Riksåklagaren (biträdande statsåklagaren Solveig Riberdahl) anförde i yttrande bl.a. följande.

Den grundläggande bestämmelsen om vad ett förundersökningsprotokoll skall innehålla finns i 23 kap. 21 § RB. I första stycket stadgas att vid förundersökningen skall protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen. Vidare finns i förundersökningskungörelsen en rad detaljerade bestämmelser om vad som skall tas med i protokollet. Varken rättegångsbalken eller förundersökningskungörelsen innehåller dock bestämmelser som har direkt tillämpning på förfarandet med ljudband från förhör under förundersökningen. I fråga om minnes- och konceptanteckningar ges dock ledning i bestämmelsen i 23 kap. 21 § andra stycket RB. Enligt denna må uppteckning av den hördes utsaga ej ändras efter det att denne tagit del av uppteckningen och framfört eventuella erinringar mot innehållet, och för de fall utsagan först efter granskningen antecknas i protokollet skall uppteckningen biläggas handlingarna.

Förundersökningsprotokollet har till huvudsaklig uppgift att ge åklagaren underlag för bedömningen av åtalsfrågan och att förbereda målet inför huvudförhandlingen i domstolen. Av detta följer att protokollet skall ge en rättvisande bild av vad som framkommit i samband med de olika utredningsåtgärderna. Men protokollet har betydelse inte bara för att dokumentera utredningsresultatet. Det är också av stor vikt från kontrollsynpunkt. Protokollet skall ge en trogen bild av vad som förekommit under förundersökningen av betydelse för målet (22 § FUK). Detta är en förutsättning för att möjligheter att på ett riktigt sätt kontrollera att allt gått rätt till under utredningen skall föreligga. Möjligheten att kunna kontrollera polis och åklagares arbete under förundersökningen är enligt min mening av väsentlig betydelse för tilltron till rättsväsendet.

Närmare föreskrifter om redovisning av förhör ges i förundersökningskungörelsen. I dess 22 § föreskrivs att utsaga skall i de delar den bör tas in i protokollet återges i så nära överensstämmelse som möjligt med det talade ordet. Ordagrann återgivning behöver dock inte ske annat än då det är särskilt viktigt att de exakta ordalagen framgår av protokollet. Detta torde innebära, fast det inte explicit framgår av lagtexten, att förhör under

förundersökning skall skrivas ut. För denna tolkning talar också innehållet i bestämmelsen i 24 § andra stycket Förundersökningskungörelsen.

1996/97:JO1

Skyldigheten att bevara ljudbanden

Uppmärksamheten riktas inledningsvis på begreppet handling. Begreppet handling definieras närmare i tryckfrihetsförordningens 2 kap. 3 § första stycket. Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Med avlyssningsbara upptagningar åsyftas uppgifter som förekommer på t ex ljudband. I lagtexten talas också om upptagning, som kan uppfattas "på annat sätt". Uttrycket har tillagts för att markera att det kan finnas bildupptagningar utan text, ex vis videogram, som ej direkt kan läsas eller avlyssnas.

Handlingen är allmän, om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Av 2 kap. 6 § TF framgår att handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Av 2 kap. 7 § TF framgår att handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. Av 2 kap. 9 § TF framgår slutligen att hos myndighet tillkommen minnesanteckning som ej har expedierats, skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke tas om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

Vid protokollföringen använda memorialanteckningar bör enligt 23 § FUK få slutlig avfattning efter hand som förundersökningen fortskrider. Uppteckning av en utsaga som granskas enligt andra stycket får dock slutlig avfattning i samband med sådan granskning. Förhör som upptecknas, granskats och fått sin slutliga utformning är enligt min mening att anse som en allmän handling när det tagits in i ett förundersökningsprotokoll som färdigställts. Eventuella memorialanteckningar behöver bevaras åtminstone så länge ärendet handläggs av polismyndighet, åklagarmyndighet eller domstol.

Tas förhöret upp på ljudband utan att bandet samtidigt skrivs ut och godkänns, gäller ifråga om skyldigheten att bevara ljudbanden detsamma som beträffande memorialanteckningar (jfr JO 1988/89 s 95 och Peter Fitger: Rättegångsbalken Del 2 s 23:73). Ljudband som skrivits ut efter det att förhör hållits bör sålunda bevaras till dess ärendet slutligt handlagts (jfr JO 1974 s 131 ff och JO 1980/81 s 126). Om ljudbandet aldrig skrivs ut, utan bifogas övriga handlingar i en förundersökning, bör med hänsyn till vad som tidigare sagts bandupptagningen anses vara allmän handling när förundersökningen avslutats. Den bör då arkiveras och gallras enligt de regler som gäller för allmänna handlingar.

I dag sker i regel en förhållandevis utförlig redovisning av hållna förhör i protokollen. Det är enligt min mening den främsta orsaken till att protokollen är tämligen omfattande. Detta gäller särskilt när utskrift sker av bandförhör in extenso. Detta är å andra sidan det enda sättet att exakt återge en utsaga. Det finns alltid en risk att nyanser i utsagan går förlorade eller får annat innehåll när vad den hörde sagt skall omformuleras av förhørsledaren till en sammanhängande berättelse.

Det viktigaste skälet till att man inte kan undvara uppteckningar av utsagor under förundersökningen är emellertid att de hörda i allt större utsträckning

tenderar att ändra sina utsagor eller vägra att uttala sig inför domstol. Detta gäller såväl misstänkta som målsägande och vittnen. Det är oftast inte möjligt att förutse i vilka ärenden något sådant kan komma att inträffa. En annan viktig faktor är den ökade rörligheten i samhället och internationaliseringen av brottsligheten som innebär att utsagan under förundersökningen kan vara det enda som finns att tillgå när målet skall behandlas i domstol. Det finns därför mycket som talar för att utsagorna i förundersökningar har blivit allt viktigare under senare år. Det finns inget skäl att tro annat än att denna utveckling kommer att fortsätta och troligen även accentueras. Det är därför enligt min uppfattning av stor vikt att de uppgifter en person tillför en förundersökning dokumenteras och bevaras.

En praktisk detalj som jag vill peka på (gäller även för det som senare skall nämnas videoband) är följderna för åklagarnas del av att polisen i väsentligt större utsträckning än nu övergår till att enbart göra korta sammanfattningar av utsagorna och att i övrigt dokumentera dessa genom bandupptagningar. En sådan ordning kommer att ställa krav på åklagaren att han går igenom och tar del av material som inte förekommer i utskriven form. Det krävs helt andra arbetsmetoder än de nu gängse för att tillgodogöra sig sådant material. Man måste t.ex. kunna ostört sitta och lyssna av band och göra anteckningar. Det är betydligt enklare att gå tillbaka och kontrollera en uppgift som förekommer i skriven text. Man kan vidare, om det finns en utskrift, genom understrykningar eller noteringar i kanten förbereda sig för förhöret i rätten. Enbart sammanfattningar av utsagan är inte tillräckligt för detta. Vad man vinner hos polisen på att inte behöva skriva ut utsagor bör därför vägas mot förluster i form av ökad arbetsbelastning hos åklagarna.

Försvaren och den misstänkte har rätt att ta del av vad som förekommit under en förundersökning. Även för försvaren och den misstänkte torde det innebära motsvarande problem som för åklagaren att inte ha tillgång till en fullständig utskrift av de utsagor som lämnats av personer som skall höras. Det kan bli svårt för den misstänkte och hans försvarare att förbereda den misstänktes försvar. Det kan också leda till ostrukturerade förhör vid huvudförhandlingar och till ett större behov av att spela upp bandupptagningar av förhørsutsagorna från förundersökningen vilket också påverkar domstolarnas arbetssituation.

Detta är ett område som enligt min mening lämpar sig väl för metodutveckling. Noggranna överväganden behöver dock göras vilka effekter detta kan få på arbetet inom rättsväsendet som helhet och vilken verkan det kan ha på rättssäkerheten.

Videobandupptagningar av förhör under förundersökning

Nästa fråga blir om man kan anlägga motsvarande synsätt som ovan när det gäller videobandupptagningar under förundersökningen.

Till att börja med kan konstateras att videotekniken har utvecklats i hög grad under de senaste åren och man använder tekniken i allt större omfattning, t.ex. vid förhör, konfrontationer, brottsplatsundersökningar och vissa felbeteenden i trafiken. Ett ytterligare typfall där man ofta använder videoförhör är när barn hörs och där avsikten redan från början är att barnet inte skall kallas till en kommande huvudförhandling.

Ett inspelat videoband innehåller ofta mycket mer information än ett inspelat ljudband. Till skillnad från en ljudupptagning förmedlar videobandet rörelser och ansiktsuttryck och visar också sättet att framföra en berättelse. Videobandet som sådant kan anses tillföra utredningen ytterligare sakuppgifter. Jag anser därför att ett videoband bör ses som en självständig handling, oavsett om vad som där sägs skrivs ut eller inte (jfr RÅ 1989 ref 56).

Videoupptagningar bör sålunda arkiveras enligt de regler som gäller för utredningsmaterialet. Den reglering som då närmast blir aktuell är Rikspolisens författningssamling FAP 182-1 Ellb-Elld vilka grundar sig på arkivlagens (1990:782) och arkivförordningens (1991:446) regelsystem.

I ett beslut den 21 augusti 1995 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Utskrift av ljudband

Regler om protokollföring vid förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och i förundersökningskungörelsen (1947:948) – FUK.

Vid en förundersökning skall föras protokoll över vad som därvid har förekommit av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB). I mindre mål får i stället för protokoll föras kortfattade anteckningar över det väsentliga som har förekommit under förundersökningen (23 kap. 21 § tredje stycket RB). Ett sådant förenklat förfarande kan enligt 24 § FUK tillämpas om de brott som förundersökningen avser kan antas inte föranleda annan påföljd än böter samt förundersökningen är av mindre omfattning. I de flesta fall torde det vara fråga om erkända brott (Fitger, Rättegångsbalken Del 2, s. 23:73).

I förundersökningsprotokollet skall antecknas bl.a. utsagor av hörda personer (20 § andra stycket FUK). Sedan en utsaga har upptecknats skall – innan förhöret avslutas – utsagan läsas upp eller tillfälle lämnas att på annat sätt granska uppteckningen samt den hörde tillfrågas om han har något att erinra mot innehållet. En erinran som föranleder ändring skall antecknas. Om utsagan har antecknats i protokollet först efter granskningen, skall uppteckningen biläggas handlingarna (23 kap. 21 § andra stycket RB).

Ett protokoll skall avfattas så att det ger en trogen bild av vad som har förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (22 § första stycket FUK). Utsagor skall, i de delar de anses böra tas in i protokollet, återges i så nära överensstämmelse som möjligt med det talade ordet. Ordagrann återgivning behöver emellertid inte ske annat än när det är viktigt att de exakta ordalagen inflyter i protokollet (22 § andra stycket FUK). Det är tillåtet att göra behövliga anteckningar i konceptform för att sedermera utan omformning av återgivna utsagor renskriva anteckningarna (Fitger, a.a. s. 23:73). Memorialanteckningar som har använts vid protokollföring bör enligt 23 § FUK erhålla slutlig avfattning efter hand som förundersökningen fortskrider.

De nu nämnda reglerna skall ses i ljuset bl.a. av bestämmelserna i bl.a. 35 kap. 14 §, 36 kap. 16 § och 46 kap. 6 § tredje stycket RB. Enligt dessa kan en upptecknad eller på fonetisk väg upptagen berättelse som avgetts inför åklagare eller polismyndighet under vissa förhållanden åberopas som bevisning i en rättegång.

Som såväl Rikspolisstyrelsen som Riksåklagaren har konstaterat tar rättegångsbalkens och förundersökningskungörelsens regler om protokollföring inte direkt sikte på förfarandet att ta upp förhör under en förunder-

sökning på ljud- eller videoband (jfr JO 1988/89 s. 95). Jag delar emellertid de två myndigheternas uppfattning att det regelsystem som har redovisats i det föregående får anses innebära att förhørsutsagor som har tagits upp med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel alltid skall skrivas ut.

Det står vidare enligt min mening i bäst överensstämmelse med de tankar som bär upp reglerna om protokollföring under förundersökningsförfarandet att sådana upptagningar skall skrivas ut i sin helhet. Jag vill här särskilt peka på de av Riksåklagaren påtalade praktiska olägenheter för åklagaren, den misstänkte och försvararen som blir resultatet om man inte tillämpar ett sådant förfarande. Motsvarande olägenheter uppkommer självfallet även för eventuella målsägande. Med hänsyn till rättens officialutredningsplikt är det vidare angeläget att också den har tillgång till utskrifter av de förhör som har hållits under förundersökningen i den mån dessa rör åtalet (jfr 45 kap. 7 § RB). Endast när det framstår som uppenbart att de uppgifter som har kommit fram vid ett förhör saknar betydelse för utredningen kan man enligt min mening avstå från att göra en fullständig utskrift. I sådana fall får det anses vara tillräckligt att man på sedvanligt sätt dokumenterar att förhöret har ägt rum och kortfattat redovisar skälen för att inte skriva ut det.

Av vad som nu har sagts följer att underlåtenheten att skriva ut bandupptagningen i det aktuella ärendet stod i strid med gällande regler om protokollföring under förundersökning. Den vid myndigheten använda rutinen att inte alltid skriva ut ett ljudband när ett ärende kommer att avskrivas är således inte godtagbar.

Något förtydligande av författningsreglerna när det gäller frågan om utskrift av ljudband anser jag inte vara nödvändigt.

Bevarande av ljudband som har skrivits ut

I arkivlagen (1990:782) ges grundläggande bestämmelser bl.a. om myndigheternas arkiv. En myndighets arkiv bildas bl.a. av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering. Myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar (3 §).

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om arkivbildning och arkivvård vid polismyndigheterna (FAP 182-1) finns allmänna råd om arkivbildningsplan för polismyndigheterna. Bestämmelser som motsvarar Riksarkivets gallringsbeslut nr 788 (den 15 oktober 1981) rörande den lokala polisorganisationen (fr.o.m. 1965) beträffande nedlagda ouppklarade K-mål finns intagna på sidorna 35 och 36. För handlingar i dessa ärenden gäller en gallringstid om 10 år för ärenden med vissa brottskoder och 30 år för övriga ärenden. När det gäller ärenden i vilka polismyndigheten eller en åklagare fattat beslut att lägga ned eller inte inleda förundersökning bl.a. på grund av att brott inte kunnat styrkas finns under en rubrik "Anmärkningar" antecknat "I regel anmälningar jämte ev utredningshandlingar".

I FAP 182-1 föreskrivs också att aktrensning skall ske senast i samband med arkivläggning och att bl.a. följande handlingar av tillfällig betydelse avlägsnas ur akten och förstörs: utkast, kladdar, minnesanteckningar m.m.

som förlorat sin betydelse genom att slutligt koncept upprättats. En handling som tillfört ett ärende sakuppgift får dock inte utrensas (s. 11 f.).

I de undantagsfall där en på ljudband gjord upptagning av ett förhör inte skrivs ut i sin helhet skall bandet självfallet arkiveras i enlighet med de regler som gäller för utredningshandlingar. I ärendet har emellertid också aktualiserats frågan hur länge en i sin helhet utskriven ljudbandsupptagning av ett förhör skall bevaras.

I 2 kap. 9 § första stycket TF föreskrivs att om en hos en myndighet tillkommen minnesanteckning inte har expedierats skall den inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgifter.

Enligt 2 kap. 9 § andra stycket TF skall inte heller utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och andra därmed jämställda handlingar som inte har expedierats anses som allmänna handlingar, om de inte tas om hand för arkivering.

I det JO-uttalande som har nämnts i närmast föregående avsnitt jämfördes en upptagning på ljudband med minnes- och konceptanteckningar, vilket fick till följd att en sådan upptagning enligt JO alltid borde bevaras till dess ärendet slutligt hade handlagts, eftersom den intalade utsagan aldrig kan upptas i protokollet (jfr 23 kap. 21 § andra stycket sista meningen RB).

Rikspolisstyrelsens uppfattning är att en ljudupptagning i många fall kan ha tillfört utredningen sakuppgifter, såsom tonfall och röstlägen m.m., och att den då bör arkiveras enligt de regler som gäller för utredningsmaterialet i övrigt.

På ett ljudband upptagen information om tonfall och röstlägen kan uppenbarligen inte återges i en utskrift. Jag är för egen del av den uppfattningen att denna information normalt inte kan anses vara av sådan betydelse för utredningen att upptagningen på grund härav framstår som självständig i förhållande till utskriften. Jag delar därför i princip den uppfattning om den rättsliga karaktären av sådana upptagningar som kommer till uttryck i det nämnda JO-uttalandet. I likhet med Rikspolisstyrelsen anser jag emellertid att den ytterligare information som finns i en ljudupptagning i ett visst fall kan vara av den arten att den får anses tillföra utredningen sakuppgifter. Av gällande arkiveringsföreskrifter följer då att ljudbandet skall arkiveras enligt vad som i allmänhet gäller för utredningsmaterial. Någon ytterligare författningsreglering i frågan anser jag därför inte nödvändig.

En videoupptagning av ett förhör ger härutöver visuell information om den hördes minspel och kroppsspråk, och den ger därmed även den samtidigt upptagna ljudinformationen avseende tonfall och röstlägen en ökad betydelse. En sådan upptagning är således betydligt innehållsrikare än en utskrift. En videoupptagning av ett förhör kan därför enligt min mening inte anses utgöra en sådan osjälvständig handling som avses i 2 kap. 9 § första stycket TF, utan den är som Riksåklagaren har anfört sådant utredningsmaterial som skall arkiveras enligt de regler som gäller för sådant material.

Vad som har framkommit i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare utredning eller något uttalande från min sida. 1996/97:JO1

När en s.k. mellanrapport tas ur en taxibils taxameter och omhändertas på grund av misstanke om brott skall beslagsprotokoll upprättas.

(Dnr 3300-1994)

I en anmälan till JO framförde Lennart N. kritik mot befattningshavare vid Polismyndigheten i Malmöhus län med anledning av att man i samband med en trafikkontroll hade tagit ut och behållit en mellanrapport från taxibilens taxameter. Enligt Lennart N. hade han inte fått något kvitto av polisen trots att han begärde detta.

Bevis om flygande inspektion, en primärrapport samt kopia av mellanrapporten granskades. Muntliga upplysningar inhämtades av vilka framgick att enligt polismyndighetens praxis upprättas inte beslagsprotokoll när mellanrapporter omhändertas.

Yttranden inhämtades från Polismyndigheten i Malmöhus län, Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren.

Rikspolisstyrelsen, chefsjuristen Ulf Berg, anförde följande.

I 91 § fordonskungörelsen (1972:595) – FK – anges bl.a. att flygande inspektion sker för kontroll av beskaffenhet och utrustning av motordrivet fordon som anträffas på väg. Vidare framgår av bestämmelsen att bl.a. polisman efter förordnande av Rikspolisstyrelsen kan utföra flygande inspektion. Den polisman vid Polismyndigheten i Malmöhus län, som genomförde nu aktuell inspektion, har ett sådant förordnande.

Ett fordon som i enlighet med yrkestrafiklagen (1988:263) används i taxitrafik skall enligt 13 a § FK vara försett med en taxameter av godkänd typ. Genom 102 § FK har Vägverket bemyndigats att besluta om de ytterligare föreskrifter som behövs om fordons beskaffenhet och utrustning enligt FK och om kontroll av fordon.

I punkt 8.2.1.8 Vägverkets författningssamling (VVFS) föreskrivs att bilens ägare eller förare på anmodan skall överlämna utskrift av taxameterens registrerade data under minst det senaste dygnet till bilinspektör eller polisman.

Enligt 106 § 10 FK döms den som hindrar eller försvårar flygande inspektion till penningböter.

När det gäller den formella hanteringen av omhändertagande av den i föreskriften åsyftade utskriften – en s.k. mellanrapport – råder, som framgår av vissa till remissen fogade handlingar, i praxis viss tveksamhet med hänsyn till bestämmelserna om beslag i 27 kap. rättegångsbalken.

Den uppfattning som redovisas i yttrande från Polismyndigheten i Malmöhus län den 16 januari 1995 bygger på att den aktuella åtgärden, som således sker med stöd av Vägverkets ovannämnda föreskrift, skulle anses vara ett led i den normala övervakningen och kontrollen av taxiverksamheten. Det skulle enligt detta synsätt inte vara fråga om att ta en handling i beslag och något beslagsprotokoll skulle följaktligen inte behöva upprättas.

En naturlig utgångspunkt när det gäller polisens möjligheter att inom ramen för brottsutredning ta hand om egendom är att detta endast kan ske

med tillämpning av reglerna om beslag. Beslag kan ske av bl.a. skriftlig handling som kan antas ha betydelse för utredning om brott. Även om en handling inte har en direkt betydelse som bevisning kan förutsättningen för beslag ändå vara uppfylld, t.ex. när handlingen kan vara av värde som utgångspunkt för förundersökningens bedrivande, jfr Gullnäs m.fl. Rättegångsbalken I, s 27:6.

Den aktuella situationen är mot den angivna bakgrunden i sig därför sådan att det skulle kunna hävdas att polismannens åtgärd att ta hand om mellanrapporten bör betraktas som beslag. Det skulle då sakna betydelse om handlingen lämnats över frivilligt eller inte.

Vid den fortsatta bedömningen bör enligt styrelsens mening dock även beaktas syftet med den aktuella åtgärden och den speciella lagstiftning som det här är fråga om.

Det bör då till en början framhållas att flygande inspektioner ingår som rutinmässiga inslag i polisens trafikövervakning. En sådan inspektion behövs således inte vara föranledd av en konkret misstanke om fel eller brist i de hänseenden som avses med inspektionen.

Av bestämmelserna i FK och Vägverkets föreskrifter följer att en polisman vid en flygande inspektion har befogenhet att begära att få ta del av en mellanrapport. Stor betydelse bör även tillmätas straffbestämmelsen i 106 § 10 FK, som anger att den som hindrar eller försvårar en flygande inspektion kan dömas till böter. Det förhållandet att den berörde taxiföraren enligt denna speciella reglering vid straffansvar är skyldig att lämna ut mellanrapporten till en polisman torde nämligen, enligt styrelsens mening, medföra att de allmänna reglerna om beslag inte är avsedda att tillämpas när det gäller mellanrapporten. Rikspolisstyrelsen gör således i sak samma bedömning som polismyndigheten.

När det sedan gäller frågan om dokumentation av åtgärden konstateras att hos de flesta polismyndigheter, som utför kontroll av taxifordon, sker dokumentation av omhändertagande av mellanrapport först då polismannen finner brister på taxametern. Åtgärden dokumenteras, såsom skett i nu aktuellt ärende, på bevis om flygande inspektion. Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning är denna dokumentation tillräcklig.

Riksåklagaren, biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl, anförde följande.

Enligt Vägverkets föreskrift i denna del skall bilens ägare eller förare på anmodan överlämna utskrift av taxameterns registrerade data under minst det senaste dygnet till bilinspektör eller polisman, en s.k. mellanrapport (VVS:1994:5).

Den som hindrar eller försvårar en flygande inspektion exv genom att inte överlämna en mellanrapport kan enligt 106 § 10 FK dömas till penningböter.

Om en flygande inspektion leder till att körförbud utfärdas eller till att föraren föreläggs att avhjälpa brister, skall omedelbart efter inspektionen ett bevis med besked om förbudet eller föreläggandet överlämnas till bilföraren (se 94 § FK). Den mellanrapport som överlämnats för kontroll har polisen tagit del av. Den skall därefter återlämnas till föraren.

Uppkommer vid inspektionen misstanke om förseelse av något slag aktualiseras bestämmelserna om förundersökning. Gör polisen den bedömningen att mellanrapporten kan antas ha betydelse för utredningen, bör reglerna om beslag i 27 kap. rättegångsbalken tillämpas. Mellanrapporten skall således tas i beslag. Det finns inte något undantag från den regeln. Vägverkets föreskrift om skyldighet för förare att överlämna en mellanrapport förändrar inte den bedömningen.

Beslag är ett tvångsmedel och måste dokumenteras. Enligt 27 kap. 13 § rättegångsbalken skall det ske genom att ett protokoll upprättas över beslaget. Enligt min mening finns det vad gäller beslag av mellanrapporter inte någon annan möjlighet.

I ett beslut den 25 april 1996 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

I punkt 8.2.1.8 i Vägverkets författningssamling 1994:5 föreskrivs att bilens ägare eller förare på anmodan skall överlämna en utskrift av taxameterens registrerade data under minst det senaste dygnet till bilinspektör eller polisman. I den mån granskningen av en sådan utskrift i samband med en flygande inspektion inte föranleder någon brottsmisstanke skall mellanrapporten, som Riksåklagaren anför, återlämnas till föraren.

I det här aktuella fallet har polismannen emellertid behållit utskriften av taxameterens registrerade data som bilaga till primärrapporten och protokollet över den flygande inspektionen. Han måste således ha gjort den bedömningen att uppgifterna i mellanrapporten hade betydelse för utredningen av de brott han angivit i primärrapporten. Ett föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen om brott eller vara någon avhänt genom brott eller kan komma att förverkas på grund av brott får enligt 27 kap. 1 § RB tas i beslag. Beslagsprotokoll skall då upprättas enligt 27 kap. 13 § RB. Något rättsligt stöd för att omhänderta handlingar eller föremål från en misstänkt för det i 27 kap. 1 § angivna ändamålet vid sidan av reglerna om beslag finns inte.

En 15-årig elev har av uniformerad polispersonal hämtats i skolan för förhör i en brottsutredning

(Dnr 202-1995)

I en anmälan till JO framfördes kritik mot en polismyndighet bl.a. med anledning av att ett hämtningsbeslut beträffande en 15-årig elev vid en skola verkställdes i skolan av uniformerad polispersonal.

Yttrande inhämtades från Rikspolisstyrelsen om lämpligheten av att ett beslut om hämtning till förhör verkställs av uniformerad polispersonal.

Rikspolisstyrelsen, chefsjuristen Ulf Berg, kom in med följande yttrande.

Enligt 23 kap 4 § rättegångsbalken bör en förundersökning bedrivas så att ingen onödigt utsätts för misstanke eller får kännas vid olägenhet. I 5 § förundersökningskungörelsen (1947:948) anges vidare att ett förhör skall hållas på tid och plats som antas medföra minsta olägenhet för den som ska höras.

Den uppfattning som hittills varit rådande är att uppdrag i exempelvis bostadsområden utförda av uniformerad polispersonal medför olägenhet för den som är föremål för åtgärden och att den uppmärksamhet som kan följa med ett sådant uppdrag är ofördelaktig för densamme. Jfr t ex JO 1971 s 93, 1983/84 s 101 samt 1990/91 s 84. Även den aktuella anmälningen ger uttryck för bl a ett sådant synsätt.

Statsmakterna har under senare tid slagit fast att polisarbetet skall vara mer inriktat på brottsförebyggande insatser med närpolisverksamhet som bas. Den skall bedrivas vid små lokalt anknutna enheter där uppgiften i första hand är att bekämpa vardagsbrottsligheten och skapa trygghet i närsamhället. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt ungdomar som är i riskzonen för att

dras in i kriminalitet. Polisens synlighet ska därvid öka, bl a genom ett ökat inslag av fotpatrullering. Jfr prop. 1992/93, bilaga 3, s 75 f och prop. 1994/95:100, bilaga 3, s 7 f.

Polisens närvaro behöver således inte med nödvändighet ses som någonting negativt utan tvärtom utgöra ett naturligt inslag i samhället, inte minst på skolområden. För att nå framgång med ett sådant synsätt måste insatser ytterligare inriktas på allmänhetens attityd gentemot polisen.

Rikspolisstyrelsen anser att det nu beskrivna arbetssättet, särskilt kravet på ökad synlighet, måste leda till att polisen i olika situationer som huvudregel skall bära uniform. En ambition är således att polispersonal i större utsträckning än tidigare skall vara uniformsklädd såväl under arbetstid som i samband med resor till och från arbetet. I linje med detta ligger också att begreppet polisman i 1 kap 2 § polisförordningen (1984:730) har utvidgats. Se SFS 1994:1255. Att närvaron på skolan i förevarande fall initierats av att ett beslut om hämtning till förhör utan föregående kallelse skulle verkställas påverkar inte detta synsätt. Det ankommer dock givetvis ytterst på den enskilde polismannen att agera på ett sådant sätt att den berörde inte onödigtvis utsätts för misstanke eller annan olägenhet.

I ett beslut den 21 mars 1996 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Som har nämnts inledningsvis gäller anmälan formerna för verkställigheten av ett beslut om hämtning till förhör av en 15-årig elev som varit misstänkt för brott. Anmälaren har därvid bl.a. riktat kritik mot att eleven i fråga hämtades i skolan av polismän i uniform. Jag har inte funnit anledning att närmare gå in på omständigheterna i det särskilda fallet. Utredningen i ärendet har i stället inriktats på den principiella frågan om användningen av uniformerad polispersonal i situationer av det aktuella slaget. Rikspolisstyrelsen framhåller i sitt yttrande att det krav på ökad synlighet som ställs på polisorganisationen i samband med att denna inriktas på brottsförebyggande verksamhet med närpolisverksamheten som bas måste leda till att polisen som huvudregel skall bära uniform i sin verksamhet. I yttrandet hänvisas särskilt till polisens uppgift att skapa trygghet i samhället. Jag vill för egen del erinra om att uniformen också har andra viktiga funktioner. Den tillkännager exempelvis att bäraren är utrustad med särskilda befogenheter och åtnjuter ett särskilt straffrättsligt skydd i sin verksamhet. Det finns således goda skäl för att polismän skall uppträda i uniform i sin tjänsteutövning. Det förekommer emellertid situationer där hänsynen till den som blir föremål för en åtgärd från polisens sida talar för att åtgärden i fråga skall vidtas av en civilklädd polisman. JO har exempelvis tidigare uttalat sig i frågan om användningen av uniformerad polispersonal i polismålade fordon för delgivningsuppdrag (JO 1972 s. 77 och 1977/78 s. 137). JO:s ståndpunkt var att det i syfte att undvika att delgivningen väckte onödigt uppseende var lämpligast att denna verkställdes av en civilklädd polisman i en civil bil men att vissa förhållanden såsom tidsnöd eller uniformsplikt för all tillgänglig polispersonal kunde medföra undantag från denna princip. Det finns enligt min mening anledning att anlägga ett liknande synsätt också i fråga om vissa fall av polishandräckning enligt t.ex. lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

Vad gäller polisens brottsutredande verksamhet kan hänvisas till bestämmelsen i 23 kap. 4 § första stycket andra meningen rättegångsbalken att en förundersökning skall bedrivas på sådant sätt att inte någon onödigt utsätts

för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. För att den hänsynsprincip som kommer till uttryck på detta sätt skall kunna efterlevas i enlighet med vad lagstiftaren har tänkt sig krävs uppenbarligen i vissa fall att polismän uppträder civilklädda i sin tjänsteutövning.

Den straffprocessuella hänsynsprincipen gör sig i särskilt hög grad gällande när det är fråga om åtgärder som vidtas mot barn. I 17 § förundersökningskungörelsen (1947:948) föreskrivs exempelvis att förhör med den som är under 18 år skall planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som hörs tar skada samt att det noga bör tillses att uppmärksamhet inte väcks kring förhöret.

Av intresse i det här aktuella sammanhanget är vidare ett uttalande i förarbetena till lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare om hämtning till förhör av barn under 15 år. Departementschefen framhåller där (prop. 1983/84:187 s. 22) att tillämpningen av hämtningsinstitutet när det gäller barn bör ske med hänsynstagande till barnets ålder och mognad och således med stor restriktivitet. Hämtning till förhör bör så långt möjligt undvikas. Måste en sådan åtgärd vidtas, är det enligt departementschefen viktigt att det sker på ett diskret sätt och med all den hänsyn som förhållandena påkallar. Endast i undantagsfall bör hämtning utföras av uniformerad polis eller på något ställe där uppmärksamhet kan väckas. Att varken hämtning eller förhör sker i skolan annat än när mycket speciella skäl föreligger sägs vara av särskild vikt. Det framstår som främmande att man i det här diskuterade hänseendet skulle tillämpa ett visst synsätt beträffande en fjortonåring och ett helt annat beträffande t.ex. någon som just har fyllt 15 år. Enligt min mening bör de här återgivna uttalandena därför vara vägledande också när det uppkommer fråga om att hämta någon som är mellan 15 och 18 års ålder till förhör. Vad som har sagts i det föregående om innebörden av hänsynsprincipen i fråga om barn och ungdomar skall numera ses också mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om barnens rättigheter. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall enligt artikel 3.1 i konventionen barnets bästa komma i främsta rummet. Enligt huvudregeln, som är tillämplig för Sveriges del, avses i konventionen med barn varje människa under 18 år.

Med anledning av vad Rikspolisstyrelsen har uttalat om att polisens närvaro bör ses som ett naturligt inslag inte minst i skolan vill jag, till undvikande av missförstånd, framhålla att det självfallet är av värde bl.a. för att hos barn och ungdomar skapa en förtroendefull syn på polisen och dess verksamhet att uniformerade polismän deltar t.ex. i undervisningen i lag och rätt. Det finns däremot anledning att förmoda att tvångsingripanden mot skolelever vidtagna i skolan av uniformerad polis inte har en motsvarande positiv effekt.

Laglig grund föreligger inte för polisen att anvisa marschväg för en demonstration för vilken tillstånd inte sökts

1996/97:JO1

(Dnr 4400-1994)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Jacob A. kritik mot befattningshavare vid Polismyndigheten i Malmöhus län med anledning av att de hade upplöst en demonstration i Malmö den 30 november 1994. I anmälan anförde Jacob A. sammanfattningsvis följande.

Demonstrationen, som under mycket kraftig polisbevakning lämnade Triangeln ungefär kl. 20.00, stoppades av polisen på Citadellsvägen. Inget besked om skälet till detta lämnades till demonstranterna. Efter ungefär 90 minuter beordrade polisen sedan de demonstranter som var från Danmark att lämna demonstrationen åt ett håll och de demonstranter som var från Sverige att gå åt ett annat håll. Detta innebar att demonstrationen upplöstes. Under hela den aktuella tiden förekom inga oroligheter i demonstrationen. Det förelåg inte någon fara för allmänheten, och inte heller förekom skadegörelse, ohörsamhet mot ordningsmakten, våld mot tjänsteman, upplöpp eller våldsamt upplöpp.

Utredning

Insatsprotokoll, minnesanteckningar och andra handlingar från polismyndigheten avseende den aktuella händelsen granskades och muntliga upplysningar inhämtades. Sammanfattningsvis framkom följande bild av det inträffade.

Demonstranterna var svenska och danska s.k. antifascister. De hade inte ansökt om tillstånd att genomföra en demonstration och de upplyste inte heller polisen om vart de var på väg. Demonstranterna, som var iförda rånarluvor, bar inga plakater. De skrek däremot slagord som "svarta och vita mot dom rika". Demonstrationen stoppades på Citadellsvägen. Polisen vet av erfarenhet att dessa demonstranter gör s.k. rusningar, dvs. man spränger tåget genom att gruppvis rusa åt olika håll. Sådana rusningar förekom strax innan tåget stoppades. Demonstrationståget stoppades genom att polisen bildade kedja framför och bakom demonstranterna. Någon motdemonstration fanns inte. Syftet med "insäckningen" på Citadellsvägen och med att polisen förhandlade fram en upplösning av demonstrationen var att man ville förhindra att demonstranterna kom in i de centrala delarna av Malmö på grund av risken för skadegörelse. Samma dag som demonstrationen ägde rum hade polisen fått uppgifter om att ett av målen för denna var ett område som heter Erikslust, ett av Malmös mera exklusiva områden. Polisområdeschefen hade därför bestämt att demonstranterna inte skulle tillåtas gå ut mot Erikslust.

Ärendet remitterades till Länsstyrelsen i Malmöhus län för utredning och yttrande över vad Jacob A. hade anført i sin anmälan till JO. Yttrandet skulle särskilt avse den rättsliga grunden för att upplösa demonstrationen och polismyndighetens beslut att inte tillåta demonstranterna att gå in i området vid Erikslust.

Polismyndigheten i Malmöhus län (biträdande länspolismästaren Gustaf Andersson) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats ett yttrande från polisområdeschefen i Malmö, polisöverintendenten Per Svartz.

Per Svartz

1. Bakgrund

Under en rad av år har den sk 30:e novemberföreningens demonstration med fackeltåg i Lund för att högtidlighålla minnet av Karl XII:s dödsdag mötts av våldsamma motdemonstrationer, där våldet och aggressiviteten har trappats upp år efter år.

I samband med högtidlighållandet den 30 november 1993 anlände ett stort antal bussar till Lund med s.k. BZ-anhängare och sympatisörer, de flesta från Danmark men också en del från Norge. Tidigare års erfarenheter samt kunskapen om att BZ-anhängarna deltagit i våldsamma upplopp i Köpenhamn med stenkastning mot polisen och grov skadegörelse som följd, medförde att polisen hade samlat en stor och välutrustad polisstyrka i Lund.

Polisinsatsen detta år ledde till att ca 400 aktivister greps som misstänkta för våldsamt upplopp eller ohörsamhet mot ordningsmakten.

Inför novemberföreningens manifestation den 30 november 1994 fanns det en välgrundad anledning att befara att det skulle förekomma våldsamma motdemonstrationer i klart syfte att förhindra 30:e novemberföreningens högtidlighållande. Polismyndigheten planerade för olika åtgärder att möta den befärade ordningsstörningen, bl.a. innefattande stora polisförstärkningar till länet och upprättande av en underrättelseorganisation.

I början av november månad 1994 påträffades flygblad i Köpenhamn av vilka det framgick att de s.k. BZ-anhängarna, vilka nu kallade sig AFA – AntiFascistisk Aktion – ansåg sig ha nått sitt mål att stoppa de rasistiska inslagen i 30:e novemberföreningens fackeltåg i Lund och att man istället skulle tillsammans med svenska antifascister rikta sina aktiviteter mot det som man uppfattade som det verkliga problemet, nämligen det kapitalistiska systemet. Av flygbladet framgick också att man tillsammans med svenska antifascistiska anhängare avsåg att demonstrera i Malmö den 30 november med samling på Triangeln under parollen "Sorte og vide – sammen mot de rige".

Demonstrationen skulle dessutom föregås av en veckas aktiviteter i Malmö till vilken de danska aktivisterna var inbjudna.

Flygbladet avslutades med "Onsdag d.30.november EN FET JÄVLA FACKELDEMO".

Kontakter med danska polisen bekräftade att de tidigare BZ-anhängarna numera kallade sig AFA och att man planerade att medverka i demonstrationen i Malmö.

Budskapet "Svarta och vita – mot de rika" och att det skulle ske en demonstration på Triangeln i Malmö den 30 november spreds också via affischer i Malmö. På affischerna fanns tre maskerade personer med vad man kunde uppfatta som vapen i händerna.

Med utgångspunkt från vad som nu var känt sköts tyngdpunkten i planeringen av polisinsatserna till Malmö och det beslöts att det skulle upprättas en inre stab i Malmö för övergripande operativ ledning. Till chef för polisinsatsen utsågs poliskommissarien Leif Lindkvist.

2. Underrättelsesläget

1996/97:JO1

Den 29 november inkom till underrättelseroteln uppgifter om att 100-200 danska BZ-anhängare förväntades resa till Malmö den 30:e november och att inresan skulle ske i smågrupper före klockan 18.00. Skyddsutrustning i form av benskydd och luvor för maskering skulle medföras. Slagverktyg och eventuellt också slangbomber m.m. fanns redan tillverkade i Malmö. Samlingen skulle ske på Triangeln för att därefter tåga till Fridhemstorget. En lastbil med högtalare skulle köra i tåten. Det förekom också uppgifter om att man avsåg att slå till mot rikemanskvarteren i utkanten av Malmö som ett uttryck för slaget mot kapitalismen. Svenskar skulle leda demonstrationen.

Från danska polisen inkom i huvudsak identiska uppgifter.

Genom underrättelseverksamhet och förspaning kunde det vidare konstateras att en person med nära anknytning till de svenska antifascistgrupperna hade hyrt en lastbil den 29 november. Bilen kontrollerades och befanns innehålla 100 facklor samt 10 rundstavar i trä ca 2,5 meter långa.

Samme person hade också inför den 30 november föregående år hyrt en lastbil som vid husrannsakan visade sig innehålla 200 s.k. rånarluvor, 50 färdiga slangbomber samt 30 träpåkar.

3. Bedömningar

Med utgångspunkt från kännedomen om de svenska och danska antifascisternas agerande vid tidigare demonstrationer i Sverige och Danmark och från de underrättelser som inkommit beträffande de danska AFA-anhängarna fanns det en grundad anledning att befara oroligheter vid demonstrationen i form av angrepp mot byggnader och andra objekt som av antifascisterna uppfattas som symboler för ett kapitalistiskt system men också mot polisen.

Kommenderingsledningen beslöt att demonstranterna med hänsyn till allmän ordning och säkerhet och till framkomligheten inte fick samlas på den del av Triangeln som var vid tillfället upplåten för en julmarknad med bodar och försäljningsstånd m.m. Demonstranterna skulle ej heller av samma anledning tillåtas marschera in på den del av S. Förstadsgatan som är gågata från Triangeln och norrut.

Vidare beslöts med hänsyn till uppgifterna om att demonstranterna planerade att slå till mot rikemanskvarter att demonstrationståget inte fick tillåtas att komma in i området vid Fridhemstorget/Erikslust.

Arrangörerna hade inte ansökt om tillstånd till demonstrationen. Det var därför obekant vilken väg man avsåg att ta. Försök gjordes på Triangeln att få tillstånd till en dialog med någon ansvarig i syfte att om möjligt få klarhet i marschväg och plats för avslutningen av tåget. Dessa ansträngningar misslyckades.

Eftersom det inte kan anses rimligt att deltagarna i en icke tillståndsgiven demonstration skall ha bättre rätt att själva välja marschväg än deltagarna i en demonstration med tillstånd i vilket marschvägen är fastställd, beslöt kommenderingsledningen att anvisa demonstranterna väg med beaktande av beslutet att demonstrationen inte fick tillåtas komma in i centrum eller att nå fram till Fridhems-Erikslustområdena vilka kan anses vara några av Malmö mera exklusiva områden med höginkomsttagare och därför möjliga mål för demonstrationen.

4. Genomförande

Vid 19.00-tiden hade ett hundratal demonstranter samlats på den nordvästra delen av Triangeln i mynningen till Davidshallsgatan. Av dessa var ett antal danskar. Efterhand anslöt sig ytterligare ett 60-tal danskar. Så småningom kom antalet demonstranter att uppgå till omkring 200.

Vid 20.00-tiden avtågade demonstranterna spontant och blev eskorterade av poliser. En del av deltagarna var maskerade med luvor eller kapuschonger för ansiktet. Man ropade slagord såsom "Svarta och vita – mot de rika". Några plakat eller banderoller fanns inte med i tåget.

Demonstrationståget fortsatte utan incidenter Davidshallsgatan norrut, Regementsgatan västerut samt Slottsgatan norrut mot Citadellsvägen efter anvisningar av polispersonal.

När tåget nådde korsningen med Citadellsvägen och anvisades att fortsätta denna västerut mot Turbinen, uppstod villrådighet hos demonstranterna och tåget stannade upp spontant. I nära anslutning till stoppet uppstod s.k. rusningar av grupper in mot centrum. Sådana rusningar innebär erfarenhetsmässigt ofta att resten av demonstranterna följer efter okontrollerat med påtagliga risker för omfattande skadegörelser bl.a. mot skyltfönster i banker och affärer.

Situationen blev nu kritisk särskilt som det på Malmöhusvägen på andra sidan kanalen fanns en grupp danskar som genom rop hetsade deltagarna i demonstrationen.

För att återta kontrollen inringades demonstranterna tillfälligt under en kort stund av den eskorterande polisstyrkan varvid demonstranternas rörelsefrihet begränsades temporärt.

Situationen var emellertid sådan att det inte förelåg några förutsättningar för en upplösning av demonstrationen och något beslut om en sådan fattades inte. Frågan är då om polispersonalens agerande i praktiken innebar en upplösning. Det stora antalet polismän på platsen kunde visserligen uppfattas av demonstranterna som om man var instängd och berövad rörelsefriheten, men sedan läget efter en kort stund stabiliserats, stod det demonstranterna fritt att fortsätta demonstrationen västerut på Citadellsvägen i riktning mot Turbinen eller att återvända samma väg tillbaka. En del deltagare valde i detta skede att lämna platsen, medan merparten stod kvar på Citadellsvägen.

Demonstranternas passivitet kunde efterhand tolkas som om man avslutat demonstrationen. En dansktalande polisman beordrades till platsen för att förhandla med de danska demonstranterna och erbjuda dem busstransport till flygbåtsterminalen. Erbjudandet avböjdes och istället gick man under bevakning av polis till båten.

Några frihetsberövanden gjordes inte på Citadellsvägen.

Senare på kvällen rapporterade dansk polis att de återvändande danskarna åstadkommit skadegörelse i Köpenhamn och att man försökt tränga in på Svenska Ambassaden i Köpenhamn.

5. Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas

- att förutsättningarna för ett beslut om upplösande av demonstrationen saknades
- att polisens åtgärder på platsen inte har lett till att demonstrationen faktiskt upplöstes samt

- att polisen måste anses ha behörighet att meddela de villkor som är nödvändiga för att upprätthålla ordning och säkerhet och därmed rätt att anvisa lämplig marschväg.

1996/97:JO1

Gustaf Andersson

Av utredningen framgår att det demonstrationståg som utgick från Triangeln i Malmö den 30 november 1994 saknade tillstånd. Misslyckade försök gjordes från polisens sida att få till stånd en dialog med ansvariga för demonstrationen för att på så sätt få besked om tänkt demonstrationsväg. Kommenderingsledningen vid polisområde Malmö beslutade därför att anvisa marschväg för demonstranterna. Med anledning av den information som inkommit hade polisområdeschefen i Malmö tidigare under dagen beslutat att demonstrationståget inte skulle tillåtas att komma fram till centrum eller att nå Fridhems-Erikslustområdena.

När demonstrationståget marscherat Davidshallsgatan norrut, Regementsgatan västerut samt Slottsgatan norrut kom det efter ungefär 30 minuter fram till korsningen Slottsgatan-Citadellsvägen. När polisen anvisade demonstrationståget att fortsätta Citadellsvägen västerut uppstod en viss villrådighet i tåget vilket ledde till att tåget avstannade. Med anledning av att demonstrationsdeltagarna i detta läge genom s.k. rusningar försökte komma igenom polisens avspärningar och på så sätt komma in mot centrum inringades demonstranterna tillfälligt. Det förelåg inte några förutsättningar för polisen att upplösa demonstrationen. Förhandlingar mellan polisen och demonstranterna tillsammans med den omständighet att det rådde viss passivitet från demonstranternas sida ledde därför till att de danska deltagarna åkte hem med flygbåten klockan 22.00 och de svenska deltagarna lämnade platsen.

Polismyndigheten finner, i likhet med polisområde Malmö, att deltagarna i en demonstration utan tillstånd inte skall ha bättre rätt att själva välja marschväg än deltagarna i en demonstration med tillstånd i vilken marschvägen är fastställd. Polisområde Malmö får anses vara i sin fulla rätt att anvisa marschväg och därmed besluta att demonstrationståget inte skulle tillåtas att nå vissa områden för att ha möjlighet att upprätthålla ordning och säkerhet.

Vad gäller frågan om polisens agerande i korsningen Slottsgatan-Citadellsvägen skall anses vara av sådan art att det skall jämföras med en upplösning finner polismyndigheten att något upplösningsbeslut inte har tagits av kommenderingsledningen. Det har däremot under tiden som positionerna var låsta förhandlats mellan demonstranterna och polisen vilket resulterade i att demonstranterna avlägsnade sig från platsen. Det stod demonstrationsdeltagarna fritt att marschera tillbaka samma väg som de kommit oavsett om förhandlingarna med polisen skulle ha gett något resultat eller inte. Polisen har inte heller genom faktiska åtgärder på platsen bidragit till att demonstrationen upplöstes.

Vid en samlad bedömning finner polismyndigheten att det inte finns någon anledning till kritik mot polisområde Malmös handlande den 30 november 1994.

Bedömning

I ett beslut den 15 maj 1996 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Enligt 2 kap. 1 § 3 och 4 regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad mötesfrihet och demonstrationsfrihet, innebärande bl.a. frihet att anordna och bevista sammankomster och att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats. Dessa fri- och rättigheter får inom vissa ramar begränsas genom lag. Sådana begränsningar görs sedan den 1 april 1994 i 2 kap. ordningslagen (1993:1617).

Allmänna sammankomster, varmed avses också demonstrationer, får inte utan tillstånd anordnas på offentliga platser (4 § första stycket). Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara närhet eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi (10 § första stycket). Polismyndigheten får upplösa en allmän sammankomst om den hålls i strid med ett beslut om avslag på en ansökan om sådant tillstånd (22 §) eller om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken (23 § första stycket 1). Den omständigheten att en allmän sammankomst äger rum utan att något tillstånd över huvud taget har sökts för den är således inte laga grund för att upplösa den (prop. 1992/93:210 s. 79 och 262). En allmän sammankomst får upplösas enligt 22 eller 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken (24 §).

Av utredningen framgår att förutsättningar för att upplösa demonstrationen saknades och att något beslut att upplösa den inte heller fattades av polismyndigheten. Däremot hindrade polismyndigheten genom avspärningar demonstranterna att gå mot området vid Erikslust och att komma in i de centrala delarna av Malmö, vilket fick till följd att demonstrationen inte fullföljdes.

Det ligger i sakens natur att ett tillstånd till en demonstration som har formen av ett demonstrationståg innehåller uppgifter om såväl tidpunkt som marschväg för demonstrationen. När det är fråga om en demonstration för vilken tillstånd inte har sökts har polisen däremot ofta inte tillgång till några uppgifter om vilken väg den kommer att gå. Den fråga som aktualiseras i ärendet är vilka rättsliga möjligheter polisen har att genom avspärningar eller på annat sätt tvångsvis förmå en tillståndsgiven demonstration att hålla sig till den i beslutet angivna marschvägen respektive leda en demonstration för vilken tillstånd inte har sökts på en marschväg som enligt polisens uppfattning framstår som lämplig med hänsyn till sådana förhållanden som enligt 10 § ordningslagen får beaktas vid bedömningen av en fråga om tillstånd till en allmän sammankomst.

Till polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen (1984:387) att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat.

Frågan om avspärningar i syfte att förebygga ordningsstörningar i samband med bl.a. demonstrationer har diskuterats av Polisrättsutredningen i

delbetänkandet (SOU 1993:60) Polisens rättsliga befogenheter. Utredningen anförde därvid bl.a. följande (s. 209 f.):

En vanlig och effektiv åtgärd från polisens sida för att förebygga ordningsstörningar är att olika områden eller utrymmen spärras av. Det kan exempelvis vara fråga om att polisen spärrar av gator eller öppna platser i samband med en demonstration som kan förväntas leda till angrepp från deltagare i en motdemonstration. Erfarenheterna visar att polisen behöver ha befogenhet att företa vissa sådana avspärrningar för att kunna fullgöra sin uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Att avspärrningar redan enligt gällande rätt förutsätts kunna förekomma framgår också av bestämmelsen om ohörsamhet mot ordningsmakten i 16 kap. 3 § brottsbalken, där det stadgas ansvar under vissa förutsättningar för den som intränger eller kvarstannar på ett område som blivit avspärrat för ordningens upprätthållande.

En avspärrning torde i rättslig mening få betraktas som ett tecken på att polisen förbjudit tillträde till det avspärrade området. Enligt vad utredningen har kunnat finna saknas det emellertid lagstöd för beslut om sådana tillträdesförbud, trots att det av hänsyn till Europakonventionen krävs att alla begränsningar i medborgarnas rörelsefrihet har stöd i lag eller annan författning. Det kan visserligen ifrågasättas om tillträdesförbud alltid har karaktären att de är att anse som inskränkningar i rörelsefriheten i Europakonventionens mening. Mot detta talar framför allt att tillträdesförbud som regel anses kunna vara av generell natur och förhållandevis kortvariga. Att spärra av en gata med följd att människor måste välja en annan väg är sannolikt inte en sådan begränsning som fordrar stöd i lag. Det torde däremot vara fallet med ett tillträdesförbud som får till följd att den som bor i en fastighet inte kan ta sig in eller ut. En sådan åtgärd kan i extrema fall också bli att betrakta som ett frihetsberövande.

Utredningen föreslog att polislagen skulle kompletteras med en bestämmelse om befogenhet för polisen att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme bl.a. om det fanns risk för allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten.

Beträffande tillämpligheten av en sådan bestämmelse om tillträdesförbud anförde utredningen bl.a. följande (s. 211):

Bestämmelsen om tillträdesförbud bör kunna tillämpas exempelvis om polisen har gett tillstånd till en demonstration och det finns anledning att vänta en stor mängd deltagare. Redan den omständigheten att deltagarna kommer att förflytta sig längs trafikerade gator gör att det kan anses finnas risk för allvarliga störningar av den allmänna ordningen. I en sådan situation kan polisen behöva spärra av vissa gator för att leda trafiken på andra vägar för att förhindra allmän ordning.

Som Polisrättsutredningen påpekat finns det inte i gällande rätt något uttryckligt författningsstöd för att spärra av ett område i syfte att förebygga ordningsstörningar samtidigt som bestämmelserna i 16 kap. 3 § brottsbalken å andra sidan utgår ifrån att avspärrningar i sådant syfte kan förekomma.

Det resonemang som har redovisats i det föregående behandlar, såvitt avser demonstrationer, huvudsakligen frågan om avspärrningar i syfte att säkerställa att en demonstration kan genomföras i enlighet med ett lämnat tillstånd. Däremot berörs inte frågan om möjligheterna att göra avspärrningar riktade mot ett demonstrationståg i syfte att leda detta en viss väg på annat sätt än att man nämner den situationen att polisen spärrar av ett visst område i syfte att skydda en demonstration mot deltagare i en motdemonstration.

Också frågan om att "anvisa väg" för deltagarna i en folksamling har behandlats av Polisrättsutredningen (a.a. s. 212 f.; jfr Persson m.fl., Ordningsslagen. Kommentarer och rättspraxis s. 156 f.). Av polisen meddelade befallningar till deltagarna i en folksamling förekommer enligt utredningen i dag både i syfte att förhindra hotande ordningsstörningar och som en förebyggande åtgärd innan någon konkret fara för ordningsstörningar över huvud taget har uppstått. Det sägs vidare att polisen ofta följer med längs den anvisade vägen för att försäkra sig om att befallningen åtlids. Det kan exempelvis vara fråga om att följa fotbollspublik till tunnelbanestationen efter matchens slut eller att i bil eskortera bussar med supporters genom staden.

Att med tvång förmå någon att följa viss väg torde enligt utredningen vara en sådan inskränkning i rörelsefriheten som inte får ske annat än med stöd i lag. Det sägs vidare att ett sådant ingripande många gånger ryms inom ramen för ett avlägsnande. Polisen har redan med stöd av 13 § polislagen befogenhet att avlägsna den som stör eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen, och utredningen framhåller att den i betänkandet föreslagna bestämmelsen om avlägsnande av deltagare i en folksamling som stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna ger ökade möjligheter för polisen att avlägsna dem som annars kanske skulle komma i fråga för en befallning att följa viss väg.

Utredningen är vidare av den uppfattningen att den i betänkandet föreslagna bestämmelsen om befogenhet för polisen att förbjuda tillträde till ett visst område, dvs. att spärra av en väg eller en plats, i många avseenden torde kunna ersätta befallningar att följa viss väg. Möjligheten att avlägsna den som stör ordningen eller deltar i en folksamling som hotar att störa ordningen i kombination med möjligheten att spärra av olika områden torde enligt utredningens uppfattning ge polisen tillräckliga förutsättningar att upprätthålla ordningen. Utredningen anser därför att det inte finns anledning att ge polisen någon särskild befogenhet att i dessa situationer med tvång förmå någon att följa viss anvisad väg i sådana situationer.

Utredningen noterar vidare att en avspärning visserligen innebär att deltagarna i en folksamling på väg till en viss plats är förhindrade att ta den väg de hade tänkt sig, men att varje deltagare i övrigt är fri att välja vilken annan väg han vill. Om polisen i stället befäller deltagarna att följa viss väg innebär det att ingen av dem har rätt att vända och gå tillbaka samma väg som han kom. En sådan åtgärd sägs rymmas inom avlägsnandebegreppet. Utredningen anser det emellertid vara mycket tveksamt om så ingripande åtgärder bör kunna få företas om det inte finns någon omedelbar fara för ordningsstörning. Att företas sådana åtgärder i förebyggande syfte torde strida mot proportionalitetsprincipen.

Utredningen anser sammanfattningsvis att polisen inte bör ges rätt att i förebyggande syfte använda tvång för att förmå någon att följa viss väg. Det finns däremot enligt utredningens mening ingenting som hindrar att polisen kommer överens med deltagarna i en folksamling om att de frivilligt skall ta viss väg. Polisen kan också ge en anvisning (inte en befallning) om vilken väg de bör ta och dessutom bevaka dem under färden om det finns anledning att tro att de kommer att störa ordningen. Sådana åtgärder kan inte betraktas

som ingripanden enligt utredningens definition och behöver därför inte uttryckligt lagstöd. Utredningen framhåller emellertid avslutningsvis återigen att åtgärderna inte kan förenas med tvång.

Enligt min mening kan stöd för att ingripa mot ett demonstrationståg som sådant hämtas endast i de till grundlagsreglerna om skydd för demonstrationsfriheten anknytande reglerna i ordningslagen. En annan sak är att bestämmelserna i 13 § polislagen och de regler om straffprocessuella tvångsmedel som återfinns i rättegångsbalken ger polisen möjlighet att ingripa mot enskilda deltagare i en demonstration som stör ordningen eller begår brott (prop. 1992/93:210 s. 78). Eftersom demonstrationsfriheten åtnjuter ett uttryckligt grundlagsskydd kan man exempelvis inte till grund för ett ingripande mot en demonstration åberopa den oreglerade rätt för polisen att spärra av vissa områden som enligt vad som har sagts i det föregående avspeglas i straffbestämmelsen i 16 kap. 3 § brottbalken.

Med anledning av det resonemang som förs i polismyndighetens yttrande kan det vara lämpligt att vid analysen av ordningslagens regelsystem inledningsvis behandla den situationen att ett tillståndsgivet demonstrationsståg avviker från den marschväg som har angetts i tillståndsbeslutet. Om tillståndet helt överensstämmer med den gjorda ansökningen och den nya marschvägen således inte till någon del kan anses stå i strid med något av polismyndigheten meddelat avslagsbeslut, saknas förutsättningar för att ingripa mot demonstrationen med stöd av 2 kap. 22 §. Demonstrationen blir i ett sådant fall i stället att betrakta som en allmän sammankomst för vilken tillstånd inte har sökts (jfr prop. 1992/93:210 s. 73–74). Som framgår av vad som har sagts i det föregående anvisar ordningslagen inte några möjligheter att ingripa mot en sådan sammankomst vid sidan av den upplösningrätt som följer av 2 kap. 23 § första stycket 1 och den därtill anknytande ingripanderätt som regleras i 2 kap 24 §.

Jag kan således inte finna att det i gällande rätt öppnas någon möjlighet för polisen att i en situation av det här diskuterade slaget med hjälp av avspärningar eller på annat sätt tvångsvis återföra demonstrationen till den i tillståndsbeslutet angivna marschvägen annat än om det föreligger sådana omständigheter som anges i 2 kap. 23 § första stycket 1 ordningslagen. Som framgår av redogörelsen i det föregående är i själva verket redan polisens möjligheter att "anvisa väg" för folksamlingar som inte utgör demonstrationer mycket begränsade.

I det här aktuella fallet var det som nämnts fråga om en demonstration för vilken tillstånd över huvud taget inte hade sökts. Av det resonemang som har redovisats i det föregående följer att polismyndigheten saknade rättsligt stöd för åtgärden att spärra av vissa vägar för demonstrationståget. Med hänsyn till vad som har upplysts om polismyndighetens sätt att uppfatta den föreliggande situationen och till att det regelsystem som gäller i fråga om polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i olika situationer inte är alldeles lättöverskådligt kan jag emellertid ha viss förståelse för de bedömningar från myndighetens sida som låg till grund för de vidtagna åtgärderna.

Den situation som har varit föremål för min bedömning i detta ärende belyser på ett tydligt sätt vilka problem av rättslig och polistaktisk natur som

polisen kan ställas inför i sin uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samband med demonstrationer på offentliga platser. Det kan finnas anledning att beakta de iakttagelser som har gjorts i ärendet vid beredningen av Polisrättsutredningens förslag till lagreglering av bl.a. frågan om polisens möjligheter att spärra av vissa områden i samband med demonstrationer. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet. Också Justitieutskottet bör erhålla ett exemplar för kännedom.

En polismyndighet har – på uppdrag av en enskild person – genomfört ett delgivningsuppdrag med anlitan av polisman. Förfarandet strider mot bestämmelsen i 25 § andra stycket delgivningslagen

(Dnr 2060-1994)

Anmälan m.m.

I en anmälan till JO kritiserades dåvarande Polismyndigheten i Sollefteå för sättet att genomföra en delgivning. Anmälaren ifrågasatte lämpligheten av att en delgivning av en betalningsuppmaning enligt konkurslagen utfördes av uniformerad polis.

Yttranden infordrades från Polismyndigheten i Sollefteå och från Rikspolisstyrelsen.

I ett beslut den 12 december 1995 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Rättslig reglering

I 2 kap. 9 § första stycket konkurslagen (1987:672) föreskrivs att en gäldenär, som är eller senare än ett år före konkursansökningen har varit bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1976:125), skall om inte annat visas anses insolvent, om

1. gäldenären har uppmanats av en borgenär att betala en klar och förfallen skuld men underlåtit att göra detta inom en vecka och
2. borgenären begär gäldenären i konkurs inom tre veckor därefter och skulden då ännu inte är betald.

Enligt andra stycket i bestämmelsen gäller att borgenärens uppmaning skall innehålla en upplysning om att en konkursansökan kan följa. Uppmaningen skall delges gäldenären. Delgivning enligt 12 § delgivningslagen (1970:428) (DL) får dock ske endast om det finns anledning att anta att gäldenären har avvikit eller på annat sätt håller sig undan.

Om det enligt föreskrift i lag eller annan författning skall ske delgivning i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet, verkställs delgivningen enligt delgivningslagen (1 § DL).

Delgivningslagen gäller vidare i tillämpliga delar när någon på grund av föreskrift i författning har att, utan samband med mål eller ärende, ombesörja delgivning (22 § andra stycket DL).

I 3 § DL i dess lydelse enligt SFS 1993:1688 beskrivs vissa delgivningsformer, nämligen ordinär delgivning (första stycket), särskild postdelgivning (andra stycket), telefondelgivning (tredje stycket) och stämmningsmannadelgivning (fjärde stycket). Stämmningsmannadelgivning definieras som delgivning genom stämmningsman eller annan, vars intyg enligt 24 § första stycket DL utgör fullt bevis om delgivning. Stämmningsmannadelgivning får användas endast om delgivning inte kan ske enligt första–tredje styckena.

Den personkrets som anges i 24 § första stycket DL innefattar bl.a. stämmningsmän, tjänstemän vid svenska utlandsmyndigheter, åklagare, polis- män och kronofogdar.

Om någon annan än en myndighet skall ombesörja delgivning får han anlitna stämmningsman (25 § andra stycket DL).

Av Rikspolisstyrelsens allmänna råd (FAP 611-1) om förfarandet vid delgivning genom stämmningsman m.m. framgår (avsnitt 3) att stämmningsmannaverksamheten är administrativt knuten till en polismyndighet och att denna verksamhet i första hand bör bedrivas med icke polisutbildad personal, nämligen dels anställda delgivningsmän, dels fritidsarbetande stämmningsmän knutna till den polismyndighet som har förordnat dem. Det sägs vidare att anställning som delgivningsman inte automatiskt medför stämmningsmannabehörighet utan att detta kräver att delgivningsmannen också förordnas som stämmningsman.

Bedömning

Av utredningen framgår att Svenska Lantarbetareförbundet hade vänt sig till polismyndigheten för att få myndighetens hjälp med att delge en betalningsuppmaning enligt 2 kap. 9 § konkurslagen. En sådan betalningsuppmaning skall delges enligt de regler som gäller för delgivning av stämning i tvistemål (prop. 1975:6 s. 161). Delgivningsuppdraget genomfördes genom att uniformerad polis åkte hem till den sökta och delgav honom där. Något försök att delge den sökta på annat sätt hade dessförinnan inte gjorts. Anledningen till detta var att ärendet bedömdes som mycket brådskande.

Polisen tar emot delgivningsuppdrag från såväl myndigheter som enskilda. Delgivningslagen gäller som framgår av bestämmelsen i 22 § andra stycket DL i tillämpliga delar även när en enskild person på grund av föreskrift i författning har att, utan samband med mål eller ärende, ombesörja delgivning.

I 25 § andra stycket DL anges inte några särskilda förutsättningar för att en enskild person skall få begagna sig av en stämmningsman för delgivning. Om däremot en myndighet har för avsikt att begagna sig av delgivning genom stämmningsman eller någon annan befattningshavare vars intyg enligt 24 § första stycket DL utgör fullt bevis om delgivning fordras att delgivning inte har kunnat ske på något av de sätt som anges i 3 § första–tredje styckena DL.

En annan skillnad mellan enskilda personers respektive myndigheters möjligheter att använda stämmningsmannadelgivning är att en enskild uppdragsgivare enligt ordalydelsen i 25 § andra stycket DL inte har rätt till annat än delgivning genom stämmningsman. Den vidare personkrets som anges i 24 § första stycket DL och som kan anlitas när uppdragsgivaren är en

domstol eller en annan myndighet står alltså inte till förfogande i sådana fall. Det saknades således redan på grund av avfattningen av bestämmelsen i 25 § andra stycket DL förutsättningar att verkställa den i ärendet aktuella delgivningen med anlitande av en polisman.

Den nu nämnda skillnaden mellan stämmningsmannadelgivning på uppdrag av en enskild person och sådan delgivning på uppdrag av en myndighet behandlas inte i delgivningslagens förarbeten (prop. 1970:13). I prop. 1990/91:11 om några delgivningsfrågor sägs emellertid (s. 45) att bestämmelsen i 22 § andra stycket DL innebär att den, som på grund av en uttrycklig författningsregel har att delge någon något utan att det gäller ett mål eller ärende vid en myndighet, har rätt att anlita en polismyndighet för stämmningsmannadelgivning. Detta uttalande kan lätt tolkas på det sättet att en enskild person som begagnar sig av stämmningsmannadelgivning därvid har rätt att få delgivningen utförd också av en polisman. Det kan tilläggas att det i FAP 611-1 inte görs någon åtskillnad mellan de fall där uppdragsgivaren är en enskild person och de fall där delgivningsuppdraget har lämnats av en myndighet.

Det förefaller således som om delgivning genom stämmningsman och stämmningsmannadelgivning i den praktiska verksamheten felaktigt har kommit att användas som synonyma begrepp. Jag anser att det finns anledning att fästa Justitiedepartementets uppmärksamhet på saken genom att överlämna ett exemplar av detta beslut för kännedom.

Polismyndighets möjlighet att ompröva ett av myndigheten fattat beslut i ett parkeringsärende

(Dnr 800-1995)

I en anmälan till JO framförde Per K. klagomål mot Polismyndighetens i Stockholms län handläggning av ett parkeringsärende.

Av utredningen framgick bl.a. att polismyndigheten i ett beslut den 31 oktober 1994 lämnat Per K:s anmälan om bestridande av betalningsansvar utan bifall, att Per K. den 27 november 1994 hade överklagat polismyndighetens beslut, att befattningshavare vid polismyndigheten den 5 december 1994 hade besiktigt den aktuella uppställningsplatsen samt att polismyndigheten i ett beslut den 15 februari 1995 hade undanröjt betalningsansvaret för parkeringsanmärkningen.

Yttrande inhämtades från polismyndigheten.

I ett beslut den 15 mars 1996 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Om fordonets ägare bestrider betalningsansvar för en parkeringsanmärkning skall polismyndigheten enligt 9 § andra stycket lagen (1976:206) om felparkeringsavgift verkställa den utredning som behövs. Därefter meddelar polismyndigheten beslut med anledning av bestridandet. Om ägaren inte är nöjd med detta beslut kan han överklaga till tingsrätt.

Föreskrifter om handläggningen av överklaganden av beslut i förvaltningsärenden finns i förvaltningslagen (1986:223).

Allmänt gäller om myndigheternas handläggning av förvaltningsärenden att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 §).

En skrivelse med överklagande skall ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet (23 §). Beslutsmyndigheten prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid, s.k. rättidsprövning (24 §). Om skrivelsen inte avvisas på den grunden att den har kommit in för sent, skall beslutsmyndigheten överlämna denna och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet (25 §). Någon tidsgräns för överlämnandet är inte föreskriven. Det ligger emellertid i sakens natur att överlämnandet sker utan onödigt dröjsmål (jfr 7 §; se även Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, fjärde upplagan s. 320).

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 (27 §). Denna omprövningsskyldighet gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla. Skyldigheten gäller inte heller om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

Den i 27 § angivna förutsättningen att beslutet är uppenbart oriktigt innebär att omprövningsskyldigheten gäller bara i sådana fall där det är lätt för myndigheten att konstatera att beslutet är oriktigt. Av kravet på att omprövningen skall kunna ske snabbt och enkelt följer att omprövningsskyldigheten normalt inte gäller när det krävs ytterligare utredning i ärendet. Det torde i allmänhet räcka att myndigheten läser igenom skrivelsen med överklagandet och det överklagade beslutet. Bara om denna genomläsning ger vid handen att utgången sannolikt bör vara en annan behöver myndigheten i allmänhet granska ärendet närmare. Det är inte avsikten att beslutsmyndigheten skall göra någon grundlig ny prövning av varje ärende som överklagas. Skälet härtill är att det av hänsyn till intresset av rättssäkerhet och effektivitet måste undvikas att överklagade ärenden blir liggande hos beslutsmyndigheten i väntan på omprövning (prop. 1985/86:80 s. 42 och 78).

Föreskrifterna i 27 § är en minimireglering som inte är avsedd att inskränka myndigheternas i praxis utbildade befogenheter att ompröva sina beslut. Även i fråga om utövandet av dessa befogenheter gäller emellertid att omprövning skall ersätta prövning i högre instans endast i de fall där oriktiga beslut på så sätt kan rättas enklare, snabbare och billigare utan att säkerheten eftersätts. Om en klagande har lämnat nya uppgifter som, om de är riktiga, kan föranleda omprövning utanför ramen för 27 §, kan det godtas att beslutsmyndigheten behåller ett överklagat ärende en kort tid för att kontrollera uppgifternas riktighet. Försiktighet bör givetvis iakttas vid ett sådant förfarande, så att beslutsmyndigheten inte inkräktar på den högre

instansens rätt att själv sörja för behövlig utredning i ärendet (Hellners-Malmqvist a.a. s. 342 f.).

Regeln i 25 § om överlämnande av ett överklagande till högre instans skall inte tillämpas om överklagandet förfaller till följd av att myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär (28 § första stycket). Härmed avses såväl ändringar med stöd av 27 § förvaltningslagen som ändringar i samband med omprövning i kraft av de befogenheter som har utbildats i praxis (Hellners-Malmqvist a.a. s. 348). Om beslutsmyndigheten ändrar beslutet på något annat sätt än klaganden har begärt, t.ex. så att den bara delvis går denne till mötes, medför detta däremot inte att överklagandet förfaller (se JO 1989/90 s. 291).

Bedömning

Av vad som har sagts i det föregående framgår att ett överklagande till tingsrätt av ett beslut om felparkeringsavgift som regel inte skall föranleda några egentliga utredningsåtgärder från polismyndighetens sida. Den utredning som kan föranledas av fordonsägarens bestridande av betalningsansvar skall i stället, i enlighet med vad som föreskrivs i 9 § andra stycket lagen om felparkeringsavgift, göras redan när bestridandet har gjorts.

I det här aktuella fallet fick emellertid den utredning som ledde till att betalningsansvaret undanröjdes i stället vänta till dess att fordonsägaren hade överklagat polismyndighetens beslut till tingsrätten. Tiden från det att överklagandet kom in till polismyndigheten till dess att denna efter verkställd utredning hade avgjort ärendet genom ett omprövningsbeslut uppgick till mer än två och en halv månad. Man kan redan av detta förhållande dra den slutsatsen att omprövningen inte kan ha ägt rum med tillämpning av bestämmelsen om omprövningsskyldighet i 27 § förvaltningslagen, som ju förutsätter att ändringen kan ske snabbt och enkelt. Det kan vidare konstateras att polismyndighetens handläggning inte heller har uppfyllt det krav på skyndsamhet som får anses gälla för en sådan omprövning som får göras med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Skrivelsen med överklagandet och övriga handlingar i ärendet skulle därför rätteligen ha överlämnats till tingsrätten.

Eftersom polismyndighetens beslut i det aktuella fallet innebar att betalningsansvaret undanröjdes, kom myndighetens sätt att handlägga överklagandet visserligen inte att leda till att klaganden kom senare till sin rätt än vad som skulle ha varit fallet om överklagandet omedelbart hade överlämnats till tingsrätten. Situationen hade emellertid varit en annan om myndigheten efter två och en halv månad hade kommit fram till att beslutet inte skulle ändras.

Under förutsättning att polismyndigheterna på ett korrekt sätt fullgör sin utredningsskyldighet enligt 9 § andra stycket lagen om felparkeringsavgift blir i praktiken utrymmet för omprövningsutredningar i samband med överklaganden av beslut om betalningsansvar synnerligen begränsat. Ett sådant förfarande kommer då knappast att aktualiseras annat än när man direkt när överklagandet har kommit in till polismyndigheten gör den bedömningen att det har tillkommit någon ny omständighet, eller att något

för ärendets avgörande väsentligt förhållande har förbisetts under den tidigare handläggningen, samt att det till följd härav framstår som i hög grad sannolikt att det ursprungliga beslutet skall ändras så som klaganden begär. Om detta inte är fallet eller om det kan förutses att det krävs mera omfattande utredningsåtgärder för att kontrollera riktigheten av de uppgifter som klaganden har lämnat, skall överklagandet således överlämnas till tingsrätten.

Kritik mot en polismans åtgärder vid ett ingripande mot en fordonsförare som förnekade hastighetsöverträdelse

(Dnr 2194-1994)

Den 7 juni 1994 anordnade Polismyndigheten i Ljungby (numera Polismyndigheten i Kronobergs län) en hastighetsövervakning. Enligt en primärrapport uppmättes hastigheten på en personbil till 125 km/h på ett vägavsnitt där den tillåtna hastigheten var 110 km/h. Föraren av fordonet var köpmannen Robert P., en engelsk medborgare med hemvist i Danmark. Robert P. förnekade enligt primärrapporten att han kört fortare än 110–115 km/h.

I en anmälan till JO anförde Robert P. kritik mot en polisinspektör för dennes agerande i samband med den påstådda hastighetsöverträdelsen. Han menade bl.a. att polisinspektören försökte förmå honom att erkänna eller betala ett bötesbelopp för en hastighetsöverträdelse som han förnekade att han gjort sig skyldig till. Robert P. berättade vidare bl.a. att han, på grund av att han inte erkände gärningen, blev tvungen att följa med till polisstationen i Ljungby.

Efter remiss inkom Länsstyrelsen i Kronobergs län med ett svar till vilket hade fogats ett yttrande från Polismyndigheten i Ljungby och viss utredning i ärendet.

Av utredningen framgick följande om händelseförloppet.

Robert P. stoppades strax efter kl 14.00 som misstänkt för hastighetsöverträdelse. Robert P., vars bil var danskregistrerad, uppvisade ett pass, ett danskt körkort samt uppgav en bostadsadress i Danmark. Sedan Robert P. förnekat den påstådda förseelsen sökte polisinspektören utan framgång kontakt med åklagare per mobiltelefon "för beslut om åtgärd". Polisinspektören har berättat att skälet till att han ville komma i kontakt med en åklagare var att Robert P. var engelsk medborgare. Polisen förklarade för Robert P. att om denne förnekade hastighetsöverträdelsen måste han följa med till polisstationen. Något annat val gavs inte Robert P., som svarade att han inte hade något emot att följa med in till Ljungby eftersom han ändå skulle övernatta där. Han fick sedan vänta på kontrollplatsen medan radarkontrollen avslutades. Därefter färdades han i sin egen bil efter polisinspektörens polisbil i fem mil till polisstationen i Ljungby. På stationen försökte polisinspektören åter komma i kontakt med åklagare samtidigt som han talade om för Robert P. att denne kunde åka vidare om han skrev på en fullmakt och deponerade det fastställda bötesbeloppet. Robert P. gavs inte heller i detta skede något annat val. Eftersom Robert P. inte hade några kontanter anmodades han att gå till banken. Klockan hade då hunnit bli ca

15.30. Klockan 16.00 återkom Robert P. med pengar, men vägrade då att deponera något belopp, eftersom han i ett fullmaktsformulär läst att depositionen var frivillig. Polisinspektören fortsatte att söka en åklagare som kunde sätta sig in i ärendet. Sedan polisinspektören återigen misslyckats med detta kontrollerade han Robert P:s uppgift om hemvist i Danmark. Polisinspektören har berättat att kravet på deposition av böter därefter inte längre var aktuellt. Såvitt framkommit fick Robert P. först i detta skede besked om att han inte var frihetsberövad. Kl. 16.35 lämnade han stationen, men han skulle enligt överenskommelse infinna sig igen följande morgon. Polisinspektörens syfte med överenskommelsen var att om möjligt kunna delge Robert P. en stämning. Dagen efter infann sig Robert P. på polisstationen kl. 08.15. Polisinspektören föredrog strax därefter ärendet för en åklagare. Robert P. lämnade polisstationen ca kl. 08.30.

I ett beslut den 3 januari 1996 uttalade *chefsJO Eklundh* följande.

Av polismyndighetens remissvar framgår att dennas uppfattning är att Robert P. inte vid något tillfälle varit berövad friheten. Länsstyrelsen har över huvud taget inte berört frågan. Enligt min mening beskriver emellertid den ovan redovisade utredningsbilden en sådan begränsning i Robert P:s rörelsefrihet, att frågan om det funnits laga grund för ett frihetsberövande är den som i första hand aktualiseras i ärendet.

En grundläggande förutsättning för att häktning skall kunna ske är enligt 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) att den misstänkte på sannolika skäl är misstänkt för brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver. Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får emellertid enligt fjärde stycket häktning inte ske. Undantag från dessa regler finns i 24 kap. 2 § RB som har följande lydelse.

Den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får häktas oberoende av brottets beskaffenhet,

1. om han är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann, eller
2. om han saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Om det finns skäl att häkta någon, får han anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Finns inte fulla skäl till häktning men är den misstänkte skäligen misstänkt för brottet, får han anhållas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Beslut om anhållande meddelas av åklagaren (24 kap. 6 § RB).

Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådska fall gripa honom även utan anhållningsbeslut (24 kap. 7 § första stycket RB).

Mellan de nordiska länderna finns sedan 1975 en överenskommelse om inbördes rättshjälp genom bl.a. delgivning. (Överenskommelsen finns, med vissa ändringar som inte är aktuella i detta ärende, återgiven i cirkulär [1995:419] om inbördes rättshjälp mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge genom delgivning och bevisupptagning.) Enligt artikel 1 i överenskommelsen sker framställning om delgivning genom direkt skriftväxling mellan berörda statliga myndigheter i de fördragsslutande

staterna. En i Sverige meddelad dom är enligt den nordiska verkställighetslagen (1963:193) verkställbar i de nordiska länderna.

Vidare finns mellan de högsta åklagarmyndigheterna i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige ett den 6 februari 1970 träffat samarbetsavtal som möjliggör lagföring i annat nordiskt land än det där brottet har förövats (se RÅ C 65). I förhållande till Danmark och Norge gäller sedan år 1976 lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott samt tillämpningsförordningen (1978:108) till samma lag. I fråga om förfarandet tillämpas samarbetsavtalet även i förhållande till Danmark och Norge i den mån det inte strider mot bestämmelserna i lagen (se FAP 061-1).

Om en person med hemvist i ett nordiskt grannland misstänks för en hastighetsöverträdelse i Sverige, finns det med hänsyn till de nordiska reglerna inte någon risk för att den misstänkte endast genom att återvända hem undandrar sig lagföring eller straff. I ett sådant fall saknas därför redan av denna anledning grund för häktning enligt 24 kap. 2 § 2 RB liksom för varje annat tvångsmedel till säkerställande av lagföring eller straff (jfr JO 1972 s. 64).

Vid så enkla saksammanhang som en fortkörning lämnar den misstänkte regelmässigt de uppgifter som utredningen kräver redan vid kontrollplatsen. I dessa fall saknas även förutsättningar för att ta med den misstänkte till förhör på polisstationen enligt 23 kap. 8 § RB.

Huvudregeln enligt 2 § första stycket bötesverkställighetslagen (1979:189) är att uppbörd av böter sker så snart dom, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har meddelats. Av 2 § andra stycket nämnda lag framgår att en misstänkt person, utan hinder av att en dom eller ett föreläggande inte har meddelats, får betala förskott på böter som kan komma att åläggas honom. Förskottsbetalning bygger på frivillig medverkan och kan aldrig tvångsvis åläggas en misstänkt, oavsett dennes medborgarskap. Självfallet får inte ett frihetsberövande ske för att förmå den misstänkte att göra en sådan betalning.

Om det hade kunnat antas att Robert P:s uppgifter om namn och hemvist var osanna eller om det funnits risk för att Robert P. genom att lämna landet skulle undandra sig lagföring eller straff, kunde bestämmelsen i 24 kap. 2 § RB formellt ha varit tillämplig. Av utredningen framgår emellertid att ingenting talade för att de uppgifter om namn och hemvist som lämnades av Robert P., och som framgick av hans körkort och pass, skulle vara oriktiga. Eftersom Robert P. var bosatt i Danmark fanns, med hänsyn till vad som nyss sagts om de nordiska ländernas överenskommelser rörande delgivning och verkställighet av straff m.m., inte heller någon risk för att han genom att återvända dit skulle undandra sig lagföring eller straff. Några rättsliga förutsättningar för att gripa honom förelåg således inte.

Eftersom Robert P. redan vid kontrollplatsen lämnade alla de uppgifter som rimligen kunde krävas av honom fanns det inte heller någon grund för att med stöd av 23 kap. 8 § RB anmoda honom att följa med till polisstationen för förhör. Det fanns inte heller i övrigt någon grund för tvångsåtgärder mot Robert P., vare sig med stöd av rättegångsbalken eller någon annan lagstiftning. Sedan Robert P:s identitet fastställts och han förnekat hastighetsöverträdelsen borde han således ha tillåtits att fortsätta

färden. Polisinspektörens åtgärder att anmoda honom att följa med till stationen och att stanna kvar där i avvaktan på att man fick kontakt med en åklagare har därför enligt min mening i sak inneburit en rättsstridig inskränkning av Robert P:s rörelsefrihet. Det finns skäl att se allvarligt på polisinspektörens åtgärder med anledning av den misstänkta hastighetsöverträdelsen. I ärendet är emellertid upplyst att han numera är pensionerad. Följaktligen saknas formella förutsättningar att förordna om disciplinpåföljd för hans del. Jag finner därför inte anledning att närmare pröva om hans åtgärder varit sådana att disciplinpåföljd bort följa.

1996/97:JO1

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för generella begränsningar av möjligheter till studier för intagna som skall utvisas efter avtjänat straff

(Dnr 4588-1994)

I ett beslut den 26 september 1995 anförde *JO Pennlov* följande.

Anmälan

Y.L. har anfört bl.a. att anstalten inte medger att intagna som skall utvisas efter avtjänat straff deltar i anstaltens utbildningsprogram annat än i kurser i svenska för invandrare. Enligt honom motiverar anstalten detta med att det svenska undervisningssystemet inte är gångbart utomlands och att de som skall stanna i Sverige i första hand måste få del av skolans begränsade resurser. Han har uppgett att för hans del innebär anstaltens inställning att han inte får delta i undervisning i datakunskap. Till anmälan har han fogat ett beslut från anstalten den 13 december 1994. I det beslutet har anstalten avslagit en begäran från Y.L. om att få delta i en matlagningskurs och i en kurs om bild och form.

Utredning

Efter remiss har anstalten – tf. inspektören Ann-Sofi Lagerkrantz – inkommit med yttrande enligt bl.a. följande. Anstalten omprövade sitt beslut rörande Y.L:s studier den 16 december 1994 och biföll därvid hans begäran om deltagande i en matlagningskurs men avslag hans begäran att delta i den andra kursen på grund av platsbrist. För varje intagen görs en individuell bedömning rörande hans behov av och förmåga att tillgodogöra sig studier som kan bedrivas i anstalten. Utbudet av studier är dock begränsat av ekonomiska skäl. Om det föreligger behov av studier som inte kan tillhandahållas genom undervisning i anstalten försöker anstalten att medverka till att behovet tillgodoses genom distansundervisning. Y.L. har beretts tillfälle till studier i den omfattning det kunnat ske med hänsyn till hans förutsättningar.

Anstalten har bifogat omprövningsbeslutet.

Efter en ny remiss rörande Y.L:s påstående att anstalten tillämpar en generell regel innebärande att intagna som skall utvisas efter avtjänat straff inte bereds tillfälle till annan utbildning än svenska för invandrare har anstalten anfört bl.a. följande. Som framgår av det tidigare avgivna yttrandet har Y.L. bifallits andra studier än svenska för invandrare. Därav framgår att anstalten inte tillämpar en sådan generell regel som Y.L. har påstått. Vid varje ställningstagande till en ansökan om studier görs en individuell bedömning av den intagnes behov av studier och förmåga att tillgodogöra sig de studier som ansökan avser. Det förekommer att intagna har så dåliga kunskaper i svenska att de inte bedöms kunna tillgodogöra sig andra studier

än studier i svenska för invandrare och att ansökningar om studier i andra ämnen avslås av det skälet.

Y.L. har kommenterat remissvaret och därvid vidhållit de uppgifter som han lämnat i sin anmälan rörande anstaltens regler om studier för intagna som skall utvisas. Han har bifogat ett protokoll från ett sammanträde i en samtalsgrupp kallad "Kulturmötet" under hösten 1994. Av detta framgår att de intagna framfört synpunkter på att anstalten inte tillåter intagna som skall utvisas delta i andra studier än svenska för invandrare. Y.L. har också bifogat ett omprövningsbeslut meddelat av Ann-Sofi Lagerkrantz den 22 augusti 1994 rörande en begäran från Y.L. om att få inneha datadisketter. I beslutet har Ann-Sofi Lagerkrantz anfört bl.a. att Y.L. på grund av utvisning inte får ta del av annan utbildning än svenska för invandrare på anstaltens studieavdelning. Mot denna bakgrund har ärendet remitterats på nytt till anstalten.

Anstalten – Ann-Sofi Lagerkrantz – har inkommit med yttrande enligt följande. Med anledning av den diskussion som fördes under hösten 1994 – företrädesvis i kulturgruppen – omprövade anstalten under hösten sin hållning rörande studiemöjligheter för intagna som skall utvisas. Dessa intagna har samma möjligheter till studier som andra intagna.

Y.L. har beretts tillfälle att kommentera även detta remissvar.

Bedömning

I 4 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt – KvaL – anges följande. 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. Frigivning skall förberedas i god tid.

Studier i anstalten utgör ett led i arbetet med att motverka skadliga följder av frihetsberövandet och att förbereda den intagne för tillvaron utanför anstalten. I 10 § andra stycket KvaL anges att om intagen har behov av undervisning, utbildning eller någon annan sysselsättning skall sådan beredas honom under arbetstid, om det kan ske med hänsyn till anstaltstidens längd och den intagnes förutsättningar.

Den intagne har således inte någon ovillkorlig rätt att bedriva de studier som han önskar. I varje enskilt fall måste den intagnes behov av studier bedömas, liksom hans förutsättningar att tillgodogöra sig studier. Självfallet måste anstaltens resurser också beaktas. Det får dock inte förekomma generella begränsningar i studiemöjligheterna för en viss grupp intagna.

Utredningen i ärendet ger vid handen att det förekommit generella begränsningar i möjligheterna till studier för intagna i Kriminalvårdsanstalten Kalmar, som skall utvisas efter avtjänat straff. Mot bakgrund av det som jag nyss anfört är jag kritisk till detta. Det framstår dessutom som ytterst anmärkningsvärt att anstalten i sina två första remissvar inte velat vidgå att det har förhållit sig på det sättet. Med hänsyn till att anstalten nu har omprövat sin inställning i detta avseende finner jag emellertid inte skäl att vidta någon ytterligare åtgärd.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för ett avtal med intagna om narkotikafri anstalt 1996/97:JO1

(Dnr 3794-1994)

I ett beslut den 27 oktober 1995 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

R.R., M.G. och M.T.S. har ifrågasatt anstaltsdirektören Lars Berggrens rätt att i samband med en överenskommelse med de intagna om en narkotikafri anstalt göra utfästelser i strid mot gällande författningar. De har anført att Lars Berggren först utlovat möjlighet till besökspermission trots att sådana inte är tillåtna på slutna riksanstalter, att han därefter ansökt om dispens från denna regel och att Kriminalvårdsstyrelsen lämnat hans ansökan utan bifall.

Utredning

Ärendet har remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen, som anmodats att yttra sig över anmälan samt lämna synpunkter på överenskommelser av aktuellt slag. Styrelsen, som inhämtat upplysningar och synpunkter från chefen för Kriminalvårdsanstalten Kalmar och ledningen för Kriminalvårdens regionkansli i Norrköping, har genom generaldirektören Bertel Österdahl anført bl.a. följande.

I ett dokument daterat den 25 november 1993 har Lars Berggren förutskickat vissa s k förmåner för de intagna vid Kriminalvårdsanstalten Kalmar mot att dessa gemensamt förbinder sig att ansvara för att narkotika inte förs in och brukas i anstalten. Bland de förmåner som de intagna förutsätts kunna komma i åtnjutande av finns ett löfte om s k besökspermission. Denna utfästelse strider emellertid mot de av Kriminalvårdsstyrelsen utfärdade anstaltsföreskrifterna, KVVFS 1994:2. Enligt dessa, § 83, kan besökspermission endast komma i fråga på öppna anstalter eller lokalanstalter. Ur denna aspekt är det därför inte relevant att, såsom Lars Berggren gör gällande, hänvisa till att belöningssystem av åsyftat slag kan eller har effekt i förhållande till uppställda mål. Kriminalvårdsstyrelsens tillämpningsföreskrifter är otvetydigt bindande för underlydande myndigheter.

Styrelsen kan därför inte finna annat än att anstaltsledningens vid Kriminalvårdsanstalten Kalmar utlovande om besökspermission är felaktigt. Emellertid har, vad styrelsen erfarit, ingen besökspermission som här diskuteras beviljats någon intagen.

I detta sammanhang vill styrelsen lämna vissa upplysningar om kommande förändringar i kriminalvårdens regelsystem som anknyter till nu diskuterad fråga.

Genom regeringens proposition 1994/95:124 föreslås bl.a., i enlighet med Fängelseutredningens förslag, att begreppen lokalanstalt respektive riksanstalt utmönstras ur kriminalvårdens terminologi. Detta framtvingar, från Kriminalvårdsstyrelsens sida, en översyn av de tillämpningsföreskrifter som bygger på den tidigare anstaltsindelningen, bl a permissionsregelsystemet.

Samtidigt finns det anledning att beakta de förändringar i kriminalvårdens inre arbete som kan ha betydelse för ett annorlunda sätt att se på t.ex. användandet av permissioner. I lagen om kriminalvård i anstalt, § 32, ges stort utrymme för kriminalvårdens egen utformning av permissionsregler.

Det finns mycket som tyder på att den alltmer utbyggda verksamheten med systematiska behandlings- och påverkansprogram vid anstalterna för med sig berättigade krav på att permissionsreglerna på något sätt sammankopplas med behandlingsarbetet i övrigt. Det är dock ännu för tidigt att, på ett mer konkret sätt, beskriva hur en sådan sammankoppling kan komma att se ut. De förslag som finns håller på att bearbetas och förankras i organisationen. Emellertid övervägs inte att överlåta utformningen av permissionsregelsystemet till de enskilda anstaltscheferna.

Genom det senast sagda har styrelsen antytt något om inställningen till överenskommelser mellan anstaltsledning och intagna dvs. i flertalet behandlings- och påverkansprogram torde avtal, kontrakt eller andra överenskommelser vara nödvändiga för att erhålla resultat. I de fall sådana uppgörelser förekommer måste de, enligt styrelsens mening, överenskommas enskilt med varje intagen, utgöra ett led i dennes behandlingsplanering, inrymmas i tillämpligt regelsystem och aldrig medföra en negativ konsekvens som strider mot gällande bestämmelser eller är av kollektiv karaktär.

— — —

Bedömning

De klagomål som anmälarna riktat mot anstalten avser innehållet i en överenskommelse om en narkotikafri anstalt. Jag har dock funnit anledning att främst aktualisera frågan om lämpligheten av att över huvud taget träffa sådana överenskommelser som avses i anmälan.

Jag delar Kriminalvårdsstyrelsens redovisade uppfattning om hur avtal, kontrakt eller andra överenskommelser mellan anstalten och intagna bör utformas. Den nu aktuella överenskommelsen är därför enligt min mening olämplig i flera avseenden. Den innefattar nämligen bl.a. "förmåner" där även andra förutsättningar än narkotikafrihet måste vara uppfyllda för att de skall kunna beviljas. Vidare skulle en eventuell indragning av "förmåner" komma att innefatta inslag av kollektiv bestraffning som inte är tillåten. Därutöver kan konstateras att flera av de utlovade "positiva aktiviteterna" enligt gällande regler för kriminalvården i anstalt skall vara tillgängliga för de intagna även utan en speciell överenskommelse.

Mot bakgrund av det sagda förutsätter jag att anstalten fortsättningsvis inte kommer att använda överenskommelser av det slag som nu behandlats.

Fråga om krav på kontrakt som villkor för intagens i kriminalvårdsanstalt rätt att träna i anstaltens gym

(Dnr 4552-1994)

I ett beslut den 31 oktober 1995 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

T.A. har ifrågasatt anstaltens rätt att tvinga de intagna att skriva på ett kontrakt benämnt "Kontrakt angående utnyttjande av kva Mariefreds styrketräningsutrustning" för att få rätt att träna i anstaltens gym. Han har anfört att han blev fråntagen rätten att träna i gymmet då han lämnade ett positivt dopningsprov. — — —

Utredning

1996/97:JO1

Ärendet har remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen för yttrande. Till remissvaret har fogats ett yttrande från Kriminalvårdsanstalten Mariefred samt ett från Regionmyndigheten i Norrköping. I anstaltens yttrande har anstaltsdirektören Pelle Granström anfört följande.

1. Allmän bakgrund

Bruket av anabola steroider har under den senaste 5-årsperioden tenderat att öka bland intagna på landets kriminalvårdsanstalter. Från att tidigare ha varit ett problem i idrottssammanhang har bruket av anabola steroider tenderat att utvecklas till ett samhällsproblem. Därav har följt att bruket också börjat florerat vid kriminalvårdens anstalter. Användningen av anabola steroider sker oftast i förening med styrketräning och då samtidigt i en form av träning som sträcker sig utöver vad som kan anses ligga inom ramen för ordinär motionsverksamhet. Oftast är träningen extremt inriktad mot att utövaren avser att påverka muskelmasseuppbyggnaden. Bruket av de anabola steroiderna utgör ett medel för att påskynda denna process. De anabola steroiderna anses också ha en påverkan på användarens psyke. Aggressionstillstånd, irritabilitet och/eller depressivitet är vanliga och belagda konsekvenser av användningen utöver konsekvenser av rent fysiologiskt slag. Anabola steroider och alkohol bedöms som en olycklig kombination vad avser psykisk påverkan innebärande en klart förhöjd risk för framkallande av en mer eller mindre okontrollerbar aggressivitet.

Vid Mariefredsanstalten placeras företrädesvis yngre män som ej har etablerat missbruk av narkotika (upp till ca 25 % av de intagna har viss erfarenhet av narkotika). Merparten av de intagna vid anstalten är dömda till fängelsepåföljd för första gången.

Mot ovanstående bakgrund och i takt med att ett ökat antal beslag av anabola steroider gjordes vid anstalten under 1992 fann jag situationen alarmerande. ---

Efter en längre tids diskussioner och överläggningar i olika omgångar med anstaltens förtroenderåd, företrädare för Riksidrottsförbundet, kriminalvårdsstyrelsens chefsjurist samt Norrköpingsregionens ledning under perioden mars-april 1993 kunde anstalten slutligen utforma ett system för kontroll av eventuell förekomst av anabola steroider genom urinprov. Ambitionen var att tillskapa ett system som tillgodoser kravet på den intagnes fria val.

2. Urinprovskontrollens utgångspunkter och närmare utformning

Det system som sedan april 1993 tillämpats vid Mariefredsanstalten har haft följande utgångspunkter:

- o Tydlighet
- o Frivillighet
- o Parallellitet med i samhället i övrigt förekommande system för att spåra bruk av anabola steroider (jfr idrottsrörelsen).

Systemet har haft som klart överordnat syfte att stävja missbruk av anabola steroider. Några kopplingar till det sanktionssystem som anges i 47 § KvaL har icke gjorts.

Jag vill emellertid poängtera att det genomförda systemet inte har inordnats i Riksidrottsförbundets verksamhet.

3. Tydlighet

3.1 Kontraktutformning och omfattning

Systemet har sin utgångspunkt i ett kontrakt som presenteras för den intagne vid ankomsten till anstalten. – – – Kontraktet har efter godkännande av den intagne undertecknats av denne och respektive paviljonschef. Kontraktet har endast inflytande på den intagnes möjligheter att utöva styrketräning på anstalten. Andra fritidsaktiviteter av andra slag som erbjuds på anstalten – inklusive annan idrottsverksamhet – berörs ej. En central utgångspunkt har därvid varit att det inte kan anses som en rättighet för en intagen att utöva just tyngdlyftning/styrketräning under anstaltsvistelsen. De sanktioner som finns kopplade till kontraktet utgörs enbart av att den intagne vid vägran att lämna urinprov alternativt lämnar positivt prov utgörs av inskränkning av möjligheten att utöva just styrketräning/tyngdlyftning. Sanktionerna innebär att den intagne drabbas av en inskränkning att utöva just styrketräning/tyngdlyftning. Tekniken att använda ett kontrakt avser att accentuera en strävan till tydlighet.

4. Frivillighet

Frågan om tvång eller frivillighet utgör självfallet ett viktigt moment. Vid övervägandena vid införandet av systemet har därvid gjorts bedömningen att, enligt vad som sägs under 1.1 ovan, styrketräning inte kan anses utgöra en självklar rättighet under en anstaltsvistelse. Allrahelst som alternativ till detta erbjuds. Alternativen bedöms fullt ut vara jämförbara om man tar i beaktande möjligheten att erbjuda den intagne allsidig fysisk träning i syfte att vidmakthålla eller bygga upp den fysiska kapaciteten hos denne. En intagen som av olika skäl väljer att avstå från att skriva under kontraktet, avstår i realiteten endast från möjligheten att utöva tyngdlyftning. Inga andra inskränkningar av den intagnes möjligheter till träning i övrigt inträder. Man kan – vilket i olika sammanhang också gjorts – invända att just styrketräning som motionsform kan överhuvudtaget anses vara stötande att erbjuda till intagna som gjort sig skyldiga till allvarliga våldsbrott. Kombinerar sådan träning med intag av anabola steroider är fallet tveklöst så enligt min bedömning.

Vid en sammantagen bedömning enligt kriteriet "frivillighet" är min mening att kriteriet uppfylls.

Med hänsyn till den intagnes rättsliga förmåga har anstalten ej ansett avtalsprincipen som tveksam. Jfr JO:s uttalande i anledning av ärendet. "Den rättsliga handlingsförmågan för intagen på fängvårdsanstalt" föranlett av klagoskrift till JO av den 13.10 1970.

5. Parallellitet med i samhället i övrigt förekommande system för att spåra bruk av anabola steroider (jfr idrottsrörelsen)

Utifrån den givna beskrivningen under punkt 1 och 2 ovan gör jag bedömningen att det vid Mariefredsanstalten tillämpade systemet i hög grad överensstämmer med de former som idrottsrörelsen tillämpar. Möjligen är idrottsrörelsens system ur sanktionssynpunkt något mer vittgående. Vad avser analysmetoder och övrig hantering av prover är de vid Mariefredsanstalten tillämpade formerna identiska med de som används inom idrottsrörelsen.

7. Avslutande upplysningar

Antalet urinprov som avkrävts intagna inom ramen för systemet har varit mycket lågt i förhållande till det antal prov och analyser som görs med avseende på spårning av narkotikamissbruk. Det positiva urinprov som A. avlämnat är det första som visat positivt resultat. Mycket tyder på att systemet därmed bidragit till att missbruk av anabola steroider vid kva Mariefred har kunnat hållas nere som en följd av att systemet införts.

Kriminalvårdsstyrelsen – överdirektören Per Erik Lundh – har anfört följande.

Den grundläggande frågan i ärendet är huruvida anstalten har infört ett eget obilligt belönings- och sanktionssystem genom att låta de intagna som vill nyttja anstaltens styrketränningsutrustning teckna kontrakt i vilket användaren av utrustningen förbinder sig att inte nyttja anabola steroider under anstaltsvistelsen samt att användaren avstås från styrketräningen vid kontraktsbrott.

Det framstår som att anstalten har infört ett eget belönings- och sanktionssystem vid sidan av de åtgärder i form av disciplinär bestraffning som kan vidtas med stöd av kriminalvårdsstyrelsen. Justitieombudsmannen har tidigare kritiserat en kriminalvårdsanstalts villkor för uthyrning av TV-apparater och förklarade att han utgick från att anstalten i fortsättningen inte skulle använda avtalet i den ifrågavarande lydelsen.

Emellertid skiljer sig villkoren i de båda fallen åt genom att de nu ifrågavarande kontrakten dels inte rör något villkor som regleras i lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL) och dels avser innehav och brukande av preparat som är straffbelagt att inneha. Kriminalvårdsstyrelsen anser att de skäl som anstalten i sitt yttrande angivit för införandet av kontrakten för utnyttjande av utrustningen är av sådan art att villkoren inte bör uppfattas som en form av bestraffning utan som ett led i vården av de långtidsdömda yngre män som vistas på anstalten. Kriminalvårdsstyrelsen kan inte heller finna att villkoren kan anses som obilliga med hänsyn till att övriga former av fysisk träning inte berörs av avtalen. Anstalten har genom kontraktet försökt att få till stånd sådana förhållanden som gäller i verksamhet med styrketräning ute i samhället.

Kriminalvårdsstyrelsen anser således att den lösning man valt för att förhindra användning av anabola steroider varit acceptabel från rättsliga utgångspunkter. Genom den av regeringen i proposition 1994/95:124 föreslagna lagändringen kommer det från 1 juli 1995 att vara möjligt att ta stickprov för kontroll av anabola steroider. De rättsliga problem som uppstår när man använder kontrakt under straffverkställighet i syfte att förhindra droganvändning är därmed undanröjda.

Bedömning

I 13 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) stadgas att intagen skall beredas tillfälle till fysisk träning som är lämplig med hänsyn till hans ålder och hälsotillstånd.

Den författningstext som reglerar inskränkningarna i den intagnes redan genom fängelsestraffet hårt beskurna handlingsfrihet liksom påföljder för den intagne som brott mot verkställighetsbestämmelserna kan rendera är uttömmande. I 47 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) upptas således en fullständig redovisning av de åtgärder i form av disciplinär bestraffning som kan vidtas vid brott mot anbefalld ordning eller meddelade anvisningar. Förutom disciplinär bestraffning kan sådana behandlingsmässiga åtgärder som t.ex. indragning eller senareläggning av frigång eller permission eller förflyttning till annan anstalt bli följden av indisciplinärt beteende. Även dessa åtgärder som av den intagne ofta uppfattas som repressivt betingade, är av rättssäkerhetsskäl noggrant reglerade i bl.a. KvaL.

Kriminalvårdsanstaltens rätt att kräva att en intagen avlämnar urinprov regleras i 52 d § KvaL. I paragrafen stadgas att en intagen är, om inte annat föränleds av medicinska eller liknande skäl, skyldig att på anmaning lämna urinprov för kontroll av att han inte är påverkad av beroendeframkallande medel.

Det av Kriminalvårdsstyrelsen nämnda fallet gällde en kriminalvårdsanstalts krav på avlämnande av urinprov för att intagna skulle få hyra TV-apparat (se JO:s ämbetsberättelse 1991/1992 s. 129). I detta fall framhöll jag att avtalet reglerade sådant som redan reglerats genom särskilda bestämmelser i KvaL, såsom att intagen enligt 52 d § KvaL är skyldig att på anmaning lämna urinprov för att kontroll av om han är påverkad av narkotika, och att vid brott mot dessa åligganden som kan uppfattas som en form av bestraffning bör komma i fråga endast i den mån de är reglerade i lagen. Jag konstaterade också att avtalet i övrigt var obilligt.

Som Kriminalvårdsstyrelsen anfört rörde de aktuella kontrakten inte något förhållande som reglerades i KvaL. Vidare bör avtalsvillkoren inte uppfattas som en form av bestraffning av intagna. Med hänsyn till att andra former av fysisk träning inte berörts av avtalen kunde villkoren inte heller anses som obilliga. Jag delar således Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att den valda avtalskonstruktionen varit acceptabel från rättsliga utgångspunkter. Även i övrigt delar jag Kriminalvårdsstyrelsens bedömning. Det saknas således grund för kritik från min sida.

Fråga om en kriminalvårdsanstalts möjlighet att ändra ett för en intagen gynnande beslut

(Dnr 4700-1994)

I ett beslut den 15 februari 1995 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

Kriminalvårdsanstalten Karlskoga beslutade den 27 oktober 1994 att medge i anstalten intagne R.S. att ta emot oövevakade besök av sin fästmo. Den 2 november 1994 beslutade anstalten att ifrågavarande besök i stället skulle ske under bevakning. R.S. överklagade detta beslut. Kriminalvårdsstyrelsen beslutade den 24 november 1994 (ärende C 27-9411-0241) att dels undan-

röja anstaltens beslut den 2 november, dels med stöd av 61 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, ändra anstaltens beslut den 27 oktober (i beslutet har angetts den 1 november 1994) och inte medge R.S. att ta emot obevakade besök av sin fästmö. Som skäl för beslutet angavs att Kriminalvårdsanstalten Karlskoga enligt 27 § förvaltningslagen inte äger ändra beslut där utgången då blir till nackdel för enskild part och att R.S. med stöd av 29 § fjärde stycket KvaL inte medges ta emot obevakade besök. (29 § KvaL i dess lydelse före den 1 juli 1995, JO:s anm.)

Anmälan

R.S. framförde klagomål mot den tjänsteman på anstalten som fattat de aktuella besluten och gjorde gällande att denne gjort sig skyldig till tjänstefel genom att fatta beslut som han inte haft befogenhet att fatta.

Utredning

R.S:s behandlingsjournal lånades in och granskades. Därefter remitterades ärendet till Kriminalvårdsstyrelsen, som anmodades att inkomma med yttrande angående de överväganden som legat till grund för styrelsens beslut den 24 november 1994 i ärende C 27-9411-0241. Kriminalvårdsstyrelsen, genom generaldirektören Bertel Österdahl, anförde i yttrande följande.

Bakgrunden till Kriminalvårdsstyrelsens beslut den 24 november 1994 i ärende C 27-9411-0241 är att Kriminalvårdsanstalten Karlskoga den 27 oktober 1994 bifallit en intagen obevakat besök. Av misstag har styrelsen i sitt beslut angett att datum för det beslutet skall vara den 1 november 1994. Därefter har anstalten inhämtat att den besökande två gånger under 1991 dömts för narkotikabrott och i oktober 1994 dömts för bland annat egenmäktigt förfarande och häleri till skyddstillsyn med särskild föreskrift att genomgå missbruksavvänjande behandling. Anstalten har då beslutat att besöken skall vara bevakade. Kriminalvårdsstyrelsen tillåter sig hänvisa till kommentarerna till 27 § i Nya förvaltningslagen av Tryggve Helmers och Bo Malmqvist 1991. Härav framgår att gynnande beslut i regel inte kan ändras såvida tre angivna viktiga undantag inte föreligger. I nu aktuellt ärende har en intagen i kriminalvårdsanstalt bifallits obevakade besök. Därefter har beslutats att samma besökare till den intagne endast skall medges besök under bevakning. Beslutet har överklagats till Kriminalvårdsstyrelsen som beslutat häva anstaltens beslut eftersom de rekvisit som ovan anges inte förelegat för anstaltens ändring av det positiva beslutet. Kriminalvårdsstyrelsen har därefter funnit skäl att jämlikt 61 § lagen om kriminalvård i anstalt ändra anstaltens ursprungliga beslut.

Mot bakgrund av att gynnande beslut inom förvaltningsförfarandet kan ändras om det av säkerhetsskäl inte fortsättningsvis skall gälla, och med hänsyn till att Kriminalvårdsstyrelsen i det beslut som ersatte anstaltens beslut den 2 november 1994 genom hänvisning till 29 § fjärde stycket KvaL föreföll att ha åberopat säkerhetsskäl som grund för att inte medge R.S. obevakade besök, anmodades styrelsen därefter i en förnyad remiss att ytterligare utveckla skälen för ställningstagandet att anstalten inte haft stöd för att ändra sitt beslut om obevakade besök.

I ett nytt remissvar anförde Kriminalvårdsstyrelsen genom generaldirektören Bertel Österdahl bl.a. följande.

Den principiella frågan i ärendet är vilka säkerhetsskäl som kan anses medföra rätt för en myndighet att ändra eller återkalla ett gynnande beslut som myndigheten meddelat.

I doktrinen har man uttalat att det är möjligt att återkalla med hänsyn till hälsofara, brandfara, trafikfara eller andra sådana säkerhetsskäl. Såvitt Kriminalvårdsstyrelsen kan förstå kan återkallelse då ske oavsett om omständigheterna förelåg redan vid tidpunkten för beslutet och av en eller annan anledning inte var kända eller om de uppkommit först efter beslutet.

Detta uttalande kan tolkas på så sätt att de säkerhetsskäl som avses måste kunna hänföras till just sådana allmänna, ur samhällssynpunkt, farliga konsekvenser. Detta innebär då i sin tur att sådana säkerhetsskäl, som avses i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) eller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., inte skulle vara tillämpliga i detta sammanhang.

Det är denna uppfattning som ligger till grund för såväl styrelsens beslut 1994-11-24 i ärendet C 27-9411-0241 som yttrandet 1995-03-14. Eftersom det inte förelåg sådana säkerhetsskäl som ovan redovisats ansåg styrelsen att anstalten inte hade rätt att ändra sitt eget gynnande beslut. Att sedan styrelsen i sitt beslut hänvisat till säkerhetsskäl i 29 § KvaL är egentligen ointressant eftersom styrelsens rätt att ändra underordnade myndigheters beslut enligt 61 § KvaL inte har de begränsningar som enligt ovan gäller för en myndighet vid ändring eller återkallande av egna beslut.

Emellertid fördes redan vid tiden för det första yttrandet i detta ärende en diskussion inom styrelsen om innebörden och konsekvenserna av styrelsens ovan redovisade uppfattning. Tolkningen av uttrycket säkerhetsskäl kan alltid diskuteras. Styrelsen har i efterhand kommit till den meningen att uttrycket måste få tolkas mot bakgrund av den lagstiftning som är aktuell i det enskilda ärendet. Till detta kommer att det i praktiken inte alltid går att upprätthålla en så stringent tillämpning och hantering av dessa frågor som manifesteras i styrelsens beslut 94-11-24. Man kan inte frånta en kriminalvårdsmyndighet möjligheten att själv återkalla eller ändra ett gynnande beslut, om t.ex. besök, om det i efterhand visar sig helt orimligt ur de säkerhetsaspekter myndigheten har att beakta och det på grund av tidsbrist inte finns tillfälle att underställa saken styrelsens prövning.

Styrelsen har således numera den uppfattningen att kriminalvårdsmyndighet har rätt att ändra eller återkalla ett gynnande beslut om det bedöms erforderligt ur de säkerhetsskäl kriminalvården har att beakta.

Bedömning

Kriminalvårdsanstalten Karlskoga har i beslut den 27 oktober 1994 bifallit R.S:s ansökan om besök av hans fästmö. I ett nytt beslut den 2 november 1994 har anstalten återkallat beslutet om obevakade besök och i stället beviljat honom endast bevakade besök. Med anledning av att detta beslut saknar annan motivering än en hänvisning till 29 § KvaL vill jag framhålla att det inte är tillräckligt att i beslut som går parten emot bara hänvisa till den lagtext som är tillämplig (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 103).

Såvitt framgår gäller de nämnda besluten utan tidsbegränsning och de avser alltså inte att R.S. en viss angiven tidpunkt skall få ta emot besök av

sin fästmö. Regeringsrätten har i en dom den 17 november 1992 (RÅ 1992 ref. 65) konstaterat att 29 § KvaL förutsätter att beslut fattas för varje enskilt tillfälle då en intagen begär att få ta emot besök och att lagen inte innefattar någon uttrycklig föreskrift om att man skall kunna fatta principbeslut om kommande besök. Det kan dock enligt Regeringsrätten finnas starka skäl, främst av praktisk art, som talar för att sådana beslut ändå kan behöva fattas för att förbereda framtida besök. Sådana beslut får genom sitt innehåll en påtaglig rättsverkan för den enskilde, och de bör därför kunna överklagas med stöd av 59 § KvaL såsom beslut i enskilt fall.

Kriminalvårdsstyrelsen har vid sin prövning av anstaltens beslut den 2 november 1994 undanröjt detta och som skäl angett att anstalten enligt 27 § förvaltningslagen, FL, inte äger ändra beslut där utgången då blir till nackdel för enskild part.

I 27 § FL anges att 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 part.

Omprövningsskyldigheten enligt nämnda bestämmelse är en minimireglering och anger inte uttömmande i vilka fall en myndighet *får* ändra ett redan fattat beslut. En myndighet har därutöver en självrättelsebefogenhet som bygger på vissa principer om förvaltningsbeslutens rättskraft som har utbildats i praxis. En av dessa principer innebär att gynnande beslut inom förvaltningsförfarandet i allmänhet vinner rättskraft. Beslutet kan i princip inte återkallas eller ändras av beslutsmyndigheten, om inte nya omständigheter inträffar. Den enskilde skall enligt uttalanden i doktrinen kunna lita på att beslutet står fast, och han skall kunna företa olika åtgärder med beslutet som grund utan att behöva riskera att det plötsligt återkallas. Endast om författningsbestämmelse medger det, om det gynnande beslutet försetts med återkallelseförbehåll, om det av säkerhetsskäl inte fortsättningsvis skall gälla eller om beslutet meddelats till följd av att den enskilde vilselett myndigheten kan beslutet hävas. (Westerberg: Allmän förvaltningsrätt, 1975, s. 77–81; Strömberg: Allmän förvaltningsrätt, 1989, s. 80–82; Ragnemalm: Förvaltningsprocessrättens grunder, 1992, s. 85 f.; Hellners/Malmqvist: Nya förvaltningslagen, 1995, s. 330 f.)

Återkallelse av ett gynnande beslut anses enligt doktrinen möjlig bl.a. av hänsyn till fara för människors liv och hälsa, brandfara, trafikfara eller andra sådana säkerhetsskäl. Jag delar den uppfattning som Kriminalvårdsstyrelsen uppgett sig numera omfatta, både såvitt avser tolkningen av uttrycket säkerhetsskäl och kriminalvårdsmyndigheters rätt att ändra eller återkalla gynnande beslut. Mot bakgrund härav saknas det anledning för mig att rikta någon kritik mot Kriminalvårdsanstalten Karlskoga med anledning av det av anstalten fattade beslutet den 2 november 1994.

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder endast följande uttalanden beträffande Kriminalvårdsstyrelsens handläggning.

I Kriminalvårdsstyrelsens beslut den 24 november 1994 överensstämmer inte uppgifterna i själva beslutet om vilket av anstaltens beslut som ändras och vilket som undanröjs med vad som angetts i skälen för beslutet. Sådana

felskrivningar är ägnade att rubba tilltron till myndigheten, och jag förutsätter att styrelsen i fortsättningen lägger sig vinn om större noggrannhet.

Jag har också noterat att den tjänsteman som fattat det av JO i remissen ifrågasatta beslutet även har deltagit i styrelsens handläggning av ärendet såvitt avser besvarandet av den första remissen. Detta framstår enligt min mening som anmärkningsvärt.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för en otillåten besittningsrubbnig

(Dnr 2346-1995)

I ett beslut den 2 april 1996 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

I en anmälan har H.C. anfört följande. Han, som var intagen i Kriminalvårdsanstalten Djupvik, hade köpt en TV-apparat av en annan intagen. När den senare hade avvikit från anstalten gick en vårdare in i hans bostadsrum och tog TV:n. Anstaltschefen har nu sagt till honom att de intagna inte får sälja egendom till varandra. Han hade emellertid inte tidigare fått någon information härom. Han vill att anstalten antingen skall ge honom tillbaka TV:n eller ersätta honom för dess värde.

Utredning

Efter remiss har anstalten genom tf. anstaltsdirektören Tord Melander anförut följande.

Betr. de båda inblandade intagna förhåller det sig så att H.C. frigavs 1995-06-16 samt avvek L.L. direkt från anstalten 1995-06-01. L. har således tidigare ej alls kunnat höras i saken.

Vid telefonsamtal med ordinarie anstaltschefen Ove Johansson har framkommit:

Att frågan om den aktuella TV:n alls väcktes var i första hand föranlett av att L. hade avvikit. Då en intagen avviker töms hans bostadsrum av, minst, två befattningshavare varvid de tillhörigheter som påträffas på rummet förtecknas. Vad betr. L. fanns dessutom skriftlig uppgift om att denne innehade egen TV på bostadsrummet. Se bifogad kopia av handling undertecknad av L. vid införandet av TV:n. Den TV som alltså borde finnas på L:s rum saknades men påträffades i stället på C:s rum. C. kunde då inte på något sätt styrka att han skulle ha förvärvat TV:n av L. Att intagna mellan sig ej får överlåta t.ex. TV-apparater kan man i detta sammanhang då bortse från. Då C. ej kunde tillfredsställande visa sin äganderätt till TV:n ansågs den fortfarande tillhöra L. och anslöts till dennes övriga tillhörigheter. Det skall i detta sammanhang särskilt poängteras att det "kvitto" som bilagts remissen ej tidigare företetts inför personal. Det finns dessutom mycket som tyder på att detta kvitto tillkommit i efterhand, inte minst förefaller L:s namnteckning mycket tveksam. Jag vill inte gå så långt som att påstå att det handlar om en ren förfälskning men å andra sidan talar åtskilligt för att det förhåller sig så. Som jämförelse kan man granska L:s namnteckning på handlingen om införandet av TV:n.

Ärendets handläggning har inte underlättats av att L. varit avviken. Det skall för C. ha ställts i utsikt att han skulle få TV-n för det fall L. kunde personligen bekräfta överlåtelsen. L. har nu denna dag "kommit till rätta" och han har då särskilt tillfrågats huruvida TV-n skall tillhöra honom eller C. L. har bekräftat att TV-n skall tillhöra C. och u.t. kommer också att tillse att C. får densamma.

Det aktuella ärendet är enl. min mening präglad av två faktorer:

För det första måste ett visst föremål som finns förtecknat på viss intagen betraktas som dennes egendom till dess något annat kan visas.

I det aktuella fallet har C. inte tillfredsställande kunnat visa att äganderätten skulle ha övergått från L. till C.

För det andra skulle ägandeförhållandet lätt kunnat ha utretts och saken kommit till en lösning om det inte förhållit sig så att L. varit avviken sedan 1995-06-01.

Som avslutning önskar jag upprepa att då L. nu kommit till rätta och bekräftat ägarförhållandet kommer frågan att regleras på ett för C. gynnsamt sätt.

H.C. har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret men har inte hörts av.

Bedömning

Den som är intagen i kriminalvårdsanstalt mister inte sin rättsliga handlingsförmåga. I KvaL och Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter (KVVFS 1995:5) finns dock bestämmelser som innebär inskränkningar i rättigheter som annars tillkommer myndiga personer. I 24 § första stycket KvaL föreskrivs att intagen, i den utsträckning det kan ske utan olägenhet, får inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller motta böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritid. Han får enligt andra stycket i övrigt inneha pengar och skaffa sig eller motta varor eller annat enligt särskilda bestämmelser. I anstaltsföreskrifterna finns kompletterande bestämmelser (jfr 8 §, 10–15 §§, 22 § och 48–52 §§). De nämnda bestämmelserna innebär inskränkningar i rättigheter som annars tillkommer myndiga personer. Man kan därför inte ha strängare regler än bestämmelserna medger. Några bestämmelser som begränsar den intagnes möjlighet att förfoga över sin egendom genom överlåtelse finns inte. Ett förbud för intagna att sig emellan göra penningöverföringar kan därför inte anses rättsenligt (jfr JO 1986/87 s. 128). Det går inte heller att förbjuda en intagen att ge bort eller sälja sina personliga tillhörigheter till annan intagen (jfr JO 1990/91 s. 107).

Transaktioner mellan intagna i kriminalvårdsanstalt kan självfallet ge upphov till olika former av tvister. Lagstiftningen innehåller regler för hur tvister mellan enskilda kan lösas. När det gäller fullgörelse av något annat än betalning, kan ansökan göras hos kronofogdemyndigheten om s.k. vanlig handräckning. Den som olovligen rubbat annans besittning för att själv ta sig rätt kan därigenom ha gjort sig skyldig till självtäkt (se 8 kap. 9 § brottsbalken) och andra fall av *olovlig* besittningsrubbing kan vara att bedöma som egenmäktigt förfarande (se 8 kap. 8 § brottsbalken). Med

hänsyn härtill måste en kriminalvårdsanstalt eller någon som är anställd där iaktta stor försiktighet när det gäller att ta ställning i en eventuell civilrättslig tvist mellan intagna (se i detta sammanhang JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 130 f.).

Som anförts i remissvaret måste utgångspunkten vara att ett föremål som är förtecknat för en viss intagen presumeras tillhöra denne till dess att något annat visas. Detta gäller primärt i relationen mellan denne intagne och anstalten. I förhållande till en intagen som är i besittning av ett föremål som är förtecknat för någon annan intagen har anstalten emellertid inte någon rättslig möjlighet att med återopande av förteckningen mot den förres vilja avhända honom föremålet. Det var således fel att under de givna förutsättningarna flytta TV:n från H.C:s bostadsrum, och anstalten kan inte undgå kritik härför. Med hänsyn till de speciella omständigheterna i ärendet, nämligen dels att H.C. inte på ett tillfredsställande sätt kunde visa att äganderätten till TV:n hade övergått till honom, dels att L.L. var avviken anser jag dock inte att det finns grund för någon ytterligare åtgärd från min sida.

I samband med att ett mål om betalningsföreläggande i bestridd del överlämnades till tingsrätt borde kronofogdemyndigheten ha översänt även en utskrift av ett i målet meddelat utslag

(Dnr 4148-1994)

I en anmälan klagade J., såsom uppgivet ombud för N., bl.a. på att kronofogdemyndigheten delat upp en ansökan om betalningsföreläggande som N. gjort i två mål, trots att det endast rört sig om ett mål.

Kronofogdemyndighetens akt i det aktuella målet lånades in och granskades. Vid denna granskning uppmärksammades att sökanden, N., för en fordran på 15 000 kr erhållit dels ett utslag i mål om betalningsföreläggande avseende 3 400 kr, dels en dom från Uppsala tingsrätt avseende 15 000 kr. Med anledning härav remitterades ärendet till kronofogdemyndigheten för yttrande. Av ett av kronofogden Jesper Branting avgivet yttrande framgick bl.a. följande.

Den 14 april 1993 inkom från N. ansökan om betalningsföreläggande mot B. Fordran avsåg dels ett kapitalbelopp på 15 000 kr, dels ränta på det. B. inkom den 16 augusti med bestridande av kapitalbeloppet så när som på 3 400 kr. Samma dag skickades underrättelse om bestridandet till sökanden. Den 20 augusti meddelades utslag på den del av fordran som inte bestritts, dvs. 3 400 kr jämte ränta och kostnader i enlighet med 42 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Den 25 augusti överlämnades utslaget till fältenheten för verkställighet eftersom sökanden begärt verkställighet. Den 27 augusti inkom begäran från sökanden om överlämnande till tingsrätten och den 31 augusti överlämnades målet till tingsrätten. Den 23 mars 1994 inkom N. med ansökan om verkställighet av Uppsala tingsrätts dom den 10 februari 1994 enligt vilken B. förpliktas att betala 15 000 kr jämte ränta och kostnader till Norén. I båda målen har B. befunnits sakna utmätningsbara tillgångar. Målen återredovisades den 18 augusti respektive den 4 oktober 1994. B har inte gjort några invändningar mot verkställighet i målen. Kronofogdemyndigheten anser sig inte ha gjort något fel när den verkställt de båda målen.

Vid en därefter företagen granskning av Uppsala tingsrätts akt i mål FT 1371/93 uppmärksammades att i denna akt saknades det av kronofogdemyndigheten meddelade utslaget i det mål om betalningsföreläggande där den bestridda delen av målet överlämnats till tingsrätten för vidare handläggning. Med anledning därav remitterades ärendet på nytt till kronofogdemyndigheten för yttrande. Länschronodirektören Thomas Jacobsson anförde i remissvaret bl.a. följande.

Förutom att hänvisa till vad Branting anført i sitt yttrande får jag anföra följande vad gäller översändande av utslag till tingsrätten. Enligt 16 § förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning skall kronofogdemyndigheten lämna alla handlingar i målet inklusive delgivningsbevis till tingsrätten när sökanden begärt överlämnande av målet. Vid behov skall myndigheten därvid ur registret för betalningsföreläggande och

handräckning ta fram utskrift av ansökan, föreläggande, beslut, utslag, dagbok och andra uppgifter som kan vara av betydelse för den fortsatta handläggningen.

Underrättelse enligt 33 § lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning sändes den 16 augusti 1993 till sökanden. Av underrättelsen framgår uttryckligen att fråga var om delbestridande. Till underrättelsen fanns B:s bestridandeskrift bilagd. Skriften i fråga måste enligt kronofogdemyndigheten uppfattas som ett preciserat delbestridande. Underrättelsen jämte bestridandeskriften fanns med bland de handlingar som vidare sändes till tingsrätten, såsom hänförliga till den del av målet kronofogdemyndigheten skilde sig från på grund av sökandens begäran om överlämnande i bestridd del.

Under rubriken "UPPLYSNING" på kronofogdemyndighetens beslutsmissiv den 31 augusti 1993 till tingsrätten och parterna står: "Har svaranden invänt endast mot en del av föreläggandet, kommer bara den bestridda delen av målet att överlämnas". Fråga är om standardmässig datatext, formulerad i avsikt att beslutsmissivet skall kunna användas vid samtliga fall av överlämnade eller bestridande. Av detsamma kan alltså inte utläsas i vad mån hel- eller delbestridande föreligger. För klargörande i denna del är tingsrätten alltså hänvisad till att läsa igenom övriga översända handlingar. Enligt kronofogdemyndighetens bedömning framgick klart av de övriga handlingarna som sändes till tingsrätten vilken del av målet som överlämnades. Myndigheten fann därför inte anledning att ur dataregistret ta fram papperskopior av och jämväl översända utslaget den 20 augusti 1993 avseende den del av målet kronofogdemyndigheten haft att fortsatt handlägga efter avskiljande av målet i den bestridda delen.

I sitt den 18 december 1995 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande såvitt avser kronofogdemyndighetens överlämnande av målet i bestridd del till domstol.

När kronofogdemyndigheten överlämnade målet till tingsrätten skickade den inte med det utslag som meddelats beträffande den del av fordran som inte bestritts. Kronofogdemyndigheten har i denna del anført att det saknades anledning att översända utslaget eftersom det av övriga handlingar i målet framgick vilken del av målet som överlämnades. Av 16 § i förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning framgår dock att kronofogdemyndigheten till tingsrätten skall lämna över alla handlingar i målet inklusive delgivningsbevis och att myndigheten därvid, om det behövs, ur registret för betalningsföreläggande och handräckning skall ta fram utskrift av bl.a. utslag. Härmed torde avses att de till målet hörande handlingar som inte redan finns utskrivna på papperskopior skall göras tillgängliga för tingsrätten genom en sådan utskrift. Kronofogdemyndigheten borde alltså ha överlämnat även en utskrift av utslaget. Jag förutsätter att myndigheten vidtar åtgärder för att förebygga en upprepning av det inträffade.

Kronofogdemyndighet borde ha underrättat tredje man, som bodde på svarandens fastighet, om förestående avhysning

(Dnr 3248-1994)

Av ett beslut som *JO Pennlöv* meddelade den 8 augusti 1995 framgick bl.a. följande.

Kronofogdemyndigheten i Göteborgs och Bohus län avhyste M.A. från en fastighet i Göteborg den 3 maj 1994 med stöd av en dom från Göteborgs tingsrätt den 19 april 1994. M.A. hade sin bostad i en villa på fastigheten. Svarande i avhysningsmålet var M.A:s far, V.A., som tidigare hade varit ägare till fastigheten. Sökande var en person som hade köpt fastigheten av fadern.

I en anmälan till JO klagade M.A. bl.a. på att kronofogdemyndigheten inte underrättade honom i förväg om avhysningen.

Sedan JO lånat in och granskat kronofogdemyndighetens akt i målet remitterades anmälan till kronofogdemyndigheten. I remissvaret hänvisade kronofogdemyndigheten till ett yttrande från kronofogden Berith Fall. Till det yttrandet hade fogats ett yttrande från kronoinspektören Agneta Johansson, som handlagt målet. Berith Fall anförde följande (här återges endast den del av yttrandet som avser frågan om underrättelse till M.A.).

Kronofogdemyndigheten har underrättat svarandens ombud advokaten Thorsten Eriksson om målet och tidpunkten för avhysningsförrättningen. En kopia av underrättelsen har den 22 april 1994 tillställts socialnämnden.

Med hänsyn till att både svaranden och sökanden, genom sina ombud uttalade farhågor om att M.A., som till svaranden och som bodde i svarandens fastighet, skulle göra åverkan på fastigheten om han underrättades om avhysningen fann kronofogdemyndigheten inte anledning föreligga att i förväg underrätta M.A.

M.A., som hade vetskap om att fastigheten var försäld och att han inte hade rätt att bo kvar i fastigheten, fick dock kännedom om avhysningen. Han besökte därför kronofogdemyndigheten dagen innan förrättningen och begärde anstånd med densamma. Agneta Johansson fann dock ej skäl föreligga att medge anstånd utan uppmanade M.A. att ta kontakt med sökanden och socialnämnden. ---

Sammanfattning och redovisning av kronofogdemyndighetens uppfattning om myndighetens handläggning av målet

Målet har handlagts av en rutinerad kronoinspektör med mångårig erfarenhet framför allt av avhysningsförrättningar. Hon har verkställt avhysningen på sedvanligt sätt och kan inte anses ha frångått för kronofogdemyndigheten fastslagna normala avhysningsrutiner. ---

Såväl M.A. som hans ombud, advokaten Göran Franzén, kommenterade remissvaret.

I beslutets bedömningsdel anförde *JO Pennlöv* följande såvitt avser frågan om underrättelse om avhysningen till M.A.

Bestämmelser om avhysning finns i 16 kap. utsökningsbalken (UB). Innan avhysning sker skall svaranden enligt 2 § första stycket beredas tillfälle att yttra sig. I 3 § första stycket understryks att avhysning skall genomföras så att skälig hänsyn tas till såväl sökandens intresse som svarandens situation. Avhysning får enligt samma paragraf tredje stycket ske tidigast en vecka från det att svaranden beredd tillfälle att yttra sig. I 8 § anges att avhysning får genomföras även mot inneboende eller annan tredje man som hindrar sökanden i utövningen av hans rätt, om det är uppenbart att tredje man saknar fog att motsätta sig verkställigheten. När anledning föreligger skall

kronofogdemyndigheten om möjligt i förväg underrätta tredje man om avhysningen.

Avhysning från bostad är för den enskilde en mycket ingripande åtgärd. Bestämmelsen i 2 § om underrättelse avser att ge svaranden tillfälle att förbereda sig och eventuellt flytta frivilligt. En tredje man har också intresse av att bli förberedd på verkställigheten. I första hand bör självfallet berörd svarande hålla tredje man informerad. Kronofogdemyndighetens skyldighet att underrätta tredje man är inte heller lika långtgående som skyldigheten att underrätta svaranden. I fall där svaranden och medlemmar av hans hushåll skall avhysas är det i regel tillräckligt att svaranden underrättas. Någon anledning att dessutom underrätta varje medlem av hushållet föreligger oftast inte. I förevarande fall hade kronofogdemyndigheten emellertid kännedom om att svaranden i målet, V.A., inte bodde på den aktuella fastigheten men att M.A. hade sin bostad där. Vid sådana förhållanden borde kronofogdemyndigheten underrättat M.A. om verkställigheten. Det som kronofogdemyndigheten anfört som skäl för att han inte underrättats, nämligen att myndigheten befarade att han skulle göra åverkan på fastigheten, ändrar inte min bedömning. Några undantag från skyldigheten att underrätta svaranden på grund av sådana omständigheter har inte meddelats i UB. Tredje man bör i detta avseende inte behandlas på annat sätt än svaranden.

En på JO:s initiativ upptagen fråga om anstånd med försäljning av fast egendom

(Dnr 1925-1995)

Initiativet

Den 26 och 27 april 1995 inspekterade JO Pennlöv Kronofogdemyndigheten i Blekinge län (dnr 1770-1995). Vid inspektionen granskades bl.a. ett urval av myndighetens akter i mål om exekutiv försäljning av fast egendom. Därvid noterades att kronofogdemyndigheten i vissa fall meddelat anstånd med försäljning på begäran av sökanden utöver den ettårsfrist som anges i 12 kap. 11 § utsökningsbalken utan att ange några skäl för beslutet. I nämnda lagrum anges att anstånd med försäljning inte utan synnerliga skäl får medges utöver ettårsfristen.

Vid inspektionen diskuterade JO Pennlöv frågan om anstånd med företrädare för kronofogdemyndigheten, som framhöll att i de fall kronofogdemyndigheten meddelat anstånd utöver ettårsfristen har målet rört villafastigheter och att alternativet till anstånd har varit omedelbar försäljning, eftersom sökanden inte haft för avsikt att återkalla ansökan. Kronofogdemyndigheten har meddelat anstånd av omtanke om gäldenären. Företrädarna för kronofogdemyndigheten anförde också att de har intrycket att de flesta kronofogdemyndigheter agerar på samma sätt.

Med anledning av vad som framkommit vid inspektionen beslutade JO Pennlöv att inhämta yttrande från Riksskatteverket om kronofogdemyndighetens agerande i frågor om anstånd enligt 12 kap. 11 § utsökningsbalken.

Med hänsyn till vad företrädarna för kronofogdemyndigheten anfört fann han det också påkallat att verket utredde hur andra kronofogdemyndigheter agerar i frågan, om detta inte redan stod klart för verket.

Riksskatteverkets yttrande

I yttrandet uppehöll sig verket inledningsvis vid frågan i vilka fall kronofogdemyndigheten kan bevilja anstånd utöver ettårsfristen. Verket anförde därvid bl.a. följande.

Anståndsfrågan kommer oftast upp när KFM:s handläggning kommit så långt att gäldenären/fastighetsägaren fått underrättelser om planerad värdering, auktion etc. Inför det konkreta hotet reagerar gäldenären och tar kontakt med borgenären och försöker övertyga denne om att han kan klara av sina ekonomiska åligganden i framtiden. Ofta framförs olika sociala skäl eller det visas att gäldenären själv håller på att sälja fastigheten. Borgenären kan då anse att gäldenären bör få en ytterligare möjlighet att kunna reda ut sin situation. Borgenärens bedömning kan i vissa fall vara att kreditgivningen kan fortsätta, om gäldenären har det exekutiva tvånget på sig, men att risken för nya fallissemang är för stor om ärendet omedelbart återkallas från KFM. Återkallelse är dessutom ett alternativ bara för pantborgenärer. En borgenär utan pantbrev i fastigheten förlorar sin förmånsrätt om han återkallar ärendet.

Den situationen som beskrivs ovan kan inträffa långt innan KFM:s handläggningstid börjar närma sig ett år. I sådana fall är det självklart att anstånd beviljas när sökanden begär det.

Borgenärernas begäran om anstånd kan under nuvarande förhållanden aktualiseras så sent att ettårsfristen löper risk att överskridas. Detta beror då indirekt på KFM:s egen handläggning genom att, när anstånd begärs, en avsevärd tid redan har förflutit innan gäldenären fått underrättelser från myndigheten. Enligt RSV:s mening kan man inte helt bortse från detta vid anståndsprövningen.

En exekutiv försäljning av fastighet har som regel mycket allvarliga konsekvenser för fastighetsägaren, ekonomiskt och inte minst socialt. Försäljning i exekutiv ordning ger ofta avsevärt sämre ekonomiskt resultat än frivillig försäljning och skall därför i det längsta undvikas. Att fastigheterna representerar stora värden medför krav på särskild hänsyn i handläggningen. Allt detta bör beaktas när KFM prövar anståndsfrågan.

Kreditgivarna har i olika sammanhang förklarat sig ställa mycket höga krav på gäldenärer för att de skall gå med på anstånd. Det har angetts att man har upprepade kontakter med fastighetsägare som inte sköter sina betalningar. Exekutiv försäljning begärs först när alla andra möjligheter till lösningar av situationen är uttömda.

Utgångspunkten bör därför kunna vara att när en borgenär begär anstånd finns det starka skäl för hans begäran. Borgenärens skäl för anstånd torde som regel vara ännu starkare om anståndet aktualiseras först när ärendet sedan länge väntat på sin tur hos KFM.

Vad borgenären åberopat torde således ofta kunna anses som "synnerliga skäl" i det enskilda fallet när frågan och dess betydelse för de berörda bedöms i sin helhet.

Situationer där det är tveksamt om "synnerliga skäl" föreligger kan vara t.ex. när flera anstånd redan förekommit i samma ärende. Bedömningen torde vara strängare i fråga om andra typer av fastigheter än bostadsfastigheter.

Därefter behandlade Riksskatteverket frågan om beslutsmotivering i ärenden om anstånd. Verket erinrade därvid om stadgandet i 2 kap. 18 § utsökningsbalken enligt vilket beslut, i den mån det behövs, skall ange de skäl på vilka beslutet grundas. Verket framhöll att även om parterna i målet är av den uppfattningen att försäljningen skall anstå kan kronofogdemyndigheten inte underlåta att pröva frågan om anstånd och ange varför den funnit skäl att bevilja anstånd.

Slutligen redogjorde Riksskatteverket för vad som framkommit genom en enkät rörande de i ärendet aktuella frågorna som kronofogdemyndigheterna har besvarat. Av redogörelsen framgår att flertalet kronofogdemyndigheter beviljar anstånd utöver ettårsfristen på begäran av sökanden. De vanligaste skälen för beslut om anstånd är att handläggningen hos kronofogdemyndigheten dragit ut på tiden och att berörd fastighetsägare själv försökte sälja fastigheten. Det framgår också att flertalet kronofogdemyndigheter inte lämnar någon beslutsmotivering när anstånd beviljas.

I sitt den 13 februari 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Bedömning

Försäljning av utmätt egendom skall enligt 8 kap. 3 § första stycket utsökningsbalken ske utan dröjsmål, om inte hinder möter. Av andra stycket framgår att kronofogdemyndigheten får bevilja anstånd med försäljningen på begäran av utmätningssökanden eller gäldenären. På begäran av gäldenären får dock anstånd beviljas endast om utmätningssökanden medger det eller särskilda skäl föreligger. Beträffande fast egendom föreskrivs i 12 kap. 11 § att utmätt fastighet bör säljas inom fyra månader från utmätningen eller, i förekommande fall, från det att begäran om försäljning kom in till kronofogdemyndigheten om inte hinder möter eller kronofogdemyndigheten beviljar anstånd. Enligt stadgandet får anstånd inte utan synnerliga skäl medges utöver ett år från nämnda tidpunkt. Bestämmelserna i 12 kap. 11 § gäller endast enskilda mål.

Det går självfallet inte att generellt ange vilka omständigheter som skall anses utgöra synnerliga skäl vid tillämpningen av 12 kap. 11 § utsökningsbalken. Det ankommer på kronofogdemyndigheten att i varje enskilt fall ta ställning till frågan om tillräckliga skäl för anstånd föreligger. Riksskatteverket har i sitt yttrande redogjort för omständigheter som enligt verkets uppfattning bör tillmätas betydelse i anståndsfrågor. Verket har sålunda framhållit bl.a. de långa handläggningstiderna som varit rådande vid kronofogdemyndigheterna under senare år. På grund av den långa tid som förflyter från det att mål om exekutiv försäljning anhängiggörs till dess förberedelserna inför försäljningen börjar kan frågan om anstånd komma att aktualiseras så sent att ettårsfristen kan komma att överskridas. Enligt

Riksskatteverkets mening kan man därför inte helt bortse från de långa handläggningstiderna vid anståndsprövningen. Verket har också pekat på att en exekutiv försäljning av en fastighet i regel har mycket allvarliga ekonomiska och sociala konsekvenser för gäldenären, vilket bör tas in i bedömningen i anståndsfrågan, liksom den omständigheten att en försäljning i exekutiv ordning ofta ger sämre ekonomiskt resultat än frivillig försäljning och därför i det längsta bör undvikas.

För egen del kan jag instämma i att de nu nämnda omständigheterna kan ha betydelse i anståndsfrågan. Jag vill dock understryka att uttrycket synnerliga skäl innebär att det endast i undantagsfall bör beviljas anstånd utöver ettårsfristen. Anledningen till denna restriktivitet från lagstiftarens sida är naturligtvis de nackdelar som ett utdraget exekutivt förfarande innebär. En sådan nackdel är att egendomen kan komma att falla i värde under den tid som målet om exekutiv försäljning pågår. Upprepade anstånd kan medföra att kostnaderna för förfarandet blir orimligt höga. Dessutom kan upprepade anstånd eller anstånd under lång tid innebära att fastighetsägaren på ett oacceptabelt sätt utsätts för den press som ett pågående mål innebär. Vidare bör den förmånsrätt som beslut om utmätning respektive sådant fastställelsebeslut som avses i 4 kap. 27 § utsökningsbalken medför inte bestå under en alltför lång tid. Den nu gjorda uppräkningsbalken är naturligtvis inte uttömmande. I det enskilda fallet kan det föreliggande ytterligare omständigheter som talar emot anstånd.

Vid varje begäran om anstånd som går utöver ettårsfristen måste kronofogdemyndigheten sålunda göra en bedömning av om det föreligger ett sådant undantagsfall som avses i 12 kap. 11 §. Att sökanden medgett anstånd kan inte ensamt anses utgöra tillräckliga skäl. Det får med andra ord inte förekomma att myndigheten slentrianmässigt beviljar anstånd utöver fristen i sådana fall. För att kronofogdemyndigheten skall ha ett fullgott beslutsunderlag måste därför en begäran om anstånd åtföljas av en redogörelse för anledningen till att begäran framställs. Som framgått ovan är det emellertid inte endast de av parterna framförda skälen som är avgörande för anståndsfrågan. Alla de i det enskilda fallet föreliggande omständigheterna måste beaktas och anstånd utöver ettårsfristen måste beviljas med stor restriktivitet.

Som Riksskatteverket framhållit skall det av beslut om anstånd alltid framgå varför kronofogdemyndigheten funnit skäl att bevilja anstånd. Även när kronofogdemyndigheten avslår en begäran om anstånd skall skälen för beslutet anges.

Konkursförvaltare har underlåtit att meddela beslut i fråga om lönegaranti trots att anspråk på betalning framställts

(Dnr 2270-1995)

G.S. redogjorde i en anmälan för en affärsrelation mellan honom och ett handelsbolag, vilket försatts i konkurs. G.S. hade inte fått betalt av bolaget för visst arbete som han utfört. Frågan om betalning hade varit föremål för handläggning vid Hallsbergs tingsrätt inom ramen för ett tvistemål. Vidare uppgav G.S. att han, sedan bolaget försatts i konkurs, framställt anspråk på

betalning enligt lönegarantilagen för sin fordran på bolaget till konkursförvaltaren, advokaten Anders Sandberg. Han hade inte beviljats sådan betalning.

Vid genomgång hos JO av handlingarna i ärendet uppkom fråga om konkursförvaltaren meddelat ett formligt beslut i lönegarantifrågan enligt bestämmelserna i 16 § lönegarantilagen (1992:497) och 3 § lönegarantiförordningen (1992:501). Ärendet remitterades till konkursförvaltaren för yttrande i den frågan. Av remissvaret och de handlingar som givits in i ärendet framgick bl.a. följande.

Frågan om betalning enligt lönegarantilagen utreddes av konkursförvaltaren efter konkursutbrottet. Det framkom därvid att det funnits endast en anställd i bolaget, nämligen en dotter till en av bolagsmännen. G.S. framförde sina krav mot handelsbolaget till konkursförvaltaren första gången genom ett telefax den 10 maj 1994. Han uppgav då hur stor hans fordran var och förklarade att han emotsåg betalning. Förvaltaren svarade dagen därpå och klargjorde konkursboets inställning. Han anförde därvid bl.a. att G.S:s fordran hade noterats i konkursbouppteckningen men att någon utdelning till oprioriterade fordringsägare inte skulle komma att ske. G.S. återkom med ett brev till förvaltaren den 20 maj och redogjorde för sina mellanhavanden med handelsbolaget. Det brevet besvarades av förvaltaren den 6 juni, som då anförde att han inte hade några ytterligare kommentarer med anledning av G.S:s redogörelse. Den 25 augusti 1994 skrev G.S. till förvaltaren på nytt. Han anförde därvid följande.

Vad gäller mina krav vill jag att den del av 295 111 kr som utgör ren löne-kostnad behandlas i sedvanlig ordning. Kan utdelning inte ske från konkursboet kräver jag att statlig lönegaranti gäller.

Konkursförvaltaren svarade den 31 augusti 1994 att G.S. inte hade varit anställd i bolaget och att statlig lönegaranti därför inte kunde komma i fråga. G.S. hävdade därefter i ett brev till förvaltaren den 1 september 1994 att ett anställningsförhållande hade förelegat mellan honom och bolaget. Den 26 september påpekade G.S. genom brev till förvaltaren att han inte hade fått något svar på breven den 25 augusti och den 1 september. Förvaltaren svarade den 17 oktober 1994 att han inte hade något ytterligare att tillägga i ärendet.

Anders Sandberg yttrade bl.a. följande.

I samband med utredningen av konkursen tog han del av handlingarna i tvistemålet mellan G.S. och handelsbolaget. Av dessa framgick att G.S. hade väckt talan mot bolaget och gjort gällande att han var uppdragstagare i förhållande till bolaget. Vare sig i stämningsansökan eller vid en muntlig förberedelse i tingsrätten hade G.S. hävdat att han skulle ha varit anställd i bolaget. Inte heller i breven till honom återopade G.S. något anställningsförhållande. Det var först i brevet den 25 augusti 1994 som han uppgav att han hade varit anställd. Alla uppgifter som hade lämnats dessförinnan tydde på att G.S. hade agerat som en självständig uppdragstagare. Av intresse i sammanhanget är att G.S. återkallade sin talan vid tingsrätten samma dag som han skrev brevet. Mot bakgrund av det som förevarit i tvistemålet och med

hänsyn till uppgifter som lämnats av en av bolagsmännen uppfattade han inte G.S:s krav på annat sätt än som ett uttryck för missnöje och besvikelse och inte på något sätt som ett formellt krav på utbetalning enligt lönegarantilagen. Han nöjde sig därför med att meddela att han inte kunde finna att något anställningsförhållande hade förelegat. G.S:s brev till honom den 26 september 1994 styrkte honom i hans uppfattning, eftersom G.S. i det brevet uttalade att han hade att ta ställning till huruvida han skulle inleda en process mot bolagsmännen i handelsbolaget eller inte. Han upprättade alltså inte något formellt avslagsbeslut. Först i samband med G.S:s anmälan till JO har han förstått att G.S. på allvar velat ha lönegarantifrågan prövad.

Avslutningsvis anförde Anders Sandberg följande. G.S. har inte lidit någon ekonomisk skada på grund av det uteblivna beslutet i lönegarantifrågan. Han har nämligen inte varit berättigad till statlig lönegaranti, eftersom han inte har varit anställd i bolaget. För den händelse han skulle kunna visa att han har varit anställd i bolaget är han ändå inte berättigad till betalning eftersom hans fordran är för gammal för att omfattas av lönegarantin. Fordran hänför sig nämligen till åren 1990 och 1991. Enligt hans uppfattning måste det finnas någon form av substans i de krav på utbetalning enligt lönegarantilagen som framställs till konkursförvaltaren för att denne skall vara skyldig att meddela ett beslut. Det kan inte vara rimligt att varje form av krav, oavsett hur lösligt framställt eller uppenbart ogrundat det än är, skall leda till skyldighet för förvaltaren att meddela beslut i saken. En sådan skyldighet skulle medföra en ökad arbetsbelastning för bl.a. förvaltaren och länsstyrelsen.

G.S. kommenterade remissvaret och framhöll därvid bl.a. att han först vid en förhandling vid Hallsbergs tingsrätt den 25 augusti 1994 informerades om möjligheten till utbetalning enligt lönegarantilagen.

I sitt den 30 april 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Konkursförvaltares handhavande av lönegarantifrågor i konkurser utgör myndighetsutövning, vilket medför att förvaltarna beträffande denna del av sin verksamhet står under tillsyn av JO.

Jag uttalar mig inte i sakfrågan i ärendet, nämligen frågan om G.S:s fordran på handelsbolaget omfattas av den statliga lönegarantin. När det gäller utbetalning enligt lönegarantilagen kan nämligen olika bedömningar göras utan att någon av dem kan anses felaktig i rättsligt hänseende. JO uttalar sig i regel inte om ställningstaganden i sådana frågor. Min granskning avser således endast konkursförvaltarens formella handläggning av lönegarantifrågan.

Staten svarar för betalning av arbetstagares fordran hos arbetsgivare som försatts i konkurs i Sverige eller annat nordiskt land enligt bestämmelserna i lönegarantilagen. Om bevakning inte förekommer i konkursen – som i förevarande fall – skall konkursförvaltaren enligt 16 § samma lag snarast pröva och meddela beslut i frågan om en fordran i konkursen skall betalas av garantin. I 3 § lönegarantiförordningen anges att ett sådant beslut skall innehålla bl.a. uppgift om den fordran som arbetstagaren har mot konkursgäldenären och i vilken mån den skall betalas av garantin samt

skälen för beslutet och uppgift om hur man överklagar beslutet. Om en arbetstagare är missnöjd med förvaltarens beslut får han enligt 29 § lönegarantilagen väcka talan mot staten inom tre veckor från det han fick del av beslutet.

Några bestämmelser om hur arbetstagaren skall framställa sitt anspråk på betalning enligt lönegarantilagen finns inte. Ett sådant anspråk kan framställas helt formlöst. Förvaltaren har en skyldighet att utreda och ta ställning till varje sådant anspråk som blir känt för honom under konkursens handläggning.

G.S. får anses ha framställt anspråk på betalning enligt lönegarantilagen genom sitt brev till Anders Sandberg den 25 augusti 1994. Det har ålegat Anders Sandberg att snarast därefter ta ställning till anspråket och meddela ett formligt beslut i saken i enlighet med de nämnda bestämmelserna i lönegarantilagen och lönegarantiförordningen. Lagen ger inte utrymme för undantag från skyldigheten att meddela beslut i fall där anspråket framstår som ogrundat. I sådana fall torde det inte heller medföra någon större arbetsbelastning för förvaltaren att upprätta ett beslut. Länsstyrelsen skall för övrigt endast underrättas om beslut genom vilka betalning enligt lönegarantin beviljats (jfr 17 § lönegarantilagen). Ett avslagsbeslut belastar således inte länsstyrelsen.

Sammantaget är jag alltså kritisk till att Anders Sandberg inte meddelade något formligt beslut med anledning av G.S:s anspråk. Jag förutsätter att ett beslut meddelas snarast, om så inte redan har skett.

Konkursförvaltare som avslagit en begäran om betalning ur den statliga lönegarantin har ansetts skyldig att på begäran meddela nytt beslut i frågan

(Dnr 4645-1994)

I en anmälan anförde Sussanne Lundberg bl.a. följande. O. var anställd i ett aktiebolag vilket försattes i konkurs den 10 januari 1994. Till konkursförvaltare utsågs advokaten Rolf Svensson. O. anmälde lönefordringar i konkursen för utbetalning enligt lönegarantilagen. Den 15 februari 1994 beslutade Rolf Svensson att beloppet inte skulle utbetalas. O. var missnöjd med beslutet och avsåg att väcka talan mot staten enligt lönegarantilagen. På grund av ett missförstånd kom dock tiden för väckande av talan att passeras. Hon begärde i stället den 22 mars 1994 att Rolf Svensson skulle ompröva sitt beslut. Rolf Svensson meddelade dock att han inte hade för avsikt att ompröva ärendet. Den 3 maj 1994 anmälde O. formellt på nytt sitt krav och begärde utbetalning enligt lönegarantilagen. Rolf Svensson meddelade att han inte var skyldig att fatta nytt beslut i ärendet och inte heller hade för avsikt att göra detta. På Kronofogdemyndigheten i Kristianstads län delade man Rolf Svenssons uppfattning. Sussanne Lundberg begärde därför att Riksskatteverket skulle uttala sin mening i frågan. Riksskatteverket svarade att det enligt verkets mening föreligger en skyldighet för förvaltare att ta ställning till alla lönegarantianspråk som framförs, även i fall där anspråket avslagits tidigare. Svaret skickades till Rolf Svensson, som den 25 augusti 1994 meddelade att han

trots Riksskatteverkets inställning inte tänkte fatta något nytt beslut i ärendet. Sussanne Lundberg hemställde att JO skulle uttala att konkursförvaltare har skyldighet att på begäran fatta nytt beslut i lönegarantiärendet oavsett avslagsbeslut redan fattats eller med andra ord, att konkursförvaltares avslagsbeslut i lönegarantifrågor inte får rättskraft. Vidare hemställde hon att JO skulle ålägga Rolf Svensson att fatta nytt beslut i O:s ärende.

Anmälan remitterades inledningsvis till Rolf Svensson och till Kronofogdemyndigheten i Kristianstads län, tillsynsmyndigheten i konkurser.

Rolf Svensson vidhöll att han inte är skyldig att fatta nytt beslut i lönegarantifrågan. Vidare upplyste han att den aktuella konkursen avslutades den 18 november 1994.

Kronofogdemyndigheten hänvisade i sitt remissvar till ett yttrande från chefskronofogden Magnus Westerström, som efter en redogörelse för den rättsliga regleringen på området anförde bl.a. följande. En löneborgenär som är missnöjd med förvaltarens beslut i frågan om en fordran i konkursen skall betalas enligt garantin har möjlighet att väcka talan mot staten inom tre veckor från det att han fick del av beslutet. Förvaltaren är inte skyldig att meddela ett nytt beslut i lönegarantifrågan i fall där löneborgenären inte har iakttagit treveckorsfristen. Enligt tillsynsmyndighetens uppfattning skulle det vara direkt olämpligt att beslutet i ett sådant fall omprövades av förvaltaren. Lagstiftarens syfte, att så långt som möjligt harmonisera prövningen av tvistiga lönefordringar i konkurser med bevakningsförfarande med lönefordringar i konkurser utan bevakning, skulle motverkas. Det sagda innebär inte att tillsynsmyndigheten i fall där nya omständigheter, som påverkar ett tidigare avslagsbeslut, framkommer skulle ha något att invända mot att en förvaltare trots avsaknad av uttrycklig regel härom meddelade ett nytt beslut. Detta borde kunna ske med hänvisning till 27 § förvaltningslagen (1986:223) – FL – och till att lönegarantin utgör en social skyddslagstiftning. För övrigt torde det inte vara möjligt att genom förvaltningsbesvär eller prövning vid tingsrätt överklaga en förvaltares ställningstagande att inte meddela ett nytt beslut i lönegarantifråga. Avslutningsvis konstateras att konkursen i det aktuella fallet är avslutad. Förvaltaren har därför inte rätt att meddela nytt beslut om lönegaranti (jfr prop. 1991/92:139 s. 31 om statlig lönegaranti vid konkurs).

Riksskatteverket anmodades därefter att yttra sig över det som hade framkommit i ärendet. I sitt yttrande vidhöll verket uppfattningen att förvaltare är skyldig att pröva varje anspråk på betalning enligt garantin, även i fall där anspråket tidigare har avslagits. Verket anförde bl.a. följande. Förvaltningslagen är visserligen inte direkt tillämplig vid förvaltares handläggning av lönegarantifrågor men enligt uttalanden i förarbetena till lönegarantilagen kan ledning för förvaltarens handläggning hämtas i förvaltningslagen. Stadgandet i 27 § FL är således tillämpligt. Omprövningskyldigheten är inte uttömmande reglerad i det stadgandet. Enligt förvaltningsrättslig praxis anses avslagsbeslut tillhöra den grupp av beslut som inte vinner negativ rättskraft. En part som har fått avslag på en ansökan har alltså möjlighet att återkomma och få saken prövad på nytt. Så har också varit fallet med de avslagsbeslut som kronofogdemyndighet meddelade enligt den tidigare gällande lönegarantilagen. Med anledning av kronofogdemyndig-

hetens påstående att förvaltaren skulle sakna all rätt att meddela ett nytt beslut eftersom konkursen är avslutad vill Riksskatteverket framhålla att konkursen i vart fall pågick vid tidpunkten för arbetstagarens begäran om omprövning.

I sitt den 28 oktober 1995 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Konkursförvaltares handhavande av lönegarantifrågor i konkurser utgör myndighetsutövning, vilket medför att förvaltarna beträffande denna del av sin verksamhet står under tillsyn av JO.

Staten svarar för betalning av arbetstagares fordran hos arbetsgivare som försatts i konkurs i Sverige eller annat nordiskt land enligt bestämmelserna i lönegarantilagen (1992:497) – LGL. Om bevakning inte förekommer i konkursen – som i förevarande fall – skall konkursförvaltaren enligt 16 § snarast pröva och meddela beslut i frågan om en fordran i konkursen skall betalas enligt garantin. Om en arbetstagare är missnöjd med förvaltarens beslut får han enligt 29 § väcka talan mot staten inom tre veckor från det att han fick del av beslutet. Talan skall enligt 32 § väckas vid den tingsrätt som handlägger konkursärendet. I konkurser med bevakning avgörs frågan om lönefordringars betalningsrätt och förmånsrätt genom bevaknings- och anmärkningsförfarandet.

Några bestämmelser om förvaltarens handläggning finns inte i LGL. I förarbetena till lagen uttalade departementschefen, att när så erfordras kan ledning i stället sökas i vad som gäller enligt förvaltningslagen (prop. 1991/92:139 s. 32).

Enligt den ordning som gällde före den nuvarande LGL:s tillkomst avgjordes lönegarantifrågorna i konkurser utan bevakning av kronofogdemyndigheten. Myndighetens beslut kunde överklagas till hovrätten. Handläggningen vid kronofogdemyndigheten omfattades av förvaltningslagens bestämmelser.

Bestämmelsen i 27 § FL innebär följande. Finner en myndighet 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 även om beslutet överklagats, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition). Skyldigheten gäller inte om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

Att myndigheten skall ändra beslutet innebär att – om förutsättningarna för omprövning enligt 27 § FL är uppfyllda och inget av de angivna undantagen är tillämpligt – den skall meddela ett nytt beslut som helt eller delvis återkallar eller ändrar det tidigare beslutet (Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 4 uppl., s. 338). Omprövningsskyldigheten gäller oberoende av begäran och i princip oavsett om beslutet överklagas eller inte. Den avser även beslut som vunnit laga kraft (a.a. s. 329). I 27 § FL föreskrivs som minimikrav att omprövning *skall* ske, om de i paragrafen angivna förutsättningarna är uppfyllda. Frågor om

omprövning i andra fall får lösas i praxis eller genom specialbestämmelser (a.a. s. 333).

Av de i förvaltningsrättslig praxis och doktrin utvecklade principerna rörande *negativ rättskraft* följer att en myndighet har rätt att häva ett avslagsbeslut som den själv fattat och ta upp ärendet till förnyad prövning (här bortses från den i detta ärende inte aktuella situationen att avslagsbeslutet överklagats och är föremål för prövning i högre instans, då *litis pendens* utgör hinder för vissa åtgärder från beslutsmyndighetens sida). Avslagsbeslut vinner således inte negativ rättskraft. Den förnyade prövningen kan ske på enskild parts initiativ – t.ex. efter ny ansökan om samma förmån – eller på myndighetens eget initiativ. Grund för omprövningen kan exempelvis vara nytillkomna omständigheter, konstaterande att brister förekommit i ärendets handläggning eller att myndigheten ändrat sin uppfattning i sakfrågan inom ramen för sitt fria skön. (Se Westerberg, Allmän förvaltningsrätt, 3 uppl., s. 82 och Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 16 uppl., s. 81–82.) I fall där en part som har fått avslag på en ansökan om en förmån återkommer med en uttrycklig begäran om att myndigheten skall pröva saken på nytt anses myndigheten skyldig att göra en ny sakprövning. Myndigheten är således skyldig att besvara varje sådan begäran genom ett nytt beslut oavsett om det tidigare beslutet bör ändras eller inte. (Se Hellners och Malmqvist a.a. s. 335.)

En konkursförvaltare är inte någon förvaltningsmyndighet och omfattas därför inte av förvaltningslagens bestämmelser. Förvaltarens handhavande av lönegarantifrågor utgör emellertid – som framhållits ovan – myndighetsutövning och beslut i frågan om en fordran i konkurs skall betalas genom garantin kan jämföras med andra myndighetsbeslut om ekonomiska förmåner. Före LGL:s tillkomst hade arbetstagaren möjlighet att få sin sak prövad på nytt av kronofogdemyndigheten i enlighet med bestämmelsen i 27 § FL eller principen att avslagsbeslut inte vinner negativ rättskraft. Med tanke på lagens sociala syften kan det inte ha varit lagstiftarens avsikt att arbetstagaren skulle komma i ett sämre läge i detta avseende på grund av att beslutanderätten flyttades till förvaltaren. Mot denna bakgrund bör enligt min uppfattning de förvaltningsrättsliga bestämmelser och principer som jag har redogjort för gälla vid förvaltarens handläggning av lönegarantifrågor. I fall där konkursförvaltaren helt eller delvis avslagit en begäran från arbetstagaren om betalning genom garantin får alltså förvaltaren anses ha skyldighet att ta ställning till en begäran från arbetstagaren om en ny prövning av lönegarantifrågan. Om arbetstagaren är missnöjd med förvaltarens ställningstagande kan han väcka talan mot staten i enlighet med bestämmelserna i 29 § LGL. Jag kan inte dela kronofogdemyndighetens uppfattning att en skyldighet för förvaltaren att ompröva beslut i lönegarantifrågor motverkar den nya lagens syften att lönegarantifrågor i de olika konkursförmåner skall handläggas enhetligt. När talan väckts vid tingsrätten enligt 29 § LGL har förvaltaren självfallet inte längre möjlighet att ompröva sitt beslut. Frågan om betalning avgörs då av tingsrätten.

Med anledning av att kronofogdemyndigheten har anfört att konkursförvaltaren är förhindrad att meddela beslut i lönegarantifrågor när konkursen är

avslutad vill jag framhålla att något formellt hinder mot detta inte finns i lönegarantilagen. Däremot förutsätter rätten till betalning genom garantin att kravet blir känt för förvaltaren innan konkursen är avslutad (se prop. 1991/92:139 s. 31). Av detta följer att förvaltaren även får anses skyldig att fatta beslut med anledning av en begäran om omprövning, som framställs sedan konkursen är avslutad om kravet på betalning blivit känt under konkursens gång.

Det sagda innebär att Rolf Svensson borde ha gjort en ny prövning i sak på O:s uttryckliga begäran därom.

Susanne Lundberg har begärt att JO skall ålägga konkursförvaltaren att fatta nytt beslut i det aktuella lönegarantiärendet. JO kan emellertid inte ingripa i enskilda ärenden på det sättet.

Fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål rörande omhändertagande av en tonårsflicka enligt LVU

(Dnr 2783-1995)

Polis anhöll den 1 maj 1995 en flicka, S., född 1978, som misstänkt för att bl.a. ha stuckit fem ungdomar med kniv på kvällen den 30 april 1995. Den 2 maj 1995 beslutade Sociala distriktsnämnden Centrum Arbetsutskottet i Lunds kommun att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta S. Länsrätten fastställde omhändertagandebeslutet den 16 maj 1995.

S. dömdes den 19 juni 1995 för misshandel, grov misshandel och narkotikabrott varvid domstolen överlämnade åt Socialnämnden i Lunds kommun att föranstalta om erforderlig vård för S. inom socialtjänsten.

Sociala distriktsnämnden Centrum ansökte den 13 juni 1995 hos länsrätten om att S. skulle beredas vård med stöd av 3 § LVU. Till grund för talan låg en av sektionschefen Karin Osbeck och socialsekreteraren Yvonne Svedman undertecknad utredning rörande S. av den 12 juni 1995, i vilken under rubriken "Sammanfattning och bedömning" anfördes följande.

S. är misstänkt för att under Valborgsnatten 1995 ha gjort sig skyldig till flera mycket allvarliga brott. Med anledning av detta bedöms stor risk för hennes fortsatta utveckling föreligga. Rättegång vid Tingsrätten i Lund hölls den 8 och 12 juni 1995. Dom avkunnas den 19 juni. I de uppgifter som lämnats av personal vid skola och fritidsgård har det framkommit att S. umgås i kamratgäng där såväl missbruk som kriminalitet förekommer. S:s humörsvängningar tyder på en ambivalens som närmare behöver utredas. Den utredning som i dag pågår på Råby Ungdomshem kommer att muntligen delges utredaren den 19 juni. Rekommendation om vidare åtgärder kommer då att presenteras.

Undertecknad ser allvarligt på situationen och föreslår att Socialnämnden på ovanstående grunder ansöker om vård jml 1 och 3 § LVU för S. då hon genom sitt eget beteende utsätter sin hälsa och utveckling för påtaglig risk för skada.

Muntlig förhandling i målet hölls den 21 juni 1995. I dom den 30 juni 1995 avslog länsrätten distriktsnämndens ansökan. I domskälen anförde rätten bl.a. att kvalificerad psykologisk hjälp genom socialtjänstens försorg borde erbjudas S. i samarbete med hemmet innan tvångsvård tillgreps.

P.B. klagade i en anmälan till JO på att Länsrätten i Malmöhus län, innan dom i det aktuella LVU-målet meddelades den 30 juni 1995, inte begärde in kompletterande uppgifter angående den aktuella flickans hemförhållanden och vårdnadshavarnas lämplighet att vara det stöd flickan enligt läkarutlåtande var i behov av. Han gjorde därvid gällande att länsrätten inte fullgjort den utredningsskyldighet som följer av 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL.

Anmälan remitterades till Länsrätten i Malmöhus län för yttrande. I ett yttrande som undertecknades av chefsrådmannen Bengt Almebäck, anfördes bl.a. följande.

I det aktuella målet begärde distriktsnämnden till en början uppskov med att inge ansökan om vård. Vid underhandskontakt med rätten framhöll företrädare för nämnden att det var angeläget att det ungdomshem, där flickan var placerad kunde slutföra sin utredning, som i sammanfattning kunde föreligga tidigast två veckor efter den i 8 § LVU angivna tiden om fyra veckor. Uppskovet beviljades och sedan ansökan ingetts till länsrätten, hölls muntlig förhandling i målet den 21 juni 1995. Förhandlingens ram drogs huvudsakligen upp utifrån nämndens ansökan om vård på grund av bestämmelserna enligt 3 § LVU (den unges beteende) om möjligheterna till frivillig vård enligt socialtjänstlagen (1980:620). På särskild fråga från mig lämnade nämndsrepresentanterna det beskedet att utredningen vid utredningshemmet var avslutad och att resultatet av utredningen fanns sammanfattad i det psykologutlåtande som ingetts till rätten. Utlåtandet finns delvis redovisat i länsrättens dom. Vad som återstod var att sammanställa utredningen skriftligt, vilket skulle ta ytterligare cirka två veckor. Det bör särskilt framhållas att nämndens företrädare uppgav att familjen inte tidigare var känd av nämnden och att det av den utredning som gjorts om familjen inte framkommit något av betydelse utöver vad som anförts i nämndens utredning. Dessa uppgifter har dock inte dokumenterats i förhandlingsprotokollet.

På grundval av den utredning som förelåg i målet fann länsrätten att behövlig vård av den unga flickan borde kunna genomföras på frivillig väg. Rätten hade därvid lagt stor vikt vid vad som framkommit vid den muntliga förhandlingen. Det bör i förtydligande syfte framhållas att vad länsrätten uttalat i domen om hur lämpligen den frivilliga vården bör kunna genomföras inte på något sätt är bindande för nämnden. Ansökan om vård enligt LVU kan endast bifallas eller avslås.

Den skriftliga och muntliga utredningen gav inte anledning till att göra någon ytterligare utredning i målet. Att länsrätten trots detta skulle ta initiativ till att närmare utreda flickans hemförhållanden, anser jag vara ytterst diskutabelt. Ett sådant initiativ skulle dessutom kunna uppfattas som att länsrätten initierade behov av tvångsvård enligt 2 § LVU. Även om ett starkt allmänt intresse av barnets skydd och hänsyn till barnets bästa gäller för den grundläggande prövningen av den unges behov av vård, saknas i doktrin och praxis stöd för att i ett mål som det förevarande utvidga prövningsramen till en av nämnden icke åberopad grund.

Sammanfattningsvis anser jag att det saknas stöd för att tillämpa officialprincipen så långtgående som B. ifrågasatt i sin anmälan. Härvid bör även vägas in de krav som både regeringsformen (1:9) och art. 6 Europakonventionen uppställer för den dömande verksamheten.

P.B. kommenterade länsrättens yttrande.

JO tog del av länsrättens dom i målet Ö 4856-1995 och Kammarrättens i Göteborg beslut i målet 5394-1995 samt vissa handlingar ur domstolarnas akter. Därutöver hade JO tillgång till vissa handlingar ur sociala distriktsnämndens akt rörande S.

JO Lavin anförde i beslut den 25 april 1996 följande.

Inledningsvis bör nämnas att flickans mor och styvfar kort tid efter länsrättens avgörande anhölls och häktades såsom misstänkta för delaktighet i mord på två personer. Det är dock viktigt att understryka att detta förhållande inte påverkar bedömningen i detta ärende. Nämndens utredning och länsrättens ansvar för att eventuellt komplettera denna måste bedömas mot bakgrund av de omständigheter som förelåg då länsrätten prövade saken med bortseende från vad som senare hände.

Frågan, som är föremål för min bedömning, är om länsrätten vid sin prövning av det aktuella LVU-målet kan anses ha fullgjort det utredningsansvar som åvilar en förvaltningsdomstol enligt 8 § FPL. I lagrummet föreskrivs i första stycket att rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vidare stadgas i andra stycket att rätten vid behov anvisar hur utredningen bör kompletteras och att överflödigt utredning får avvisas.

Regeln i första stycket har formulerats så, att omfattningen och innebörden av en domstols utredningsansvar beror på varje enskilt måls beskaffenhet. Förfarandet i ett LVU-mål är en flerpartsprocess, i vilken parterna utgörs av socialnämnden, å ena sidan, och vårdnadshavare och den unge, å den andra. Eftersom de enskilda parterna är berättigade till offentligt biträde (39 § LVU och 41 § rättshjälpslagen 1972:429), kan parterna på ömse sidor anses jämbördiga och besitta erforderlig kompetens att utföra sin talan på ett fullgott sätt. Från domstolens synpunkt bör detta kunna medföra att vardera parten får sörja för viss bevisning och att processen kan läggas upp kontradiktoriskt för att på så sätt locka parterna till att förebbringa egen utredning och argumentera för sin sak.

Karaktäristiskt för LVU-målen är vidare att socialnämnden – dvs. den part som anhängiggör LVU-målet hos länsrätten – har ett genom lag bestämt, mycket vidsträckt ansvar för barn och ungdomar. Enligt 12 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, skall socialnämnden bl.a. verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden, i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom, med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling samt i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Dessa åligganden för nämnden innefattar skyldighet att närmare utreda barns och ungdomars förhållanden. I detta avseende gäller naturligtvis också den allmänna regeln i 50 § SoL att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Om utredningen är avsedd att skola läggas till grund för en ansökan om vård enligt LVU, måste den klarlägga vissa förhållanden för vilka skall redogöras i ansökan. Ansökan skall, enligt 4 § andra stycket LVU, nämligen innehålla en redogörelse för den unges förhållanden, de omständigheter som utgör grund för att den unge behöver beredas vård, tidigare vidtagna åtgärder och den vård som socialnämnden avser att anordna. Som framgår av det anförda har nämnden

allmänt sett och särskilt som part i ett LVU-mål ett vidsträckt utredningsansvar.

När såsom i LVU-mål det allmänna i egenskap av sökande har ett omfattande utredningsansvar, kan domstolen med hänsyn till "målets beskaffenhet" som regel utgå från sökandens utredning och granska denna med beaktande av vad motparten anför i målet. Domstolen har dock också ett visst eget ansvar för att utredningen blir fullständig och korrekt. Den måste således bl.a. se till att de faktiska förhållandena blir tillräckligt utredda och att de av en part påstådda förhållandena styrks. Dessa åligganden fullgör domstolen främst genom att anvisa hur en förd talan måste kompletteras.

I det nu aktuella målet har länsrätten avslagit sociala distriktsnämndens ansökan av den anledningen att behövlig vård av den unga flickan borde kunna genomföras på frivillig väg. Länsrätten menade att kvalificerad psykologisk hjälp genom socialtjänstens försorg borde erbjudas henne i samarbete med hemmet innan tvångsvård tillgreps. Denna tanke bygger på den förutsättningen att flickans hemförhållanden möjliggjorde ett dylikt samarbete. Socialnämndens utredning saknade emellertid i stort sett uppgifter om föräldrarna och hemförhållandena, vilket för övrigt Länsstyrelsen i Malmöhus län såsom tillsynsmyndighet för socialtjänsten i ett beslut den 5 september 1995 (dnr 502-10240/95) har kritiserat nämnden för. Av länsrättens remissyttrande till JO torde framgå att även rätten funnit utredningen ofullständig i detta avseende och att rätten därför infordrat komplettering vid den muntliga förhandlingen. Nämndens företrädare skulle då ha uppgett att familjen inte tidigare var känd av nämnden och att det av den utredning som gjorts om familjen inte framkommit något av betydelse utöver vad som anförts i nämndens utredning. Länsrätten har inte infordrat någon skriftlig komplettering i det nu aktuella avseendet. Eftersom den muntliga förhandlingen i princip ingår som en del av utredningen i mål vid allmän förvaltningsdomstol, har det stått länsrätten fritt att i stället inhämta erforderliga kompletteringar under förhandlingen. Så långt har jag inget att anmärka på vad gäller länsrättens handläggning av målet.

Vid muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol förs protokoll (17 § FPL och förordning 1979:575 om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna). Enligt 17 § FPL skall protokollet, förutom anteckningar om yrkanden, medgivanden, bestridanden, invändningar och vitsordanden, innehålla redogörelse för förhandlingens gång och för den utredning som förebringas vid förhandlingen. De uppgifter om flickans familj som nämndens företrädare lämnade vid förhandlingen har inte protokollförts. Uppgifterna utgjorde dock så väsentliga tillskott till utredningen att de enligt min mening otvivelaktigt skulle ha upptagits i protokollet. Som det nu blivit, har de för målets utgång kanske viktigaste sakuppgifterna inte kommit att dokumenteras skriftligen. Länsrätten kan inte undgå kritik härför.

Jag noterar att de ifrågavarande uppgifterna inte heller uttryckligen åberopats i länsrättens domskäl. Detta hindrar naturligtvis inte att länsrätten ändå låtit uppgifterna ligga till grund för sin uppfattning att ett samarbete mellan socialtjänsten och hemmet i första hand borde kunna lösa flickans problem.

På JO:s initiativ upptagen fråga om mål vid länsrätt om utdömmande av vite skall handläggas med förtur

1996/97:JO1

(Dnr 2101-1995)

I ett beslut den 28 december 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

I ett ärende rörande en anmälan mot Yrkesinspektionen i Växjö distrikt (JO:s dnr 1866-1995) inhämtades från Länsrätten i Kronobergs län kopia av dagboksbladen i två mål (mål nr Ö335-93 och Ö336-93) om utdömmande av vite. Med anledning av innehållet i dessa dagboksblad inforrades från länsrätten ett yttrande över tiden mellan skriftväxlingens avslutande och målens avgörande.

Rotelinnehavaren, rådmannen Bengt Lindh, anförde i en till yttrandet fogad redogörelse följande:

Yrkesinspektionens ansökningar om utdömmande av vite i de aktuella målen kom in till länsrätten den 22 mars 1993. [Motparterna] fick den 6 april respektive den 22 april 1993 del av förelägganden att inom 14 dagar inkomma med yttranden över ansökningarna. Några svar inkom emellertid inte till länsrätten inom den tidsfrist som avgavs i föreläggandena. Muntliga kontakter med parterna angående anstånd eller andra handlägningsfrågor förekom inte i målen. Det innebär således att målen i princip var klara för avgörande den 7 maj 1993. Målen föredrogs av rotelns handläggare vid sammanträde den 13 oktober 1993. Domar i målen meddelades den 22 oktober 1993.

Enligt länsrättens arbetsordning utgör mål om utdömmande av vite förtursmål. Det gäller även för en rad andra målgrupper som länsrätten handlägger. Beträffande vissa av ifrågavarande målgrupper finns i lagen särskilt angivna tidsfrister för målens avgörande. Här kan nämnas mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), mål enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) samt mål rörande psykiatrisk tvångsvård (LPT) och rättspsykiatrisk vård (LRV). Inom gruppen förtursmål finns även andra typer av mål som har akut betydelse för den enskildes livssituation, t.ex. körkortsmål, mål enligt socialtjänstlagen och vissa mål rörande socialförsäkring. Det ligger därför i sakens natur att man ofta är tvungen att göra en prioritering vid handläggningen av de mål som ingår i gruppen förtursmål.

Under den tid som de nu aktuella vitesmålen hänför sig till var arbets-situationen på länsrätten i sin helhet ansträngd och efter sommarsemestrarna förekom ett betydande antal mål av förturskaraktär. Beträffande min egen rotel kan särskilt nämnas ett omfattande och i massmedia mycket uppmärksammat mål om vård enligt LVU av tre barn, som vuxit upp hos en religiös sekt. Utdragna muntliga förhandlingar hölls den 25 augusti 1993 i samband med det omedelbara omhändertagandet och den 28 september 1993 när målet avgjordes slutligt. Dom i målet meddelades den 13 oktober 1993. Först därefter ansåg jag att det fanns utrymme att avgöra ifrågavarande vitesmål. Det var således fråga om en medveten prioritering inom den grupp av mål som enligt länsrättens arbetsordning handläggs som förtursmål. För att få ytterligare ett perspektiv i frågan om nödvändigheten av prioritering inom gruppen förtursmål kan nämnas att jag under november 1993 bland annat avgjorde sammanlagt 33 mål enligt LPT och LRV, varav 31 efter muntlig förhandling. Det kan också nämnas att antalet mål på roteln uppgick till 369 vid 1993 års ingång och till 263 vid årets utgång. Vid halvårsskiftet innevarande år beräknas antalet mål på roteln inte komma att överstiga 130.

De aktuella vitesmålen var av vidlyftig karaktär. Målen krävde rätts-utredning och närmare överväganden beträffande de formella förutsätt-ningarna för utdömmande av vite. Med hänsyn till beloppens storlek fanns det

också anledning att närmare överväga frågan om jämkning av vite, trots att motparterna inte inkommit med yttranden över Yrkesinspektionens ansökningar. Under alla förhållanden ansåg jag inte att skälen för ett tidigare avgörande av målen var så starka att det fanns anledning att ta upp frågan om omlottning till en annan rotel.

Mot bakgrund av det som sagts ovan beträffande länsrättens arbets-situation, förhållandena på roteln, nödvändigheten av prioritering inom gruppen förtursmål och de aktuella vitesmålen karaktär anser jag att hand-läggningstiden måste betraktas som rimlig.

Länsrätten (lagmannen Håkan Nordling) anförde i yttrandet följande (bila-gorna här uteslutna):

Vitesmål utgör enligt länsrättens arbetsordning förtursmål. Till gruppen förtursmål hänfördes under 1993 därutöver bl.a. ett antal målgrupper inom skatteområdet, folkbokföringsmål, körkortsmål, mål enligt socialtjänstlagen, mål enligt LVU- respektive LVM-lagstiftningen, verkställighetsmål enligt föräldrabalken, vissa målgrupper inom socialförsäkringsområdet samt mål rörande psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. Under 1993 fick länsrätten in 2 775 mål, varav cirka 1 800 kan hänföras till de nämnda för-tursgrupperna. I första rummet kommer naturligtvis mål, som skall handläg-gas inom i lagen fastställda tider. Hit hör målen enligt LVU-, LVM- och psykiatrilagstiftningen. Under 1993 fick länsrätten in 69 mål enligt LVU och LVM samt 505 mål enligt psykiatrilagarna. Körkortsmålen var 745 till anta-let och målen enligt socialtjänstlagen var 392. Övriga förtursmål kan upp-skattas till cirka 100, varav 35 var vitesmål. Av övriga inkommande mål var 280 hänförliga till skattemål, 263 till fastighetstaxering och 442 till social-försäkringsmål. Länsrätten avgjorde 3 001 mål.

Länsrätten var under 1993 organiserad på fem rotlar, en lagmansrotel, tre rådmansrotlar och en fiskalsrotel. Psykiatrimålen lottades enbart på de ordinarie domarnas rotlar. Enligt den tillgängliga statistiken var medelvärdet för under 1993 avgjorda körkortsmål 2,6 månader, för mål enligt socialtjänstlagen 1,7 månader, för psykiatrimål 0,2 månader och för andra mål än skattemål, fastighetstaxeringsmål och socialförsäkringsmål 1,9 månader. Medelvärdet för samtliga under året avgjorda mål var 7,0 månader.

En övervägande del av de under 1993 inkomna målen var sålunda förtursmål och det är ofrånkomligt att rotelinnehavarna till och från måste göra prioriteringar inom gruppen förtursmål med hänsyn till bl.a. antalet tvångsmål som kan finnas öppna inom roteln. Av arbetsordningen följer att en rotelinnehavare skall tillse att målen avgörs inom skälig tid. Enligt arbetsordningen skall lagmannen hålla sig underrättad om arbetsläget på rotlarna bl.a. genom att minst en gång varje kvartal gå igenom rotlarnas målbilans. Lagmannen skall vidare omfördela mål mellan rotlarna när det behövs och lagmannen skall verka för att målen avgörs inom skälig tid.

Statistikuppgifterna utvisar att vid utgången av 1993 var 41 öppna körkortsmål äldre än sex månader. Det är sannolikt att de flesta av dessa mål inte kunde avgöras slutligt därför att lagakraftvunnen dom från allmän domstol saknades. Av de öppna socialtjänstmålen var fem äldre än sex månader och av övriga mål, förutom skattemål, fastighetstaxeringsmål och socialförsäkringsmål, var ett äldre än sex månader. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande siffror vid 1994 års utgång var 48, ett och fem. Det är min uppfattning att de genomsnittliga omloppstiderna i förtursmålen knappast kan sänkas ytterligare. Problemet är i stället att trots den stora mängden förtursmål hitta utrymme för att avgöra skattemål och socialförsäkringsmål inom rimliga tider. Upplysningsvis kan i sammanhanget nämnas att medelvärdet för de balanserade skattemålen sänktes från 27,6 månader 1993 till 20,2 månader 1994, medan motsvarande siffror för socialförsäkringsmålen var 5,1 månader respektive 6,4 månader. Som

ytterligare information bilägger jag länsrättens verksamhetsberättelse för 1993.

1996/97:JO1

Mot bakgrund av de nu lämnade uppgifterna har jag vid genomgång med rotelinnehavarna av arbetsläget inte vid något tillfälle funnit anledning ifrågasätta en omfördelning av mål för att målen skall kunna avgöras inom skälig tid. Det är enligt min mening inte anmärkningsvärt att ett enstaka färdigkommunicerat förtursmål av den art som nu är ifråga till följd av arbetsläget på roteln eller målets komplexitet kan komma att avgöras cirka sex månader efter det att det var klart för avgörande.

I de nu aktuella fallen var såsom framgår av rotelinnehavarens redogörelse arbetskrävande LVU-mål anhängiga på roteln. Därtill kommer att yrkesinspektionens ansökan om utdömande av vite grundade sig på omfattande förelägganden, som krävde mer arbete än normalt för ett vitesmål. Länsrätten hade dessutom i andra liknande vitesmål, där yrkesinspektionen ansökt om utdömande av vite, i något fall bifallit ansökningen och i något annat fall avslagit ansökan på grund av att föreläggandet inte varit tillräckligt preciserat. Jag anser därför att det finns godtagbara förklaringar till att tiden mellan skriftväxlingens avslutande och målen avgörande i de nu aktuella vitesmålen, trots att någon skriftväxling inte förekom, uppgått till cirka sex månader och att tidsrymden i sig inte är sådan att en omlottning av målen borde ha skett.

Bedömning

Enligt 18 § förordningen (1979:573) med länsrättsinstruktion skall ett mål avgöras så snart det kan ske. Ett mål eller en fråga som har kommit upp i ett mål skall handläggas med förtur, om målet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt. Vilka mål som är förtursmål bestäms i arbetsordningen.

Ett förtursmål skall, som framgått, avgöras skyndsamt. Det skall därför enligt min mening sättas upp så snart skriftväxlingen är avslutad och målet är klart för avgörande. Det skall därefter skyndsamt föredras för avgörande. Skall nämndemän delta i avgörandet bör målet föredras vid nästkommande sammanträde. Förtursmål som kan avgöras av en lagfaren domare ensam bör kunna avgöras ännu snabbare. Det är inte acceptabelt att förtursmål tillåts bli liggande i färdigutrett skick i flera veckor, än mindre månader, innan de avgörs.

I många länsrätter har – till följd av arbetssituationen – under lång tid tillämpats en ordning enligt vilken förtursmål handläggs med skyndsamhet, medan mål av "förturskaraktär" (t.ex. biståndsmål och körkortsmål) avgörs så snart det kan ske och resterande mål (bl.a. flertalet taxeringsmål) "balanseras" och avgörs i tur och ordning när arbetssituationen så tillåter.

Länsrätten i Kronobergs län har i sin arbetsordning som förtursmål upptagit även sådana målgrupper som hos andra länsrätter räknas till mål av "förturskaraktär". Sammantaget omfattar förtursmålen därför långt mer än hälften av alla inkomna mål, och länsrätten tvingas prioritera även bland förtursmålen. Efter vilka principer en sådan prioritering görs framgår inte av remissvaret.

Vitesmålen har enligt de arbetsordningar jag granskat i samband med inspektioner av olika länsrätter i samtliga fall varit förtursmål. Även enligt min uppfattning bör vitesmålen vara förtursmål, både av hänsyn till det

allmänna samhällsintresset av ett effektivt vitesinstitut och till de ofta angelägna åtgärder som ett vitesföreläggande syftar till att genomdriva eller oönskade åtgärder som ett med vite förenat förbud avser att förhindra. Någon anledning att avstå från att prioritera vitesmålen på den grunden att de inte har "akut betydelse för den enskildes livssituation" föreligger inte enligt min mening.

Bengt Lindh har som förklaring till att målen inte avgjordes *före* sommarsemestrarna anfört att de var av "vidlyftig karaktär". Det framgår inte om han härmed avser att mängden handlingar i målen var omfattande och krävde att särskild tid kunde avsättas för genomgång av handlingarna eller om han avser att målen var svåra och krävde betänketid. Då emellertid målen inte synes ha varit av mer "vidlyftig karaktär" än att de kunde föredras och avgöras vid sammanträde samma dag som Bengt Lindh enligt redogörelsen meddelade dom i ett annat mål och därför fick "utrymme att avgöra ifrågavarande vitesmål" borde de enligt min uppfattning ha kunnat avgöras långt tidigare än som skedde. Vad som anförts i remissvaret om förhållandena under augusti och september 1993 saknar därför enligt min mening betydelse.

Uttalande angående statlig myndighets skyldighet att skyndsamt expediera beslut

(Dnr 4822-1995)

I ett beslut den 23 januari 1996 anförde *JO Lavin* – med anledning av att Utlänningsnämnden expedierat två beslut angående uppehållstillstånd, två arbetsdagar, respektive fyra dagar efter det att de meddelades – följande.

Enligt förvaltningslagen (1986:223) 21 § första stycket första meningen skall en part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Paragrafen innehåller i övrigt regler om när underrättelse kan underlåtas, vad underrättelsen skall innehålla utöver beslutet som sådant och på vilka sätt underrättelse kan ske. Däremot reglerar förvaltningslagen inte frågan när ett beslut senast skall ha sänts över till en part.

I förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet m.m. finns regler om myndigheters skyldighet att bl.a. tillhandahålla beslut och översända handlingar. Av 3 § framgår att skriftliga beslut i allmänhet skall hållas tillgängliga så snart som möjligt, och i 7 § föreskrivs att beslut som skall lämnas ut bör sändas med posten, om inte något annat begärts eller är särskilt föreskrivet.

En part skall skyndsamt underrättas om ett beslut så att han eller ett eventuellt ombud eller biträde kan inrätta sitt handlande efter beslutet och undvika att vidtaga onödiga rättsliga åtgärder. Utlänningsnämnden har expedierat beslutet den 27 november 1995 dagen efter och de båda besluten den 30 november 1995 fyra dagar senare. Vad gäller de sistnämnda besluten är dock att märka att den 2 och 3 december inföll en lördag respektive en söndag med den följd att besluten i själva verket expedierades på den andra arbetsdagen efter det att besluten meddelades. En expediering som sker dagen efter det att beslutet meddelades får anses uppfylla det skyndsamhetskrav som gäller. Däremot anser jag det vara ett gränsfall när expedieringen får anstå till andra arbetsdagen efter dagen för beslutets meddelande. Jag menar dock att Utlänningsnämnden i detta fall lämpligen hade bort expediera besluten senast fredagen den 1 december 1995 med tanke på beslutens mycket ingripande art för enskild och det mellankommande veckoslutet. Omständigheterna är emellertid inte sådana att jag finner tillräckliga skäl att kritisera nämnden.

Fråga om universitet ägt vägra att i enlighet med enskild persons önskemål interndistribuera reklampost. Tillika frågor om universitetet haft rätt att ta ut en avgift vid de tillfällen en sådan intern distribution skett samt om universitetets rätt att återsända handlingar

(Dnr 413-1994)

Anmälan

I en anmälan till JO uppgav Bertil Roos följande.

Som författare av läromedel avsedda bl a för universitet och högskolor rekviderade jag hösten 1993 en adressförteckning från informationssekretariatet till Lunds Universitets olika institutioner.

93-11-09 skickade jag ut information till institutionerna med adresser tagna ur den erhållna adressförteckningen "Person- och adress katalog" för Lunds Universitet 1991-92.

För att förenkla postgången samlade jag material till institutioner med samma "Box" och "Postnummer" i ett gemensamt ytterkuvert. Varje försändelse var dock noggrant adresserad.

Döm om min förvåning när jag 93-11-19 får hela materialet i retur från Lunds Universitet med kommentaren "Vi kan ej sortera dessa då flertalet har ofullständig el felaktig adress" samt "Vi kan ej sortera upp dessa på institution och avdelning".

Efter kontakt med informationssekretariatet får jag bekräftat att den adress katalog jag använt är den senaste och aktuella.

Efter brevkontakt med universitetet får jag 94-01-01 återigen bekräftat att min post inte kommer att interndistribueras inom universitet så vida jag inte betalar för distributionen eller köper adressetiketter från universitetet.

Lunds Universitet vägrar alltså att interndistribuera ankommande post till universitet såvida avsändaren inte betalar. Detta torde vara synnerligen reglementsvidrigt och en sak för Justitieombudsmannen att titta på.

Till anmälan hade fogats en skrivelse från Bertil Roos till Lunds universitet och en svarsskrivelse från universitetet till honom.

Utredning

Anmälan med bilagor remitterades till rektorn för Lunds universitet. I sitt yttrande hänvisade rektorn inledningsvis till en skrivelse från serviceenheten vid universitetet. I den skrivelsen uppgavs följande (bilagorna är här utelämnade).

Bertil Roos har under firmanamnet BEROS vid minst fyra tillfällen under 1993 skickat broschyrer till Lunds universitet. Broschyerna har skickats i samlingskuvert med bristfällig adressering. Personlig adressering har inte förekommit.

Vid första tillfället ankom till universitetet 93 02 11 ett samlingskuvert med 100 broschyrer med bristfällig adressering. Vid detta tillfälle skickades en faktura till BEROS på distributionen av broschyrerna. Fakturan betalades

inte av BEROS. Kopia på fakturan och på en adresserad försändelse, som fanns i samlingskuvertet bifogas. Broschyren har alltså inte skickats separat genom postverket, trots att den är märkt med B-post och porto betalt.

Vid andra tillfället ankom till universitetet 10/3 4–5 samlingskuvert med 230 broschyrer à 15 g. Broschyerna distribuerades och faktura skickades till BEROS. Fakturan har inte blivit betald. Kopia på fakturan och broschyren bifogas.

Senare gjorda försändelser har återsänts till BEROS p g a bristfällig adressering.

De adresser som förekommit på samlingskuverten är följande:

- Lunds universitet, Box 117, 221 00 Lund
- Lunds universitet, Box 118, 221 00 Lund
- Lunds universitet, 223 62 Lund
- Lunds universitet, 221 85 Lund

Försändelser med denna adressering måste brytas för vidare distribution. Som exempel kan nämnas att posten under Box 118 distribueras till 100 olika institutioner i nio olika byggnader. Adressen postnummer 223 62 Lund, omfattar institutioner, som har postadress med gata enligt nedan:

Biskopsgatan 5 och 7
 Finngatan 2, 6, 8, 10, 12, 14 och 16
 Gerdagatan 7 och 13
 Helgonabacken 12 och 14
 Helgonavägen 3 och 5
 Sölvegatan 2, 7, 9, 10, 13, 14, 16, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 29

På ovanstående adresser finns ca 40 institutioner och avdelningar.

Gatuadresserna har saknats på försändelserna från BEROS med postnummer 223 62.

I det aktuella fallet har dessutom ett flertal feladresseringar förekommit under respektive adress trots att rätt adress finns i universitetskatalogen.

För samlingskuverten har BEROS betalat ett porto på ca 100:-. Om broschyrerna i stället direktadresserats till rätt adress och med distribution av Posten skulle portot ha uppgått till ca 500–700:- vid respektive tillfälle.

Posten vid Lunds universitet är en resultatenheter, som debiterar alla både externa och interna kunder för extraordinära tjänster, d v s sådana tjänster som inte ingår i myndighetens ansvarsområde. Distributionen av BEROS material, som uteslutande utgörs av reklambroschyrer, har vi bedömt som en extraordinär tjänst. Den bör enligt vår mening ej belasta statsverkets medel utan betalas av företaget ifråga.

Härefter anförde rektorn följande.

Universitetet får ofta förfrågningar från företag som önskar sända ut reklammaterial till universitetets ca 300 institutioner. Institutionerna är spridda i Lund och i Malmö. Varje institution har en egen postadress. Inom universitetet finns en central postenhet, som distribuerar in- och utgående post samt internpost.

Enligt universitetets mening kan det inte anses ingå i universitetets uppgifter att fungera som distributionscentral för företags reklammaterial. För att underlätta för företagen att få ut sitt material till de olika institutionerna erbjuds emellertid företagen att köpa etiketter med institutionernas adresser för att företagen skall kunna märka försändelserna

på ett korrekt sätt eller att universitetets centrala postenhet mot en viss avgift adresserar och distribuerar materialet.

1996/97:JO1

Roos har till universitetet centralt sänt över samlingskuvert innehållande reklambroschyrer som i en del fall var korrekt adresserade och i en del fall hade ofullständiga eller felaktiga adresser. Vid två tillfällen under 1993 sändes de korrekta adresserade försändelserna vidare till institutionerna. Universitetets centrala postenhet satte korrekt adress på de övriga och skickade dem vidare. Postenheten fakturerade Roos för de kostnader universitetet haft för att rätta till felaktigheter och ofullständigheter i adresseringen. Fakturorna har inte betalats.

Vid senare tillfällen har det material som Roos skickat sänts tillbaka på grund av bristfällig adressering.

Universitetet anser att dess postenhet förfarit helt riktigt vid hanteringen av det material Roos sänt till universitetet för vidare distribution till institutionerna.

Bertil Roos kommenterade remissvaret.

I beslut den 3 november 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

Bedömning

I ärendet uppställer sig främst tre frågor till bedömning. Den första är om Lunds universitet har brutit i sin serviceskyldighet genom att vid ett antal tillfällen vägra att tillgodose Bertil Roos önskemål om att universitetet skulle internt distribuera hans försändelser på visst sätt. Den andra rör om universitetet haft fog för att fakturera honom för sina kostnader de gånger en sådan distribution har skett. Fråga uppstår också huruvida universitetet förfarit riktigt vid de tillfällen "det material som Roos skickat sänts tillbaka" till honom. Jag kommer att behandla dessa frågor i den ordning jag här angett.

Serviceskyldigheten

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas 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. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta. – Stadgandet innefattar inte någon skyldighet för en myndighet att inom sig fördela inkomna handlingar och ärenden på en viss av avsändaren önskad enhet etc. I stället är det myndigheten själv som med utgångspunkt från hur den organisatoriskt är uppbyggd avgör var inom myndigheten en viss inkommen skrift i en fråga som ankommer på myndigheten skall hanteras och därmed också hur den interna fördelningen – eller distributionen – skall ske. Motsvarande synsätt får enligt min mening anläggas på handlingar som inte direkt berör myndighetens verksamhet. Även beträffande sådana handlingar måste det anses ligga i myndighetens hand att avgöra hur och i vilken mån de skall fördelas inom myndigheten. (Jag bortser här givetvis från sådan post som är direkt person-

adresserad.) Av det jag nu sagt följer att jag anser att Lunds universitet inte kan kritiseras för att ha vägrat att internt distribuera Bertil Roos försändelser i enlighet med hans önskemål.

Faktureringen

Rätten för en statlig myndighet under regeringen att ta ut avgifter regleras bl.a. i avgiftsförordningen (1992:191), som skall tillämpas bara om något annat inte följer av en lag eller förordning, eller av ett särskilt beslut av regeringen. I 3 § i förordningen stadgas att en myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. I 4 § därefter har införts ett generellt bemyndigande, enligt vilket en myndighet får, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla vissa i paragrafen (punkterna 1–10) uppräknade slag av varor och tjänster. En förutsättning härför är dock att verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Bestämmelsen har fått sin nuvarande lydelse fr.o.m. den 1 juli 1995 (genom förordning 1995:687).

Från universitetets sida har anförts att distributionen av de aktuella försändelserna bedömts som en extraordinär åtgärd, vilken inte bör belasta statsverkets medel. Någon egentlig rättslig grund för att ta ut avgift för tjänsten har inte angetts. Det är enligt min mening tveksamt om ett avgiftsuttag i denna situation är förenligt med bestämmelserna i avgiftsförordningen. Jag är närmast benägen att anse att så inte är fallet, och att alltså avgift för interndistribution av handlingar inte får tas ut. Saken är emellertid inte helt klar, och jag vill därför i och för sig inte rikta någon kritik mot universitetet för att det anser att interndistribution i denna situation skall ske endast mot betalning. Jag förutsätter emellertid att universitetet, om det framdeles överväger att ta ut avgift för någon tjänst, noga prövar de rättsliga förutsättningarna härför, och att beslut om saken fattas i den ordning som gäller för administrativa beslut i allmänhet av universitetet.

Om en myndighet är villig att utföra en viss tjänst åt en enskild endast mot betalning, är det vidare rimligt att den enskilde får vetskap om detta innan avgiftsuttaget sker. I detta fall visar utredningen att faktureringen har skett utan att Bertil Roos har lämnats någon sådan information. Jag är därför kritisk mot universitetets förfarande i detta avseende.

Återsändandet

De handlingar som Bertil Roos skickade in till universitetet utgjorde allmänna handlingar där (jfr 2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen). För att offentlighetsprincipens syfte skall tillgodoses förutsätts att allmänna handlingar bevaras hos myndigheterna. I 12 § första stycket arkivlagen (1990:782) stadgas därför att en statlig myndighet – utom i fall som inte synes föreligga i detta ärende – får avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (1.), eller med stöd av särskilt beslut av regeringen (2.).

Enligt andra stycket i paragrafen gäller detta dock inte handlingar som en myndighet har fått som lån.

Riksarkivet har med stöd av bemyndigande i 11 § arkivförordningen (1991:446) utfärdat föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1). Bland de föreskrifterna finns bestämmelser om återlämnande (8 kap. 1 §). Dessa bestämmelser innebär att en myndighet, som önskar erhålla möjlighet att avhända sig allmänna handlingar genom återlämnande, har att vända sig till sin arkivmyndighet med framställningar om föreskrifter om återlämnande av handlingar till bl.a. enskilda. Enligt förordningen (1991:731) med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven är Riksarkivet arkivmyndighet för bl.a. universitet och högskolor.

Rektorn för Lunds universitet har i sitt remissvar angett att Bertil Roos försändelser skickades tillbaka på den enda grunden att försändelserna hade adresserats på ett bristfälligt sätt. Något rättsligt stöd i enlighet med vad nyss sagts har inte åberopats av universitetet. Vid sådant förhållande måste jag konstatera att ett återsändande på den grund som skett inte kan anses vara ett sådant tillåtet återlämnande som avses i 12 § första stycket arkivlagen. Universitetets återsändande av de handlingar Bertil Roos gav in kan därför inte undgå kritik.

Avslutning

Av utredningen framgår inte klart att samtliga de försändelser – "samlingskuvert" eller andra kuvert – som skickades tillbaka till Bertil Roos hade öppnats vid universitetet. Jag förutsätter att så har skett. För tydlighetens skull vill jag ändå påpeka att det är en självklarhet att all post som kommer in till en myndighet skall öppnas.

Med den kritik som jag nu uttalat avslutar jag ärendet här.

Fråga om Allmänna reklamationsnämnden i samband med att ett ärende avgörs bör informera parterna om möjligheten att inom en viss tid begära omprövning av beslutet, m.m.

(Dnr 308-1995)

I ett beslut den 14 september 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

Anmälan

Lars Lindblad riktade i en anmälan kritik mot Allmänna reklamationsnämnden med avseende på handläggningen av och beslutet i ett ärende, där Lars Lindblad företrädde den anmälade konsumentens motpart. Anmälan avsåg även att nämnden lämnat ut uppgifter i ärendet till massmedia. Till anmälan hade fogats kopia av handlingarna i ärendet hos nämnden.

Utredning

Anmälan remitterades till Allmänna reklamationsnämnden för yttrande. Enligt remissen skulle yttrandet "endast avse myndighetens rutiner för att informera parterna om möjligheten att begära omprövning av beslut".

I yttrandet anförde nämnden (ordföranden Jörgen Beck-Friis) följande:

Nämndens beslut i konsumenttvister har karaktären av rekommendationer och saknar rättskraft. Enligt 32 § förordningen (1988:1583) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden får nämndens beslut i konsumenttvister inte överklagas. Enligt 22 § (ändrad senast 1993:1151) kan nämndens avgörande av en tvist omprövas under där angivna förutsättningar. Nämnden informerar varken om det ena eller det andra i samband med att besluten expedieras. En part som efteråt, vid samtal med våra handläggare eller på annat sätt, klargör att han eller hon vill klaga får regelmässigt besked om att beslutet inte får överklagas men att det finns en möjlighet till omprövning.

Lars Lindblad kommenterade remissvaret.

Bedömning

JO:s granskning avser i första hand en kontroll av att myndigheterna i sin verksamhet följer lagar och andra författningar. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra. Detta gäller i synnerhet Allmänna reklamationsnämndens avgöranden, som ju endast innehåller *rekommendationer* till lösningar av en tvist och således inte medför några rättsverkningar för vare sig den "vinnande" eller "tappande" parten. Om inte parterna accepterar nämndens rekommendation kan tvisten ytterst lösas genom att konsumenten anhängiggör talan i allmän domstol.

Mot angiven bakgrund finner jag inte anledning att granska bevisvärdering och andra frågor rörande Allmänna reklamationsnämndens *beslut i sak*.

Beträffande Allmänna reklamationsnämndens *handläggning* av det aktuella ärendet har inte framkommit något som tyder på att nämnden förfarit felaktigt.

Handlingarna i ärenden hos Allmänna reklamationsnämnden är i allt väsentligt offentliga och således tillgängliga även för massmedia.

Den remitterade frågan

Enligt 22 § förordningen (1988:1583) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden kan nämndens avgörande av en tvist på begäran av den som är part i vissa fall omprövas. Nämndens avgörande i en sådan tvist kan omprövas om parten gör sannolikt att han eller hon har haft giltig ursäkt för att inte tidigare ha yttrat sig i ärendet, eller om parten åberopar omständigheter eller bevis som inte tidigare har åberopats och som kan antas leda till en väsentligt annan utgång i ärendet och parten samtidigt gör sannolikt att han inte tidigare har kunnat åberopa dem, eller om avgörandet är uppenbart oriktigt på grund av ett klart förbiseende eller misstag från nämndens sida och rättelse av beslutet inte kan komma i fråga. Därvid gäller att en begäran

om omprövning skall vara skriftlig och ha kommit in till nämnden inom två månader efter det att tvisten avgjordes.

Förvaltningsmyndigheterna har i 21 § förvaltningslagen (1986:223) ålagt skyldighet att i vissa fall underrätta en part om hur ett beslut kan *överklagas*. Redan av den anledningen att Allmänna reklamationsnämndens beslut i konsumenttvister inte får överklagas är bestämmelsen inte tillämplig vad avser nämndens beslut i konsumenttvister. Någon motsvarande författningsreglerad *skyldighet* för nämnden att informera parterna om möjligheten att begära *omprövning* föreligger inte heller.

Den fråga som jag genom remissen avsett att väcka är om Allmänna reklamationsnämnden – trots att någon skyldighet härtill inte föreligger – ändå *lämpligen* i samband med att ett ärende avgörs borde informera parterna om möjligheten att inom viss tid begära omprövning av beslutet. Särskilt för den klagande konsumentens motpart, som ju inte själv kan föra talan i saken vid allmän domstol och som ju riskerar att hamna på "svarta listan" om han inte följer reklamationsnämndens rekommendation kan det vara av värde att samtidigt som han får del av nämndens beslut också få kännedom om de, visserligen starkt begränsade, möjligheterna att få beslutet omprövat. För egen del anser jag att det skulle stå väl i överensstämmelse med den strävan att värna den enskildes rättssäkerhet som anses böra präglade förvaltningsmyndigheternas verksamhet om nämnden framdeles – även om någon part inte särskilt begärt det – i samband med att beslut i konsumenttvister expedieras lämnade upplysningar om hur en part kan få beslutet omprövat.

Fråga om hur Patent- och registreringsverket (PRV) uppfyller sina skyldigheter som registeransvarig enligt datalagen (1973:289) när en person som är registrerad som styrelseledamot i ett företag anmäler att uppgiften är oriktig

(Dnr 2237-1994)

En anmälan rörande felaktigheter i Patent- och registreringsverkets (PRV) aktiebolagsregister utreddes inledningsvis genom att upplysningar inhämtades från PRV:s bolagsavdelning.

Ärendet remitterades härefter till PRV:s verksledning för yttrande över rutinerna för utredning av misstankar om och rättelse av oriktiga personuppgifter i aktiebolagsregistret. I remissen angavs särskilt att det av yttrandet skulle framgå om utrednings- och underrättelseskyldighet enligt 8–9 §§ datalagen föreligger för registret. Generaldirektören Sten Heckscher svarade följande:

PRV granskar och registrerar ca 200.000 aktiebolagsärenden varje år. I första hand är det reglerna i aktiebolagslagen och aktiebolagsförordningen som reglerar den kontroll av ärendena som PRV gör innan de anmälda uppgifterna förs in i aktiebolagsregistret. I de flesta fall kan anmälan till PRV skrivas under av en styrelseledamot eller av verkställande direktören. Den som undertecknar en anmälan angående styrelseändring försäkrar också att de anmälda bolagsföreträdarna inte är i personlig konkurs och att de inte har förvaltare enligt 11 kap 7 § föräldrabalken. I ärendet skall också finnas de ny-

valda personernas egenhändiga namnteckning bevitnad av två personer. I ett ärende angående val av revisor skall en handling där revisorn intygar att han åtar sig uppdraget i bolaget inges. PRV är alltså med den nuvarande lagstiftningen i stor utsträckning beroende av att de uppgifter som anmälts till verket är korrekta.

Det betyder dock inte att rutiner för kontroll saknas i ärenden om registrering av bolagsfunktionärer. Via datauppkoppling till SPAR-registret kontrollerar PRV att namn och personnummer som uppgivits i ärendet stämmer överens. Kontrollen innefattar också en checksifferkontroll av att personnumret är riktigt.

När handläggaren vid en sådan personkontroll finner anledning att ifrågasätta de identifikationsuppgifter som anmälts, skickas ett föreläggande till bolaget att ge in nya uppgifter och på så sätt klarlägga förhållandena.

I det fall någon påstår att en registrerad uppgift är oriktig, sker en genomgång av aktmaterialet i det ärende som föranlett registreringen. Rena skrivfel rättas direkt. Om de nya uppgifterna inte stämmer med vad som anmälts i registreringsärendet, skriver PRV till bolaget för att få frågan utredd. Företagna rättelser signeras av gruppchefen på enheten och såväl den ursprungliga felaktiga registeruppgiften som den korrekta, rättade registeruppgiften sparas i den akt som lagts upp för bolaget. I ADB-registret finns endast den korrekta uppgiften lagrad.

Ändringar i aktiebolagsregistret föranleds ofta av att bolaget anmäler att styrelsen fått en ny sammansättning. Den person som valts om eller avgått som styrelseledamot kan också själv anmäla förhållandet för registrering. Av de ca 60.000 ärenden om registrering av styrelseförändringar som kom in till PRV under året 1992/93 gällde ca 15 000 anmälningar direkt från bolagsfunktionärer.

Sådana anmälningar om s.k. eget utträde kan vara utformade på mycket olika sätt. Ett av kraven för registrering är emellertid att det av handlingarna framgår att bolagets styrelse underrättats om utträdet. Denna underrättelse underlättar för bolaget att snabbare kunna utse en ny styrelse och därmed minskar risken för att bolaget försätts i likvidation.

I de fall någon påstår sig ha blivit registrerad som bolagsfunktionär utan att ha samtyckt till det – eller ens ha haft en aning om saken – har PRV sedan tidigare den rutinen att en utredning företas. Eftersom det kan ligga ett brottsligt förfarande bakom en sådan registrering, brukar PRV råda vederbörande att göra en polisanmälan och ge in en kopia av polisanmälan till PRV. Får PRV in en sådan kopia anses ärendet normalt tillräckligt utrett och personen i fråga avregistreras direkt. I övriga fall försöker PRV få klarlagt om påståendet är korrekt, bl.a. genom undersökningar i akten och kontakt med bolaget. Framgår det klart av utredningen att uppgiften är felaktig tas den genast bort ur registret. Görs anmälan enligt aktiebolagslagens regler ändras också uppgiften i registret utan närmare undersökning. I övriga fall kvarstår den ursprungliga uppgiften.

Under våren 1993 behandlade riksdagen en motion (mot. 1992/93:L 210) om hur rättssäkerheten kunde förbättras, t.ex. vid bildning av aktiebolag. Motionärerna pekade bl.a. på det förhållandet att personer registrerats i aktiebolag utan att vederbörande kände till det. Efter remiss från lagutskottet avgav PRV yttrande över motionen och anvisade olika förslag till lösningar. Den rutin som riksdagen sedermera stannade för (se bet. 1992/93:LU40) har sin motsvarighet i ett av PRV:s förslag. Riksdagsbeslutet föranledde ändring i aktiebolagsförordningen, vars 44 a § numera medför en skyldighet för PRV att underrätta var och en som in- eller avregistrerats i aktiebolagsregistret om den företagna registreringsåtgärden. Förordningsändringen, som trädde i

kraft den 1 januari 1994, innebär närmare bestämt att meddelanden skickas till bolagsfunktionärens folkbokföringsadress. Om den som fått en sådan avisering hävdar att han utan sin vetskap registrerats i ett aktiebolag, företar PRV rättelse av registret, utan att någon utredning görs.

Sammanfattningsvis kan sägas att risken för att en felaktig registrering blir bestående numera är liten, eftersom obligatoriska underrättelser skickas till folkbokföringsadressen för var och en som registrerats och en omedelbar reaktion från vederbörande automatiskt föranleder rättelse. När någon i andra fall påstår att en registrerad personuppgift är oriktig, leder påståendet till att PRV försöker utreda saken. En polisanmälan anses då ge en presumtion för att registreringen är oriktig. I sådana fall, och annars då PRV:s utredning ger otvetydigt stöd för påståendet, rättas felaktigheten genast. Den ansvarige gruppchefen bekräftar med sitt signum att rättelse gjorts både i datasystem och i utskrivna registeruppgifter.

PRV anser det klart att bestämmelserna i 8–9 §§ datalagen gäller beträffande uppgifter om bolagsfunktionärer i aktiebolagsregistret. Verket menar också att de rutiner som nyss redovisats motsvarar vad som enligt 8 § datalagen krävs i fråga om utredning och rättelse av oriktiga personuppgifter. Det får dock påpekas att avregistrering inte alltid kan ske enbart på grundval av den registrerades egna uppgifter. Den som en gång registrerats som t.ex. ledamot av en aktiebolagsstyrelse kan ha olika skäl för att vilja bli snabbt avregistrerad. Bakom aktiebolagslagens bestämmelser om registrerings-skyldighet ligger bl.a. ett intresse av att skydda tredje man. Mot den bakgrunden menar PRV att en viss bevisbörd normalt måste åvila den som påstår att en registrering tillkommit på oriktig grund. Den ordning som PRV nu tillämpar ger i allmänhet rimliga och materiellt riktiga resultat.

Vad gäller det aktuella ärendet får PRV dock medge att de förelägganden som sänts till [anmälaren] inte givit tillräckligt klart besked om vilka olika möjligheter som fanns för att få en avregistrering till stånd. Vidare kan det inte uteslutas att handläggaren fäst alltför liten tilltro till [anmälares] uppgifter om att han utan egen förskyllan registrerats som styrelseledamot.

I beslut den 11 oktober 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

Bedömning

I förevarande ärende är i fråga hur PRV uppfyller sina skyldigheter som registeransvarig enligt datalagen (1973:289) när en person som är registrerad som styrelseledamot i ett företag anmäler att uppgiften är oriktig. Den aktuella bestämmelsen i datalagen har följande lydelse:

8 § Förekommer anledning till misstanke att en personuppgift som ingår i ett personregister är oriktig eller missvisande, skall den registeransvarige utan dröjsmål företa skälig utredning. En oriktig eller missvisande uppgift skall rättas, ändras eller uteslutas, om det inte saknas anledning att anta att otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet skall uppkomma.

Har en uppgift som rättas, ändras eller utesluts lämnats ut till någon annan än den registrerade, skall den registeransvarige underrätta mottagaren om rättelsen, ändringen eller uteslutningen, om den registrerade begär det eller om det föreligger risk för otillbörligt intrång i personlig integritet.

En registrerad som har anmält en misstanke om att en personuppgift är oriktig eller missvisande skall underrättas om vilken åtgärd anmälan föranleder.

Den registeransvarige skall utse en eller flera personer som skall bistå de registrerade vid misstanke om oriktig eller missvisande personuppgift och som skall lämna underrättelse enligt tredje stycket. Uppgift om vem som har utsetts skall hållas tillgänglig för allmänheten.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte register som har överlämnats till en arkivmyndighet för förvaring. Datainspektionen får befria en registeransvarig från skyldighet enligt paragrafen.

Bestämmelserna i 8–9 §§ datalagen – sistnämnda paragraf avser skyldigheten att komplettera ofullständigheter i personregister – har i viss mån satts ur spel genom reglerna om avgifter i registreringsärenden, 18 kap. 1 § aktiebolagslagen (1975:1385) och 52 § aktiebolagsförordningen (1975:1387). Exempelvis torde en styrelseledamot som vill anmäla eget utträde inte kunna undgå registreringsavgift genom att påpeka att registret *numera* innehåller en oriktig uppgift om honom. Däremot delar jag PRV:s uppfattning såtillvida att en anmälan om att vederbörande aldrig varit styrelseledamot, dvs. att uppgiften i registret var oriktig redan när registreringen skedde, måste handläggas enligt de återopade reglerna i datalagen.

Givetvis ingår i myndighetens skyldigheter att kontrollera att inte något misstag begicks vid den ursprungliga registreringen av den enskilde som styrelseledamot i bolaget. Vilka utredningsåtgärder som härefter skall vidtas beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det förtjänar emellertid att understrykas att utredningsplikten åvilar den registeransvarige. Att helt stjälpå över detta ansvar på den enskilde är givetvis inte förenligt med denna utredningsplikt. Ett minimum av åtgärd torde vara att den registeransvarige upplyser den registrerade om underlaget för registreringen – framför allt den av två personer bevitnade egenhändiga namnteckningen – så att denne kan ta ställning till frågan om han skall be polisväsendet delta i den fortsatta utredningen.

I det aktuella ärendet har [anmälaren] två gånger skrivit till PRV:s bolagsavdelning och bl.a. anfört att det aktuella bolaget för honom är "endast känd till namnet". Båda dessa ärenden har handlagts som anmälningar om eget utträde. Såvitt framgått har *inga som helst* åtgärder i övrigt vidtagits. Jag ställer mig givetvis kritisk härtill.

Valinformation till utlandssvenskar m.m.

(dnr 3501-1994, 3643-1994, 3914-1994, 3565-1995)

Stf justitieombudsmannen Gunnel Norell Söderblom meddelade den 15 maj 1996 ett beslut av följande innehåll.

1 Anmälningar

Anmälan 1

I en skrivelse, som kom in till JO den 19 september 1994, anförde Fredrik Hellström i huvudsak följande. Han och hans familj bodde sedan tre år i Trondheim. Inför riksdagsvalet den 18 september 1994 och folkomröstningen den 13 november 1994 om svenskt medlemskap i Europeiska unionen

hade de bestämt sig för att rösta på ett politiskt parti och att säga ja eller nej till ett svenskt EU-medlemskap. Hans fru gick den 22 augusti 1994 till det svenska konsulatet i Trondheim för att hämta röstsedlar. Men där fick hon beskedet att man måste anmäla sitt röstintresse mellan januari och juli (exakt datum kom han inte ihåg). Detta blev känt för honom samma kväll. Han arbetar i Sverige på somrarna och kunde därför ganska lätt få kontakt med det svenska skattekontoret (Örebro). Där hänvisade man till information som skulle ha givits från myndigheten i samband med utvandringen. Sådan information hade de emellertid inte fått. När han frågade efter denna blev han hänvisad till Riksskatteverket. På Riksskatteverket skyllde man på förbud mot samkörning av dataregister samt hänvisade till annonser i radio och TV. Längre kom de inte. De var mycket angelägna om att få rösta och ställde därför följande frågor.

- Hur ser blanketten som informerar om röstregler för utomlands bosatta ut?
- Har utomlands bosatta någon slags "TV-plikt"? De fick in svensk TV och såg "anslagstavlan" för att hålla sig à jour. Vid vilken tidpunkt och i vilket/vilka program gavs denna information?
- Är det inte myndighetens plikt att ge medborgarna nödvändig information, för att myndigheten i sin tur skall få sin information = deras röster! (Lagändring?)
- Hur skall de göra för att åtminstone få rösta i EU-valet?

Anmälningar 2 och 3

I två senare anmälningar från Ylva Nilsson (inkommen den 12 oktober 1994) och från Bernt Svensson (den 1 november 1994) framfördes liknande klagomål över bristande information till utlandssvenskar angående kravet på upptagande i särskild röstlängd såsom förutsättning för deltagande i riksdagsvalet och i folkomröstningen om EU-medlemskap.

Ylva Nilsson anförde bl.a. följande. Hon var bosatt i Bryssel sedan februari 1992. Bristande information från Riksskatteverket om att en särskild ansökan fordrades från hennes sida hade medfört att hon nekats sin medborgerliga rättighet att delta i folkomröstningen. Enligt upplysningar från Riksskatteverkets valenhet hade information härom funnits tillgänglig på svenska ambassaden i Bryssel. Ambassaden hade mycket riktigt bekräftat att ett meddelande om detta funnits på en anslagstavla på ambassaden. Detta sätt att informera utlandsbosatta svenskar var minst sagt otillräckligt. Ambassaden kunde också berätta om åtskilliga svenskar som infunnit sig med sitt pass på ambassaden för att rösta i årets riksdagsval men som fått beskedet att deras röst skulle komma att betraktas som ogiltig. För henne som varit utlandsbosatt i två omgångar (1988–1991, 1992–tills vidare) utan att någonsin nås av upplysningar om särskilda villkor för hennes rösträtt kom beskedet som en dubbel överraskning. Hon fick nämligen rösta i riksdagsvalet 1991 utan att någon särskild ansökan krävdes av henne. Det lär ha berott på att en viss automatik fanns i utsändandet av röstkort till utlandssvenskar som varit skrivna i Sverige under en specificerad tid. Slutligen anförde Ylva Nilsson att man borde kunna ställa kravet på

myndigheterna att de tog på sig de extra kostnader och extra ansträngningar som det innebar att kontakta utlandssvenskarna direkt när det gällde ett så pass ovanligt men viktigt inslag i den svenska demokratiska processen som en folkomröstning. Ett minimum borde vara att information gick ut i det sammanhang myndigheterna ändå hade kontakt med dem, det vill säga den årliga skattedeklarationen.

Bernt Svensson anförde bl.a. följande: Sverige är fantastiskt! Här satte man i gång en jätteapparat inför ett riksdagsval och hade en väl tilltagen budget för att administrera detta. Men en grupp som tydligen var helt ointressant var utlandssvenskarna. Dessa skulle, enligt vad de fått erfara i efterhand, finnas upptagna i särskild röstlängd för att kunna rösta. Ansökan skulle göras på särskild blankett och vara inlämnad till någon svensk myndighet – oklart vilken – före den 1 juli 1994. Den röstlängd som upprättades efter dessa ansökningar skulle alltså gälla fram t.o.m. 31 augusti 1995. Hans son var nu 21 år och var fram till slutet av juli 1994 bosatt i Schweiz. Ingen upplyste honom om ovan nämnda procedur, och när han nu flyttat till Sverige var loppet kört – han fick inget röstkort. Att han kom för sent till riksdagsvalet kunde de förstå, men att man var så stelbent så att det inte gick att få med honom till EU-omröstningen kunde de inte acceptera! I denna för vår framtid så viktiga omröstning skulle väl alla – och framför allt ungdomarna – ges möjlighet att delta! Detsamma gällde Bernt Svenssons dotter, som fortfarande bodde i Schweiz och som förstås inte heller kunde delta då all information uteblivit även till henne. Avslutningsvis framförde Bernt Svensson frågor bl.a. om hur de påtalade förhållandena kunde rättas till före EU-omröstningen den 13 november 1994 och vilka förändringar i nuvarande system som skulle komma att föreslås så att svenska folket slapp en upprepning.

Anmälan 4

I en skrivelse, som kom in till JO den 20 september 1995, framförde Daniel Tarschys klagomål mot Riksskatteverket för att verket i egenskap av central valmyndighet publicerat vilseledande information inför valet den 17 september 1995 till Europaparlamentet samt undvikit att vidta åtgärder för att undanröja effekterna av denna vilseledande information. Han anhöll att JO skulle granska Riksskatteverkets annons i tidskriften "Svenskar i världen" med rubriken "Utlandssvenskar – nu går Sverige till val" samt verkets handläggning av hans röstlängdsärende. Fallet inrymde enligt hans mening förvaltningsrättsligt intressanta principfrågor om hur långt en myndighet fick gå i förenkling av sin information om gällande lagstiftning, om konsekvenserna av vad han skulle vilja kalla "myndighetsvållad rättsvillfarelse" och om en myndighets skyldigheter att vidta åtgärder för att förhindra att allmänheten blev lidande av en missvisande information som myndigheten själv spred ut.

Den återopade *annonsen* innehöll följande text.

Utlandssvenskar – nu går Sverige till val igen!

Den 17 september 1995 ska Sverige välja 22 företrädare till Europaparlamentet.

1996/97:JO1

För att få rösta måste man finnas med i 1995 års röstlängd. Om du fanns med i röstlängden inför riksdagsvalet och folkomröstningen hösten 1994 är du med även nu. Men om du inte var med då måste du ansöka om att tas upp i röstlängden. Har du utvandrat efter den 1 juli 1994 måste du också göra en ansökan.

Ansökan ska vara hos Riksskatteverket, S-171 94 Solna, Sverige, senast den 3 juli 1995. Blankett för ansökan finns hos svenska ambassader och konsulat. Du kan också beställa blanketter från Riksskatteverket på telefon +46-8-764 80 00, eller telefax +46-8-98 25 32.

I annonsens högra nedre hörn fanns en logotype med texten VAL 95 Riksskatteverket.

I sin anmälningsskrift anförde Daniel Tarschys närmare följande.

Om bifogade annons skulle ha formulerats enligt den vallag som RSV har att tillämpa skulle den tredje meningen ha formulerats mindre kategoriskt och den femte meningen ha haft följande lydelse: "Om du efter den 1 juli 1994 upphörde att vara kyrkobokförd i Sverige enligt skattemyndighetens personband måste du också göra en ansökan."

Man kan ha förståelse för att RSVs textförfattare värjde sig för detta komplicerade uttryckssätt och i stället valde den enklare lydelsen: "Har du utvandrat efter den 1 juli 1994 måste du också göra en ansökan." Problemet är emellertid att därmed ändrades också innebörden av informationen. Om man som jag fanns uppförd i fjolårets röstlängd och hade utvandrat före det angivna datumet gav annonsen felaktig signalverkan.

"Utvandring" är inte ett begrepp i vallagen. Reglerna om flyttning till utlandet återfinns i folkbokföringslagen, där det i par. 36 heter att "vid flyttning till utlandet upphör den flyttande att vara folkbokförd utresedagen eller om anmälan inkommer senare den dag anmälan kommer in".

Jag utvandrade den 20 juni 1994, således före det gränsdatum som anges i RSVs annons. Anmälan ingavs före utflyttningen, varför jag alltså upphörde att vara folkbokförd utresedagen. Däremot fanns jag tydligtvis kvar i skattemyndighetens personband på ett senare stadium, vilket är avgörande för vilken röstlängd man hamnar i.

Enligt vad RSV uppger är jag den enda vilseledda personen som hört av sig till verket. Desto enklare borde det då ha varit att på lämpligt sätt häva effekten av att myndigheten – i ett i och för sig vällovligt förenklingssyfte – faktiskt uttryckt sig på ett sätt som inte står i överensstämmelse med lagen. Jag skulle vilja hävda att om myndigheten i populariseringssyfte ger avkall på kravet på precision åvilar det den ett särskilt ansvar att neutralisera de skadeverkningar som härigenom kan uppstå.

I stället antyder man att det är mitt eget fel att jag blivit vilseledd. Det kan jag inte acceptera. Jag har till punkt och pricka följt de anvisningar som ges i annonsen. Eftersom jag (1) var upptagen i fjolårets röstlängd och (2) hade utvandrat före den 1 juli 1994 blev jag genom annonsen direkt uppmanad att inte inlämna en särskild ansökan. När så inget röstkort kom och jag inlämnade en ansökan avslogs den såsom för sent inkommen.

Jag anhåller att JO prövar såväl frågan om hur långt i avvikelse från lagen som den centrala valmyndigheten kan gå i populariserande syfte som frågan om vilka skyldigheter en myndighet som uppenbarligen givit missvisande information har att korrigera effekterna av sitt eget handlande.

2 Utredning

1996/97:JO1

2.1 Utredningsåtgärder

Med anledning av Fredrik Hellströms anmälan (nr 1) infödrades genom remiss yttrande från Riksskatteverket.

Remissvaret överlämnades för kännedom och eventuellt yttrande till Fredrik Hellström, Ylva Nilsson och Bernt Svensson (anmälarna 1–3).

Ylva Svensson inkom med yttrande.

Daniel Tarschys anmälan (nr 4) remitterades till Riksskatteverket för yttrande.

Daniel Tarschys yttrade sig över remissvaret.

2.2 Riksskatteverkets yttranden

I yttrandet över anmälan 1 anförde Riksskatteverket följande.

Enligt 3 kap. 2 § regeringsformen har alla svenska medborgare bosatta i Sverige rösträtt vid riksdagsval. I 4 kap. 2 § vallagen finns reglerna för svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige. Rösträtt tillkommer alla som senast på valdagen har fyllt 18 år. Frågan om rösträtt föreligger avgörs på grundval av röstlängder som upprättas senast den 15 juli varje år.

I allmän röstlängd tas alla svenskar upp som den 1 juli enligt skattemyndighetens personband är folkbokförda i landet. I särskild röstlängd tas under vissa förutsättningar svenska medborgare upp, som inte är folkbokförda här den 1 juli. Förutsättningarna för att tas upp är bl.a. en skriftlig ansökan, som skall ha kommit in till RSV senast den 1 juli. Samtliga förutsättningar framgår av den blankett för ansökan som RSV tillhandahåller. Blanketten bifogas.

Enligt 4 kap. 13 § vallagen stadgas för övrigt att ansökan som görs för sent inte tas upp till prövning.

Justitiekanslern (JK) har i ett ärende 1994-09-19, som rörde ifrågasatt bristfällig information från RSV och skattemyndigheterna till utlands-svenskar om registrering i särskild röstlängd m.m., redogjort för hur sådan information lämnas. JK har därefter uttalat att RSV får anses ha gjort vad som kan begäras av myndigheten i fråga om information för utvandrare. JK:s beslut bifogas.

RSVs folkbokföringsenhet lämnar information i bl.a. utvandringsärenden till skattemyndigheterna i en särskild handbok, i meddelanden och särskilda skrivelser. Tre sådana informationsinsatser bifogas.

JK har också i likhet med vad Justitieombudsmannen (JO) sagt tidigare i ett motsvarande ärende inte kunnat bortse från att de röstberättigade själva bort visa viss aktivitet i frågan.

Den plan för valinformationen, som upprättats av RSV 1994-04-22 bifogas, liksom datum för tidningsannonserna riktade speciellt till utlands-svenskarna.

Enligt 1 § lagen om folkomröstning om EU-medlemskap (SFS 1994:1064) gäller folkomröstningslagen (SFS 1979:369) för omröstningen den 13 november. I 5 § folkomröstningslagen stadgas att rösträtt tillkommer dem som är röstberättigade vid val till riksdagen. Frågan om rösträtt föreligger avgörs på grundval av de allmänna och särskilda röstlängder som upprättats före omröstningen. Det innebär med andra ord att den som inte fanns med i

röstlängden vid riksdagsvalet i september i år inte heller har någon rösträtt nu vid folkomröstningen.

1996/97:JO1

I yttrandet över anmälan 4 anförde Riksskatteverket följande.

Vallagens (1972:620) bestämmelser om utlandssvenskarnas rösträtt finns i 4 kap. 11–20 §§. Där sägs bl.a. att svenska medborgare som är bosatta i utlandet kan efter ansökan bli upptagna i särskild röstlängd. Vidare sägs att en person ska anses bosatt utom riket om han enligt skattemyndighetens personband inte är folkbokförd i Sverige.

I allmän röstlängd tas upp svenska medborgare som den 1 juli enligt skattemyndighetens personband är folkbokförda i Sverige. Ansökan från en utlandssvensk om att bli upptagen i särskild röstlängd görs skriftligen hos RSV senast den 1 juli.

Inför 1994 års val ansökte Daniel Tarschys om att bli upptagen i särskild röstlängd. Ansökan kom in till RSV den 24 juni. Eftersom Tarschys var folkbokförd den 1 juli enligt skattemyndighetens personband (utvandringen registrerades i folkbokföringen av lokala skattekontoret i Lidingö den 11 juli), har RSV den 15 juli 1994 fattat beslut om att inte ta upp honom i den särskilda röstlängden. Beslutet delgavs honom på blankett RSV 7312 K (bilaga 1).

Daniel Tarschys överklagade RSV:s beslut. I ett nytt beslut den 25 augusti meddelade RSV att någon ändring inte kommer att göras i röstlängderna (bilaga 2).

Inför 1995 års val till Europaparlamentet har RSV bl.a. i tidningen "SVENSK I VÄRLDEN" infört en annons om utlandssvenskarnas rösträtt. I annonsen sägs bl.a. att en person som utvandrat efter den 1 juli 1994 och som vill delta i valet till Europaparlamentet, måste lämna in en ansökan till RSV senast den 3 juli. Daniel Tarschys ansökan inkom till RSV den 16 augusti.

Daniel Tarschys har i juli och augusti 1994 informerats om att han var folkbokförd i Sverige den 1 juli och därför blivit upptagen i allmän röstlängd. Det torde därför – enligt RSV:s mening – inte råda någon tveksamhet om att han senast den 3 juli 1995 skulle ha lämnat in en ansökan till RSV om att bli upptagen i särskild röstlängd.

Slutligen kan nämnas att RSV beslutade att inte ta upp till prövning den ansökan som kom in från Daniel Tarschys den 16 augusti 1995. Detta beslut överklagades av Tarschys, men regeringen fann den 14 september 1995 (Ju95/3370) att överklagandet inte kunde bifallas.

Det av Riksskatteverket såsom bilaga 1 åberopade blankettbeslutet den 15 juli 1994 innehöll följande.

Du har ansökt hos Riksskatteverket (RSV) om att bli upptagen i särskild röstlängd.

Enligt skattemyndighetens personregister var Du folkbokförd i Sverige den 1 juli 1994. Du har därför blivit upptagen i allmän röstlängd.

RSV har beslutat att inte bifalla Din ansökan om att bli upptagen i särskild röstlängd.

Om Du anser att Du oriktigt uteslutits ur särskild röstlängd kan Du begära att röstlängden rättas.

En sådan begäran skall göras skriftligen och ha kommit in till Riksskatteverket, Valenheten, S-171 94 Solna senast den 25 augusti. I skrivelsen skall

Du tala om varför röstlängden bör rättas samt ange Ditt namn, personnummer och Din adress.

1996/97:JO1

Din möjlighet att rösta i utlandet påverkas inte av att Du är upptagen i allmän röstlängd. Upplysningar om var och när man kan rösta i utlandet lämnas av svenska ambassader och konsulat. Röstkort utfärdas av skattemyndigheten och sänds till den adress som finns i personregistret. Vid röstning hos en svensk utlandsmyndighet behövs inte röstkortet – det går lika bra om man har med sig passet eller någon annan giltig identitetshandling.

Det av Riksskatteverket såsom bilaga 2 åberopade beslutet den 25 augusti 1994 innehöll följande.

Prövning av anmärkning mot särskild röstlängd

Enligt 4 kap. 11 § vallagen skall svensk medborgare anses bosatt utom landet, om han enligt skattemyndighetens personband inte är folkbokförd i Sverige.

Röstlängderna upprättas efter förhållandena den 1 juli.

Enligt skattemyndighetens personband var du folkbokförd i Sverige den 1 juli och har således blivit upptagen i allmän röstlängd.

Riksskatteverket gör ingen ändring i röstlängderna.

Röstkort bifogas. Var du kan rösta, framgår av bifogad broschyr.

Detta beslut får överklagas endast i samband med överklagande av det val vid vilket beslutet har gällt. Skrivelsen med överklagandet ställs till Valprövningsnämnden och inges till Riksskatteverket inom tio dagar efter det att valresultatet kungjorts.

2.3 Genmälen av anmälarna

Ylva Nilsson anförde *beträffande informationen till utlandssvenskar inför 1994 års val och folkomröstning* följande.

Jag har med intresse läst den samling dokument som Riksskatteverkets valenhet hänvisar till för att visa att den har fullgjort sin plikt att informera utlandsbosatta svenskar om förfarandet för att kunna delta i val 1994.

Först vill jag konstatera att om valenheten verkligen hade sänt ut den omtalade informationsbroschyr med flyttbetyget så hade varken jag, Peter Carlsson i Köpenhamn (som uppenbart klagat till Justitiekanslern i samma ärende) eller många andra svenskar haft något problem med att få utnyttja vår rösträtt.

Ett tecken på att det uppenbarligen slarvas med att lägga med broschyren, är att klagomålen från utlandsbosatta svenskar tydligen anländer i stor mängd vid varje riksdagsval. Valenheten kan säkert själv bekräfta denna mängd av klagomål. De svenska ambassadörerna runt om i världen kan likaså bekräfta att de gång på gång tvingas avvisa ovetande svenskar som tror att de skall kunna rösta enbart med sitt svenska pass. Slutligen har Föreningen Svenskar i Världen tydligen drivit denna fråga i många år utan att få något gehör hos de svenska myndigheterna.

En statistisk uppgift visar på samma sak: Det finns mellan 200 000 och 250 000 svenskar bosatta i utlandet (uppskattningen gjord av SCB och Föreningen Svenskar i Världen). Av dessa lyckades drygt 21 000 anmäla sig i tid till årets riksdagsval och folkomröstning. Valenhetens informationsbroschyr når uppenbarligen inte ut till sin målgrupp.

Statistiken antyder att övrig information inte heller når målgruppen och det är inte förvånande om man går igenom vad valenheten gör, enligt egna uppgifter i sitt remissvar, för att nå oss utlandsbosatta. Annonser har placerats i Sverige Nytt, Svensk i Världen, Nordstjernen. Dessutom har Sveriges Radios utlandsprogram gått ut med informationen. Personligen har jag aldrig hört talas om någon av ovanstående tidningar och vet inte var de finns att tillgå. Jag har heller aldrig hört Sveriges Radios utlandssändningar. Däremot hör jag dagligen på Dagens Eko och läser svenska dagstidningar.

Här tror jag att problemet ligger. Valenheten tycks ha en bild av utlandssvenskar som inte stämmer och dess information missar därför år efter år sitt mål. Svenskar i Europa är den absolut övervägande delen av utlandsbosatta svenskar och vi kan alla höra den vanliga radions utsändningar varför utsändningar på engelska är ointressanta för oss. De flesta utlandsbosatta svenskar arbetar utomlands ett antal år och läser därför svenska dagstidningar, hör svensk radio och vistas ofta i Sverige. Vi kan knappast nås genom Nordstjernen.

Alla vi som inte fick broschyren hade, att döma av valenhetens svar till er, en enda rimlig chans att inte gå miste om vår rösträtt: Att ha sett annonsen i någon av fyra dagstidningar den 19 juni. Av ovanstående statistik att döma var det en hel del av oss som inte gjorde det. Jag kan inte betrakta denna enda annons som tillräcklig information och vidhåller därför att Riksskatteverkets valenhet inte har gjort vad den borde. Vad anbelangar Justitiekanslerns kommentar, hämtad från JOs uttalande 1985 (informationsproblemet är uppenbarligen inte nytt men svenska myndigheter har ändå inte ansett att det kan bero på bristande rutiner) om att "man måste kunna fordra en viss aktivitet från de röstberättigade utlandssvenskarnas sida" så är uttalandet helt irrelevant eftersom klagomålen inte gäller att det krävs "en viss aktivitet" från utlandssvenskars sida. Tvärtom har både Peter Carlsson i Köpenhamn, jag och andra företagit oss en "viss aktivitet" i och med att vi från våra respektive gästländer har sökt direkt kontakt med de svenska ansvariga myndigheterna mellan två och tre månader före valtillfället för att få besked om hur vi kan få våra röstkort.

Vad vi har klagat över är inte kravet på aktivitet, vårt klagomål handlar om att vi inte fått information så att vi förstått att i rätt tid företa denna aktivitet. Vi har samtliga inbillat oss att vi skulle vara ute i god tid med två, tre månaders försprång – därför att vi missat den viktiga informationen – när det i själva verket krävdes 4,5 månader för att kunna delta i den svenska folkomröstningen.

Jag instämmer därför helt och fullt i Peter Carlssons klagomål att informationen från de svenska myndigheterna är otillräcklig och vill dessutom understryka att de har känt till att informationen är otillräcklig utan att vidta några åtgärder.

Daniel Tarschys anförde beträffande *annonsen inför 1995 års val till Europaparlamentet* följande:

RSV lägger ner stor möda på att bevisa att jag borde ha varit medveten om att jag 1994 var uppförd i allmän och inte i särskild röstlängd.

Detta resonemang, ehuru korrekt, skjuter helt vid sidan om måltavlan. I den påtalade annonsen görs ingen distinktion mellan allmän och särskild röstlängd. Begreppen nämns över huvud tagit inte. Det klagas än mindre att allmän röstlängd upprättas för hela valperioden. Däremot står det enkelt och tydligt att om man hade rösträtt vid fjolårets val finns man med i röstlängden även inför EU-valet, såvida man inte har utvandrat efter den 1 juli 1994.

Faktum kvarstår att RSV använder sig av en teknisk term (utvandring) som inte återfinns i den lag som verket har att tillämpa och informera om, nämligen vallagen. Folkbokföringslagen är å andra sidan helt tydlig. Enligt denna upphör folkbokföring i riket den dag då man faktiskt flyttar ut (förutsatt att anmälan inges i tid), inte den dag som anmälan registreras eller registreringen överförs till personbandet. Min anmälan ingavs före utflyttningen och registrerades genast. Vad som inträffade några veckor senare, vilket RSV nu utrett, är att registreringen överfördes till personbandet, en intern datateknisk process som den enskilde självfallet inte är medveten om när den inträffar och inte har anledning att tillmäta någon betydelse.

Jag vidhåller alltså att RSV har gjort sig skyldigt till missvisande information. De förvaltningsrättsliga principfrågor som jag reser i min anmälan kvarstår.

Till komplettering av tidigare insända handlingar översände Daniel Tarschys sedan en kopia av ett till honom ställt beslut den 11 juli 1994 av Skattemyndigheten i Stockholms län, Lokala skattekontoret i Lidingö, som innehöll följande: I enlighet med Er anmälan beslutar Skattemyndigheten att avregistrera Er till Frankrike 1994-06-20.

3 Bedömning

3.1 Den allmänna valinformationen till utlandssvenskar

Den officiella valinformationen har sedan gammalt ansetts vara ett viktigt inslag i valförberedelserna. Så innehöll lagen (1920: 796) om val till riksdagen och kommunala vallagen (1930:253) särskilda föreskrifter om vals kungörande. För val till riksdagens andra kammare gällde (56 §) att Konungens befallningshavande (dvs. länsstyrelsen) skulle utfärda kungörelse om valet med uppgift om antalet mandat att besätta, dag och tider för valet, vallokaler för varje valdistrikt, anmälda kandidatlistor ävensom en erinran om rätt för väljare att i vissa fall utöva rösträtt inom riket på postanstalt samt utom riket hos svensk utlandsmyndighet. Kungörelsen skulle uppläsa i kyrkorna och införas i ortstidningar.

Efter införandet – genom 1969 års partiella författningsreform – av enkammarriksdagen, det riksproportionella valsystemet och gemensamma riksdags- och kommunalval utfärdades en ny vallag (1972:620). I det sammanhanget omprövades och avskaffades den särskilda valkungörelsen. I proposition 1972:105 anförde justitieministern (s. 99) följande.

Enligt gällande vallagstiftning åligger det länsstyrelsen att viss tid före val utfärda kungörelse om detta. Vallagarna ger detaljerade föreskrifter om kungörelsens innehåll. Förrättas flera val samtidigt, utfärdas gemensam kungörelse om dem.

VTU (= *Valtekniska utredningen*) har föreslagit att kungörelseförfarandet i sin nuvarande form skall slopas och att väljarna skall informeras om valen på annat och enligt VTU:s mening mera ändamålsenligt sätt. Förslaget har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen. Det har emellertid från något håll framhållits att kungörelsen är en väsentlig och officiell del av valinformationen.

För egen del finner jag det vara självklart att väljarna och de politiska partierna på ett meningsfullt och slagkraftigt sätt skall informeras angående

förestående val. Den betydelse som valkungörelsen har i det sammanhanget torde utan överdrift kunna betecknas som obetydlig. För det angivna ändamålet står andra och effektivare informationskanaler till buds. Jag kan därför ansluta mig till VTU:s förslag i denna del. Några kungörelsebestämmelser bör därför inte tas in i vallagsförslaget. I stället bör tas upp en allmänt hållen erinran om att centrala valmyndigheten på lämpligt sätt bör informera väljarna och andra om valen och de regler som gäller för dem. Givetvis föranleder, som har framhållits i något remissvar, ett extra val – t.ex. ett omval i enstaka län eller kommun – att särskild information får lämnas om detta.

I 7 kap. vallagen – som bär rubriken "Röstkort m.m." – upptas under 4 § den ifrågasatt allmänna bestämmelsen: "Centrala valmyndigheten bör på lämpligt sätt sprida kännedom bland allmänheten om tid och sätt för röstning och om de bestämmelser i övrigt som gäller för valet."

Vad beträffar folkomröstningar saknar folkomröstningslagen (1979:369) en motsvarande föreskrift eller en hänvisning till vallagens bestämmelse.

Enligt 16 § gamla riksdagsordningen av 1866 tillkom rösträtt vid andrakammarval i princip varje svensk medborgare som uppfyllde ålderskravet. Regeln modifierades dock av en hänvisning till röstlängden som i praktiken innebar att svenskar som inte var bosatta i Sverige och enligt reglerna inte var registrerade i den svenska folkbokföringen var utestängda från rösträtt. Efter många års utredande i olika omgångar genomfördes inför 1968 års andrakammarval en reform som innebar att utlandssvenskar efter ansökningsförfarande kunde bli upptagna i särskild röstlängd och få praktisk möjlighet att utöva rösträtt. Dock var reformen förknippad med en tidsgräns av innebörd att väljaren skulle ha varit kyrkobokförd i riket någon gång under de fem kalenderår som närmast föregått det år då röstlängden upprättades. Genom lagändring inför 1976 års val utsträcktes kvalifikations-tiden till sju år. Vid ytterligare en lagändring inför 1979 års val slopades tidsgränsen. Enligt nu gällande ordning har alltså den utlandssvensk som någon gång varit folkbokförd i riket (och i övrigt uppfyller villkoren för rösträtt) rätt och möjlighet – efter särskilt ansökningsförfarande – att delta i riksdagsval och i folkomröstningar.

Dessa förändringar och befolkningens ökade geografiska rörlighet har naturligtvis medfört att valinformationen till utlandssvenskar måste tillmätas ökad betydelse.

Det kan enligt min mening också ifrågasättas om det är helt realistiskt att räkna med att utomlands bosatta väljare i erforderlig utsträckning av egen drift skall ta reda på de ganska speciella regler rörande upptagande i särskild röstlängd som utgår från ett ansökningsförfarande som grund för rösträttens utövande. Någon form av information måste uppenbarligen till för att systemet skall fungera tillfredsställande. På grund av de klagomål som tidigare och nu förevarit kan ifrågasättas om inte den information som förutsätts utgå enligt gällande ordning – och som beskrivits av Riksskatteverket – av någon anledning uteblivit i ett antal fall.

Mot denna bakgrund har jag funnit att klagomålen angående den allmänna valinformationen till utlandssvenskar måste tas på allvar. Jag vill därför uppmana Riksskatteverket att för framtiden se över rutinerna. Kanske kan det finnas möjligheter att med utnyttjande av den moderna informationstekniken

åstadkomma effektiviseringar. Med tanke på pågående och kommande utredningar m.m. på valområdet överlämnas ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

3.2 Annonser inför 1995 års val till Europaparlamentet

Jag kan i allt väsentligt instämma i de kritiska synpunkter som framförts av Daniel Tarschys. Genom den komprimering och språkliga förenkling som gjorts i meddelandet, varvid man avlägsnat sig från lagstiftningens terminologi, har texten i vissa lägen – såsom i det här aktuella fallet – kommit att bli missvisande. Det kan väl förmodas att detta i praktiken inte inträffat i särskilt många fall. Jag kan dock inte undgå att kritisera Riksskatteverket för annonsens utformning.

3.3 Röstlängdsärendet angående Daniel Tarschys

I sin anmälan har Daniel Tarschys begärt granskning av handläggningen av hans röstlängdsärende och därvid särskilt framhållit att Riksskatteverket inte vidtagit någon åtgärd för att undanröja effekterna av den missvisande information som lämnats från verkets sida. Som nyss sagts har jag funnit hans klagomål angående missvisande information grundade.

En sådan granskning som Daniel Tarschys begärt måste ske dels mot bakgrund av hur röstlängdsförfarandet som sådant är utformat enligt vallagen, dels med hänsyn till vilka korrigeringsmedel som över huvud står till buds inom förvaltningsrättens ram. Därvid kommer det numera i förvaltningslagen (se 26–28 §§) reglerade själv rättelseinstitutet i beaktande (jfr RÅ 1992 ref. 64). Det kan här inskjutas att enligt en undantagsregel i 15 kap. 4 § fjärde stycket vallagen angående valbesvär gäller att bestämmelserna i 27 och 28 §§ förvaltningslagen om omprövning av beslut inte skall tillämpas i fråga om beslut om fastställande av utgången av val och förrättningar för utseende av efterträdare.

I berörda hänseenden är det anledning att citera förarbetena till ändringar i vallagstiftningen inför 1994 års val, då en viss reformering skedde av röstlängdsförfarandet. I proposition 1993/94:21 anförde regeringen (specialmotiveringen s. 68–71) följande.

Den avgörande tidpunkten när det gäller vem som skall tas upp i den allmänna röstlängden och till vilket valdistrikt en person skall hänföras, flyttas fram från den 1 juni till den 1 juli. Samma tidpunkt skall gälla i fråga om den särskilda röstlängden, se 12 §. Det är således de uppgifter som hänför sig till tiden före den 1 juli som skall ligga till grund för längden.

Röstlängden skall vara upprättad senast den 15 juli. Som vi anmärkt under 1 och 2 §§ bör t.ex. beslut om svenskt medborgarskap som fattats före den 1 juli men också uppgifter om flyttningar hinna registreras i folkbokföringen innan röstlängden upprättas.

I andra stycket (*av 4 §*) sägs uttryckligen att omständigheter som inträffat efter den 1 juli inte får ligga till grund för rättelse. Med omständighet menas här t.ex. ett beslut om svenskt medborgarskap eller en anmälan om flyttning. Om beslutet fattats efter den 1 juli eller om anmälan kommit in till skattemyndigheten efter denna tidpunkt kan detta inte ligga till grund för någon rättelse.

Det är skattemyndigheten som både fattar och för in beslut om rättelser. Fram till den 1 september då röstlängden börjar gälla skall samtliga ärenden om rättelse ha behandlats och förts in i röstlängden. Kommer en begäran om rättelse in för sent skall den inte tas upp till prövning. Detta framgår redan av att det finns en viss tid utsatt för när begäran om rättelse skall ske. Det finns därför inte anledning att särskilt ange detta i bestämmelsen.

Rättelse av uppgifter i den allmänna röstlängden kan emellertid inte bara ske med stöd av vallagen utan också med stöd av reglerna om rättelse i förvaltningslagen (1986:223). Denna lag gäller också för skattemyndigheten i dess myndighetsutövning. I förvaltningslagen 26 § sägs att ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknofel eller liknande förbiseende, får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet.

Att en begäran om rättelse skall göras skriftligen innebär därför inte att myndigheten kan underlåta att, på eget initiativ, rätta uppgifter i röstlängden med stöd av reglerna i förvaltningslagen. Om ett fel som innebär en uppenbar oriktighet påtalas muntligen under tiden den 16 juli–25 augusti skall myndigheten ta upp frågan om rättelse av uppgiften med stöd av förvaltningslagen. Detta gäller också om ett sådant fel påtalas efter den 25 augusti. Även om ett fel påtalas efter den 1 september då röstlängden skall börja gälla skall längden rättas om det är fråga om uppenbara oriktigheter. Att röstlängden börjat gälla hindrar således inte att man rättar längden enligt förvaltningslagens regler om rättelse.

I sammanhanget kan i övrigt framhållas att förvaltningslagen även innehåller bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet som bl.a. innebär att myndigheterna har en viss vägledningsplikt (4 §).

Av utredningen i ärendet framgår följande. Skattemyndigheten meddelade den 11 juli 1994 beslut, varigenom Daniel Tarschys avregistrerades som utflyttad till Frankrike den 20 juni 1994. Enligt de tilltänkta rutinerna skulle den i tid anmälda utflyttningen i normalfallet ha beaktats vid röstlängdernas upprättande. Så skedde dock inte i detta fall. Riksskatteverket har i sitt yttrande bekräftat att utvandringen registrerades i folkbokföringen den 11 juli men inte närmare gått in på anledningen till att utflyttningen inte automatiskt blev beaktad vid röstlängdernas upprättande. Emellertid finner jag inte anledning att uppehålla mig vidare vid den frågan. Avvikelser av detta slag är förutsatta i vallagen. Det är rättelseinstitutets uppgift att i slutfasen komplettera röstlängdsförfarandet.

Det står helt klart att Riksskatteverket med anledning av Daniel Tarschys hänvändelse skulle ha rättat röstlängderna. Beslutet den 25 augusti 1994 var således oriktigt. Detta förtjänar i och för sig kritik. Mera anmärkningsvärt finner jag att Riksskatteverket inte heller nu i efterhand, vid besvarandet av JO-remissen, lämnat någon som helst förklaring i saken. Oberoende av om fråga var om ett enstaka misstag eller om ett systematiskt fel har princip-

frågan om den rätta handläggningsordningen betydelse för framtiden och kan därför inte förbigås.

När det gäller den år 1995 – för sent ingivna – ansökan om upptagande i särskild röstlängd anser jag att det var riktigt att avvisa denna inom ramen för rättelseförfarandet. Däremot vill jag – mot bakgrund av det förut anförda – inte hålla för uteslutet att det varit möjligt för Riksskatteverket att med stöd av själv rättelseinstitutet återuppliva 1994 års ansökan, såsom anmälaren varit inne på. Rättsläget är här mera oklart. För egen del skulle jag dock gärna förorda en sådan lösning. I vart fall anser jag att myndigheten bort ha övervägt frågan.

Jag förutsätter att verket med anledning av detta ärende – och inte minst mot bakgrund av de citerade lagmotiven – ägnar hithörande frågor uppmärksamhet i framtiden.

3.4 Avslutning

Jag har i detta beslut behandlat fyra anmälningar som på olika sätt berört den allmänna valinformationen till utlandssvenskar i samband med

- 1994 års riksdagsval
- 1994 års folkomröstning om EU-medlemskap
- 1995 års val till Europaparlamentet.

Anmälarnas klagomål har sammanfattningsvis gått ut på att informationen till utomlands bosatta svenskar angående det särskilda ansökningsförfarande, som gäller för dem som faller ur det allmänna automatiska röstlängdsförfarandet, varit behäftad med brister enligt de rutiner som finns samt allmänt otillräcklig.

I ett fall (rörande en tidningsannons inför valet till Europaparlamentet) har klagats på att det förekommit direkt missvisande information.

Vid min bedömning har jag funnit att klagomålen angående den allmänna valinformationen måste tas på allvar. Jag har uppmanat Riksskatteverket att för framtiden se över sina rutiner. Med tanke på pågående och kommande utredningar m.m. på valområdet har jag också beslutat överlämna ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet för kännedom.

Beträffande annonsen inför valet till Europaparlamentet har jag funnit skäl till kritik mot Riksskatteverket för annonsens utformning.

I ett fall (som rörde den nyss nämnda annonsen) riktades klagomål även mot handläggningen av anmälarens eget röstlängdsärende. Anmälaren efterlyste större aktivitet från myndighetens sida när det gällde att undanröja effekterna av förekommet myndighetsfel.

Jag har funnit att fel förekommit vid handläggningen av röstlängdsärendet och att Riksskatteverket underlåtit att beakta möjligheterna att självmant vidta rättelseåtgärder vilket gällande lagstiftning ger utrymme för och förutsätter i förekommande fall. Jag har förutsatt att verket ägnar hithörande frågor uppmärksamhet i framtiden.

Med detta är ärendet slutbehandlat.

Fråga om hur en länsstyrelse bör förfara när den som genom ett preliminärt beslut beviljats regionalpolitiskt stöd meddelar att han inte har för avsikt att utnyttja det beviljade stödet

(Dnr 3272-1995)

Vid inspektion av Länsstyrelsen i Gävleborgs län den 27–29 september 1995 uppmärksammades vid enheten för regionalekonomi och näringsliv ett ärende där följande hade inträffat. Den enskilde hade preliminärt beviljats ett avskrivningslån enligt förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service. Sedan han per telefon meddelat att han inte hade för avsikt att utnyttja det beviljade stödet beslutade länsstyrelsen att avskriva ärendet.

I det den 6 november 1995 justerade protokoll som fördes vid inspektionen av enheten anförde *JO Wahlström* såvitt avsåg beslutet att avskriva ärendet följande.

När en myndighet har fattat ett för enskild gynnande beslut kan myndigheten inte utan vidare själv ändra sitt beslut och återkalla den beslutade förmånen. Från denna princip gäller tre undantag: att beslutet försetts med återkallelseförbehåll, att tvingande säkerhetsskäl påfordrar en omedelbar återkallelse eller att den enskilde genom att lämna felaktiga uppgifter eller genom att förtiga relevanta fakta vilselett myndigheten så att ett oriktigt gynnande beslut fattats (se Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, avsnitt 3.3.10). Ett återkallelseförbehåll kan intas i själva beslutet, men ofta finns allmänna regler om återkallelse i den författning enligt vilken beslutet meddelas.

Av 52–53 §§ förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service framgår att en inte avskriven del av ett avskrivningslån kan krävas åter vid förhållanden som anges i en särskild uppräkningslista.

Den i ärendet aktuella situationen – att den sökande beviljats stöd, men innan någon utbetalning skett förklarar sig inte vilja utnyttja det – återfinns *inte* i den särskilda uppräkningslistan. Enligt vad som upplysts av Ingalill Raela innefattar inte uppdelningen av ärendet – i en *preliminär* del om den principiella rätten till stöd upp till en viss nivå och en *slutlig* del när investeringen gjorts och de faktiska kostnaderna för investeringen kan bestämmas – något som kan uppfattas som ett återkallelseförbehåll såvitt avser det preliminära beslutet. Någon grund att *återkalla* det preliminära beslutet varigenom stöd beviljats synes därför inte ha förelegat. Länsstyrelsen har inte heller återkallat det fattade beslutet utan, med motiveringen att sökanden meddelat att han inte har för avsikt att utnyttja det beviljade stödet, avskrivit ärendet. Genom denna utformning av beslutet framstår det emellertid som oklart om det preliminära stödbeslutet alltjämt är gällande eller inte. Rättsläget framstår som osäkert för sökanden som inte får klart för sig om han kan åberopa sig på det preliminära stödbeslutet om han åter ändrar sig i investeringsfrågan. För länsstyrelsen får det anses osäkert om de

genom det preliminära beslutet reserverade medlen kan användas för att ge stöd till annan sökande.

1996/97:JO1

Länsstyrelsen har i det aktuella ärendet fattat ett avskrivningsbeslut, dvs. avslutat ärendet utan slutlig sakprövning. Enligt min mening hade det varit att föredra att länsstyrelsen avslutat ärendet genom ett beslut i sak. När sökanden på ett otvetydigt sätt – helst skriftligen – meddelat att han inte längre har för avsikt att genomföra den investering det preliminära stödbeslutet avser, kunde länsstyrelsen i ett slutligt beslut exempelvis ha konstaterat att någon investering inte genomförts, varför de faktiska kostnaderna för investeringen fastställs till noll kr. Därigenom torde de genom det preliminära beslutet bundna stödmedlen frigöras för annan användning. Ett sådant beslut skulle också för den sökande göra det helt klart att han därefter inte kan åberopa sig på det preliminära beslutet.

Kritik mot Utlänningsnämnden för det sätt på vilket ett beslut expedierats

(Dnr 2375-1995)

I ett beslut den 7 december 1995 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

Hans Bredberg har begärt att JO skall utreda och bedöma lämpligheten av Utlänningsnämndens expediering av sitt beslut den 6 juni 1995 i ärende UN 9405-0260. Han har anført bl.a. följande.

Utlänningsnämnden beslutade den 6 juni 1995 att avslå ett överklagande av avvisningsbeslut angående M.A.S. Beslutet expedierades samma dag på så sätt att telefax skickades till polismyndigheten för verkställighet av det förvarsbeslut som hade fattats av nämnden. Expedieringen till klaganden och hans ombud (*Hans Bredberg, JO:s anm*) skedde per brev, varför beslutet kom fram först två dagar efter det att polismyndigheten fått del av beslutet. Utlänningsnämndens tillvägagångssätt vid expedieringen av beslutet måste anses som lagstridigt och klandervärt. Expedieringen måste ske på samma sätt och vid samma tidpunkt till alla som är berörda.

Utredning

Utlänningsnämndens akt i ärendet lånades in och granskades. Nämnden anmodades därefter att komma in med yttrande över anmälan. I remissvaret anförde nämnden genom generaldirektören Johan Fischerström följande.

I beslutet i det ärende vars expediering begärts granskad av Justitieombudsmannen har nämnden den 6 juni 1995 avslagit S:s överklagandeärende samt beslutat att S. skall tas i förvar. S. har därefter tagits i förvar av polismyndigheten i Stockholm, Västerort, samt överklagat beslutet om förvar. Nämnden har efter omprövning inte funnit skäl att ändra beslutet och den 8 juni 1995 överlämnat överklagandet jämlikt 25 § förvaltningslagen (1986:223) till Länsrätten i Stockholms län. Enligt uppgift från polismyndigheten i Stockholm, Norrort, verkställdes avvisningsbeslutet den 11 juni 1995 till Bangladesh. I beslutet av den 19 juni 1995 avskrev Länsrätten i Stockholms län målet från vidare handläggning och avslog hemställan om prövning efter att beslutet upphört att gälla.

Nämndens beslut av den 6 juni 1995 översändes den 7 juni 1995 per telefax till polismyndigheten i Stockholms län, Västerort. Samma dag expedierades också beslutet till S. och advokat Bredberg per post.

Bredberg har i skrivelse den 9 juni 1995 begärt att Justitieombudsmannen "utreda och bedömer lämpligheten av Utlänningsnämndens expediering av beslut 1995-06-06". Bredberg gör i sin anmälan gällande att nämndens förfaringsätt inte är tillåtet och att expediering av beslut "måste ske på samma sätt till den det rör som till den verkställande myndigheten".

När det gäller expediering av beslut i allmänhet som angår enskilda anför Bertil Wennergren (Handläggning, sjuttonde uppl., s. 177) följande:

Beträffande beslut som angår enskilda, möter frågan om och på vad sätt de skall *underrättas om beslutet*. Det kan tyckas vara en naturlig åtgärd att ett beslut som innebär ett svar på en framställning från en enskild eller eljest angår honom bringas till hans kännedom genom någon sorts skriftligt meddelande, men så har man inte alltid sett på saken i svensk förvaltning. Det har istället ansetts ankomma på den enskilde att själv ta initiativet och beställa en handling som återger beslutet. En av anledningarna härtill var, att sådan handling tidigare normalt var belagd med avgift, och därför inte borde påtvingas part i andra fall än då han enligt bestämmelserna var skyldiga att lösa den.

Enligt 21 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) skall en sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver emellertid inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt. Enligt 21 § tredje stycket förvaltningslagen bestämmer myndigheten om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Dock gäller att underrättelsen alltid skall ske skriftligt om parten begär det.

Av första stycket första meningen i 21 § förvaltningslagen framgår att parten skall underrättas om beslutet. I 7 § förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet m.m. (1980:900) slås vidare fast att en myndighet som regel självmant skall översända expeditioner med posten. Huvudregel är således att parten skall underrättas om ett beslut genom att det sänds till honom med posten.

Underrättelseplikten enligt 21 § förvaltningslagen omfattar endast beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Innebär ett beslut emellertid ett förbud eller åläggande för parten att fullgöra något ligger det dock i sakens natur att han bör underrättas om beslutet även om det inte är slutligt. Bestämmelserna i 21 § innefattar också ett krav på personlig underrättelse till parten.

I första meningen i tredje stycket 21 § förvaltningslagen anges att det är myndigheten som bestämmer hur parten skall underrättas om beslutet, dvs. formen för underrättelsen. Vill parten ha en skriftlig underrättelse skall han dock få det. I övrigt bestämmer myndigheten hur underrättelsen skall ske.

I förevarande fall har S. underrättats om beslutet genom polismyndighetens försorg och genom vanligt brev. Såvitt nämnden kan finna har bestämmelsen i 21 § förvaltningslagen därvid följts. Något hinder mot att underrättelse sker på olika sätt finns såvitt framgår inte. Någon olägenhet värd att i sammanhanget beakta drabbas inte parten av.

Hans Bredberg kommenterade remissvaret.

Bedömning

Av 21 § förvaltningslagen framgår *hur* underrättelse om myndighets slutliga beslut skall ske. Däremot reglerar förvaltningslagen inte *när* det skall ske. Bestämmelser härom återfinns i stället i förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m. Förordningen stadgar i 1 § bl.a. att den innehåller föreskrifter om skyldighet för domstolar och andra statliga myndigheter att enligt 2–6 §§ i mål och ärenden tillhandahålla beslut och andra handlingar. Enligt 3 § nämnda förordning skall hos en annan myndighet än

domstol ett beslut hållas tillgängligt, när beslutet utges efter anslag, den dag som bestämts genom anslaget, när beslutet avkunnas muntligen, inom en vecka från dagen för avkunnandet, samt i andra fall, så snart som möjligt. Av 7 § framgår att när beslut eller andra handlingar skall lämnas ut, bör de sändas med posten, om inte något annat har begärts eller är särskilt föreskrivet. Handlingar får enligt samma paragraf även sändas med telefax om det är lämpligt. Av 6 kap. 5 § andra stycket utlänningsförordningen (1989:547) framgår bl.a. att beslut om avvísning som har meddelats av Utlänningsnämnden skall så snart som möjligt sändas till polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas.

I det aktuella fallet har Utlänningsnämnden genom att expediera sitt beslut på det sätt som skett åstadkommit att parten dvs. utlänningen/ombudet i fråga fått del av beslutet två dagar senare än polismyndigheten, som inte intar partsställning i ärendet. Förfaringsättet inger onekligen betänkligheter. Det torde sålunda knappast kunna hävdas att beslutet tillhandahållits utlänningen/ombudet "så snart som möjligt". Såvitt är mig bekant hade Hans Bredberg vid det aktuella tillfället tillgång till telefax. Enligt min mening borde därför beslutet ha sänts med telefax även till honom. Det är svårt att frigöra sig från misstanken att Utlänningsnämnden velat förhindra att utlänningen/ombudet skulle få kännedom om beslutet samtidigt som den verkställande myndigheten. Jag förutsätter att Utlänningsnämnden inte fortsättningsvis använder sig av expedieringsrutiner av det slag som varit i fråga här.

En polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning

(Dnr 4643-1994)

I ett beslut den 13 december 1995 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde O.T. klagomål mot polismyndighetens agerande i samband med att en husrannsakan genomfördes på Stora Strands lägergård i Åmål. Han anförde bl.a. följande. Den 14 december 1994 anlände till lägergården uniformerade och civilklädda poliser. Vid denna tidpunkt befann sig två flyktingfamiljer där. O.T. ställde sig i dörröppningen och frågade en polis vad de ville, och fick svaret att de hade polischefens i Vänersborg order att undersöka om det fanns flyktingar på gården. O.T. gjorde gällande att polisen måste uppvisa någon handling som gav dem rätt att tvinga sig in i lokalen, men två polismän menade att detta inte behövdes varefter de trängde undan honom och rusade in i byggnaden. I det tumult som uppstod grep poliserna en familj. De brydde sig inte om O.T:s uppgift om att familjen beviljats inhibition av avvísningsbeslut den 12 december 1994. Han tog kontakt med familjens handläggare vid Utlänningsnämnden (UN). Hon var mycket upprörd över polisens agerande, men polisen var inte

intresserad av att prata med henne. Till sist pratade polismannen Jan-Erik Thorin med henne och meddelade henne bl.a. att O.T. gömde flyktingar. Familjen togs med till Åmål men återkom till lägergården någon timma senare. Den andra familjen lyckades låsa in sig i ett rum och polisen bearbetade dörren till rummet för att få ut familjen.

Utredning

Polismyndighetens handlingar angående det aktuella ingripandet samt UN:s akt angående uppehållstillstånd för den omhändertagna familjen lånades in och granskades. Vid denna granskning framkom följande.

Statens invandrarverk avsåg den 18 augusti 1994 ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd från D.C., hans hustru K. och deras son J. Genom beslutet avvisades familjen samt förordnades att avvisningsbeslutet skulle verkställas även om det inte vunnit laga kraft. Polismyndigheten i Malmöhus län erhöll beslutet den 23 augusti 1994 och efterlysning skedde den 2 september 1994. UN beslutade den 13 december 1994 att inställa verkställigheten.

Sedan två anonyma tips lämnats till en tjänsteman vid Polismyndigheten i Norra Älvsborg, polisområde Åmål, om att efterlysta flyktingar skulle uppehålla sig vid Stora Strands lägergård fattades beslut om att personell husrannsakan skulle företas. I ett protokoll över husrannsakan, som företogs den 14 december 1994, har ändamålet med åtgärden inte antecknats i därför avsedd ruta på protokollsblanketten. Under rutan för angivande av brott varom misstanke uppstått har emellertid angetts "Utlänningskontroll, undandrar sig utvisningsbeslut m m (PL § 11) Efterlysta". I protokollet anges också att den befattningshavare som beslutat åtgärden varit polismästaren Gunnar Lundh, Trollhättan. Vid husrannsakan påträffades bl.a. DC och hans familj och de medtogs till polisstationen för identifiering. Familjen frigavs senare samma dag. – Såvitt framgår av till JO inkomna handlingar finns ingen ytterligare skriftlig dokumentation där beslutet om husrannsakan återges.

Med anledning av vad som framkommit vid granskningen remitterades ärendet till polismyndigheten och UN för yttrande enligt en promemoria med bl.a. följande innehåll:

Bestämmelser om personell husrannsakan finns i 20 § polislagen(1984:387). Ett beslut om husrannsakan med stöd av den bestämmelsen får endast avse viss bestämd person. För att man skall få söka efter denne hos någon annan krävs att det finns synnerliga skäl att anta att han uppehåller sig där. Bestämmelsen i 11 § samma lag ger i vissa fall en polisman befogenhet att omhändertaga bl.a. en utlänning i avvaktan på polismyndighetens beslut om förvar.

Polismyndigheten bör anmodas att yttra sig om vad som förevarit vid förrättningen. Av yttrandet bör framgå vilka överväganden som gjorts med anledning av att husrannsakingen initierades av anonyma uppgiftslämnare samt på vilken/vilka bestämmelse(r) åtgärderna grundades. Yttrandet bör även belysa omständigheterna vid det uppgivna telefonsamtalet mellan Jan-Erik Thorin och handläggaren vid Utlänningsnämnden.

Utlänningsnämndens beslut att inställa verkställigheten har antecknats på en handling som familjens offentliga biträde tidigare har gett in till nämnden. Beslutet har daterats den 13 december 1994. Polismyndigheten i Norra

Älvsborg, polisområde Åmål, omhändertog familjen kl. 11.20 den 14 december 1994. 1996/97:JO1

När ett beslut har fattats om inhibition av ett avvisningsbeslut skall enligt 6 kap. 6 § utlänningsförordningen (1989:547) den verkställande polismyndigheten omedelbart underrättas om åtgärden. Utlänningsnämnden bör anmodas att redogöra för de åtgärder som nämnden vidtagit i detta avseende.

Remissvar avgavs av tf. länspolismästaren Anders Wallin. Till svaret hade fogats ett yttrande från polismästaren i Norra Älvsborg Bengt Laveberg, vilken hade inhämtat och bifogat redogörelser från polismästaren Gunnar Lundh, polisinspektören Jan-Erik Thorin och poliskommissarien Sven Wanerbratt. Dessa redogörelser finns fogade som bilagor till detta beslut.

Bengt Laveberg anförde bl.a. följande.

Beslutet om husrannsakan

Mot Gunnar Lundhs bedömning av trovärdigheten i de anonymt lämnade uppgifterna om att O.T. hyste flyktingar vid tillfället finns enligt polismyndighetens mening ingen erinran.

En husrannsakan på Stora Strands lägergård skulle kunna ha genomförts med stöd av 20 § polislagen om det – när beslutet om åtgärden togs – hade varit känt vilka flyktingar som gömdes och det konstaterats att de var efterlysta för verkställighet av ett gällande avvisningsbeslut.

Nu fattades beslutet utan att dessa förutsättningar förelåg. Därmed var beslutet felaktigt. Det felaktiga beslutet måste Gunnar Lundh ensam lastas för.

Dokumentationen

Dokumentationen av beslutet var bristfällig. Till en del beror detta på brister i rutinerna som i sin tur i viss mån har sin förklaring i den omorganisation som genomfördes under 1994.

De tre förutvarande polismyndigheterna – Trollhättan, Vänersborg och Åmål – utgör numera en myndighet, polismyndigheten i Norra Älvsborg. S.k. distansprövning i olika typer av ärenden har blivit vanligare i och med tillskapandet av den nya polismyndigheten.

I arbetet med att genomföra omorganisationen har polismyndigheten inte hunnit se över alla de rutiner som måste finnas för att få en väl fungerande ordning i verksamheten.

Uppenbarligen har Gunnar Lundhs beslut om husrannsakan enligt 20 § polislagen missförstått och noterats som en åtgärd enligt 11 § polislagen. Hade t.ex. den rutinen tillämpats att telefonbeslutet följts av ett skriftligt beslut som snarast möjligt skickats till polisområde Åmål per telefax, skulle åtminstone dokumentationen varit korrekt.

Polismyndigheten arbetar för närvarande med att anpassa de tjänsteföreskrifter som finns att gälla verksamheten vid den nya myndigheten och kommer snarast att se över rutinerna inom aktuellt ämnesområde.

Genomförandet av husrannsakan

1996/97:JO1

Husrannsakan genomfördes enligt det beslut som Gunnar Lundh fattat. Att beslutet innebar att åtgärden vidtogs utan lagligt stöd torde befälet på platsen, Jan-Erik Thorin, inte kunna göras ansvarig för.

O.T:s uppgifter om händelsen och Jan-Erik Thorins redogörelse för genomförandet av åtgärden skiljer sig inte i sak i något väsentligt avseende från varandra.

Stämningarna och förhållandena på platsen synes ha varit så upprörda att det inte varit möjligt att där klara ut vilka flyktingarna var och kontrollera om de var efterlysta m m. Detta hade annars kunnat bidra till att mildra effekterna av det felaktiga beslutet om husrannsakan.

O.T:s uppgifter ger inte vid handen att polisen använt ett oförsvarligt våld vid förrättningen.

Någon handling med beslut om husrannsakan behöver, enligt polismyndighetens uppfattning, inte visas upp för att kunna genomföra en sådan åtgärd.

Polismyndighetens bedömning är att själva genomförandet av husrannsakan inte kan klandras.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan polismyndigheten konstatera att förutsättningar för husrannsakan med stöd av 20 § polislagen inte förelegat. Såväl Gunnar Lundh som polismyndighetens anställda bedöms i grunden ha goda kunskaper om vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för dylika beslut. Polismyndigheten har ej – i likhet med Gunnar Lundh själv – någon godtagbar förklaring till varför just detta ärende hanterats felaktigt. Polismyndigheten drar emellertid den lärdomen av händelsen att information/utbildning om förutsättningar för beslut om husrannsakan/motsv beslut med stöd av polislagen m fl lagar fortlöpande bör bedrivas.

Vad gäller den bristfälliga dokumentationen får den i viss mån tillskrivas den s k distansprövningen av ärenden som blivit vanligare efter tillskapandet av den nya myndigheten. Polismyndigheten är väl medveten om kravet på dokumentation och har i en nyligen utfärdad föreskrift sett över rutinerna och erinrat om den vikt som skall fästas vid beslutsdokumentation m.m.

Det finns fog för kritik mot polismyndighetens handläggning av ärendet. Med de åtgärder som polismyndigheten vidtagit och den insikt som polismyndigheten vunnit om det inträffade, bör emellertid den vidare prövningen kunna stanna vid den kritik som Riksdagens ombudsmän (JO) kan komma att rikta mot myndigheten.

Anders Wallin anförde bl.a. följande.

Länsstyrelsens bedömning

Av inhämtat yttrande från polismyndigheten i Norra Älvsborg framgår – utöver utredning i fallet – även att polismyndigheten har vidtagit åtgärder för att avhjälpa brister samt även i övrigt kommer att se över rutinerna. Länsstyrelsen delar polismyndighetens uppfattning vad avser de föreslagna åtgärderna till förbättrade rutiner samt ökad utbildning.

I övrigt konstaterar Länsstyrelsen i likhet med polismyndigheten i Norra Älvsborg, att rättslig grund för husrannsakan jml 20 § polislagen inte förelegat, enär beslutet icke avsett någon bestämd person.

Länsstyrelsen gör vidare den bedömningen att Stora Strands lägergård i Åmål är att betrakta som ett sådant fall som avses i 20 §, första stycket, tredje meningen, d v s att det för husrannsakan krävs "synnerliga skäl att anta att den eftersökte eljest uppehåller sig hos annan". Länsstyrelsen grundar sin uppfattning i denna del på de till ärendet fogade handlingarna.

Med begreppet "synnerliga skäl" skall enligt JO:s tidigare uttalande förstås att "formuleringen närmast torde få tolkas så att det skall föreligga en faktisk omständighet, som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att den sökta finns hos den där husrannsakan företas (JO 1985/86 s. 149 ff)" (Citat ur kommentar till polislagen/RPS utgåva 1992).

I här aktuellt fall grundade sig polismyndighetens beslut på två anonyma tips samt en erfarenhetsgrundad uppfattning av T:s tidigare ställningstagande och agerande när det gällde att gömma flyktingar som skulle förpassas ut ur landet.

Länsstyrelsens grunduppfattning är att anonyma anmälningar och tips som kan föranleda tvångsåtgärder t ex husrannsakan måste behandlas med mycket stor försiktighet. Tipsen bör rimligen således föranleda komplettering, t ex i form av spaning för att utgöra grund för beslut om tvångsåtgärder. I här aktuellt fall är Länsstyrelsen mycket tveksam till om ovan angivna omständigheter är att bedöma som sådana synnerliga skäl som avses i 20 § polislagen.

Vidkommande frågor om polismännens uppträdande osv vid ingripandet står uppgift mot uppgift. Det är Länsstyrelsens bedömning i denna del att ytterligare utredning inte skulle bringa klarhet i ärendet. Av denna anledning kan Länsstyrelsen inte kommentera uppgifterna ytterligare.

Avslutningsvis får Länsstyrelsen konstatera, att det finnes fog för kritik mot polismyndighetens i Norra Älvsborg handläggning av ärendet.

I yttrande från UN anförde generaldirektören Johan Fischerström bl.a. följande.

Utlänningsnämnden har i beslut av den 13 december 1994 iniberat verkställigheten av avvisningsbeslutet rörande familjen C. Beslutet att inställa verkställigheten har sänts per telefax till polismyndigheten i Malmöhus län samma dag klockan 16.48. Inhibitionsbeslutet sändes även till Rikspolisstyrelsen i Stockholm klockan 16.49 samma dag. Dagen därpå den 14 december 1994 inkom en kvittens per telefax från polismyndigheten i Malmöhus län, ur vilken det framgår att meddelandet emottagits klockan 09.30.

Underrättelsen om inhibition av avvisningsbeslutet tillsändes polismyndigheten i Malmöhus län eftersom familjens, för nämnden, sist kända adress var Statens invandrarverks förläggning i Ystad, vilken befinner sig inom polismyndigheten i Malmöhus läns område.

Kopior av dessa telefax och telefaxkvitton bifogas samt kvittensen från polisen i Malmö. (*Utelämnade här, JO:s anm.*)

Eftersom det på grund av vad som framkommit fanns anledning anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts, beslutade jag den 11 maj 1995 att inleda förundersökning angående sådant brott.

Under förundersökningen har förhör hållits med, förutom Gunnar Lundh, O.T., polisområdeschefen Sven Wannerbratt, kriminalassistenten Michael

Johnsson, polisinspektören Bertil Lindbergh samt assistenten och handläggaren av flyktingärenden i polisområde Åmål Kerstin Andersson. Före förhöret med Gunnar Lundh delgavs denne misstanke om tjänstefel bestående i att han den 14 december 1994 utan laga grund beordrat en personell husrannsakan vid Stora Strands lägergård.

Gunnar Lundh har tagit del av vad som förekommit under förundersökningen och därefter meddelat att han inte påkallar någon ytterligare utredning.

Enligt uppgift från länspolismästaren i Borås har Gunnar Lundh avgått med pension den 1 december 1995.

Bedömning

Beslutet om personell husrannsakan

Regeringsformen (RF) 2 kap. 6 § skyddar varje medborgare gentemot det allmänna mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Skyddet är inte absolut utan kan enligt RF 2 kap. 12 § första stycket begränsas genom bestämmelse i lag. Enligt samma lagrum kan, efter bemyndigande i lag, skyddet även begränsas genom annan författning i vissa särskilt angivna fall. Begränsningen får dock, enligt andra stycket i nämnda lagrum, göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Enligt RF 2 kap. 22 § är utlännning här i riket likställd med svensk medborgare i fråga om bl.a. skydd mot husrannsakan och liknande intrång, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

Ett ingripande som begränsar de fri- och rättigheter som anges i RF 2 kap. måste således grundas på ett direkt lagstöd. Bestämmelsen i 20 § polislagen utgör ett sådant stöd. Där föreskrivs bl.a. att en polisman – för att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertas – får bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av honom. Finns det synnerliga skäl att anta att den eftersökte eljest uppehåller sig hos annan får polisman bereda sig tillträde även dit.

Ett beslut om s.k. personell husrannsakan med stöd av denna paragraf får endast avse en bestämd person, som dock inte behöver vara känd till namnet. Kravet på synnerliga skäl anses innebära att det skall föreligga en faktisk omständighet som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att den eftersökte finns hos den där husrannsakan företas (se JO 1985/86 s. 149 f.).

Eftersom husrannsakan i det nu aktuella fallet enligt min uppfattning skulle företas hos annan än den eftersökte, hade det alltså krävts att det funnits synnerliga skäl att anta att en bestämd person uppehöll sig där.

Gunnar Lundhs åtgärd att besluta om personell husrannsakan grundade sig ytterst på tips, dels från en person vars identitet Kerstin Andersson tror sig känna till men som ville vara anonym, dels från en i egentlig bemärkelse anonym person.

JO har vid ett flertal tillfällen uttalat att man måste iaktta stor försiktighet när det gäller att bedöma en anonym persons uppgifter (se bl.a. JO:s

ämbetsberättelser 1985/86 s. 123, 1988/89 s. 68, 1991/92 s. 44 och s. 108). En anonym anmälan innehåller uppgifter från en okänd person som inte kan nås för kompletteringar av innehållet i anmälan eller för förhör angående sin närmare kännedom om de förhållanden som anmälan avser. Inte heller kan en kontroll göras av anmälarens allmänna trovärdighet eller av andra förhållanden som har med hans person att göra. Vad som också med betydande styrka talar mot att uppgifter i en anonym anmälan läggs till grund för beslut om straffprocessuella tvångsmedel är att anmälaren är oåtkomlig för ansvar för sina uppgifter enligt bestämmelserna i brottbalken om bl.a. falsk angivelse och falsk tillvitelse. Det får inte vara på det sättet att det är lättare för en anmälare att få till stånd användningen av ett tvångsmedel om han är anonym än om han framträder öppet.

Det anförda har lett till att JO i flera ärenden har uttalat som princip att uppgifter som lämnas i anonyma anmälningar eller tips inte ensamma kan läggas till grund för en bedömning av om förutsättningar föreligger för att tillgripa ett straffprocessuellt tvångsmedel. En annan sak är att man genom t.ex. spaning föranledd av anonyma uppgifter eller på annat sätt kan få fram kompletterande information som utgör tillräckligt underlag för att en tvångsåtgärd skall vara tillåten.

De uppgifter som Gunnar Lundh hade tillgängliga vid tidpunkten för beslutet om personell husrannsakan var de som lämnats av de båda anonyma personerna. Dessa uppgifter lämnades till honom i andra hand och han torde inte ha haft någon möjlighet att endast genom de upplysningar han fick bedöma om man med fog kunde förvänta sig att det fanns eftersökta personer hos O.T. Av uppgifterna framgick inte heller hur många flyktingar det rörde sig om eller vilka de var. Underlaget för beslutet var alltså inte sådant att det fanns förutsättningar för att fatta beslutet. Gunnar Lundh har således fattat beslut om en tvångsåtgärd för vilken det inte fanns rättsligt stöd. Därigenom har han åsidosatt vad som ålåg honom i hans myndighetsutövning. Det saknas anledning att anta annat än att detta skett av oaktsamhet. Gärningen är inte att anse som ringa. Förutsättningar finns enligt min mening för att besluta om åtal mot Gunnar Lundh för tjänstefel.

Jag har emellertid också att ta ställning till om åtalsunderlåtelse kan komma i fråga. Vid denna bedömning har jag beaktat följande. Gunnar Lundh har medgett att han handlade felaktigt när han fattade beslutet. Han har uppgett att det vid det aktuella tillfället rådde något oordnade förhållanden på arbetsplatsen och att det inte hörde till hans ordinarie arbetsuppgifter att fatta sådana beslut. Vidare har han angett att han efter redogörelsen från Kerstin Andersson uppfattade situationen så att det brådskade med ett beslut. Han har numera gått i pension. Mot bakgrund främst av det anförda och då i händelse av lagföring någon annan påföljd än böter inte skulle komma i fråga har jag beslutat att underlåta åtal med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 1 rättegångsbalken. Jag stannar således vid den allvarliga kritik som ligger i det ovan sagda.

Fråga bl.a. om Polismyndighetens i Kalmar län rutiner för diarietföring med avseende på ett ärende rörande verkställigheten av ett avvisningsbeslut

1996/97:JO1

(Dnr 2097-1995)

I en anmälan till JO riktades kritik mot polismyndigheten med avseende på en i februari 1995 verkställd avvisning av en flyktingfamilj till Libanon. I anmälan gjordes också gällande att det förelåg brister i polismyndighetens diarietföring avseende ärendet.

Polismyndighetens akt i verkställighetsärendet inlämnades och granskades.

Ärendet remitterades härefter till polismyndigheten, som genom läns-polismästaren Jan Gustafsson redogjorde för tillvägagångssättet vid verkställigheten av avvisningsbeslutet. Beträffande polisens diarietföringsrutiner anförde polismyndigheten följande.

Rikspolisstyrelsen har i föreskrifter och allmänna råd om posthantering och diarietföring vid polismyndigheten, RPS FS 1994:5, FAP 181:1, föreskrivit att registreringen av allmänna handlingar i A-dariet skall ske ärendewis, dvs. att principen för registrering av allmänna handlingar skall vara ärenderegistrering och inte skrivelseregistrering.

När ett ärende om avvisning kommer in till polismyndigheten i Kalmar diarietförs det under dnr 635.

Den interna rutinen vid myndigheten är sedan den att ärendet går till kriminalavdelningen, rotel 2, och att handläggaren upprättar en akt. Härvid används ett särskilt aktomslag. Handlingar som inkommer eller upprättas i ärendet läggs in i akten utan att aktbilageras. Några ytterligare krav på hanteringen av akten synes inte föreligga. Detta sätt är för övrigt det sätt på vilket ett stort antal tillståndsärenden hanteras vid polismyndigheten.

Polismyndigheten kan inte finna annat än att den registreringskyldighet som följer av sekretesslagen 15 kap. 1 § därmed efterlevs.

I beslut den 28 december 1995 uttalade JO Gunnel Norell Söderblom följande beträffande polismyndighetens diarietföringsrutiner.

Polismyndighetens akt i verkställighetsärendet innehåller såväl till myndigheten inkomna som där upprättade handlingar. Handlingarna förvaras i en utredningsakt på vilken inga för ärendet specifika uppgifter noterats. Ärendet innehåller ett huvuddiarium, som omfattar uppgifter om beslutande myndighet, beslutets innehåll, personuppgifter avseende utlänningsfrågan samt vissa andra allmänna uppgifter. Av polismyndighetens yttrande framgår att något löpande register inte förs. Akten innehåller inte heller något dagboksblad. Någon genomgående påföring av diarienummer på handlingarna har inte skett.

När en allmän handling inkommer till eller upprättas hos en myndighet skall handlingen enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) första stycket registreras utan dröjsmål. Om handlingen uppenbarligen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet behöver registrering inte ske. I fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller får registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan

fastställas om handling har kommit in eller upprättats. I paragrafens andra stycke har vidare regeringen bemyndigats att föreskriva vissa undantag från registreringskyldighet. I 5 § sekretessförordningen (1980:657) har sålunda föreskrivits undantag från registreringskyldigheten för bl.a. Rikspolisstyrelsen såvitt avser handlingar som utgör underlag för det allmänna kriminalregistret, polisregister eller andra register angående brott, för framställningar om fingeravtrycksundersökning samt för statistiskt primärmaterial.

Ifrågavarande ärendekategori åtnjuter sekretesskydd. Inte heller är övriga undantagsbestämmelser tillämpliga. Polismyndigheten omfattas således i denna verksamhet av de minimikrav rörande registrering av allmänna handlingar som uppställts i 15 kap. 2 § sekretesslagen. Enligt detta stadgande skall av registret framgå (1) datum då handling inkom eller upprättades, (2) diarienummer eller annan beteckning som åsatts handlingen, (3) uppgift om vem som gett in handlingen eller till vem den expedierats och (4) i korthet vad handlingen rör. Uppgift enligt punkt 3 eller 4 får dock utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten. I 6 § sekretessförordningen finns vissa undantag från nu berörda minimikrav för registreringen. Vissa av undantagen avser polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen men omfattar inte ärenden av nu aktuellt slag.

I den av polismyndigheten åberopade RPS FS 1994:5 sägs bl.a. följande om diarieföring avseende det s.k. A-dariet (allmänt diarium).

Ur de datoriserade systemen för diarieföring kan göras utskrifter med benämningen Allmänhetens register. Dessa får inte innehålla uppgifter som omfattas av sekretess.

Av de manuella blanketterna med benämningarna Allmänhetens register A och T skall bildas offentliga register i enlighet med 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100).

De rutiner som polismyndigheten har för diarieföring uppfyller inte de krav som uppställs i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. Någon löpande registrering av inkomna eller upprättade handlingar sker nämligen inte.

Kravet i 15 kap. 2 § sekretesslagen innebär att det i ett *register* skall noteras uppgifter i de avseenden som uppräknas i stadgandet. Genom att ta del av registret skall det alltså, även i efterhand, gå att följa vilka handlingar som inkommit och upprättats i ärendet. I vart fall bör utredningsakten innehålla någon form av diarieblad där de handlingar som tillförs ärendet förtecknas. Att det s.k. A-dariet inte får innehålla sekretessbelagda uppgifter hindrar inte att uppgifter i de avseenden som sägs i 15 kap. 2 § sekretesslagen tas in i registret eller diariebladet, i förekommande fall med de modifieringar som krävs med hänsyn till uppgift om ingivare och vad handlingen rör. Inkomna och upprättade handlingar bör regelmässigt förses med diarienummer så att de kan härledas till rätt ärende.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter, RPS FS 1994:5, FAP 181:1, hänvisar till 15 kap. 1 och 2 §§ i sekretesslagen. Bristerna i diarieföringen hos polismyndigheten är således en följd av de av polismyndigheten tillämpade rutinerna.

Av polismyndighetens yttrande och av tidigare JO-avgöranden (se bl.a. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundhs beslut den 18 september 1995, dnr 1618-1995) framgår att den ifrågavarande avvikelser från sekretesslagens bestämmelser om diarieföring inte är någon enstaka förekomst. Frågan är av sådan art att den förtjänar Rikspolisstyrelsens uppmärksamhet. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till Rikspolisstyrelsen för de åtgärder detta kan föranleda.

Med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd har Statens invandrarverk återkallat sökandens visering med stöd av 2 kap. 10 § utlänningslagen (1989:529); bl.a. fråga om Invandrarverkets skyldighet att kommunicera vissa uppgifter i en promemoria upprättad av polismyndighet, då uppgifterna i fråga lagts till grund för återkallelse av viseringen

(Dnr 3064-1995)

Anmälan

M.J. anförde bl.a. följande. Estniska medborgaren A.T. erhöll visering för vistelse i Sverige tiden den 1 augusti–31 oktober 1994 men kunde till följd av Estoniakatastrofen inte återvända som planerat. Hon hjälpte därför A.T. att ansöka om förlängt visum. Handläggaren, Ethel Nehlmark, vid polismyndigheten i Kungsbacka var emellertid så negativt inställd till A.T. att M.J. och hennes make skickade ett separat brev direkt till Invandrarverket att fogas till förlängningsansökan. För säkerhets skull skickade de också en kopia per post direkt till Invandrarverket jämte följebrev eftersom de till följd av Ethel Nehlmarks attityd inte var säkra på att brevet som de hade lämnat till Ethel Nehlmark skulle komma att skickas till Invandrarverket tillsammans med ansökan. Den 21 oktober 1994 faxades ansökan från Kungsbackapolisen till Invandrarverket. I faxet angavs inte att det fanns ett följebrev. Det följebrev som hade inlämnats till Kungsbackapolisen kom till Invandrarverket först den 24 oktober 1994. Samma dag som polismyndigheten hade faxat in A.T:s förlängningsansökan, dvs. den 21 oktober 1994, kom ett svarstelefax från Invandrarverket, nämligen ett beslut att återkalla viseringen. Inte heller då talade Ethel Nehlmark om att det fanns ett följebrev. – Polismästare Lars Johan Svensson har i promemoria angett att A.T. sagt att hon inte kommer att återvända till Estland senast den 30 oktober 1994. Detta är dock inte sant. A.T. påstod aldrig att hon skulle stanna längre än gällande tillstånd och träffade över huvud taget inte Lars Johan Svensson. Det är oklart varför gällande visering återkallades. A.T. tvingades att flyga hem trots sin flygrädsla. Det brev som makarna J. sände direkt till Invandrarverket inregistrerades där den 19 oktober 1994. Var det brevet fanns när A.T:s ansökan behandlades den 21 oktober 1994 är oklart. De fick också vänta länge på att få ut kopior på handlingarna i ärendet, vilket Invandrarverket beklagat.

Utredning

1996/97:JO1

Efter genomgång av handlingarna i ärendet konstaterades bl.a. följande.

1. Polismyndighetens handläggare, Ethel Nehlmark, antecknade den 21 oktober 1994 i A.T:s ansökan om uppehållstillstånd m.m. att sökanden "önskade stanna den tid som angivits i ansökan". I en särskild promemoria – tillika begäran om återkallelse av visering enligt 2 kap. 10 § utlänningslagen (1989:529) – samma dag uppgav polismästare Lars Johan Svensson att A.T. "förklarar att hon inte kommer att återvända senast den 30 oktober 1994 till Estland".

2. Polismyndigheten sände ifrågavarande förlängningsansökan (formellt en ansökan om uppehållstillstånd för tillfällig vistelse för tiden den 31 oktober – 14 december 1994) och promemoria m.m. till Invandrarverket per telefax. Det förefaller dock som om makarna J:s skrivelser sändes till Invandrarverket per post och kom till verket först den 24 oktober 1994, dvs. efter det att verket den 21 oktober 1994 hade beslutat att återkalla A.T:s visering.

3. Makarna J. sände själva två skrivelser till Invandrarverket – ett följbrev och en redogörelse. Skrivelserna ankomststämplades hos verket den 19 oktober 1994 men förefaller inte ha ingått i Invandrarverkets beslutsunderlag. De exemplar av skrivelserna som makarna J. lämnade in till polismyndigheten kom – såsom redan nämnts – till Invandrarverket den 24 oktober 1994.

M.J:s anmälan remitterades härefter till polismyndigheten med avseende på punkt 1 och 2 samt till Invandrarverket avseende punkt 3.

I yttrande uttalade polismyndigheten – bitr. länspolischef Johan von Sydow – att polismyndigheten inte kunde finna att något formellt fel hade begåtts i samband med polisens handläggning av ärendet. Vidare hänvisades till ett yttrande upprättat av tf. polismästare Lars Johan Svensson, som anförde följande.

1. Ethel Nehlmark har varit polismyndighetens/polisområdets handläggare i ärendet. Hon har för mig berättat att A.T. vid besök hos henne förklarar att hon "inte kommer att återvända senast den 30 oktober 1994". Jag har sålunda inte personligen träffat A.T. eller hört henne säga detta. Jag har tagit Nehlmarks uppgifter som handläggare/föredragande för goda, vilket är normalt i polismyndighetsärenden. Vid kontakt med Nehlmark denna dag vidhåller hon sina uppgifter.

2. A.T:s ansökan m.m. översändes till Invandrarverket per telefax den 21 oktober 1994. Samma dag fattade Invandrarverket beslut om återkallelse. De i skrivelsen från JO omnämnda skrivelserna från M.J. har polismyndigheten inte tagit del av. Den 21 oktober 1994 lämnades ett slutet kuvert till Nehlmark med påskrift "Invandrarverket" eller möjligen "Statens Invandrarverk". Kuvertet lämnades av en broder till M.J., som önskade få det vidarelämnat till Invandrarverket. Nehlmark lovade att sända det per post i polismyndighetens tjänstekuvert samma dag, vilket också skedde.

Invandrarverket – generaldirektör Björn Weibo – yttrade följande.

A.T. sökte under sommaren 1994 om uppehållstillstånd för studier i Sverige. Invandrarverket avtog ansökan den 26 juli 1994 då tillstånd för studier vid kommunal vuxenskola ej beviljas för personer som saknar bosättning i Sverige.

A.T. reste därefter in i Sverige den 1 augusti 1994 med gällande besöksvisering för 90 dagar med senaste utresa den 30 oktober 1994.

Vid kontakt med Kungsbacka polismyndighet den 12 oktober 1994 ansökte A.T. om tillstånd att stanna ytterligare 45 dagar i Sverige med anledning av att rederiet Est Line p.g.a. Estoniakatastrofen inställt samtliga resor. A.T. önskade avvakta rederiets återupptagande av färjetrafiken med Estland under december 1994. Tillika önskade makarna J. ledsaga A.T. på återresan vilket tidigast kunde ske i december p.g.a. makarnas resa till USA. Flygtransport ansågs otänkbart då A.T. led av flygrädsla.

Kungsbacka polismyndighet begärde den 21 oktober 1994 att A.T:s visering skulle återkallas av verket då polismyndigheten inte ansåg att det fanns skäl att bevilja förlängning av vistelsen i Sverige.

Förlängning av gällande besökstillstånd under en pågående vistelse i Sverige kan medges om sökanden kan åberopa tungt vägande skäl därför.

En grundförutsättning är dock alltid att försörjningen är tryggad och att det inte är ett försök att kringgå reglerna om bosättning. Praxis avseende släktbesök är generösare än vid andra typer av besöksförlängningar. Kraven är alltså högre om det avser personer i arbetsför ålder.

Vid den aktuella tidpunkten försökte Invandrarverket i möjligaste mån hjälpa personer som drabbats av Estoniakatastrofen på ena eller andra viset. Detta skedde genom att verket generöst beviljade ansökningar om förlängda besökstillstånd i de fall det behövdes för att personen ifråga skulle ha möjlighet att finna alternativa färdvägar för hemresan. Det fanns vid den aktuella tidpunkten inga löften om att en ny färjeförbindelse inom en snar framtid skulle öppnas mellan Sverige och Estland.

Invandrarverket ansåg dock i det aktuella ärendet att förutsättningarna ändrats så radikalt att A.T:s visering skulle återkallas. Beslut om återkallelse togs den 21 oktober 1994. Hänsyn togs då bl.a. till att garanterna skulle lämna landet för en tid av tre veckor samt att oklarhet rådde beträffande försörjning samt tidpunkt för A.T:s återresa till hemlandet.

När makarna J:s två skrivelser – ett följebrev och en redogörelse – från den 18 oktober 1994 kom handläggaren och beslutsfattaren till del konstaterade de att handlingarna inte påverkade ärendets utgång i någon annan riktning än som det redan fattats beslut om. Det är olyckligt att detta inte antecknades på handlingen men det kan samtidigt påpekas att verket alltid tar ställning till om ett beslut skall omprövas när ytterligare material tillförs ett ärende.

Det kan slutligen nämnas att det för närvarande pågår ett översynsarbete inom den aktuella regionen vars syfte är att förkorta tiden från det att en handling inkommit till myndigheten till dess att den når den handläggande enheten. Där skall handlingen omgående föras till ett pågående ärende eller bevakas på ett sådant vis att den utan dröjsmål kan föras samman med ett senare inkommet ärende till vilket den hör.

M.J. kommenterade remissvaren varvid hon anförde bl.a. följande. Hon vidhåller att A.T. aldrig yttrat att hon inte skulle återvända till Estland den 30 oktober 1994. Ethel Nehlmark har inte heller sagt det i sin skrivelse. Hon undrar också över anledningen till att Ethel Nehlmark inte i telefaxet till Invandrarverket upplyste om att ett följebrev till verket hade avsänts per post.

I en förnyad remiss anmodades Invandrarverket att yttra sig dels över den omständigheten att något formellt beslut inte fattades med anledning av A.T:s ansökan om uppehållstillstånd för tillfällig vistelse, dels med avseende på frågan huruvida Invandrarverket iakttog den i 17 § stadgade kommuni-

ceringsskyldigheten vid handläggningen av frågan om återkallelse av inresevisering. 1996/97:JO1

I förnyat yttrande anförde Björn Wiebo följande.

Verket kan konstatera att något formellt beslut angående ansökan om förlängt uppehållstillstånd inte har fattats i A.T:s ärende. Inte heller finns enligt verkets mening ett sådant öppet ärende hos SIV. I samband med ärendet om återkallelse av viseringen erhöll verket kopior av ansökan om uppehållstillstånd såsom underlag till denna framställan. Därefter har ingen ansökan inkommit till verket.

Verket har inte kommunicerat handlingarna i ärendet i samband med återkallande av viseringen. Kommuniceringsskyldigheten i 17 § förvaltningslagen föreligger endast då uppgift tillförts ärendet av annan än sökanden själv. De uppgifter som lämnats i ärendet får anses ha tillförts ärendet genom A.T. eller hennes ombud. Ärenden om återkallelse av visering tillställs verket som brådskande ärenden då förutsättningarna för vistelsen i landet ändrats. Beslut om återkallelse av visum följs normalt av ett omedelbart beslut om avvisning.

I beslut den 18 mars 1996 anförde JO Lavin följande.

Bedömning

Polismyndighetens handläggning

Tf. polismästare Lars Johan Svensson har anfört att Ethel Nehlmark upplyste honom om att A.T. förklarat att hon inte skulle komma att återvända till Estland senast den 30 oktober 1994, då viseringen löpte ut. M.J. har förnekat att A.T. skulle ha uttalat sig så. Här föreligger alltså motstridiga uppgifter. Även om det kan tyckas naturligt att Ethel Nehlmark i sitt skriftliga yttrande skulle ha noterat ett sådant för själva saken högst relevant uttalande av sökanden, tror jag inte att ytterligare utredning kan bringa någon klarhet i denna fråga.

Av polismyndighetens yttrande framgår att ansökan om uppehållstillstånd och polismyndighetens promemoria sändes per telefax till Invandrarverket medan makarnas skrivelser sändes per post. Jag kan här ansluta mig till M.J:s uppfattning, att det hade varit en lämplig åtgärd att i telefaxet tala om att ytterligare utredning i ärendet hade avsänts per post, se 4 och 6 §§ förvaltningslagen (1986:223). Jag vill dock inte gå så långt som att kritisera myndigheten härför.

Invandrarverkets handläggning

Invandrarverket har medgett att det var olyckligt att det inte antecknades på makarna J:s två inkomna skrivelser – följebrevet och redogörelsen – att innehållet inte påverkade utgången av det redan fattade beslutet. Jag ansluter mig till den uppfattningen.

Utredningen har vidare gett vid handen att makarna J. skickade följebrevet och redogörelsen direkt till Invandrarverket och att dessa skrivelser inkom till verket redan den 19 oktober 1994. Att inte heller dessa skrivelser kom att

inflyta i Invandrarverkets beslutsunderlag har tydligen berott på bristande rutiner vid befordrande av skrivelser inom myndigheten. Invandrarverket kan inte undgå kritik härför. De av verket beskrivna åtgärderna för att undvika ett upprepande av det inträffade förefaller dock tillfredsställande, varför jag lämnar denna fråga.

Ärendet om återkallelse av viseringen var sådant att det i princip ålåg Invandrarverket att iaktta den i 17 § förvaltningslagen (1986:223) stadgade kommunikeringskyldigheten. Enligt stadgandet får ett ärende inte avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I paragrafen uppräknas också ett antal undantagssituationer. I 11 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529) anges vissa i förevarande fall icke aktuella begränsningar avseende tillämpligheten av 17 § förvaltningslagen i utlänningsärenden.

Som ovan nämnts avser kommunikeringskyldigheten enligt förvaltningslagen uppgifter som tillförts ärendet genom någon annan än parten själv. De uppgifter som ingick i Invandrarverkets beslutsunderlag var främst sådana som A.T. själv hade lämnat till polismyndigheten. En inte oväsentlig sak i sammanhanget är dock att A.T. lämnat uppgifterna som underlag för sin ansökan om uppehållstillstånd men att uppgifterna hos Invandrarverket kom att läggas till grund för ett beslut om återkallelse av visering. Beslutsunderlaget har i huvudsak utgjorts av polismyndighetens promemoria, vilken innefattade en begäran om återkallelse av A.T:s visering. Eftersom det i ärendet hos Invandrarverket inte rörde sig enbart om de av A.T. i sin ansökan lämnade uppgifterna, utan även om en begäran av polismyndigheten om meddelande av ett för henne betungande beslut, borde verket inte av den i remissvaret till JO angivna anledningen ha underlåtit att kommunicera polismyndighetens promemoria. Frågan huruvida något annat i 17 § förvaltningslagen angivet undantag från kommunikeringskyldigheten skulle kunna vara tillämpligt i fallet kan inte besvaras utan ytterligare utredning.

Med hänsyn till att A.T. numera lämnat landet och till vad som i övrigt förekommit finner jag dock inte tillräckliga skäl att vidta några ytterligare åtgärder.

Med den kritik som uttalats beträffande Invandrarverkets handläggning av A.T:s viseringsärende avslutas ärendet här.

Fråga om lagligheten och lämpligheten av Statens invandrarverks rutiner att i samband med sortering av post till boende på flyktingförläggningar göra vissa observationer och vidta vissa åtgärder (kopiering) med avseende på försändelserna

(Dnr 4494-1995)

Bakgrund

Efter ansökan om asyl beviljades familjen J. av Statens invandrarverk, SIV, tidsbegränsat uppehållstillstånd. De placerades på flyktingförläggningen i Landskrona och erhöll bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA. Ett av barnen i familjen led av cancer. I augusti 1995 ansökte familjen J. om bidrag från en stiftelse bildad av Cancer- och Trafikskadades Riksförbund för att täcka merkostnader som uppkommit med anledning av sjukdomen. Stiftelsen beviljade ekonomiskt bidrag med 10 000 kr. Beloppet utbetalades den 3 oktober 1995 genom en postanvisning. Postanvisningen kopierades av personal vid förläggningen. Den 24 oktober 1995 fattade förläggningsschefen beslut att sänka dagersättningen under 35 dagar med motiveringen att behovet kunde tillgodoses på annat sätt. I beslutet noterades också att familjen hade fått en postanvisning på summa 10 000 kr. Familjen J. överklagade beslutet till länsrätten, som biföll besvären.

Anmälan

I egenskap av offentligt biträde åt familjen J. begärde G. att JO skulle utreda huruvida SIV har rätt att öppna och kontrollera eller – utan föregående öppning – kopiera brev eller postanvisningar som kommer till boende på flyktingförläggningar samt att använda sådan utredning som grund för beslut att reducera dagersättning. G. åberopade bl.a. 4 kap. 8 § brottsbalken.

Utredning

Ärendet remitterades till SIV som genom generaldirektör Björn Weibo hänvisade till ett yttrande av regiondirektören för Södra regionen, Anders Westerberg. Denne anförde följande.

Jag har anmodat förläggningsschefen i Landskrona, Henrik Lindeberg, att inkomma med yttrande i ärendet. --- Av yttrandet framgår bl a följande:

- All post till asylsökande på förläggningen inkommer under förläggningens boxadress och hämtas av förläggningsspersonal på postkontoret och utdelas av förläggningsspersonal via förläggningens reception.
- Försändelser, som av personalen bedöms kunna ha betydelse för dagersättningens storlek, kopieras och ansvarig handläggare kallar vid behov den asylsökande till samtal för att utröna om nytt beslut i fråga om dagersättning behöver fattas.

- Det skall observeras att slutna kuvert/försändelser aldrig öppnas. Vissa kuvert visar emellertid i sig att innehållet kan vara av intresse. Det gäller bl.a. det aktuella fallet med ett kuvert från postgirot med utbetalningskort (grön färg). I sådana fall kopieras kuverten och den asylsökande kallas till samtal och tillfrågas om innehållet.
- I det aktuella fallet har den asylsökande fått ett bidrag från Cancer- och Trafikskadades riksförbund på 10 000 kr. På grundval av detta beslutade förläggningsschefen enligt LMA § 17 att reducera familjens dagersättning under 35 dagar med sammanlagt 9 905 kr.

Jag anser att beslutet om neddragning av dagersättning är korrekt mot bakgrund av att familjens behov tillgodosetts på annat sätt och att familjens extra kostnader för dotterns sjukdom täckts av förläggningen genom särskilda bidrag.

I anmälan till JO har framförts att invandrarverket kan ha brutit mot brottsbalken 4 kap. 8 §. Den åberopade paragrafen gäller emellertid endast när post- eller telebefordringsföretag förmedlar ett meddelande och är alltså inte tillämplig i detta fall.

En viktig fråga är emellertid om förläggningens praxis i dessa frågor kan anses innebära sådan "undersökning av brev" som åsyftas i 2 kap. 6 § regeringsformen eller om det kan anses vara intrång i förvar (BrB 4 kap. 9 §).

Jag anser att så ej är fallet.

Förläggningen har ej brutit något brev eller berett sig tillgång till något som förvaras personligt. Man har, enligt min mening, ej heller undersökt brev på det sätt som avses i regeringsformen.

Förläggningen har i sin myndighetsutövning enligt LMA, när det avser beslut om dagersättningar, att bevaka samhällets intresse att bidragssystemet ej manipuleras eller missbrukas av den som söker bidrag. Det är myndighets skyldighet att i samband med bidragsansökan i görligaste mån kontrollera om sökandes uppgifter om inkomster, förmögenhet m.m. är riktiga. Detta är på sitt sätt särskilt viktigt när det gäller asylsökande, eftersom det ger en tidig signal att det svenska samhället inte tolererar oegentligheter när det gäller bidragssystemet.

Skulle invandrarverket bara passivt låta i sammanhanget intressanta postförsändelser passera genom sina receptioner, skulle detta uppfattas som en flathet och en tydlig signal att samhället tolererar att bidragssystemet utnyttjas utan kontroll och sanktioneras.

Jag anser därför att förläggningen i Landskrona handlat rätt när man, vid utlämning av posten, noterat vilka försändelser som kan ha eventuellt intresse i bidragsfrågan och därefter frågat den asylsökande om försändelsens innehåll.

Björn Weibo tillade följande.

Den bestämmelse, 4 kap 8 § brottsbalken, som åberopas i anmälan kan knappast vara tillämplig. Den avser endast förmedling genom post- eller telebefordringsföretag. Gärningen är inte straffbar efter det att ett meddelande avlämnats i adressatens bostad eller brevlåda. SIV är inte ett sådant företag och vidarebefordrar endast meddelanden från brevlådan till de asylsökande. En annan bestämmelse som möjligen skulle kunna åberopas är bestämmelsen i 4 kap 9 §, dvs intrång i förvar. Denna avser dock endast handlingar som förvaras tillslutna. Straffrättskommittén föreslog att det

straffbara området även borde innefatta handlingar som ligger öppna och som inte bör vara tillgängliga för obehöriga. Även om en genomläsning m.m. av sådana handlingar ofta kan vara klandervärd har den emellertid inte blivit straffbar (brottsbalkskommentaren del 1 s 230).

SIV:s personal måste fördela posten till de asylsökande vid förläggningen. I samband med detta kan de ofta inte undgå att lägga märke till de belopp som finns bredvid adressen på de öppna postanvisningarna. Detta kan de knappast klandras för. Att de dessutom i vissa fall kopierar eller noterar innehållet i handlingarna kan möjligen uppfattas som klandervärd. Till detta skall dock anföras följande. I ansökan om dagersättning undertecknar de asylsökande på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska förhållanden som de lämnat i ansökan är riktiga. De förpliktas i och med undertecknandet även att underrätta SIV om eventuella förändringar i sina ekonomiska förhållanden. Blanketterna finns på ett sextiotal olika språk och det skall normalt inte vara några problem för de asylsökande med att förstå innebörden av undertecknandet. Verket har ändå den erfarenheten att många av dem inte förstått den förpliktelse de därigenom iklätt sig. Det kan bero på att ansökan sker under en omvälvande situation. De har just flytt från sina hemländer och kommit till en ny kultur med ett nytt språk. Den svenska bidragsmodellen är också främmande. Motsvarigheten finns inte i de länder de asylsökande kommer ifrån. Den förutsätter en viss lojalitet som de rimligen har i mindre mått än personer som bott länge i Sverige. Sammantaget har i vart fall verket den erfarenheten att de asylsökande oftast inte anmäler ändrade inkomster. Eftersom de i så fall får en felaktig dagersättning och kanske utan förskyllan kan komma att klandras för brottsligt förfarande anser verkets personal att det är angeläget att påpeka den meddelandeskyldighet som finns när nya medel uppenbarligen inkommit. Det är i ljuset av detta som kopieringen av postanvisningarna måste ses. Man behöver ta upp den förändrade ekonomiska situationen i en diskussion med den asylsökande. Ett enkelt sätt för postsorteraren att vidarebefordra detta behov till en handläggare är att kopiera avin. I andra fall sker det även genom en enkel anteckning eller ett muntligt meddelande. I samtliga fall handlar det om åtgärder som i grund och botten gagnar den asylsökande och som – om de underlåtit – ofta skulle uppfattas som en flathet hos verket.

Det nämns även i anmälan att verket bryter brev bl.a. vid förläggningen i Nässjö. Enligt förläggningsschefen Erik Backman har så ej skett. Han kan tänka sig att det skett av misstag någon gång men menar bestämt att det inte görs regelmässigt eller medvetet.

G. yttrade sig över remissvaret varvid han bl.a. begärde JO:s prövning av om SIV:s förfarande var förenligt med 2 kap. 6 § regeringsformen och med traktat och konventioner som Sverige tillträtt.

I beslut den 25 april 1996 anförde JO Lavin bl.a. följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. I 2 kap. 22 § andra stycket RF stadgas att, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag, utlännning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om bl.a. skyddet mot intrång i förtrolig meddelelse (tredje punkten).

I artikel 8 Europakonventionen, vilken numera gäller som svensk lag (1994:1219), stadgas följande.

1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

I 4 kap. 8 § brottsbalken, BrB, föreskrivs att den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande, som ett post- eller telebefordringsföretag förmedlar som postförsändelse eller telemeddelande, döms för brytande av post- eller telehemlighet till böter eller fängelse i högst två år. Vidare stadgas i 4 kap. 9 § att den som, utan att fall är för handen som i 8 § sägs, olovligen bryter brev eller telegram eller eljest bereder sig tillgång till något som förvaras förseglat eller under lås eller eljest tillslutet, dömes för intrång i förvar till böter eller fängelse i högst två år.

I 20 kap. 1 § BrB stadgas att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

En utlänning som omfattas av LMA och som saknar egna medel har enligt 17 § rätt till bistånd för bl.a. sin dagliga livsföring (dagersättning). Den närmare beräkningen av dagersättningens storlek och vilka utgifter den skall täcka anges i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA). I 8 § nämnda förordning stadgas att den som vill få bostadsersättning, dagersättning eller särskilt bidrag skall göra en skriftlig ansökan samt att ansökan skall innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga. Förklaringen skall vara underskriven av sökanden.

SIV har med stöd av 12 § FMA meddelat föreskrifter om mottagande av asylsökande m.fl. (SIVFS 1994:11). I 2 § av föreskrifterna stadgas att utlänningen, i samband med registreringen vid en förläggning, skall få information angående bl.a. rätten till dagersättning. I 6 § första stycket i föreskrifterna sägs att vid avgörande av frågan om utlänningens rätt till dagersättning hänsyn skall tas till alla kontanter, banktillgodohavanden och andra tillgångar som lätt kan omvandlas till likvida medel och som make/maka eller sambo sammantaget har. I tredje stycket föreskrivs att ansökan om dagersättning, inom Invandrarverket, skall göras på särskild blankett (SIV 5001).

SIV har i sina föreskrifter (SIVFS 1994:19) om ändring i föreskrifterna (SIVFS 1994:11) om mottagande av asylsökande m.fl. lämnat allmänna råd för tillämpningen av bl.a. 6 § i föreskrifterna.

På blanketten enligt formulär SIV 5001 "ANSÖKAN/BESLUT om dagersättning" skall sökanden lämna uppgifter om bl.a. tillgångar och inkomster. Blanketten skall undertecknas av sökanden och medsökanden. Fältet för namnunderskrifter innehåller följande förtryckta text:

Jag/vi försäkrar på heder och samvete att lämnade uppgifter om ekonomisk status är riktiga. Jag/vi förbinder mig/oss att anmäla förändringar i lämnade uppgifter.

1996/97:JO1

Bedömning

Inledningsvis vill jag klargöra att JO inte brukar ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. JO tar upp en sådan fråga till utredning bara när ett beslut direkt strider mot en lag eller annan författning eller när beslutet annars framstår som uppenbart felaktigt. Med hänsyn härtill kommer jag inte att uttala mig om SIV:s beslut att reducera dagersättningen. Frågan har för övrigt prövats av länsrätt.

Jag kommer i det följande enbart att uppehålla mig vid SIV:s rutiner med avseende på vidarebefordrande av försändelser till dem som vistas på verkets förläggningar. Rutinerna har av verket beskrivits enligt följande.

All post till asylsökande på förläggningen inkommer under förläggningsboxadress och hämtas av förläggningspersonal på postkontoret och utdelas av förläggningspersonal via förläggningsreception.

Försändelser, som av personalen bedöms kunna ha betydelse för dagersättningens storlek, kopieras och ansvarig handläggare kallar vid behov den asylsökande till samtal för att utröna om nytt beslut i fråga om dagersättning behöver fattas.

Det skall observeras att slutna kuvert/försändelser aldrig öppnas. Vissa kuvert visar emellertid i sig att innehållet kan vara av intresse. Det gäller bl.a. det aktuella fallet med ett kuvert från postgirot med utbetalningskort (grön färg). I sådana fall kopieras kuverten och den asylsökande kallas till samtal och tillfrågas om innehållet.

Jag har sålunda att utgå från att de av SIV tillämpade rutinerna inte innefattar något öppnande eller kvarhållande av försändelser. SIV har visserligen medgett att öppnande av post kan ha skett vid något eller några tillfällen. Detta skall i sådant fall ha skett av misstag. Jag har inte funnit skäl att utreda detta ytterligare. Jag förutsätter dock att rutinerna har skärpts eller, om så ännu inte skett, snarast skärps för att förebygga ett upprepande.

Såvitt kommit fram ingår det i förläggningspersonalens rutiner att vid postsorteringen göra observationer av vilka försändelser som kommer till dem som vistas på förläggningen samt att registrera sådana försändelser som bedöms kunna ha betydelse för rätten till dagersättning – utbetalningskort och liknande – för att verkets personal därefter skall kunna konfrontera adressaten med det som sålunda registrerats. Åtgärderna är således avsedda att bidra till att dagersättning inte kommer att betalas ut med för högt belopp. SIV har anfört att det även förekommer att information som kan utläsas av försändelserna skrivs ned eller förs vidare muntligt inom verket. Såvitt avser den principiella bedömningen av förfarandet finns det knappast någon anledning att göra skillnad mellan de olika sätten att ta vara på och vidarebefordra resultaten av de observationer som gjorts vid posthanteringen.

Rätt till dagersättning föreligger endast om utlänningen saknar egna medel. Jag utgår från att utlänningen får tillräcklig information om förutsättningarna för rätt till ersättning och att informationen översätts på sådant sätt att

utlänningen förstår innebörden av den blankett han undertecknar. Utlänningen kan därmed sägas ha förbundit sig att i förekommande fall underrätta SIV om inkomster eller andra tillgångar som uppkommer efter det att ansökan gjorts. SIV:s rutiner i samband med postsorteringen är i och för sig sådana att det kan ifrågasättas om utlänningen i allmänhet får tillräckligt med tid på sig att själv lämna sådan underrättelse.

Stadgandena i 4 kap. 8 och 9 §§ BrB torde inte vara tillämpliga på det av verket beskrivna förfarandet ens i objektiv bemärkelse. Det förstnämnda stadgandet kan inte tillämpas i fallet redan därför att SIV inte tillhör den i lagrummet angivna kategorin av befordringsanstalter. I 4 kap. 9 § BrB förutsätts att det sker någon form av ingrepp i försändelsen, dvs. att gärningsmannen bereder sig tillgång till en försändelse som förvaras tillsluten. Verkets rutiner innefattar såvitt framkommit inget sådant förfarande. Jag har inte heller funnit förutsättningarna för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB vara uppfyllda.

Det skydd mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse som stadgas i 2 kap. 6 § RF torde inte bara omfatta ordinär postbefordran utan också t.ex. ett av myndighet organiserat regelbundet överbringande av försändelser till privatpersoner (jfr Petré och Ragnemalm, Sveriges grundlag, 1980, s. 55). Sålunda bör SIV:s posthantering på förläggningarna i och för sig kunna falla under nämnda lagrum i RF. Frågan är dock om SIV:s ovan beskrivna åtgärder kan anses utgöra sådan undersökning av förtroliga försändelser som avses i lagparagrafen. Med hänsyn till att själva förtroligheten framhävs särskilt i lagtexten kommer grundlagsskyddet att avse försändelsernas innehåll (jfr prop. 1973:90 s. 242 f.). Som SIV beskrivit sina rutiner, är verkets avsikt inte att på egen hand skaffa sig kännedom om innehållet i försändelserna. Det kan dock inte uteslutas att det intresse som förläggningsspersonalen ägnar utlänningars post ändock kan ge kunskaper av viss förtrolig natur. Det är därför inte ställt utom allt tvivel att de av SIV tillämpade rutinerna står i full överensstämmelse med grundlagen. Denna osäkerhet är ägnad att mana till viss eftertanke.

Artikel 8 i Europakonventionen torde främst syfta på åtgärder av betydligt mera ingripande karaktär än dem som är aktuella i förevarande fall (se Lorenzen, Rehof och Trier, Den Europaeiske Menneskeretskonvention med kommentarer, 1994, s. 246 f.). De fall av föregivna ingrepp i rätten till korrespondens som Europadomstolen prövat har främst avsett öppnande, censurering eller kvarhållande av brev (se van Dijk och van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 2. ed. 1990, s. 392 f.). Frågan om tillåtligheten av åtgärder av det i ärendet aktuella slaget torde inte ha varit föremål för domstolens prövning. Ordalydelsen i artikel 8 i konventionen utesluter emellertid inte att det av SIV beskrivna förfarandet skulle kunna anses stå i strid med artikeln.

Som ovan framgått, kan SIV genom sitt handhavande av posten på flyktingförläggningarna inte anses ha gjort sig skyldig till något uppenbart lagstridigt handlande. Trots detta vill jag framföra vissa betänkligheter mot förfarandet. Anledningen till att förläggningsspersonalen befattar sig med posten är att respektive försändelse skall nå sin adressat. Vad som sker i fallet är att personalen utnyttjar posthanteringen i ett helt annat syfte än vad

en dylik verksamhet skall gå ut på. När en myndighet utnyttjar en viss befogenhet för att tillgodose ett annat syfte än det avsedda brukar man inom förvaltningsrätten tala om att myndigheten gör sig skyldig till s.k. illojal maktanvändning ("détournement de pouvoir") och med andra ord överskrider sina befogenheter. Se härom Förvaltningsrättslig tidskrift 1995 s. 150 f. och där anförd litteratur. Enligt min mening tangerar SIV här gränserna för detta rättsinstituts tillämpningsområde.

Vidare vill jag peka på de risker som en systematisk genomgång – eventuellt kombinerad med registrering och kopiering – av post kan innebära för avsändare och mottagare. Av uppgifter på kuvert kan olika slags slutsatser om adressaten och hans familj dras, såsom politisk och religiös tillhörighet, medlemskap i och förbindelser med organisationer. Jag förutsätter att postgranskningen på SIV:s förläggningar inte är av den omfattning och art att brevskrivares och flyktingars personliga förhållanden kartläggs till följd av granskningen.

Mot bakgrund av vad jag anført ovan anser jag att lämpligheten av det ifrågavarande förfarandet starkt kan ifrågasättas. Om förfarandet fortsättningsvis trots allt kommer att tillämpas, borde de sökande i vart fall i förväg informeras om tillvägagångssättet. En möjlighet vore att det på blanketten uttryckligen angavs att brevöfsändelser som bedöms kunna ha relevans för dagarsättnings storlek kan komma att registreras av förläggningsspersonalen.

Fråga om befattningshavare hos försvarsmakten vidtagit åtgärder som ett otillbörligt påtryckningsmedel mot annan befattningshavare för att denne skulle upphöra med viss kritik mot myndigheter inom försvarsmakten m.m. Även fråga om Sjukvårdsstyrelsen hindrats av myndigheten Chefen för flygvapnet i sin tillsyn över hälso- och sjukvården m.m.

(Dnr 2907-1994)

1 Bakgrund

Hans Hjort var under många år och fram till den 1 januari 1990 anställd vid myndigheten Chefen för flygvapnet.¹ Han utnämndes till försvarsöverläkare och chef för flygstabens flygmedicinska enhet 1987. Under 1988 befordrades han till överste. I egenskap av chef för den flygmedicinska enheten var han ordförande i en flygmedicinsk referensgrupp, som hade till uppgift att planera och utvärdera prov- och forskningsverksamhet rörande utvecklingen av en flygstridsdräkt för flygning med JAS 39 Gripen, den s.k. JAS-dräkten. Det var för övrigt Försvarets materielverk och Försvarets forskningsanstalt som bedrev utvecklingsarbetet på uppdrag av myndigheten Chefen för flygvapnet. I den medicinska referensgruppen ingick därför representanter för bl.a. Försvarets materielverk och Försvarets forskningsanstalt. Hans Hjort framförde upprepade gånger allvarlig kritik mot arbetet med JAS-dräkten. Kritiken riktades bl.a. mot Försvarets materielverk och Försvarets forskningsanstalt.

I myndigheten Chefen för flygvapnet ingick en enhet för flygsäkerhetsledning, flygsäkerhetsinspektionen. I en skrivelse till flygvapenchefen den 29 maj 1989 förklarade flygsäkerhetsinspektören, översten I. Michael von Rosen, att han inte hade erforderlig grad av förtroende för Hans Hjort och att denne inte hade, eller bedömdes kunna bibringas, erforderlig förmåga att leda flygvapnets flygmedicinska verksamhet. Michael von Rosen föreslog mot denna bakgrund att Hans Hjort skulle frånträda sin befattning som chef för flygstabens flygmedicinska enhet. Det framgår att förslaget avgavs i samråd med personalen vid den flygmedicinska enheten. Skrivelsen innehåller för övrigt en bakgrund till de slutsatser som Michael von Rosen dragit. Sammantaget ger skrivelsen en negativ bild av Hans Hjorts yrkesutövning och personlighet. Skrivelsen lades fram av Michael von Rosen i samband med ett möte vid flygstaben för att informera personalen om förslaget innan den överlämnades till flygvapenchefen. Samma dag som flygvapenchefen

¹ Den 1 juli 1994 slogs de myndigheter som ingick i de s.k. huvudprogrammen 1-4 i försvarsmakten. dvs. arméförband, marinförband, flygvapenförband och operativ ledning m.m. samman till en myndighet benämnd Försvarsmakten. Chefen för myndigheten kallas överbefälhavaren. Överbefälhavaren biträds av ett ledningsorgan kallat högkvarteret.

fick del av skrivelsen och personalen informerades överlämnades också ett exemplar av skrivelsen till Hans Hjort.

Den 1 juli 1989 placerades Hans Hjort vid Försvarets sjukvårdsstyrelse, som var belägen i Karlstad. Fram till den 1 januari 1990 åvilade arbetsgivaransvaret myndigheten Chefen för flygvapnet. Därefter fick han genom ett regeringsbeslut den 13 december 1989 en personlig tjänst vid Sjukvårdsstyrelsen.

Sjukvårdsstyrelsen, som lades ned den 1 juli 1994, hade bl.a. till uppgift att utöva tillsyn över hälsoskydd samt hälso- och sjukvården inom försvarsmakten.² Vidare hade Sjukvårdsstyrelsen fackuppgift inom samma områden, vilket innebar att myndigheten skulle lämna expertmässigt underlag för produktionen inom ett visst sakområde. Som fackmyndighet var Sjukvårdsstyrelsen rådgivande och svarade för utredningar och annat sakunderlag inom sina ansvarsområden men fattade inte några beslut. Sjukvårdsstyrelsen följde arbetet med utvecklingen av JAS-dräkten.

I Hans Hjorts befattning vid Sjukvårdsstyrelsen ingick att bereda underlag och föredra ärenden för beslut. Myndighetens beslut fattades av chefen för myndigheten, nämligen generalläkaren. Hans Hjort kom att arbeta med bl.a. frågor som rörde JAS-dräkten. Han fortsatte därvid att på olika sätt ifrågasätta utvecklingen av dräkten. Flygvapenchefen kallade till ett möte den 4 november 1991 för att diskutera den kritik som framförts. I mötet deltog cheferna för Sjukvårdsstyrelsen, Försvarets forskningsanstalt och Försvarets materielverk. Även Hans Hjort deltog. Vid mötet diskuterades en rapport i saken från Sjukvårdsstyrelsen, upprättad av Hans Hjort. Kritiken i rapporten bemöttes vid mötet. Något godkännande av dräkten kom emellertid inte till stånd vid mötet. Hans Hjort upprättade ytterligare en rapport med kritiska synpunkter den 10 februari 1992. Efter ett besök vid Försvarets materielverk den 26 maj 1992 skrev generalläkaren Björn Zetterström till flygvapenchefen den 1 juni 1992 och förklarade att Sjukvårdsstyrelsen hade funnit att arbetet med utvecklingen av det nya flygstridsdräktssystemet fortgick under säkra och trovärdiga former samt att Sjukvårdsstyrelsen inte fann anledning att vidta någon åtgärd.

Den 3 december 1992 förordnade regeringen Hans Hjort att från och med den 1 januari 1993 tills vidare stå till Karolinska institutets förfogande för fullgörande av vissa uppgifter inom det flygmedicinska forskningsområdet. Arbetsgivaransvaret fördes över från Sjukvårdsstyrelsen till Karolinska institutet medan Sjukvårdsstyrelsen fortfarande var anställningsmyndighet. I samband med Sjukvårdsstyrelsens nedläggning den 1 juli 1994 sades Hans Hjort upp från sin tjänst där i likhet med all annan personal. Han under rättades om att han förutsattes gå i pension. Sedan han ansökt om pension beslutade regeringen den 30 juni 1994 om pensionsvillkoren för honom.

² Från och med den 1 juli 1994 utförs Sjukvårdsstyrelsens uppgifter av stabs- och ledningskaraktär av en sjukvårdsledning i Försvarmaktens högkvarter. Tillsynen över efterlevanden av lagar och andra författningar avseende hälso- och sjukvård m.m. utövas av en särskild tjänsteman i Försvarmakten, generalläkaren, som i detta avseende inte är underställd överbefälhavaren.

I ett beslut den 15 december 1992 (JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 201) riktade JO Pennlöv allvarlig kritik mot myndigheten Chefen för flygvapnet för att den anlagt synpunkter på vad tillsynsmyndigheten, Sjukvårdsstyrelsen, skulle granska och t.o.m. vägrat att utlämna visst beslutsunderlag för granskning. I samma beslut anfördes synnerligen kritiska synpunkter mot att en befattningshavare vid Chefen för flygvapnet försökt att påverka Hans Hjort att sluta framföra kritiska synpunkter på utvecklingen av JAS-dräkten, vid äventyr att Hans Hjorts fortsatta flygtjänst annars skulle komma att omprövas.

2 Anmälan

I en omfattande anmälan, som kom in till JO den 15 augusti 1994, och kompletteringsskrifter, som kom in den 31 augusti och den 19 oktober 1994, klagade Hans Hjort bl.a. på att hans tidigare arbetsgivare, myndigheten Chefen för flygvapnet och Sjukvårdsstyrelsen, enligt hans mening fr.o.m. våren 1989 och fram till hans pensionering den 1 juli 1994 hade behandlat honom felaktigt. Han hävdade också att generalläkaren hade misskött tillsynen av utvecklingen av JAS-dräkten och att Sjukvårdsstyrelsen även efter JO:s beslut den 15 december 1992 hade hindrats av myndigheten Chefen för flygvapnet i sin granskning av JAS-dräktprojektet.

Hans Hjort gav in ett mycket stort antal handlingar rörande de frågor som han hade tagit upp i anmälan och övriga skrifter.

2.1 Behandlingen av Hans Hjort

Sammanfattningsvis hävdade Hans Hjort att han hade avskiljts från tjänsterna vid myndigheten Chefen för flygvapnet och Sjukvårdsstyrelsen för att myndigheterna velat tysta hans kritik mot JAS-dräktprojektet. Han hävdade också att han på grund av kritiken missgynnats även i andra sammanhang. Enligt honom gäller detta t.ex. tolkningen av hans anställningsfullmakt och innebörden av hans pensionsvillkor.

När det gäller Michael von Rosens skrivelse den 29 maj 1989 anförde Hans Hjort bl.a. följande. Skrivelsen lades fram på ett stabsmöte vid flygstaben den 29 maj 1989, trots att skrivelsen var konfidentiell. I stabsmötet deltog all personal vid flygstaben och representanter för Försvarets materielverk. Han fick del av skrivelsen först efter mötet och fick alltså inte tillfälle att bemöta innehållet dessförinnan. Den utredning som ligger till grund för skrivelsen har inte dokumenterats. Flygvapenchefen borde ha företagit en utredning i saken innan skrivelsen lades fram vid stabsmötet. Skrivelsen innehåller kränkande påståenden, rena personangrepp och osanningar. Sådant borde inte få förekomma i en tjänsteskrivelse. I skrivelsen görs gällande bl.a. att hans medicinska kompetens brister. Ansvariga chefer inom Försvarmakten har i efterhand tagit avstånd från bl.a. detta påstående. Trots detta har skrivelsen tillåtits att ligga till grund för hans avskiljande från tjänsterna vid myndigheten Chefen för flygvapnet och Sjukvårdsstyrelsen. Den har också legat till grund för uppmaningen till honom att ansöka om pension. De negativa omdömena om honom ter sig

särskilt märkliga mot bakgrund av de mycket goda vitsord som utdelats i samband med hans befordringar 1987 och 1988. Skrivelsen har lämnats ut till massmedierna av flygstabschefen, trots att den betecknats som konfidentiell.

Beträffande förflyttningen till Sjukvårdsstyrelsen anförde Hans Hjort bl.a. följande. På grund av Michael von Rosens skrivelse avskiljdes han utan förvarning från tjänsten som chef för den flygmedicinska enheten vid flygstaben. Flygstabschefen underrättade honom om att han inte längre hade någon plats i organisationen. På flygstabschefens uppmaning besökte han Sjukvårdsstyrelsen och diskuterade en förflyttning dit. Han accepterade en förflyttning under förutsättning att han fick med sig fack- och tillsynsansvaret i flygmedicin. Både generalläkaren och flygvapenchefen gick med på detta. Efter denna överenskommelse ordnade han familjens flyttning till Karlstad. Generalläkaren och flygvapenchefen frångick emellertid överenskommelsen och beordrade honom att från och med den 1 juli 1989 tjänstgöra i Sjukvårdsstyrelsen utan tillsyns- och fackansvar i flygmedicin. Han beordrades alltså till Sjukvårdsstyrelsen mot sin vilja. Det var inte möjligt för honom att dra sig ur, eftersom han redan hade köpt bostad för familjen i Karlstad. Enligt myndighetens Chefen för flygvapnet uppfattning saknar han tjänstgöringsfullmakt, vilket innebär att han inte kunde förflyttas till Sjukvårdsstyrelsen mot sin vilja. – I en skrivelse till flygvapenchefen den 3 juli 1989 med rubriken "Rehabilitering av arbetstagare" anförde generalläkaren att flygvapenchefen hade beslutat att vidta erforderliga åtgärder för att omplacera honom enligt rehabiliteringsförordningen (1987:221) och att tjänstbefria honom. Skrivelsen, som innehåller ogrundade negativa omdömen om honom, undanhölls honom i fyra år. Han har nu fått veta – genom ett besked från Överbefälhavaren den 13 april 1994 – att den legat till grund för beslutet att avskilja honom från tjänsterna vid Chefen för flygvapnet och Sjukvårdsstyrelsen samt för beslutet att han inte fick tjänsten vid flygstaben 1994. Dessutom har den legat till grund för uppmaningen till honom att ansöka om pension.

När det gäller behandlingen av honom tiden därefter tog Hans Hjort upp bl.a. följande. På generalläkarens uppdrag arbetade han vid Sjukvårdsstyrelsen med tillsynen av utvecklingen av JAS-dräkten. Han skrev flera kritiska rapporter i saken, vilka generalläkaren stod bakom. Sedan generalläkaren i brevet till flygvapenchefen i juni 1992 konstaterat att arbetet med utvecklingen av JAS-dräkten sköttes utan anmärkning fråntogs han sina flygmedicinska arbetsuppgifter, inklusive fortsatt granskning av JAS-dräkten. I augusti samma år meddelades han att han inte längre behövdes inom försvaret och skulle emotse erbjudande om avgångsvederlag. Han skrev då till Försvarsdepartementet i saken. Regeringen beslutade att från den 1 januari 1993 omplacera honom till Karolinska institutet med instruktion att han inte vidare skulle befatta sig med JAS-dräkten. – I januari 1993 erhöll han av generalläkaren drastiskt sänkta vitsord och befordringsomdöme. Skälen för detta angavs inte.

Vitsorden och befordringsomdömet sattes utan att gällande föreskrifter följdes.

Inledningsvis lämnade Hans Hjort en redogörelse för arbetet med att utveckla JAS-dräkten fram till våren 1989. I samband därmed framförde han kritiska synpunkter på agerandet från bl.a. olika tjänstemän inom myndigheten Chefen för flygvapnet. Han anförde vidare bl.a. följande.

Den 22 december 1989 anmälde Sjukvårdsstyrelsen till Försvarets materielverk att Sjukvårdsstyrelsen hade för avsikt att granska utvecklingen av JAS-dräkten och begärde att få ta del av beslutsunderlaget innan dräkten godkändes för flygning med 9 G. Enligt Sjukvårdsstyrelsens verksamhetsplan var han huvudansvarig för granskningen. Under 1990 begärde generalläkaren vid flera tillfällen hos myndigheten Chefen för flygvapnet att få ta del av underlaget, vilket generalläkaren inte fick. Inte heller efter JO:s kritik mot Chefen för flygvapnet har myndigheten lämnat över något underlag till Sjukvårdsstyrelsen. I stället har myndigheten fortsatt att hindra Sjukvårdsstyrelsen i dess tillsyn. Detta har skett bl.a. genom försök att tysta hans kritik och att betrakta de kritiska synpunkterna som hans personliga. Vid mötet den 1 november 1991 diskuterades granskningsrapporten från Sjukvårdsstyrelsen. I rapporten krävde Sjukvårdsstyrelsen att vissa frågor skulle besvaras innan ett luftvärdighetsgodkännande av dräkten skedde. Flygvapenchefen uppmanade generalläkaren att återta rapporten, vilket generalläkaren inte gjorde. I protokollet från mötet har antecknats att myndigheten Chefen för flygvapnet inte fann anledning att ändra inriktningen på arbetet med utprovningen av dräkten. Detta ställningstagande har gjorts utan hänsyn till uppgifterna i granskningsrapporten. Det har senare framkommit att myndigheten redan före mötet, nämligen den 17 oktober 1991, hade godkänt dräkten för flygning med 9 G. Dräkten godkändes alltså utan att Sjukvårdsstyrelsen fått tillfälle att granska beslutsunderlaget. Beslutet att godkänna dräkten fastställdes av ÖB den 22 oktober 1992 efter en föredragning av flygvapenchefen. Genom beslut om flyggodkännande har myndigheten Chefen för flygvapnet satt Sjukvårdsstyrelsens tillsyn ur funktion. Efter mötet i november 1991 fick han i uppgift av generalläkaren att sammanställa en ny granskningsrapport till myndigheten Chefen för flygvapnet, vilket han gjorde den 10 februari 1992. Generalläkaren ville att den nya rapporten skulle "smygas över" till myndigheten och inte skickas till övriga berörda myndigheter. Med hänsyn till den haveririsk, som enligt hans uppfattning förelåg, bröt han i nödvärn mot generalläkarens instruktioner och skickade rapporten till myndigheterna. På grund härav återkallade generalläkaren rapporten och förklarade att Sjukvårdsstyrelsen inte stod bakom den. Myndighetens Chefen för flygvapnet svar på rapporten var otillräckligt. Genom skrivelsen till flygvapenchefen den 1 juni 1992 avslutade generalläkaren tillsynen av JAS-dräktprojektet. Tillsynen avslutades alltså trots att något tillfredsställande svar på de kritiska rapporterna inte hade givits. Något slutdokument över tillsynen har inte upprättats. Genom sitt agerande har generalläkaren brustit i sin skyldighet att utföra granskning av JAS-dräktprojektet. För övrigt anser han att generalläkaren inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att förmå myndigheten Chefen för flygvapnet att inte hindra Sjukvårdsstyrelsen i dess tillsyn. Generalläkaren borde ha begärt svar på granskningsrapporterna och klagat

för flygvapenchefen att Sjukvårdsstyrelsen stod bakom den framförda kritiken. 1996/97:JO1

3 Utredning m.m.

3.1 Överväganden i frågan om inledande av utredning

Enligt sin instruktion bör JO till utredning inte ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om inte särskilda skäl föreligger. JO utreder som regel inte heller klagomål som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Detta beror på att det finns en särskild ordning för hur arbetstvister skall lösas. JO bör endast ingripa om det finns något särskilt skäl till det.

De förhållanden som Hans Hjort tog upp i sin anmälan låg redan då den kom in till JO till stora delar mer än två år tillbaka i tiden. Många frågor rör dessutom förhållandet mellan honom och hans tidigare arbetsgivare. Mot bakgrund av det som Hans Hjort anförde i sin anmälan och med beaktande av det samband som förelåg mellan ifrågavarande ärende och det ärende som år 1992 utmynnade i allvarlig kritik togs anmälan dock upp till utredning.

3.2 Utredningsåtgärder

Anmälan remitterades till Försvarsmakten för yttrande avseende behandlingen av Hans Hjort fr.o.m. våren 1989 till hans pensionering den 1 juli 1994 samt frågan om Sjukvårdsstyrelsens tillsynsansvar och granskning av JAS-dräktprojektet.

3.3 Försvarsmaktens första yttrande

Inledningsvis anförde Försvarsmakten följande.

Försvarsmakten konstaterar inledningsvis att det är svårt att få fram alla fakta om det av Hjort kritiserade händelseförloppet 1989. Skälen därtill är flera. Ifrågavarande händelse ägde rum för drygt fem år sedan och såväl dåvarande flygvapenchefen, generallöjtnant Lars-Erik Englund, som dåvarande flygstabschefen, generalmajor Bert Stenfeldt, har under tiden gått i pension. Detsamma gäller även andra befattningshavare som på ett eller annat sätt var involverade i det här aktuella ärendet. Upplysningar har dock inhämtats från generallöjtnant Englund.

Försvarsmakten kan av nämnda skäl inte yttra sig i detalj över den av Hans Hjort kritiserade handläggningen. Försvarsmaktens yttrande begränsar sig därför till en redogörelse för händelseförloppet i stort och till vad som övrigt kunnat utrönas.

Yttrandet avges mot bakgrund av de olika frågorna i Hans Hjorts anmälan, som JO särskilt begärt att få belysta.

Beträffande behandlingen av Hans Hjort yttrade Försvarsmakten därefter följande. (Anm. Bilagorna har uteslutits här.)

Försvarsmaktens uppfattning om händelseförloppet skiljer sig i flera avseenden från dem som Hans Hjort gett uttryck för i sin anmälan. Händelseförlop-

pet började med ett brev från flygsäkerhetsinspektören till flygstabschefen, där flygsäkerhetsinspektören förklarade sig inte ha förtroende för Hans Hjort. Detta brev fick Hans Hjort omgående ta del av. Flygstabschefen genomförde med anledning av brevet flera samtal med personalen vid den dåvarande flygmedicinska avdelningen. Vid samtalen framkom att Hans Hjort inte nöjaktigt klarade av sitt ledarskap över den flygmedicinska avdelningen. Däremot ansågs han som aktiv och drivande inom området flygspecialmedicin. De således bekantgjorda uppgifterna resulterade i att dåvarande flygvapenchefen beslöt att den flygmedicinska avdelningen skulle omorganiseras och att Hans Hjort ej längre skulle inneha tjänsten som avdelningschef.

I den situationen föreslog, enligt generallöjtnant Englund, Hans Hjort själv att han i stället skulle placeras vid Sjukvårdsstyrelsen. Efter samtal och förhandlingar mellan Chefen för flygvapnet, Hans Hjort, Sjukvårdsstyrelsen och Läkarförbundet träffade parterna den överenskommelsen att Hans Hjort skulle omplaceras till Sjukvårdsstyrelsen – se bif. protokoll 1989-10-31, 1989-11-14. I flygvapenchefens skrivelse 1989-11-15 till regeringen (bifogas) med hemställan om inrättandet av en personlig tjänst som försvarsöverläkare för Hans Hjort hos Sjukvårdsstyrelsen framhöll flygvapenchefen särskilt att Hans Hjorts flygspecialmedicinska kompetens fortsättningsvis borde tas till vara genom uppdrag från Chefen för flygvapnet till Sjukvårdsstyrelsen. Detta kom också till uttryck i regeringens beslut.

Det var således aldrig fråga om att "tjänstebefria" eller avskilja Hans Hjort från hans tjänst som försvarsöverläkare, däremot från befattningen som avdelningschef för den flygmedicinska avdelningen. Detta sedan Chefen för flygvapnet konstaterat att Hans Hjorts kompetens som ledare över den flygmedicinska avdelningen var otillräcklig. Från flygvapenchefens sida var det inte heller tal om någon rehabilitering.

När det gäller frågan om Sjukvårdsstyrelsens tillsynsansvar och granskning av JAS-dräkten svarade Försvarsmakten följande.

Sjukvårdsstyrelsen utövade tillsyn över hälso- och sjukvården för människor och djur inom försvarsmakten enligt ett flertal förordningar. Tillsynen var inriktad mot egentlig hälso- och sjukvård inklusive sjukvårdsförnödenheter. Säkerhetssystem i fordon och farkoster bedöms inte ingå i detta ansvar. Att exempelvis undermåliga bromssystem i bilar kan orsaka allvarliga trafikskador innebär inte att Sjukvårdsstyrelsens tillsynsansvar innefattade fordonskomponenterna. Enahanda förhållande gäller säkerhetssystemen i försvarets flygplan, där Chefen för flygvapnet entydigt leder flygsäkerhetsarbetet. Endast om rent medicinska komponenter ingår i systemen, exempelvis sjuktransportutrustning i ambulansflyg eller kvaliteten på den andningssoxygen som ingår i systemen, kan dessa anses falla inom Sjukvårdsstyrelsens tillsyn. Att hela utvecklingen av flygstridsdräkten inklusive andningsregulator skulle underkastas Sjukvårdsstyrelsens tillsyn, såsom Hjort hävdar, är inte rimligt. Ett sådant tillsynsansvar skulle vara alltför omfattande.

Oaktat att ansvaret för utvecklingen av en ny flygstridsdräkt låg hos Chefen för flygvapnet och oaktat att det inte förelåg något uppdrag från Chefen för flygvapnet till Sjukvårdsstyrelsen fortsatte Hans Hjort att från sin position i Sjukvårdsstyrelsen arbeta med frågan.

Sjukvårdsstyrelsen ansåg för övrigt inte att flygstridsdräkten innebar en oacceptabel flygsäkerhetsrisk. Detta finns dokumenterat i protokoll 1992-01-13 från flygvapenchefens möte den 4 november 1991 med bl a Generalläkaren från Sjukvårdsstyrelsen, Generaldirektören för FOA och chefen för FMV-F.

Avslutningsvis anförde Försvarmakten bl.a. att Chefen för flygvapnet och Sjukvårdsstyrelsen enligt Försvarmaktens uppfattning inte hade brutit mot några regler när det gäller omplaceringen av Hans Hjort till Sjukvårdsstyrelsen.

3.4 Hans Hjorts kommentarer till Försvarmaktens yttrande

Hans Hjort gav in en omfattande skrivelse med kommentarer till Försvarmaktens yttrande. Till skrivelsen fogade han ett stort antal handlingar.

Hans Hjort påpekade bl.a. att Försvarmakten i remissvaret inte uppehållit sig vid generalläkarens skrivelse till flygvapenchefen den 5 juli 1989 angående rehabilitering av arbetstagare, utan endast uppgett att det från flygvapenchefens sida inte var tal om någon rehabilitering av honom.

Beträffande arbetsgivarens behandling av honom anförde Hans Hjort vidare bl.a. följande. Det är felaktigt att man träffat en överenskommelse med honom om placering vid Sjukvårdsstyrelsen. Han tjänstgjorde redan vid Sjukvårdsstyrelsen när Chefen för flygvapnet förhandlade med hans fackförening om hans förflyttning. Chefen för flygvapnet har alltså brutit mot 11 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet genom att inte förhandla med hans fackförening innan beslutet om hans omplacering meddelades. Vidare har myndigheten brutit mot bestämmelsen om förflyttning av arbetstagare i 7 kap. 8 § lagen (1976:600) om offentlig anställning, eftersom ett beslut om förflyttning skall grundas på objektiva godtagbara skäl och motiveras. Från myndighetens sida har det hävdats att han inte var anställd med fullmakt. Mot bakgrund härav kan det ifrågasättas om han var skyldig att underkasta sig förflyttning. Enligt sin uppfattning var han anställd med fullmakt och kunde därför inte motsätta sig förflyttning eller föra talan mot beslutet därom.

När det gäller omständigheterna i samband med att han slutade vid Sjukvårdsstyrelsen underströk Hans Hjort särskilt följande. I augusti 1992 framtogs han utan förvarning alla flygmedicinska arbetsuppgifter vid Sjukvårdsstyrelsen. Generalläkaren hade i samråd med flygvapenchefen beslutat att han skulle erbjudas avgångsvederlag. I januari 1993 sänktes hans vitsord drastiskt utan förvarning. Gällande regler har inte följts när vitsorden sattes.

Hans Hjort invände mot Försvarmaktens yttrande angående Sjukvårdsstyrelsens tillsynsansvar och granskning av JAS-dräkten. Han framhöll en rad omständigheter som enligt hans uppfattning visar att Sjukvårdsstyrelsen hade tillsynsansvar för utvecklingen av JAS-dräkten och att Sjukvårdsstyrelsen också utövade denna tillsyn under åren 1989–1992. Han framhöll även att han enligt verksamhetsplanen för Sjukvårdsstyrelsen varit projektansvarig för "fackplan flygmedicin" och i den egenskapen handlagt tillsynen samt haft generalläkarens stöd för detta arbete.

3.5 Ytterligare utredningsåtgärder

I sitt remissvar berörde Försvarmakten inte närmare de omständigheter rörande arbetsgivarens behandling av honom som Hans Hjort återkommit till

i sin kommentar. Försvarsmakten gick heller inte närmare in på de synpunkter som Hans Hjort framfört mot handläggningen av Michael von Rosens skrivelse. Genom en ny remiss anmodades därför Försvarsmakten att yttra sig över detta.

Hans Hjort hävdade i anmälan och i kommentarerna till Försvarsmaktens remissvar att Sjukvårdsstyrelsens granskning av JAS-dräkten hindrades och stördes av Chefen för flygvapnet. Med utgångspunkt från JO:s tidigare uttalande i fråga om Sjukvårdsstyrelsens tillsynsansvar och med beaktande av det som Hans Hjort anfört i denna del i anmälan och kommentarerna till remissvaret anmodades Försvarsmakten också att yttra sig i frågan om Sjukvårdsstyrelsen hindrats i sin tillsyn även i andra avseenden än de som behandlats i det tidigare ärendet hos JO.

3.6 Försvarsmaktens andra yttrande

Inledningsvis hänvisade Försvarsmakten till det som framhållits i det första yttrandet angående svårigheterna att få fram fakta om omplaceringen av Hans Hjort våren 1989. Vidare pekade Försvarsmakten på svårigheten att nu avge ett yttrande över de förutvarande myndigheternas, Chefen för flygvapnet och Sjukvårdsstyrelsen, hantering av de i ärendet aktuella frågorna. Mot denna bakgrund fann Försvarsmakten det lämpligast och mest ändamålsenligt att hänvisa till utredning och yttranden som inhämtats från olika befattningshavare.

Till yttrandet fogade Försvarsmakten utredning i form bl.a. av minnesanteckningar och kommentarer från befattningshavare vid dåvarande myndigheten Chefen för flygvapnet – generallöjtnanten Lars-Erik Englund, översten 1. Michael von Rosen och översten 1. K-G Widén – och yttrande från generalläkaren Björn Zetterström.

Michael von Rosen yttrade sig om handläggningen av sitt förslag att Hans Hjort skulle frånträda tjänsten som chef för den flygmedicinska enheten enligt bl.a. följande. När han beredde och fattade beslutet att föreslå att Hans Hjort skulle lämna tjänsten samtalade han med bl.a. samtliga flygspecialläkare samt de flesta flottilj- och flygchefer. Under hans utredning framkom uppgifter som avslöjade grava brister rörande bl.a. Hans Hjorts förmåga att över huvud taget vara flygspecialläkare och uppgifter om att de flesta inte hade förtroende för Hans Hjort i befattningen som chef för den flygmedicinska enheten. Han tecknade ner sin uppfattning, sina motiv och sitt förslag i ett "sammanhängande arbetspapper". Därefter avsåg han att lägga fram papperet för sina chefer, flygvapenchefen och flygstabschefen. På grund av att flygstabschefen inte var på plats vid tillfället och ärendet enligt hans uppfattning var brådskande lade han fram sitt förslag för flygvapenchefen. Förslaget var inte på något sätt bindande för flygvapenchefen. Han orienterade personalen om förslaget vid en s.k. stabsorientering. Det var aldrig tal om något stabsmöte. För honom var det självklart att ta upp ärendet vid en stabsorientering för att informera om förslaget i en fråga som många var illa berörda av. Före stabsorienteringen skickade han ett exemplar av papperet till Hans Hjorts bostad. Senare fick flygstabschefen i uppgift av

flygvapenchefen att biträda honom med att kontrollera det som han hade tagit upp i arbetspapperet.

Lars-Erik Englund yttrade sig om behandlingen av Hans Hjort och Sjukvårdsstyrelsens tillsyn av JAS-dräktprojektet. Han anförde därvid bl.a. följande. Med anledning av Michael von Rosens brev genomförde dåvarande flygstabschefen samtal med ett stort antal anställda, bl.a. flertalet anställda vid enheten för flygmedicin. Flygstabschefen och han konstaterade att Hans Hjorts ledaregenskaper inte var tillräckliga för att han skulle kunna fortsätta som chef för hela den flygmedicinska enheten. På grund härav beslutade han att genomföra en omorganisation av flygmedicin, som gick ut på att Hans Hjorts ansvarsområde skulle minska. Han hade dock inte någon avsikt att frånta Hans Hjort ansvaret för frågor rörande flygmedicin. Läget rörande utvecklingen av JAS-dräkten hade således för hans del inte någonting med omorganisationsbeslutet att göra. Hans Hjort blev mycket upprörd över beslutet och förklarade att han inte kunde acceptera det. Senare föreslog Hans Hjort själv omplacering till Sjukvårdsstyrelsen. Efter samråd med generalläkaren föreslog han regeringen att placera Hans Hjort vid Sjukvårdsstyrelsen. Vidare föreslog han att Hans Hjorts flygmedicinska kompetens skulle tas till vara genom att Chefen för flygvapnet ställde uppdrag till Sjukvårdsstyrelsen inom det området. Det var dock aldrig tal om något uppdrag till Hans Hjort personligen. Hans Hjort nämnde heller aldrig för honom att han hade för avsikt att arbeta med frågor rörande JAS-dräkten. Hans Hjort placerades alltså vid Sjukvårdsstyrelsen på eget förslag. Det var med andra ord aldrig tal om att avskilja honom från tjänsten vid flygstaben.

Lars-Erik Englund tillbakavisade vidare Hans Hjorts påstående att att han hade uppmanat generalläkaren att återta en rapport.

Genom Björn Zetterströms och Lars-Erik Englunds yttranden framkom följande om generalläkarens brev till flygvapenchefen angående rehabilitering av arbetstagare. Det var från flygvapenchefens sida inte tal om någon rehabilitering. I månadsskiftet juni–juli 1989 diskuterades vilka vägar som stod till buds. Det framkom att två vägar var möjliga. Det ena var ett beslut från regeringen om omplacering av Hans Hjort. Den andra vägen var att omplacera Hans Hjort med stöd av rehabiliteringsförordningen, utan något regeringsbeslut. Flygstabschefen och Hans Hjorts närmaste chef, Michael von Rosen, förordade det senare alternativet. På grund härav författade Björn Zetterström brevet om rehabilitering. Ett utkast underställdes flygstaben för godkännande. Brevet godkändes och tillställdes flygvapenchefen, som dock fann att ett regeringsbeslut om omplacering var att föredra. Det blev alltså inte aktuellt med några åtgärder enligt rehabiliteringsförordningen.

Angående behandlingen av Hans Hjort och Sjukvårdsstyrelsens tillsyn yttrade Björn Zetterström bl.a. följande. Omplaceringen till Sjukvårdsstyrelsen föregicks av omfattande förhandlingar, vid vilka Hans Hjort var företräd av en jurist vid Sveriges Läkarförbund. Vid dessa framkom inte någon uppgift om att Hans Hjort inte skulle vara beredd att flytta till Karlstad. Det förelåg inte något hinder för Hans Hjort att överklaga beslutet om omplacering. Hans Hjort hade visserligen fullmakt som överste i försvarets medicinalkår men inte på en tjänst. – Hans Hjorts befattning som handläggare inom enheten för hälso- och sjukvård i krig innebar inte någon

rätt att föra Sjukvårdsstyrelsens talan i tillsynsfrågor. Någon delegering till handläggare att fatta beslut på myndighetens vägnar förekom nämligen inte. Däremot ingick det självfallet i Hans Hjorts arbete att bereda underlag och föredra ärenden för beslut. Den granskningsrapport som Hans Hjort hänvisar till är inte ett tillsynsdokument utan utgör fackunderlag. Detta innebär att rapporten var underkastad myndighetens Chefen för flygvapnet granskning och slutliga avgörande. Samarbetet mellan Hans Hjort å ena sidan och företrädare för bl.a. flygstaben, Försvarets materielverk och Försvarets forskningsanstalt å andra sidan förbättrades inte under Hans Hjorts tjänstgöring vid Sjukvårdsstyrelsen trots betydande ansträngningar av de berörda myndigheterna. Det är dock att dra alltför vittgående slutsatser av de rådande personliga motsättningarna att hävda att Sjukvårdsstyrelsen "hindrades och stördes" i sin ämbetsutövning.

Björn Zetterström tillbakavisade vidare Hans Hjorts klagomål rörande vitsorden och befordringsomdömet i januari 1993 och förklarade att gällande regler följts. Han framhöll att vitsorden dessutom granskats av Sjukvårdsstyrelsens arbetstagarorganisationers vitsordsgranskare utan att föranleda erinran och att ett överklagande från Hans Hjorts sida inte föranlett någon ändring.

K-G Widén uppehöll sig bl.a. vid frågorna om Sjukvårdsstyrelsens tillsyn. Han anförde därvid bl.a. följande. Chefen för flygvapnet ifrågasatte Sjukvårdsstyrelsens tillsynskapacitet beträffande flygmedicinska frågor. Hans Hjorts kritik bemöttes emellertid och bejakades i vissa fall. Man kan därför påstå att Sjukvårdsstyrelsen fullgjort viss tillsynsverksamhet. Granskningsrapporten som lades fram vid mötet den 1 november 1991 bemöttes vid mötet. Det var dock oklart om Sjukvårdsstyrelsen stod bakom rapporten eller om det var Hans Hjorts personliga uppfattning som framfördes. Det som togs upp i den senare rapporten – daterad den 10 februari 1992 – utreddes också. Hans Hjorts alla påståenden kunde dock inte verifieras som sakligt grundade. Genom protokoll från den flygmedicinska referensgruppen kunde Sjukvårdsstyrelsen kontinuerligt följa dräktsystemets utveckling.

3.6 Hans Hjorts kommentarer till Försvarmaktens andra yttrande

Hans Hjort inkom med en skrivelse med omfattande kommentarer och gav in ett antal handlingar. Han vidhöll det som han anført tidigare och argumenterade för sin uppfattning i frågan om behandlingen av honom och i tillsynsfrågan.

Vad först gäller behandlingen av honom gjorde Hans Hjort gällande bl.a. att Michael von Rosens handlande i samband med upprättandet av skrivelsen den 29 maj 1989 strider mot bestämmelser i förvaltningslagen genom att de uppgifter som ligger till grund för skrivelsen inte har dokumenterats och inte heller kommunicerats med honom.

När det sedan gäller tillsynsfrågan anförde Hans Hjort bl.a. följande. Alla rapporter och andra skrivelser som han skrev under sin tid vid Sjukvårdsstyrelsen granskades och godkändes av generalläkaren. Den kritik som han framförde var alltså Sjukvårdsstyrelsens och inte hans personliga. Generalläkaren stod bakom den granskning av JAS-dräktprojektet som han

utförde för Sjukvårdsstyrelsens räkning. Påståendet från generalläkarens sida att granskningsrapporterna inte utgör tillsynsdokument utan fackunderlag är en efterhandskonstruktion.

4 Bedömning

JO Pennlöv uttalade i sitt beslut i ärendet den 21 februari 1996 – såvitt nu är av intresse – följande.

4.1 Inledning

Hans Hjort har lämnat en omfattande redogörelse för händelser som har samband med de frågor som han har tagit upp i sina skrivelser. Redogörelsen tar sin början under år 1988. Han har därvid kritiserat myndigheterna inom försvarsmakten och tjänstemän vid dessa samt regeringen, enskilda statsråd och tjänstemän inom Försvarsdepartementet. Viss kritik har också riktats mot JAS-kommissionen.

Som jag anfört har jag funnit särskilda skäl föreligga att inleda en utredning med anledning av Hans Hjorts anmälan, trots att många av de frågeställningar som Hans Hjort velat fästa min uppmärksamhet på grundas på händelser som ligger betydligt mer än två år tillbaka i tiden. Det är emellertid oundvikligt att utredningen försvåras av att det gått så lång tid. På grund av tidsaspekten är det inte möjligt att närmare gå in på alla de frågor som Hans Hjort har tagit upp. Min granskning av ärendet begränsas till de tre huvudfrågorna, nämligen behandlingen av Hans Hjort från våren 1989 till dess att han gick i pension under år 1994, Sjukvårdsstyrelsens tillsynsansvar och granskning av JAS-dräkten samt myndigheternas och enskilda tjänstemäns underlåtenhet att besvara brev.

För alla tre frågorna är det väsentligt att peka på vissa begränsningar i JO:s tillsynsverksamhet.

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en domstol eller en annan myndighet har fattat. Inte heller brukar JO ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Det senare gäller i synnerhet om beslutet bygger på lämplighetsöverväganden eller förutsätter särskild sakkunskap. JO tar upp en sådan fråga till utredning bara när ett beslut direkt strider mot en lag eller en förordning eller annars framstår som uppenbart felaktigt

4.2 Behandlingen av Hans Hjort

Min granskning inriktas främst på frågan om berörda myndigheter vidtagit åtgärder mot Hans Hjort som ett otillbörligt påtryckningsmedel för att han skulle upphöra med sin kritik mot JAS-dräktprojektet. Hans Hjort har i denna del, liksom i övriga delar, pekat på en rad olika omständigheter som enligt hans uppfattning ger stöd för att sådana påtryckningar har förekommit.

Inledningsvis finner jag dock anledning att uppehålla mig vid frågan om myndigheterna i samband med vissa enskilda händelser brutit mot gällande förfaranderegler eller begått några andra fel vid sin handläggning.

När det gäller Michael von Rosens skrivelse till Chefen för flygvapnet med förslag om att Hans Hjort skulle frånträda sin dåvarande befattning har fråga uppkommit om Michael von Rosen brutit mot bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) – FL. Hans Hjort har nämligen framhållit att de uppgifter som inhämtats muntligen innan skrivelsen författades inte har nedtecknats (jfr 15 § om skyldighet att anteckna vissa inhämtade uppgifter) och att han inte fått ta del av skrivelsen för att yttra sig innan den lades fram för myndighetschefen (jfr 17 § FL om myndigheternas kommunikationsplikt).

Förvaltningslagens bestämmelser gäller i huvudsak förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Med handläggning avses hela den procedur som börjar med att ett ärende anhängiggörs och slutar med dess avgörande (jfr Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, fjärde upplagan s. 49). Enligt min uppfattning anhängiggjordes ärendet rörande Hans Hjorts fortsatta tjänstgöring tidigast genom Michael von Rosens upprättande av skrivelsen med förslag i saken. De åtgärder som Michael von Rosen vidtog dessförinnan, nämligen inhämtande av upplysningar från andra befattningshavare hos myndigheten, ingick således inte i myndighetens formella handläggning. Mot denna bakgrund har det inte förelegat någon skyldighet för Michael von Rosen att dokumentera de uppgifter som sedan kom att ligga till grund för hans skriftliga förslag. Någon skyldighet enligt lag för Michael von Rosen att kommunicera förslaget med Hans Hjort innan detta överlämnades till flygvapenchefen har inte heller förelegat. Kommunikationsplikten innebär nämligen att ett ärende inte får avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet av annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Michael von Rosens överlämnande av förslaget till myndighetschefen innebar inte att ärendet avgjordes. En annan sak är att det från etiska och moraliska utgångspunkter kan ifrågasättas om inte Hans Hjort borde ha fått ta del av skrivelsen och tillfälle att lämna sina synpunkter på innehållet innan den presenterades för myndighetschefen.

Hans Hjort har framhållit att Michael von Rosens skrivelse betecknats som konfidentiell och hävdar att den därför inte borde ha lagts fram på mötet vid flygstaben. Av samma skäl har han invänt mot att flygstabschefen vid ett tillfälle lämnat ut skrivelsen till massmedierna. I denna del aktualiserar Hans Hjorts uppgifter frågan om befattningshavare hos Chefen för flygvapnet brutit mot tystnadsplikten. De bestämmelser som i första hand är av intresse i denna del är 1 kap. 2 § och 7 kap. 11 § sekretesslagen (1980:100).

I 1 kap. 2 § sekretesslagen anges att uppgift för vilken sekretess gäller enligt den lagen inte får röjas för enskild i andra fall än som anges i lagen eller i lag eller förordning som lagen hänvisar till. Enligt 7 kap. 11 § andra stycket gäller sekretess i en myndighets personalsociala verksamhet för bl.a. uppgifter om enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon honom närtstående lider men om uppgiften röjs. Enligt

paragrafens tredje stycke gäller sekretess också i en myndighets personaladministrativa verksamhet i övrigt för sådan uppgift om enskilda personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering av anställd. Även här förutsätts för sekretess att det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Skrivelsen innehåller uppgifter som är hänförliga till myndighetens Chefen för flygvapnet personaladministrativa verksamhet och som i vissa delar rör Hans Hjorts personliga förhållanden. Uppgifterna får anses hänförliga till ett ärende om omplacering. Hans Hjort måste antas ha lidit men i den betydelse som avses i sekretesslagen av att skrivelsen presenterades på mötet vid flygstaben.

När det gäller åtgärden att presentera skrivelsen på mötet måste man fråga sig om uppgifterna därigenom röjdes för någon utomstående. Utredningen visar inte annat än att endast personer som var anställda vid flygstaben deltog i mötet. I sekretesslagens förarbeten har inte närmare berörts hur en befattningshavare hos en myndighet skall tillämpa sekretessreglerna i förhållande till andra befattningshavare hos samma myndighet. Det torde emellertid vara klart att en befattningshavare inte har någon obegränsad frihet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till andra befattningshavare. Å andra sidan är det tydligt att sekretesslagen inte kan utgöra ett hinder mot att en handläggare rådfrågar andra befattningshavare om ett ärende, åtminstone om detta objektivt framstår som försvarbart. Uppenbarligen måste uppgifter också fritt kunna lämnas till dem som på ett eller annat sätt deltar i beredandet och avgörandet av ett ärende (jfr Corell m.fl. Sekretesslagen, tredje uppl., s. 84).

Det finns alltså ett visst utrymme för en befattningshavare att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra befattningshavare hos samma myndighet. Michael von Rosen har uppenbarligen ansett det nödvändigt att informera berörd personal om innehållet i skrivelsen innan den överlämnades till flygvapenchefen. Mot denna bakgrund anser jag mig inte kunna göra gällande att innehållet genom presentationen vid mötet röjdes för enskilda i sekretesslagens mening. Jag anser det således inte utrett att Michael von Rosen skulle ha åsidosatt tystnadsplikten genom att informera berörd personal. Även i nu behandlat avseende kan det emellertid läggas etiska och moraliska synpunkter på Michael von Rosens agerande. Det skulle också kunna göras gällande att flygvapenchefen borde ha fått ta del av skrivelsen innan personalen informerades.

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om meddelarfrihet aktualiseras när det gäller frågan om flygstabschefen brutit mot tystnadsplikt genom att lämna ut Michael von Rosens skrivelse till massmedierna. En huvudprincip i båda de nämnda författningarna är nämligen att det står envar fritt att lämna meddelanden för publicering i massmedierna. Detta gäller även offentligt anställda. Vissa undantag från meddelarfriheten finns angivna i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och sekretesslagen. Inget av dessa undantag gäller i detta fall. Det sagda innebär att flygstabschefen inte kan anses ha brutit mot sekretesslagen genom att lämna skrivelsen till massmedierna.

En annan skrivelse som författades i samband med Hans Hjorts förflyttning till Sjukvårdsstyrelsen är generalläkarens skrivelse om rehabilitering. Det har numera framkommit att det aldrig varit tal om att vidta åtgärder mot Hans Hjort enligt rehabiliteringsförfordningen från hans dåvarande arbetsgivares sida, myndigheten Chefen för flygvapnet. Trots det har skrivelsen lagts fram i olika sammanhang rörande Hans Hjorts tjänstgöring av bl.a. den myndigheten. Den återopades t.ex. när myndigheten lämnade ett yttrande till Försvarmaktens organisationsmyndighet i samband med att Hans Hjort sökte sin gamla tjänst vid flygvapnet under 1993. Det är ytterst anmärkningsvärt att Hans Hjorts arbetsgivare under flera år låtit skrivelsen om rehabilitering förekomma i olika sammanhang, trots att det enligt flygvapenchefen inte varit tal om att rehabilitera Hans Hjort. Jag är starkt kritisk till detta.

Hans Hjort har hävdad att han mot sin vilja omplacerats till Sjukvårdsstyrelsen och att myndigheten Chefen för flygvapnet därigenom brutit mot bl.a. arbetsrättsliga bestämmelser. Försvarmakten har tillbakavisat Hans Hjorts påstående i denna del och uppgett att han själv föreslog förflyttning dit. Klarlagt är att efter presentationen av Michael von Rosens skrivelse verkade arbetsgivaren för att bereda Hans Hjort åtminstone delvis andra arbetsuppgifter. Av utredningen framgår emellertid också att Hans Hjort själv vidtagit åtgärder för en förflyttning till Sjukvårdsstyrelsen innan arbetsgivaren meddelade beslut om hans omplacering. Hans Hjort har framhållit att han trodde att han var anställd med fullmakt och att han därför inte kunde motsätta sig förflyttning. I ett fall som det förevarande kan det naturligtvis diskuteras vilket mått av frivillighet som ligger bakom en omplacering. Någon form av överenskommelse synes emellertid ha ingåtts mellan arbetsgivaren och Hans Hjort. Jag finner därför inte skäl att gå in på de arbetsrättsliga frågorna. Av detta följer att jag inte heller går in på frågor rörande innebörden av Hans Hjorts anställningsfullmakt.

Enligt Hans Hjort har också Sjukvårdsstyrelsen brutit mot arbetsrättsliga bestämmelser. Hans Hjorts uppgifter om vad som föregick hans förflyttning från Sjukvårdsstyrelsen till Karolinska institutet 1992 har inte bemötts. Jag utgår därför från att de uppgifter som han lämnat är riktiga. Hans Hjort har uppgett att han utan förvarning framtogs alla flygmedicinska uppgifter och erbjöds avgångsvederlag. Utredningen ger vid handen att Hans Hjort – om än motvilligt – accepterade erbjudandet om avgångsvederlag och vände sig till Försvarsdepartementet för att få andra uppgifter. Det blev alltså inte aktuellt att säga upp Hans Hjort. Mot denna bakgrund föreligger inte heller i denna del skäl att gå in på de arbetsrättsliga frågorna.

Inte heller i övrigt föreligger anledning för mig att göra uttalanden i frågorna om huruvida myndigheter inom försvarmakten brutit mot några bestämmelser som reglerar själva förfarandet vid handläggningen av Hans Hjorts anställningsförhållanden.

Den fråga som härefter återstår att behandla är den om berörda myndigheters åtgärder mot Hans Hjort utgjorde ett otillbörligt påtryckningsmedel för att han skulle upphöra med kritiken mot JAS-dräktprojektet.

I mitt beslut den 15 december 1992 i det tidigare ärendet rörande bl.a. arbetsgivarens behandling av Hans Hjort kritiserade jag myndigheten Chefen

för flygvapnet för att översten 1. K-G Widén genom hot om repressalier försökt få Hans Hjort att upphöra med kritiken. Hotet om repressalier framfördes i en promemoria till Hans Hjort den 31 mars 1992. Promemorian utgjorde ett svar på frågor som Hans Hjort ställt med anledning av kritiken mot projektet.

Hans Hjort har hävdat att bl.a. förflyttningen 1989 till Sjukvårdsstyrelsen och erbjudandet om avgångsvederlag 1992 utgjorde påtryckningsmedel för att han skulle upphöra med kritiken. Han har också gjort gällande att vitsorden från generalläkaren utgjorde repressalier för hans kritik.

Försvarsmakten har tillbakavisat påståendet att Hans Hjort förflyttats från tjänsten vid flygstaben på grund av kritiken. Enligt myndigheten berodde förflyttningen i stället på att myndigheten Chefen för flygvapnet konstaterat att Hans Hjorts kompetens som ledare för den flygmedicinska enheten var otillräcklig. Till grund för detta konstaterande låg bl.a. Michael von Rosens skrivelse till myndigheten. Det är inte möjligt för mig att ta ställning till om den uppfattning som Michael von Rosen framfört är objektivt riktig. För övrigt är det inte en uppgift för JO att uttala sig i sådana frågor. Jag kan endast konstatera att det som har framkommit genom utredningen inte ger stöd för uppfattningen att det funnits andra skäl för förflyttningen än de som Försvarsmakten nu uppgett.

Som jag anförde ovan utgår jag från att Hans Hjorts uppgifter i fråga om de faktiska omständigheterna i samband med erbjudandet om avgångsvederlag från Sjukvårdsstyrelsen är riktiga, eftersom Försvarsmakten inte har uttalat sig i denna del. Under sommaren 1992 fick Hans Hjort alltså besked om att han inte längre kunde arbeta kvar vid Sjukvårdsstyrelsen och erbjöds ett avgångsvederlag som han så småningom accepterade.

Det är mycket i utredningsmaterialet som talar för att Hans Hjort åtminstone inledningsvis hade visst stöd från generalläkaren när han under sin anställning vid Sjukvårdsstyrelsen framförde kritiska synpunkter på JAS-dräktprojektet. Jag återkommer till detta när jag behandlar frågan om Sjukvårdsstyrelsens tillsyn. Det är emellertid klarlagt att han inte hade arbetsgivarens stöd när han fortsatte att framföra kritik efter det att generalläkaren i juni 1992 hade underrättat flygvapenchefen om att Sjukvårdsstyrelsen hade funnit att utvecklingen av flygstriksdräkten fortgick under säkra och trovärdiga former. Hans Hjort vände sig till bl.a. myndigheten Chefen för flygvapnet och Försvarsdepartementet med sin kritik. Det står naturligtvis en anställd fritt att framföra sina synpunkter i olika frågor även om synpunkterna avviker från arbetsgivarens uppfattning men ett sådant agerande kan i praktiken leda till att det blir omöjligt för den anställde att utföra sitt arbete på ett sätt som arbetsgivaren kan acceptera. Det förefaller att vara det som har hänt i Hans Hjorts fall. Mot denna bakgrund finner jag att utredningen inte ger stöd för kritik mot Sjukvårdsstyrelsen i nu behandlat avseende.

Det ankommer inte på mig att överpröva de av generalläkaren utfärdade vitsorden. Av detta följer att jag inte uttalar mig i frågan om vitsorden är en följd av Hans Hjorts kritik mot JAS-dräktprojektet.

Sammantaget konstaterar jag att utredningen inte ger stöd för uppfattningen att berörda myndigheter utövat otillbörlig påtryckning mot Hans

Hjort i andra avseenden än de som var föremål för behandling i det tidigare ärendet för att han skulle upphöra med kritiken mot projektet.

4.3 Sjukvårdsstyrelsens tillsynsansvar och granskning av JAS-dräkten

I denna del tar min granskning sikte på frågan om Sjukvårdsstyrelsen även i andra avseenden än de som behandlades i det tidigare ärendet hos JO hindrats i sin tillsyn av utvecklingen av JAS-dräkten.

Bakgrunden till ärendet rörande Sjukvårdsstyrelsens tillsyn som var aktuellt här tidigare var följande. Sjukvårdsstyrelsen – generalläkaren Göran Lagerholm – hemställde den 16 maj 1990 att det medicinska underlag som legat till grund för ett beslut skulle tillställas styrelsen för granskning. Myndigheten Chefen för flygvapnet – översten 1. Michael von Rosen – svarade den 1 oktober 1990 att mot bakgrund av bl.a. gällande regelverk kommer myndigheten inte att ta fram särskilt underlag rörande flygutprovningstillstånd enligt Sjukvårdsstyrelsens hemställan. Michael von Rosen hänvisade till att gällande dokumentation inte var helt entydig vad gäller ansvar för tillsyn av försvarets hälso- och sjukvård respektive flygmedicinsk verksamhet. Han pekade också på ett uttalande i budgetpropositionen 1979/80 enligt vilket Chefen för flygvapnet skulle ha ansvar för specialmedicinska frågor inom flygmedicin. Michael von Rosen hävdade att Sjukvårdsstyrelsens tillsynsuppgift avseende den verksamheten därför kunde upphöra. I mitt beslut i ärendet anförde jag följande.

Enligt 33 § förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten skall Försvarets sjukvårdsstyrelse ha tillsyn över hälso- och sjukvården m.m. inom försvarsmakten.

Något undantag från Sjukvårdsstyrelsens tillsynsansvar har, såvitt framkommit i remissvaren, inte gjorts och tillsynen torde således omfatta den flygmedicinska verksamheten inom försvarsmakten och även flygvapenchefens tillsyn av den flygmedicinska verksamheten.

Mot bakgrund av de uttalanden som gjorts i bilaga 7 till propositionen 1979/80:100 (s. 190) kan i och för sig ifrågasättas om inte Sjukvårdsstyrelsen borde begränsa de resurser som läggs ner på aktuella delar av tillsynsverksamheten. Denna fråga bör i första hand diskuteras inom Försvarets sjukvårdsstyrelse och i andra hand aktualiseras av myndigheten Överbefälhavaren, som leder försvarsmakten och har uppsikt över dess verksamhet (se 9 § förordningen om verksamheten inom försvarsmakten). Däremot framstår det som helt oacceptabelt att den myndighet som står under tillsyn anlägger synpunkter på vad tillsynsmyndigheten skall granska och t.o.m. vägrar att lämna ut beslutsunderlag för granskning.

Förutsättningarna för Sjukvårdsstyrelsens tillsynsansvar har inte ändrats sedan beslutet meddelades, dvs. det har inte heller därefter gjorts något undantag från tillsynsansvaret.

I sitt remissvar i det nu aktuella ärendet har Försvarsmakten intagit ståndpunkten att det inte är rimligt att hela utvecklingen av flygstridsdräkten inklusive andningsregulator skulle underkastas Sjukvårdsstyrelsens tillsyn. Vidare har Försvarsmakten anfört att oaktat att ansvaret för utvecklingen av en ny flygstridsdräkt låg hos myndigheten Chefen för flygvapnet och oaktat att det inte förelåg något uppdrag från myndigheten till Sjukvårdsstyrelsen

fortsatte Hans Hjort att från sin position i Sjukvårdsstyrelsen arbeta med frågan. Generalläkaren har i sitt yttrande bemött Hans Hjorts klagomål mot Sjukvårdsstyrelsens handläggning av tillsynsfrågan med förklaringen att de granskningsrapporter som Hans Hjort hänvisar till inte är tillsynsdokument utan fackunderlag. Han får vidare anses ha tillbakavisat Hans Hjorts påstående att Sjukvårdsstyrelsen hindrades och stördes i sin tillsynsverksamhet.

Det är klarlagt att Sjukvårdsstyrelsen utövat tillsyn av arbetet med utvecklingen av flygstridsdräkten. Detta framgår av en skrivelse från Sjukvårdsstyrelsen till befattningshavare vid Försvarets materielverk den 22 december 1989, i vilken det framhölls att styrelsen ville ta del av beslutsunderlaget innan beslut fattades att godkänna flygstridsdräkten för provflygning med 9 G. Till detta kommer bl.a. att generalläkaren under 1990 begärde att Chefen för flygvapnet skulle lämna ut visst underlag för granskning. Som jag anför ovan är det också mycket i utredningsmaterialet som talar för att Hans Hjort haft visst stöd från generalläkaren för kritiken mot utvecklingen. Generalläkaren har inte invänt mot Hans Hjorts uppgift att Sjukvårdsstyrelsen stått bakom vissa rapporter med kritiska synpunkter. Av protokollet från sammanträdet vid flygstaben den 1 november 1991 framgår inte heller att generalläkaren reserverat sig mot de synpunkter som Hans Hjort då framförde.

Av utredningen framgår vidare att myndigheten Chefen för flygvapnet i många fall har utrett och bemött den kritik som framförts från Sjukvårdsstyrelsen och Hans Hjort. En annan sak är att myndigheten inte alltid funnit att det förelegat fog för kritiken. Detta kan myndigheten inte kritiseras för. Det finns naturligtvis utrymme för att göra olika bedömningar i sakfrågorna.

Enligt Hans Hjort godkände Chefen för flygvapnet dräkten för provflygning med 9 G i oktober 1991. Påståendet har inte kommenterats. Jag utgår därför från att det är riktigt. Detta innebär att myndigheten under tillsyn, Chefen för flygvapnet, har godkänt dräkten utan att myndigheten som utövade tillsynen, Sjukvårdsstyrelsen, fick möjlighet att granska beslutsunderlaget. Trots mina uttalanden i det tidigare beslutet har alltså Chefen för flygvapnet underlåtit att lämna ut underlag för granskning.

Hans Hjort har även framfört klagomål mot generalläkaren för dennes agerande vid granskningen av JAS-dräkten. Klagomålen gäller bl.a. det förhållandet att generalläkaren i juni 1992 underrättade flygvapenchefen om att Sjukvårdsstyrelsen hade funnit att utvecklingen av flygstridsdräkten fortgick under säkra former. Hans Hjorts uppfattning är att generalläkarens agerande är felaktigt, eftersom myndigheten Chefen för flygvapnet inte hade besvarat Sjukvårdsstyrelsens granskningsrapporter. Jag kan endast konstatera att generalläkaren förefaller ha ändrat uppfattning i sakfrågan. Det är inte en uppgift för JO att utreda anledningen till detta eller att uttala sig i frågan om uppfattningen är riktig.

Sammantaget är jag kritisk mot att myndigheten Chefen för flygvapnet underlåtit att tillställa Sjukvårdsstyrelsen beslutsunderlag innan dräkten godkändes för provflygning med 9 G. Det som framkommit i övrigt i denna del föranleder däremot inte någon kritik från min sida.

Kritik mot ett värnpliktskontor och Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd för bristfälliga motiveringar av avslagsbeslut

1996/97:JO1

(Dnr 4340-1994)

I ett beslut den 12 september 1996 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

P.A. ansökte i oktober 1994 hos Nedre Norrlands Värnpliktskontor om anstånd med en repetitionsutbildning (krigsförbandsövning). Som skäl angav han att tjänstgöringen skulle vålla svårigheter i hans arbete. Värnpliktskontoret avlog hans ansökan i ett beslut den 25 oktober 1994. I beslutet återgavs innehållet i den tillämpliga författningsbestämmelsen samt uttalades följande: "Du kan inte få anstånd med din tjänstgöring. Värnpliktsverket anser inte att dina skäl motiverar ett anstånd."

P.A. överklagade beslutet hos Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd. Förutom att han utvecklade sina tidigare åberopade skäl angav han dessutom olägenheter för sin familj och sin arbetsgivare. Tjänstepliktsnämnden avlog överklagandet i ett beslut den 15 november 1994 med följande motivering: "Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd bedömer att tjänstgöringen inte vållar sådan väsentlig olägenhet i arbetet eller bereder klaganden eller nära anhörig till honom sådana väsentliga svårigheter som enligt 22 § kungörelsen (1969:380) om värnpliktigas tjänstgöring m m förutsatts för anstånd."

Anmälan

I en anmälan till JO har P.A. klagat på de båda myndigheternas beslutsmotiveringar. Han har i korthet anfört följande. Värnpliktskontorets egentliga motivering – att verket ansåg att hans skäl inte motiverade ett anstånd – säger egentligen inte mer än att han har fått avslag. Trots att han gjort förfrågningar per telefon vet han fortfarande inte varför han har fått avslag. Inte heller Tjänstepliktsnämndens beslut talar om varför de av honom åberopade skälen var otillräckliga. Han ifrågasätter om Tjänstepliktsnämnden över huvud har tagit del av det som han har anfört.

Utredning

Klagomålen har remitterats till Värnpliktsverket och Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd, TTN, för yttranden såvitt avsåg de genom anmälan aktualiserade frågorna om beslutsmotiveringar.

I sitt remissvar har Värnpliktsverket (generaldirektören Jan Tänneryd) anfört i huvudsak följande:

Allmänna synpunkter på mallar för motivtext

1996/97:JO1

Ärendet är ett exempel på ett s.k. massärende. Handläggningen är därför till stor del datoriserad. Ett stort antal beslutsmallar är inlagda i datorn och i dessa mallar ingår också motivtexter.

Nackdelen med mallar för motivtexter är att dessa aldrig kan få en helt individuell prägel. En knapphändig motivering kan också skapa osäkerhet om myndigheten verkligen prövat samtliga skäl i en ansökan.

Pågående översyn av rutiner och informationssystem

Riksdagen har nyligen beslutat lagen (1994:1809) om totalförsvarspplikt som bl.a. innebär att nuvarande värnpliktslag kommer att upphävas. Av denna anledning pågår bl.a. en fullständig översyn av samtliga datoriserade och manuella handläggningsrutiner inklusive mallar för beslut och motiv.

Samtidigt som ett omfattande arbete pågår med anledning av den nya lagstiftningen pågår ett omfattande utvecklingsarbete med Värnpliktsverkets informationssystem. Det nya informationssystemet kommer, i de delar som berör handläggningsrutiner, att införas under 1996. Intill dess kommer det nuvarande systemet att användas, ett system som har vissa tekniska begränsningar i möjligheterna att förändra rutinerna.

I översynsarbetet kommer att diskuteras i vilken utsträckning mallar för motiv skall vara datoriserade. Behov av mallar kommer naturligtvis alltid att finnas.

Den arbetsgrupp som bl.a. har till uppgift att komma med förslag till ändrade beslutsmallar med anledning av den nya lagstiftningen har också fått till uppgift att utveckla mallarna så att de blir mer begripliga.

Om anmälan

Värnpliktsverket kan hålla med om att motiveringen i det aktuella ärendet är tämligen innehållslös. För vissa skäl till ett beslut finns en s.k. fast praxis. För andra skäl finns inte någon sådan praxis utan motiven i sådana ärenden får avgöras från fall till fall. Det aktuella ärendet är av den sistnämnda arten.

Handläggaren av det aktuella ärendet är en av verkets mest erfarna på området. Denne har underhand redogjort för det telefonsamtal som fördes med anmälaran efter det att beslutet hade fattats. Handläggaren kommer mycket väl ihåg anmälaran, samtidigt kan han naturligtvis inte minnas alla ord som sades. Enligt handläggaren försökte han utveckla skälen till det negativa beslutet. Att detta kan vara svårt när det ena fallet inte är det andra likt, är helt klart.

Anmälaran har förmodligen förstått det som handläggaren framförde som motiv till beslutet samtidigt som han inte har förstått varför han inte fick bifall, dvs han accepterade inte beslutet.

Sammanfattningsvis anser Värnpliktsverket om anmälan

att motivtexten i beslutet är mindre lyckad och

att de besked som lämnades per telefon var tillräckliga för att uppfylla kraven om motiveringsskyldighet i förvaltningslagen.

Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd har i sitt remissvar framhållit att antalet ärenden som nämnden prövade under budgetåret 1993/94 uppgick till 4 238, varav 3 188 rörde anstånd med olika former av pliktjänstgöring. Nämnden sammanträder i genomsnitt två gånger i veckan. Vid varje sammanträde, som pågår i högst två timmar, avgörs i genomsnitt 40 ärenden. Det är av tidsskäl omöjligt att utförligt motivera nämndens ställningstaganden.

Vidare har Tjänstepliktsnämnden i sitt remissvar bl.a. hänvisat till vad JO Uhlin har anfört i ett beslut den 19 augusti 1980¹ rörande bl.a. dåvarande Värnpliktsnämndens beslut att fastställa ett beslut av Värnpliktsverket att inte medge anstånd med värnpliktstjänstgöring.

Tjänstepliktsnämnden har därefter anfört:

TTN har i sitt beslut använt formuleringen "bedömer att tjänstgöringen inte vållar sådan väsentlig olägenhet i arbetet eller bereder klaganden eller nära anhörig till honom sådana väsentliga svårigheter som enligt 22 § kungörelsen (1969:380) om värnpliktigas tjänstgöring m.m. förutsätts för anstånd." TTN konstaterar att denna lokution skiljer sig från den av JO tidigare godtagna, eftersom den inte uttryckligen hänvisar till de omständigheter som den klagande åberopat. Nämnden har dock ansett det vara så självklart att den vid sin bedömning av ett ärende väger sådana omständigheter mot den praxis som nämnden utvecklat att det inte särskilt har angetts i beslutet.

Avslutningsvis har Tjänstepliktsnämnden upplyst att den har ett flertal standardbeslut i värnpliktsärenden i sitt datasystem. I samband med ikraftträdandet den 1 juli 1995 av den nya lagen om totalförsvarsplikt ämnar nämnden se över sina "beslutsmallar" och anpassa dem till den nya lagen och till de synpunkter som JO kan komma att ha i detta avseende.

P.A. har kommenterat remissvaren.

Bedömning

Huvudregeln om myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut finns i 20 § första stycket första meningen förvaltningslagen (1986:223). Där föreskrivs att ett beslut, varigenom en myndighet avgör ett ärende, skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna regel innefattar inte något krav på detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendet eller vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligt. Det är tillräckligt om den så att säga springande punkten anges.

I paragrafen görs vissa närmare angivna undantag från motiverings-skyldigheten, av vilka här endast första stycket andra meningen punkt 1 torde vara av intresse. Enligt den bestämmelsen får skälen helt eller delvis utelämnas om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen.

Vad först angår Värnpliktskontorets beslut delar jag Värnpliktsverkets bedömning att motiveringen är knapphändig. Det som däri anförts utöver återgivandet av aktuell författningsbestämmelse är synnerligen kortfattat. Av

¹ Torde avse JO 1981/82 s. 132, här anmärkt.

beslutet framgår endast att de av P.A. anförda skälen för anstånd inte har ansetts tillräckligt bärande. Vilka skäl som P.A. åberopade har dock inte angetts.

Även om den i ärendet tillämpliga författningsbestämmelsen överlämnar till myndigheten att i det enskilda fallet göra en skönsmässig bedömning av vad som skall innefattas i uttrycken "väsentlig olägenhet i hans arbete" resp. "bereda honom eller nära anhörig till honom väsentliga svårigheter", bör det dock vara möjligt att i beslutet i all korthet också redovisa de omständigheter som Värnpliktskontoret fäst avgörande vikt vid.

Det nu sagda gäller i princip även beträffande Tjänstepliktsnämndens beslutsmotivering. I och för sig kan en överinstans med tillämpning av den nämnda undantagsbestämmelsen underlåta att ge en egen motivering vid sin överprövning i de fall där ett överklagat beslut anses tillfredsställande motiverat. Undantagsbestämmelsen torde emellertid inte ha varit tillämplig för Tjänstepliktsnämnden i förevarande fall, eftersom nya omständigheter hade åberopats av P.A.

Som P.A. framhållit får den som läser beslutet intrycket att Tjänstepliktsnämnden inte tagit del av de nytillkomna omständigheterna. Detta är givetvis otillfredsställande. Liksom är fallet med underinstansens beslut får han inte heller i detta beslut något egentligt svar på varför det som han åberopat inte vunnit gehör.

Enligt min mening uppvisar således de båda myndighetsbesluten i förevarande fall påtalade brister. Jag noterar emellertid att ett visst översynsarbete har inletts såvitt avser utveckling av beslutsmallar med anledning av ny lagstiftning. Jag har full förståelse för att användningen av beslutsmallar är nödvändig vid hanteringen av ärenden av nu förevarande slag, även om sådana naturligtvis bör användas med viss urskillning. Jag vill framhålla att en standardmotivering i en beslutsmall måste kompletteras med ytterligare skäl, om ett ärende i något avseende avviker från det normala.

Fråga om den rättsliga grunden för åtgärder som vidtagits vid ett militärt förband med anledning av att ett vapen försvunnit

(Dnr 301-1995)

I ett beslut den 31 januari 1996 anförde *JO Penmlöv* följande.

Anmälan

I en anmälan till JO har N.R. anfört att det i massmedierna uppgetts att ett vapen av typen AK 5 stulits från förbandet samt att 14 värnpliktiga "i princip har permissionsförbud" till dess att stölden klarats upp. Dessa värnpliktiga skulle enligt uppgift alla haft möjlighet att tillgripa vapnet. N.R. har med anledning av detta anfört bl.a. följande. Man kan få uppfattningen att de värnpliktiga kvarhållits på regementet uteslutande därför att de kunnat misstänkas för brott. I sådant fall kan det ifrågasättas om det inte har skett ett frihetsberövande med anledning av denna misstanke och att detta beslutats av de militära myndigheterna. Beslutet kan även uppfattas som en kollektiv

bestraffning. N.R. har begärt granskning av militär- och polismyndigheternas handläggning.

1996/97:JO1

Utredning

Anmälan har remitterats till Försvarmakten, Högkvarteret, för utredning och yttrande.

Försvarmakten har i sin tur inhämtat utredning och yttrande över händelsen från den tillförordnade brigadchefen, överstelöjtnanten Lennart Svensson. Av dennes redogörelse för händelseförloppet framgår i korthet följande:

Den 19 januari 1995 upptäcktes vid vaktchefsavlösningen kl. 08.30 att en komplett AK 5 med ammunition saknades. Detta polisanmälades. Det framkom inledningsvis att vapnet funnits hos vakten den 17 januari 1995 kl. 22.30 och att totalt 14 soldater hade varit i tjänst i vaktlokalen under den nu aktuella tiden. Lennart Svensson beslutade samma dag att samla dessa soldater samt de vaktchefer som varit i tjänst för att möjliggöra polisens utfrågning. Vissa av dessa soldater fick återkallas från sin ledighet och beordras i tjänst. Polisförhören pågick denna dag mellan kl. 16.00 och 23.00. Eftersom polisförhören då inte hade slutförts meddelade Lennart Svensson sin avsikt att beordra soldaterna i tjänst i första hand den 21, i andra hand den 22 januari 1995¹.

Den 20 januari 1995 efterspanades vapnet på Revingehedsområdet mellan kl. 08.00 och 16.00. Därvid deltog alla soldater som kunde frigöras. Därefter beordrade Lennart Svensson de fjorton ovan nämnda soldaterna i tjänst i första hand t.o.m. den 21, i andra hand den 22 januari 1995.

Den 21 januari 1995 kl. 09.00–15.00 fortsatte polisförhören. Soldaterna gavs därefter permission och beordrades i tjänst dagen därpå kl. 10.00 för kompletterande förhör.

Lennart Svensson har vidare bl.a. framhållit sin uppfattning att det är hans och Försvarmaktens skyldighet att vidta alla tillåtna åtgärder då ett vapen försvinner. I den inledande fasen måste dessa åtgärder ha som viktigaste mål att snabbt finna vapnet. Det är därför nödvändigt att bistå polisen i spaningsarbetet genom att beordra personal i tjänst. Det har dock varit utomordentligt viktigt för honom att tydliggöra för alla att ingen är dömd på förhand och att ingen misstanke riktas mot den personal som blivit föremål för polisens utfrågning. Detta har han vid upprepade tillfällen framfört till all personal, alla värnpliktiga samt till massmedierna. Han har tillsammans med de värnpliktiga utvärderat de åtgärder som han vidtagit i samband med vapnets försvinnande. De värnpliktiga har därvid framfört viss kritik mot att han inte tillräckligt tydligt och tidigt informerade dem om bakgrunden till sitt beslut samt om sina tankar på hur det fortsatta arbetet skulle ske. Han förstår dem och ger dem rätt i sin kritik. Det är hans bestämda uppfattning att ingen har kvarhållits med anledning av att det funnits misstanke om brott eller att

¹ Den 21 och 22 januari 1995 var en lördag resp. söndag, här anmärkt.

det skulle vara en form av kollektiv bestraffning. De värnpliktiga har erhållit tidsmässig och ekonomisk kompensation för att de beordrats i tjänst.

För egen del har Försvarsmakten (chefen för den gemensamma staben, Bernt Östh) i sitt remissvar i huvudsak anfört följande:

Grunder

Värnpliktiga har ingen reglerad arbetstid utan tjänstgör i den omfattning som krävs för verksamheten och behov av utbildning och övning.

Regeringen har i Tjänstemeddelanden för Försvarsmakten (TKG 927:720274) meddelat riktlinjer avseende övningstid för värnpliktiga. Övningstid definieras i punkt 1. aktuellt TKG som "det antal övningstimmar, som uttas för övningar enligt särskilda utbildningsbestämmelser under utbildningstiden". I punkt 2. ges riktlinjer om övningstid för värnpliktiga under grundutbildning. Enligt 2.1 skall övningstid planeras med i medeltal c:a 48 timmar per utbildningsvecka, om särskilda skäl ej föranleder annat. Enligt 2.2 förläggs övningstid normalt måndag till fredag med 8–8,5 tim/dag och att omkring 10 lördagar/söndagar/helgdagar får tas i anspråk för övningar. Av punkt 2.3 andra stycket framgår att "vård av gemensam materiel (fordon, pjäser etc) samt utbildning i och kontroll av materielvård sker under övningstid. Därest materielvård vid kontroll icke kan anses godtagbart utförd får uppgifter lösas och kontrolleras på annan tid än övningstid".

Av 8 kap. 25 § förordningen (FFS 1983:31) med tjänsteföreskrifter för Försvarsmaktens personal, TjRF, framgår att "fritid är för den värnpliktiga personalen tiden från tjänstens slut en tjänstgöringsdag till tjänstens början nästa dag". Av 26 § framgår att "fritid medför rätt att vistas på valfri plats inom och utom landet, om inte annat följer av 27 eller 28 §§". I 27 § föreskrivs att "Försvarsmakten får meddela föreskrifter som inskränker rätten att vistas på valfri plats under fritid" och i 28 § att "chefen för organisationsenheten får inskränka rätten att vistas på valfri plats under fritid när

1. särskild beredskap behöver upprätthållas,
2. personalen är förlagd utanför kasernområdet,
3. det påkallas av en förestående eller pågående övning, utbildning eller annan krävande eller ansvarsfull tjänstgöring,
4. särskilda medicinska förhållanden ger anledning till det.

Yttrande

Försvarsmakten delar tf brigadchefens uppfattning att det är utomordentligt angeläget och en skyldighet för Försvarsmakten att vidta alla de åtgärder som står till buds för att utreda förluster av militära vapen.

Så snart det uppdagades att ett vapen försvunnit anmäldes förlusten till polisen.

Polisens uppgift i sammanhanget är att i första hand undersöka om ett brott har begåtts. Försvarsmaktens främsta intresse i den föreliggande situationen är att se till att det försvunna vapnet kommer till rätta fortast möjligt. I bägge fall gäller att snarast utreda omständigheterna kring vapnets försvinnande, dels för att bevis inte skall gå förlorade, dels för att utredningen inte skall avsevärt försvåras. Av tf brigadchefens utredning och yttrande framgår

entydigt att just detta var syftet med att kvarhålla de värnpliktiga och vaktchefer, som varit i tjänst under den tid då vapnet försvann. Att beordra den aktuella personalen i tjänst var en åtgärd som bedömdes erforderlig av såväl Försvarmakten som av polisen.

Såsom framhållits ovan under avsnittet Grunder har värnpliktiga ingen reglerad arbetstid utan tjänstgör i den omfattning som bl.a. verksamheten kräver. Även om de bestämmelser i form av riktlinjer och föreskrifter, som där angetts, primärt inte är avsedda för en sådan situation som den här aktuella, anser Försvarmakten att de bör kunna åberopas som rättsligt stöd för den av den tf brigadchefen beordrade tjänstgöringen. En sådan tolkning av ifrågavarande bestämmelser kan möjligen tyckas extensiv. Den motiveras dock av att Försvarmakten bedömer det som ytterst angeläget att vapenförluster utreds.

Av punkt 2.3 i regeringens riktlinjer om övningstid för värnpliktiga (TKG 927:720274) framgår bland annat att om vård av gemensamt materiel vid kontroll icke kan anses godtagbart utförd får uppgifter lösas och kontrolleras på annan tid än övningstid. I vård av gemensamt materiel ingår, enligt Försvarmaktens bedömning, att hantera och förvara vapen och ammunition enligt gällande ordnings- och säkerhetsföreskrifter. När förlusten av vapnet uppdagades på morgonen torsdagen den 19 januari 1995 påbörjades omgående en sökning efter vapnet på regementsområdet. Eftersökningen pågick hela dagen och fortsatte påföljande dag utan resultat. Parallellt med eftersökningen av vapnet pågick polisens utfrågning av värnpliktig och anställd personal. Då vapnet vid den ordinarie övningstidens slut ännu inte kommit till rätta, beordrade den tf brigadchefen de värnpliktiga kvar i tjänst för fortsatt utredning av omständigheterna.

Ytterligare en bestämmelse som kan åberopas som stöd för tf brigadchefens beslut att kvarhålla de värnpliktiga är föreskriften i 8 kap. 28 § 3. TjRF (FFS 1983:31), vilken återgetts ovan under avsnittet Grunder. Materielvård utgör enligt Försvarmaktens bedömning sådan ansvarsfull tjänstgöring som där avses.

N.R. har kommenterat remissvaret.

Från Polismyndigheten i Malmöhus län har muntligen inhämtats följande. Genom militärens försorg gavs polisen tillfälle att höra de värnpliktiga upplysningsvis. Ingen av dessa var dock misstänkt för stöld. Däremot inleddes i samband med förhören en förundersökning med anledning av att stöld av vapnet kunde antas ha begåtts.

Bedömning

Som Försvarmakten anført är det utomordentligt angeläget och en skyldighet för Försvarmakten att vidta alla åtgärder som står till buds för att utreda förluster av militära vapen. Det är emellertid därvid nödvändigt att åtgärderna håller sig inom de ramar som lagstiftningen medger. Med hänsyn till konsekvenserna för de aktuella värnpliktiga soldaterna av den beordrade tjänstgöringen finns det anledning att erinra om att enligt 2 kap. 8 § RF varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövande och även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och lämna detta. Av 2 kap. 12 § följer att detta skydd kan begränsas genom lag.

Av redogörelsen för reglerna om värnpliktigas tjänstgöring framgår att värnpliktiga inte har någon reglerad arbetstid utan tjänstgör i den omfattning

som bl.a. verksamheten kräver. Enligt Försvarsmakten bör de angivna bestämmelserna, i vart fall med en extensiv tolkning, kunna åberopas som stöd för den beordrade tjänstgöringen. Med hänsyn främst till vad tf. brigadchefen Lennart Svensson uppgivit om syftet med åtgärden, nämligen att de 14 värnpliktiga soldaterna skulle göras tillgängliga för polisens utfrågningar, har jag för egen del svårt att se att den till alla delar skulle kunna omfattas av vad som enligt de åberopade bestämmelserna utgör "materielvård" eller "ansvarsfull tjänstgöring". Såvitt avser deltagandet i efterspaningen av vapnet kan jag dock självfallet ansluta mig till Försvarsmaktens uppfattning.

Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten är närmare reglerade i 23–28 kap. rättegångsbalken (RB). I detta sammanhang är reglerna om förhör i brottsutredande syfte av särskilt intresse. Det är en allmän medborgerlig skyldighet att stå till polisens förfogande för sådant förhör. Skyldigheten omfattar såväl den som misstänks för brottet, som målsägande, vittnen eller andra. Med skyldigheten att stå till förfogande för förhör sammanhänger en skyldighet att inställa sig till förhör. Den skyldigheten sanktioneras genom bestämmelser i 23 kap. RB om hämtning och medtagande till förhör.

Inledningsvis anges i 23 kap. 6 § RB att förhör får hållas med envar som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen. I 7 § regleras under vilka förutsättningar den som skall förhöras kan hämtas till förhöret och i 8 § när han på tillsägelse av polisman är skyldig att följa med eller kan medtas till förhör. Av 9 § följer att den som inte är anhållen eller häktad inte är skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar. Om det är av synnerlig vikt är dock den som är misstänkt för brottet skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar. Sedan ett förhör avslutats eller tiden då den hörde är skyldig att stanna kvar gått ut, får han enligt huvudregeln avlägsna sig.

Enligt vad som framhållits i remissvaret bedömde såväl Försvarsmakten som polisen åtgärden att beordra den aktuella personalen i tjänst som erforderlig. Av utredningen framgår emellertid inte vem som tog initiativet till åtgärden. Oavsett hur det förhåller sig härmed torde det vara ställt utom allt tvivel att samverkan har skett mellan förbandet och polismyndigheten.

Den grundläggande bestämmelsen om samverkan mellan myndigheter finns i 6 § förvaltningslagen (1986:223), vilken uttalar att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Den regeln gäller inte enbart vid ärendehandläggning utan i princip vid all verksamhet hos förvaltningsmyndigheterna.

Den nu nämnda samverkansprincipen har bedömts vara av så grundläggande vikt att den kommit till uttryck även i 3 § polislagen (1984:387). I paragrafens första stycke anges bl.a. att polisen skall samarbeta med åklagarmyndigheterna och med andra myndigheter och organisationer, vilkas verksamhet berör polisen. I paragrafens andra stycke sägs att andra myndigheter skall ge polisen stöd i dess arbete. Då en myndighet i sin tjänsteutövning assisterar en annan myndighet är det givet att huvudansvaret för att samverkan sker enligt tillämpliga regler åvilar den förra.

Genom den beordrade tjänstgöringen har det av allt att döma saknats anledning för polismyndigheten att inom ramen för den pågående förundersökningen, åtminstone vid den aktuella tidpunkten, vidta några tvångs-

åtgärder av det slag som det redogjorts för ovan. Någon självständig befogenhet för Försvarsmakten att besluta om tvångsåtgärder inom ramen för en förundersökning om brott föreligger inte. Mot bakgrund härav och med hänsyn till vad jag tidigare har anfört i frågan om det rättsliga stödet för att beordra de värnpliktiga i tjänst, en åtgärd som enligt min uppfattning hade tydliga inslag av frihetsberövande, anser jag att lagligheten av tf. brigadchefen Lennart Svenssons order kan ifrågasättas. Jag finner emellertid inte skäl att hävda att han *helt* saknade författningsstöd för sitt agerande. Vid sådant förhållande och då påståendet om kollektiv/grå bestraffning framstår som obefogat finns det inte tillräcklig grund för kritik eller någon annan åtgärd från min sida.

Sammanfattningsvis ger min granskning av förbandets handläggning av ärendet inte anledning till någon ytterligare åtgärd.

I ärendet har inte framkommit något som motiverar en utredning beträffande polismyndighetens handläggning. I den frågan har jag samrått med chefsJO Claes Eklundh som har tillsyn över polismyndigheterna.

Fråga om kommunikation med den skattskyldige i visst fall kunnat underlåtas. Även fråga om dröjsmål med omprövning av ett överklagat beslut

(Dnr 1719-1995)

I en den 18 april 1995 daterad anmälan till JO uttryckte M.A. missnöje med att han inte getts tillfälle att yttra sig innan Skattemyndigheten i Stockholms län, lokala skattekontoret i Norrtälje, fattade beslut om att avvika från hans självdeklaration vid 1994 års taxering. Vidare klagade han på att skattemyndigheten ännu inte vidarelämnat till länsrätten det överklagade av beslutet som han insände den 7 oktober 1995. Från skattemyndigheten har han den 11 januari 1995 fått besked om att avsikten var att beslut skulle fattas under år 1995 och att ärendet i det sammanhanget skulle överlämnas till länsrätten.

Skattemyndighetens handlingar lånades in för granskning. Granskningen föranledde att klagomålen remitterades till skattemyndigheten.

Skattemyndigheten (tf. länsskattechefen Berit Öqvist) åberopade i sitt remissvar ett yttrande som avgetts av chefen för Lokala skattekontoret i Norrtälje, Sven-Erik Östlind.

I sitt yttrande anförde Sven-Erik Östlind bl.a. följande (här i förkortat och sammanfattande ordalag).

Skattemyndigheten har i den aktuella skattefrågan genom en rättelse frångått M.A:s deklARATION, varvid två av M.A. redovisade näringsverksamheter taxerats som skilda förvärvskällor. I föreliggande fall har myndighetens beslut enbart grundats på de uppgifter M.A. själv lämnat i sin självdeklaration samt på en uttrycklig bestämmelse i kommunalskattelagen. Med hänsyn härtill har det inte bedömts nödvändigt att före beslutet tillställa M.A. ett övervägande eller motsvarande kommunikationsskrivelse.

I aktuellt fall har M.A. valt att överklaga sakfrågan till länsrätten. Härvid torde såsom huvudregel någon absolut skyldighet inte ha förelegat för skattemyndigheten att fatta beslut i överklagningsärendet under taxeringsperioden, dvs. oavsett om en ändring aktualiseras av tidigare beslut eller ej. I det fall det objektivt sett framstår som helt klart att M.A:s yrkande enligt överklagandet skulle kunna bifallas helt eller delvis aktualiseras en ändring under pågående taxeringsperiod av tidigare fattat beslut. Meddelande härom skulle i sådant fall ha tillställts den skattskyldige under löpande taxeringsperiod, varmed även en sådan taxeringsändring skulle ha beaktats på den slutliga skattsedeln som tillställs skattskyldiga före den 15 december under taxeringsperioden. Vad nu sagts överensstämmer med de rutiner som tillämpats av lokala skattekontoret och även tillämpats i M.A:s överklagningsärende.

Ärendets handläggningstid har berott på de ärendebalanser som föreligger i samband med utgången av ett taxeringsår och några månader därefter.

Beträffande det svar M.A. erhöll 1995-01-11 på sin förfrågan angående ärendets handläggning, får lokala skattekontoret beklaga om svarets utformning kan ha gett intrycket att ett beslut av skattemyndigheten skulle dröja avsevärd tid.

Överklagningsärendet har överlämnats till länsrätten.

För egen del anförde tf. länsskattechefen Berit Öqvist i huvudsak följande:

1996/97:JO1

1. Kommunikationsskyldigheten

Myndigheten delar den av lokala skattekontoret i förenämnda yttrande redovisade uppfattningen att fullgoda skäl fanns att under angivna omständigheter underlåta kommunikation; bl.a. har ju inte utredningsmaterial tillförts ärendet genom annan än M.A.

Enligt myndighetens mening har handläggningen varit korrekt i denna del.

2. Meddelande om tidsåtgång för omprövning

Det meddelande från Lokala skattekontoret Norrtälje, daterat 1995-01-11, som bifogats anmälan, har fått en mindre lämplig utformning. Avsikten med meddelandet var att underrätta mottagaren om att det på grund av stor arbetsbelastning inte var möjligt att handlägga ärendet inom den allra närmaste tiden. Myndigheten vill framhålla att meddelandet snarast utgör ett "olycksfall i arbetet"; inga andra meddelanden med sådan utformning har sänts ut från skattekontoret. Myndigheten beklagar att formuleringen av meddelandet kan ha lett till missuppfattningar.

M.A. kommenterade remissvaret.

I sitt den 28 februari 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Kommunikationsskyldigheten

Kommunikationsskyldigheten i taxeringsärenden regleras, såvitt nu är i fråga, i 3 kap. 2 § första stycket taxeringslagen (1990:324). Där sägs att den skattskyldige skall ges tillfälle att yttra sig innan hans ärende avgörs, om det inte är onödigt.

I förarbetena till bestämmelsen nämndes att förvaltningslagen föreskrev att kommunikation skulle ske när ett ärende tillförts uppgifter genom någon annan än den skattskyldige. Däremot saknades regler i de fall ett ärende visserligen inte tillförts uppgifter genom någon annan än den skattskyldige, men skattemyndigheten t.ex. ifrågasätter att avvika från de uppgifter den skattskyldige lämnat i sin självdeklaration. I författningskommentaren till bestämmelsen anförde det föredragande statsrådet att den skattskyldige normalt skulle ges tillfälle att yttra sig i sådant fall. Beträffande vad som skulle innefattas i uttryckssättet "om det inte är onödigt" uttalade han att kommunikation kunde underlåtas när beslutet avser ändringar av så självklar karaktär att ett yttrande av den skattskyldige inte skulle kunna medföra ett bättre beslutsunderlag (se prop. 1989/90:74 s. 284 f. och 395).

I förevarande fall har skattemyndighetens avvikelser från M.A:s självdeklaration föranletts av myndighetens bedömning i rättsligt avseende såvitt avser indelningen i förvärvskällor av de av M.A. bedrivna näringsverksamheterna. Åtgärden har grundats på ett uttryckligt stadgande i kommunalskattelagen (18 § sista stycket första meningen i dess lydelse vid 1994 års taxering). Såvitt framgår är de övriga beloppsmässiga justeringarna som vidtagits konsekvensändringar av den rättsliga bedömningen. Enligt min mening har

avvikelsen därmed varit av sådan karaktär att den kunnat ske utan att yttrande först inhämtats från den skattskyldige. Jag saknar därför skäl att kritisera skattemyndigheten i detta avseende.

Skynsamhetskravet vid omprövning av ett överklagat beslut

Enligt 6 kap. 6 § första stycket taxeringslagen skall skattemyndigheten, sedan den funnit att överklagandet inte skall avvisas med anledning av att det kommit in för sent eller för att frågan redan har överlämnats för domstolsprövning eller prövats av domstol, snarast ompröva sitt beslut.

Den omständigheten att omprövningen skall ske snarast får dock inte medföra att skattemyndigheten underlåter att företa den utredning som behövs för att den skall få ett gott beslutsunderlag. I förarbetena till bestämmelsen slås dock samtidigt fast att det är ett oeftergivligt krav att ordningen tillgodoser den skattskyldiges rättssäkerhet. Förfarandet bör vara så snabbt och enkelt som möjligt och inte medföra att en eventuell domstolsprocess försenas (jfr a. prop. s. 318).

Enligt 3 kap. 1 § taxeringslagen åligger det skattemyndigheten att se till att ärendena blir tillräckligt utredda. Det får därför förutsättas att ett ärende i sakligt avseende är utrett redan när skattemyndigheten fattat det grundläggande beslutet. Detta innebär att den omprövning som myndigheten skall göra vid ett överklagande och som företas på föreliggande material utan nytillkomna omständigheter i princip inte bör innebära någon större belastning eftersom den kan göras tämligen summariskt. Normalt får i sådana fall anses att de behövliga utredningsinsatserna består i klargöranden av i vilka hänseenden den skattskyldige är missnöjd med myndighetens beslut, av hans yrkanden och de omständigheter som han åberopar till stöd för sin talan (jfr Almgren/Leidhammar – Skatteförfarandet 6:6:4 TL). Så snart utredningen i dessa avseenden är fullständig får skattemyndigheten i normalfallet alltså inte avvakta med den omprövning som skall göras i ett överklagat ärende.

Skattemyndigheten förefaller beträffande frågan om kommunikering närmast ha intagit uppfattningen att ärendet i sak varit av tämligen enkel natur. Med hänsyn härtill och då överklagandeskrivelsen inte heller ger ett annat intryck, är dröjsmålet mellan den tidpunkt då överklagandet inkom den 10 oktober 1994 till dess att skattenämnden höll sammanträde den 17 maj 1995, dvs. drygt sju månader, enligt min mening klart otillfredsställande.

Serviceskyldigheten

Enligt 4 § andra stycket förvaltningslagen skall en myndighet besvara frågor från enskilda så snart som möjligt. Innebörden härav är att myndigheten måste lämna någon form av svar. Finner t.ex. myndigheten att den inte kan lämna något exakt besked på en fråga, måste den i varje fall tala om detta för den som har begärt upplysningen. Svaret får inte dröja längre än nödvändigt.

I förevarande fall har M.A. efterhört sig om sitt överklagande i en skrivelse som kom in till skattemyndigheten den 13 december 1994. Skattemyndigheten har i ett meddelande den 11 januari 1995 upplyst om att den

inte kunde lämna något exakt besked om tidpunkten för dess beslut i ärendet, varvid avsikten dock sades vara att beslutet skulle fattas under 1995.

1996/97:JO1

Jag delar den av skattemyndigheten i remissvaret uttryckta uppfattningen att nämnda meddelande till M.A. fått en mindre lämplig utformning.

Fråga om behörig företrädare för dödsbo vid avlämnande av deklaration samt vid överklagande av taxering

(Dnr 1367-1994)

Bakgrund

R.G. avled den 16 maj 1986. Dödsboet efter henne skiftades den 23 oktober samma år. Inkomstdeklaration för taxeringsåret 1987 avgavs av J.G. I dödsboet fanns förutom J.G. ytterligare fem delägare. På deklarationsblankettens utrymme för den skattskyldiges namn och adress angav J.G. "G., R. S. I., dödsbo, c/o G., – – –". Dessa namn- och adressuppgifter överensstämde med motsvarande uppgifter i skatteregistret för det aktuella taxeringsåret. Taxeringsnämnden godtog deklarationen med endast en mindre ändring, varefter slutskattesedel utsändes till dödsboet under angiven adress i december 1987. Skattemyndigheten fann emellertid anledning att göra en efterhandsgranskning som resulterade i besvär till länsrätten. Efter länsrättens dom den 19 december 1988 debiterade skattemyndigheten tillkommande skatt med förfallodagar i maj och juli 1989. Dödsboet överklagade länsrättens dom hos kammarrätten och sedermera även kammarrättens dom hos Regeringsrätten. Den 16 juli 1993 beslutade Regeringsrätten att inte meddela prövningstillstånd, varvid kammarrättens dom vann laga kraft. Därefter gick krav på betalning av den tillkommande skatten ut från kronofogdemyndigheten.

Anmälan

A.G. anförde bl.a. följande i en anmälan till JO. Hon var delägare i dödsboet efter R.G. Bouppteckning upprättades och arvsskatt betalades. Hon fick ingen information från skattemyndigheten eller annan instans och utgick därför från att allt var i sin ordning. Dödsboet skiftades och upphörde därmed 1986. I mars 1994 fick hon en skrivelse från kronofogdemyndigheten vari framgick att en domstolsprocess rörande dödsboets taxering hade förts både i länsrätten och kammarrätten samt att domstolarnas domar – utan att hon hade fått någon som helst information om att en skatteskuld förelåg – hade vunnit laga kraft.

Utredning

Länsrättens och kammarrättens akter lånades in till JO och granskades.

Ärendet remitterades härefter till skattemyndigheten och till domstolarna med avseende dels på om dödsboets talan i processen kan anses ha förts av

behörig ställföreträdare för dödsboet, dels med avseende på vilka åtgärder skattemyndigheten vidtog gentemot dödsboet för att reglera dödsboets skatteskuld och vilka dödsbodelägare som genom skattemyndighetens försorg erhöll kännedom om skulden samt vilka överväganden myndigheten gjorde. Vidare begärdes en redogörelse för domstolarnas och skattemyndighetens rutiner för kontroll av att en ställföreträdare för ett dödsbo är behörig att föra boets talan.

Skattemyndighetens yttrande

I yttrande anförde Skattemyndigheten i Jönköpings län – länskattechefen Lage Bergman och byråchefen Dag Lundmark – följande.

Taxeringsorganisationen ändrades 1990/1991. Ny taxeringslag gäller dessutom från och med 1991 års taxering. Den aktuella taxeringen hanterades således enligt äldre bestämmelser och rutiner.

Först kan konstateras att den aktuella deklarationen undertecknats av J.G., dvs. av en av dödsbodelägarna. Av taxeringslagen 47 § i dess dåvarande lydelse framgick vem som fick fullgöra deklarationsskyldigheten för dödsbo. Förutom av boutredningsman fick denna skyldighet fullgöras av "dödsbodelägare eller testamentsexekutor". Så länge dödsbodelägarna själva förvalta- de boet ansågs det tillräckligt att någon av dödsbodelägarna undertecknade deklarationen. Bevis om att den som uppträdde som ställföreträdare i taxeringen var behörig att företräda dödsboet har regelmässigt inte inhämtats. Detta torde dessutom ha varit den praxis som allmänt tillämpats av skattemyndigheterna, i synnerhet som det inte finns anledning att anta annat än att en ställföreträdare som undertecknar en dödsbodeklARATION är behörig.

Skattemyndigheten accepterade således i det aktuella fallet J.G. inte bara som behörig att underskriva deklarationen utan också att besvara eventuella skrivelser från myndigheten gällande den aktuella taxeringen. Kommunikation med dödsboet från skattemyndighetens sida kan inte anses ha skett med J.G. personligen utan med "Dödsboet efter R.G., ---", varvid adressuppgiften är hämtad från skatteregistret.

I och med att taxeringsintendenten, såsom i detta fall, anförde besvär hos länsrätten över taxeringen ankom det på länsrätten och inte på skattemyndigheten att ombesörja eventuell fortsatt kommunikation med dödsboet.

Skattemyndigheten vill i detta sammanhang också framhålla att JO i beslut den 16 juni 1981, dnr 308-1980, nämnt att just den praxis som skattemyndigheten beskrivit ovan utvecklats på förvaltningsprocessens område.

Dessutom har den numera blivit lagfäst. I 7 kap. 3 § 2 st taxeringslagen (SFS 1990:324) och 4 kap. 2 § lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter (SFS 1990:325) sägs att uppgifter som lämnats för en skattskyldig som är juridisk person, anses ha lämnats av den skattskyldige, om det inte var uppenbart att uppgiftslämnaren saknade behörighet att företräda den skattskyldige.

Sammanfattning

Skattemyndigheten har med stöd av 47 § gamla taxeringslagen och gällande praxis accepterat J.G. som behörig att underteckna dödsboets deklaration. Slutskattsedel enligt 1987 års taxering samt skattsedel på tillkommande

skatt i enlighet med länsrättens dom har tillställts dödsboet under den adress som var registrerad för dödsboet i skatterregistret, allt i enlighet med de rutiner och den praxis som tillämpades i taxeringsarbetet.

Myndigheten anser sig inte kunna lastas för någon felaktig hantering som inneburit att enskild dödsbodelägare svävat i okunskap om att dödsboet varit föremål för taxeringsprocess.

Länsrättens yttrande

Länsrätten i Jönköpings län – lagmannen Nils Granath – yttrade följande.

Av handlingarna i akten framgår att R.G. avled i maj 1986, att dödsboet skiftades i oktober 1986 och att 1987 års deklaration för dödsboet undertecknades av J.G.

Skattemyndighetens överklagande av dödsboets taxering kom in till länsrätten den 23 februari 1988. Föreläggande för dödsboet att svara på skattemyndighetens överklagande tillställdes samma dag dödsboet under adress R.G:s dödsbo, c/o G., – – –. Den 23 mars 1988 mottog länsrätten ett av J.G. undertecknat svar vari han hemställde om anstånd med svar intill utgången av maj månad 1988. Som skäl härför angav J.G. att antalet delägare i dödsboet uppgick till ett tiotal personer spridda över mellersta Sverige och att han till följd av utrikes tjänsteresor och stundande helgdagar inte hade möjlighet till kontakter med samtliga dödsbodelägare inom den av länsrätten angivna tiden. Sedan det konstaterats att J.G. var den dödsbodelägare, som undertecknat dödsboets deklaration, medgavs begärt anstånd. J.G. medgavs ytterligare anstånd med svar den 30 maj 1988. Genom att dödsboet svarat på länsrättens föreläggande genom dödsbodelägaren J.G., som underskrivit dödsboets deklaration, uppfattades J.G. som ställföreträdare för dödsboet. Innehållet i J.G:s skrivelser om anstånd med att svara syntes även styrka att det förhöll sig så. Någon ytterligare undersökning av J.G:s behörighet att svara för dödsboet företogs således inte. J.G:s yttrande den 29 juni 1988 uppfattades såsom tillkommet efter samråd med dödsbodelägarna.

Stöd för att hantera skriftväxling och delgivning med dödsbo i skattemål på sätt som skett har länsrätten ansett sig ha bl a i JO:s uttalande i beslut den 16 juni 1981, dnr 308-1980. Uttalandet finns återgivet i av Domstolsverket utgiven Föredragandehandbok Länsrätt Del 1 avsnitt 5.3.2. Under avsnitt 5.4 i nämnda handbok behandlas bevis om behörighet för ställföreträdare.

Länsrättens praxis vid skriftväxling och delgivning med dödsbo i taxeringsmål har varit att – om särskilda omständigheter inte föranleder annat – godta dödsbodelägare som skrivit under dödsboets deklaration såsom ställföreträdare för dödsboet. Vad som förevarit i det nu aktuella ärendet ger anledning att gå igenom länsrättens rutiner vid skriftväxling och delgivning med dödsbo. Personalen vid länsrätten har den 27 maj 1994 informerats om JO:s remiss. Härvid har erinrats om reglerna för delgivning med dödsbo och det behov av kontroll av ställföreträdarens behörighet som kan föreligga.

Kammarrättens yttrande

Kammarrätten i Jönköping – kammarrättspresidenten Jan Francke – återopade ett yttrande av referenten i ärendet, kammarrättsrådet Magnus Ekman, vari anfördes följande.

Det i ärendet aktuella målet initierades i kammarrätten genom att J.G., i egenskap av "förutvarande delägare i dödsboet" efter R.G. – dödsboet hade skiftats redan under beskattningsåret – överklagade en av länsrätten i Jönkö-

pings län meddelad dom, genom vilken dödsboets inkomsttaxeringar höjts med vissa belopp. Av handlingarna i målet framgick att J.G. har undertecknat dödsboets deklaration för det ifrågavarande taxeringsåret samt att han hade företrätt boet i länsrätten och därvid avgivit yttranden. Kammarrätten godtog J.G. som ställföreträdare för dödsboet.

JO har i beslut den 16 juni 1981, dnr 308-1980, uttalat bl.a. följande. Huvudregeln är att dödsbodelägare gemensamt skall föra boets talan hos domstol (18 kap. 1 § ärvdabalken). I rättstillämpningen har det emellertid inte gått att konsekvent upprätthålla en sådan stram regel. En av flera dödsbodelägare har i domstolarnas praxis i vissa situationer givits rätt att föra talan för boets räkning. Denna praxis har lett till lagstiftning på det civilprocessuella området, men inte på förvaltningsprocessens. Den strikta regeln i 18 kap. 1 § ärvdabalken har inte upprätthållits heller av förvaltningsdomstolarna i skatteprocessen. Den allmänt rådande uppfattningen är i stället att den som haft att lämna deklaration för dödsboet också är behörig att föra boets talan i en taxeringsprocess. I 47 § taxeringslagen anges de som får fullgöra deklarationsskyldigheten för dödsbo. Dessa är – förutom boutredningsman – dödsbodelägare eller testamentsexekutor, som har att förvalta den dödes egendom. Om dödsbodelägarna själva förvaltar boet anses det tillräckligt att någon av dem undertecknar deklarationen. Enligt det sagda skulle alltså varje dödsbodelägare i en sådan situation ha behörighet att själv få föra dödsboets talan i skatteprocessen. Denna uppfattning synes också stå i överensstämmelse med Regeringsrättens praxis, se t.ex. RÅ 1942 Fi 630. Utgångspunkten för domstolen vid dess behörighetsprövning måste av praktiska skäl vara den att det presumeras att alla dödsbodelägarna deltar i förvaltningen.

I den av Domstolsverket utgivna Kanslihandbok – Regeringsrätten och kammarrätterna, avsnitt 6.4.3, anges bl.a. att bevis om att den som uppträder som ställföreträdare är behörig inte är obligatoriskt samt att det i många fall inte erfordras sådant bevis, eftersom anledning inte finns till annat antagande än att ställföreträdaren är behörig, t.ex. därför att han undertecknat deklarationen. Vad som i detta hänseende anges i kanslihandboken, vilket uttryckligen avser även dödsbon, synes stå i överensstämmelse med JO:s ovan refererade uttalande.

Underlåtenheten att i det i ärendet ifrågavarande målet infordra bevis för att J.G. var behörig ställföreträdare för dödsboet efter R.G. har, enligt undertecknads mening, stöd såväl i JO:s uttalande som i kanslihandbokens rekommendationer och är för övrigt, såsom JO också har påpekat, väl motiverad från praktiska och processekonomiska utgångspunkter. Det bör jämväl framhållas att partsställningen i det aktuella målet i kammarrätten var sådan, att överklagandet inte kunde leda till en för dödsbodelägarna negativ ändring av länsrättens dom. Det kan noteras att Regeringsrätten vägrade prövningstillstånd i målet genom beslut den 16 juli 1993.

A.G. kommenterade domstolarnas remissyttranden varvid hon bl.a. anförde att ingen av domstolarna synes ha prövat J.G:s formella invändning, att han saknade behörighet i ärendet. Hon bifogade kopia av J.G:s inlagor till länsrätten.

I sitt den 3 november 1995 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Inledning

Inledningsvis noteras att anmälan avser omständigheter som inträffat under tid då den gamla taxeringslagen (1956:623) – nedan GTL – gällde. Den nya taxeringslagen (1990:324) – nedan NTL – trädde i kraft den 30 juni 1990 och tillämpades för första gången på ärenden och mål avseende 1991 års taxeringar, se punkt 1 av övergångsbestämmelserna till NTL.

Frågan om vem som rätteligen skall lämna deklaration för dödsbos räkning – se 4 kap. 2 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter (LSK) – och frågan om rätt att föra dödsbos talan vid överklagande – 6 kap. 1 § NTL jämförd med 4 kap. 2 § LSK – är förbundna med varandra och kan därför behandlas i ett sammanhang (även om det förhåller sig så att ett ombud inte kan underteckna deklaration för annans räkning). Motsvarande bestämmelser med avseende på tiden före NTL fanns i 47 och 74 §§ GTL.

När det gäller förvaltningen av ett dödsbo och behörigheten att företräda dödsboet stadgas i 18 kap. 1 § ärvdabalken att förvaltning av den dödes egendom under boets utredning skall ske av dödsbodelägarna gemensamt, såvida inte särskild dödsboförvaltning anordnats. Enligt samma stadgande företräder de också dödsboet mot tredje man samt har rätt att tala och svara i mål som rör boet. Dödsboets legala ställföreträdare utgörs alltså av samtliga dödsbodelägare som inte är uteslutna från förvaltningen. Ställföreträdaren är alltså identisk med nämnda kollektiv. Det rör sig härvid om vad som brukar betecknas som nödvändig processgemenskap. Situationen kan liknas vid det fallet att ett aktiebolag bestämt att dess firma endast skall tecknas av bolagets samtliga styrelseledamöter i förening. I vissa fall kan dödsbodelägare självständigt föra talan. Det finns dock inte anledning att inom ramen för detta ärende vidare beröra dessa situationer.

Om det för myndighet eller domstol är känt att t.ex. ett överklagande undertecknats endast av en dödsbodelägare i kretsen av flera uppstår frågan om det föreligger en skyldighet för myndigheten eller domstolen att förelägga dödsboet att avhjälpa bristen, dvs. att kräva in övriga delägares underskrifter alternativt fullmakter.

I remissyttrandena har berörts den praxis som utvecklats med avseende på ingivande av deklaration för dödsbos räkning och överklagande av dödsboet åsatt taxering. Sålunda har skattemyndigheterna i praktiken godtagit att en av dödsbodelägarna skriver under dödsboets deklaration samt har förvaltningsdomstolarna (jfr t.ex. Regeringsrättens årsbok 1942 Fi 630) godtagit att en av dödsbodelägarna – den som undertecknat boets deklaration – för boets talan. Nämnda praxis kan dock inte vara att tolka på det sättet att varje delägare skulle anses ha rätt att företräda dödsboet oavsett övriga delägares inställning. I stället presumeras viss dödsbodelägare handla i samråd med de andra, vare sig det gäller undertecknande av dödsboets deklaration eller av besvärsläggning i mål avseende dödsboets taxering. Här bör också noteras att – i fall där det alltså finns flera dödsbodelägare, av vilka bara en agerar inför skattemyndigheten eller domstolen – den agerande dödsbodelägarens rättsliga ställning måste beskrivas som en blandning av ställföreträdare och

ombud. Han är nämligen en del av det kollektiv som utgör ställföreträdare för dödsboet, samtidigt som han är ombud för övriga personer i kollektivet.

Av det ovan anförda följer såvitt avser förvaltningsdomstolarnas handläggning att det kan diskuteras om det ifrågavarande förfaringssättet – att utgå från att den som undertecknat deklARATIONEN också är behörig att företräda dödsboet – är förenligt med kravet i 49 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), nedan FPL, att ombud skall styrka sin behörighet med fullmakt. En strikt tillämpning av nämnda lagrum medför ju att förvaltningsdomstolarna – om det inte rör sig om enmansdödsbon eller fall där särskild dödsboförvaltning anordnats enligt 19 kap. ärvdabalken – är hänvisade till att begära att den agerande dödsbodelägaren styrker sin behörighet med fullmakt.

Nedan följer kommentarer till förvaltningsdomstolarnas och skattemyndighetens remissvar samt förs en diskussion angående tillåtligheten och lämpligheten av den praxis som kan sägas vara upphovet till detta ärende. I diskussionen kommer att bortses från enmansdödsbon, eftersom det aktuella problemet knappast kan uppkomma i sådana fall.

JO:s avgörande den 16 juni 1981 (ärende nr 308-1980, se också JO:s ämbetsberättelse 1981/82 s. 317)

JO Per-Erik Nilsson har i det aktuella beslutet behandlat omständigheterna i ett mycket särpräglat fall. I beslutet har JO Nilsson konstaterat bl.a. att "den allmänt rådande uppfattningen är – – – att den som haft att lämna deklARATIONEN för dödsboet också är behörig att föra boets talan om dess taxering hos skattedomstol" (s. 11) samt att denna praxis synes stå i överensstämmelse med Regeringsrättens praxis varvid hänvisats till RÅ 1942 Fi 630. JO Nilssons genomgång av praxis på området leder dock inte till något klart ställningstagande i fråga om lagligheten eller lämpligheten av denna praxis. JO konstaterar visserligen på ett ställe (s. 12): "Utgångspunkten för domstolen måste vara den att det presumeras att alla dödsbodelägarna deltar i förvaltningen." JO Nilsson har även uttalat att – i fall där dödsboet kan få sitt skatteansvar utvidgat – frågan om talerätt måste "ägnas en noggrann prövning hos länsrätten" (s. 12), ett uttalande som lämnar osagt vilken prövning av behörigheten som bör göras i andra fall. Avslutningsvis har JO Nilsson – med hänvisning till att såväl de materiella som de formella förhållandena i ärendet var mycket särpräglade och mot bakgrund av att aktmaterial till viss del hade försvunnit – anför bl.a. följande. "Ärendet lämpar sig, trots att flera viktiga processuella frågor är relevanta i saken, inte för generella utläggningar i dessa frågor." JO Nilsson avstod därför från att närmare gå in på anmäld länskatterätts handläggning och från att ta upp berörd kammarrätts bedömning av behörighetsfrågan. Härefter konstaterade JO Nilsson att det "knappast finns utvecklade och fasta rutiner hos alla länsrätter för hur behörighetsfrågan bör hanteras i skattemål där dödsbo är part". JO Nilsson ansåg detta vara en brist och fann med hänsyn därtill skäl att lämna kopia av sitt beslut till bl.a. Justitiedepartementet, Domstolsverket och Kommittén om ställföreträdare för dödsbo i vissa fall m.m.

Såsom framgått ovan är det tveksamt om JO:s avgörande bör tolkas på sätt som anförts av skattemyndigheten och domstolarna. Både domstolarna och myndigheten synes ha läst in ett JO:s ställningstagande i det avsnitt där JO närmast kan sägas ge en redovisning av rättsläget och av den lösning som tillämpats i praxis. Från den synpunkten att JO Nilsson i sitt beslut också fann avsaknaden hos länsrätterna av en utvecklad och fast rutin i aktuellt hänseende vara en brist, framstår det dessutom som svårförståeligt att det i Domstolsverkets föredragandehandbok för länsrätterna – utan några närmare kommentarer – hänvisas till JO-avgörandet i fråga.

Regleringen i GTL och NTL

I 116 e § GTL – som avser särskilda avgifter – stadgades följande.

Vid tillämpning av bestämmelserna om särskild avgift skall meddelande, som lämnats för skattskyldig som är juridisk person, anses avlämnat av den skattskyldige, om det icke var uppenbart att uppgiftslämnaren saknat behörighet att företräda den skattskyldige.

Någon närmare ledning för tillämpningen i olika fall av stadgandet gavs inte i motiven. Meningen med stadgandet var dock uppenbarligen att juridiska personer, i fall där fråga om oriktig uppgift aktualiserades, inte skulle kunna freda sig med en invändning om att den som hade undertecknat deklarationen inte var behörig därtill (jfr prop. 1971:10 med förslag till skattebrottslag m.m., s. 205 och 268). Stadgandets tillämpning i fall där den juridiska personen är ett dödsbo berörs inte särskilt i motivuttalandena (se vidare nedan).

I Riksskatteverkets Handledning för taxeringsprocess, 1989, s. 379, ges följande kommentar till 116 e § GTL.

Skattetillägg skall påföras såväl fysiska som juridiska personer som lämnat oriktig uppgift i deklaration eller annat skriftligt meddelande till ledning för sin taxering. I 47 § TL regleras bl.a. behörigheten att fullgöra deklara-tions- och uppgiftsskyldigheten för juridisk person. Fullgörs deklara-tions-skyldigheten av en formellt behörig person och den ingivna deklarationen innefattar oriktig uppgift kan naturligtvis den juridiska personen påföras skattetillägg. Genom bestämmelserna i 116 e § TL kan emellertid en juridisk person påföras skattetillägg även om det varit en formellt obehörig person som fullgjort deklara-tions-skyldigheten. Enligt paragrafen gäller nämligen den presumptionen att den som lämnar en uppgift för en juridisk persons räkning också har behörighet att göra detta. Undantag görs i bestämmelsen endast för sådana fall där det varit uppenbart att den som lämnat meddelandet har saknat behörighet därtill.

Eftersom dödsbo utgör juridisk person synes 116 e § GTL ha avsett även dödsbon. I nyssnämnda arbete sägs även följande (s. 185).

Dödsbodelägare skall, om inte den dödes egendom förvaltas av testamentsexekutor eller boutredningsman, gemensamt underteckna boets deklaration. I praktiken torde dock TN, utan att fullmakter finns från övriga dödsbodelägare, godta att en av delägarna skriver under boets deklaration. Om denne person ensam för talan i domstol torde domstolen normalt anse honom processbehörig.

I 7 kap. 3 § första stycket NTL stadgas följande.

Vid bedömningen av vem som är behörig ställföreträdare för skattskyldig skall 4 kap. 2 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter tillämpas.

4 kap. 2 § LSK motsvarar 47 § GTL och stadgar bl.a. att skyldighet att lämna självdeklaration m.m. till ledning för taxeringsbeslut för avliden person och hans dödsbo skall fullgöras av dödsbodelägare eller testamentsexekutor som skall förvalta den dödes egendom. Av stadgandet framgår vidare att för dödsbo som inte längre består (skiftat dödsbo) deklarationsskyldighet m.m. skall fullgöras av den som vid tidpunkten för dödsboets upplösning haft att förvalta boets egendom.

Med hänsyn till lokutionen "dödsbodelägare – – – som skall förvalta den dödes egendom – – –" framgår att stadgandet syftar på den krets av dödsbodelägare som utgör boets ställföreträdare enligt ärvdabalkens regler härom.

116 e § GTL har fått en utvidgad motsvarighet i 7 kap. 3 § andra stycket NTL – som avser även andra taxeringsfrågor än särskilda avgifter – där det stadgas följande.

Uppgifter som lämnats för en skattskyldig som är juridisk person, anses ha lämnats av den skattskyldige, om det inte var uppenbart att uppgiftslämnaren saknade behörighet att företräda den skattskyldige.

I motiven ges ingen ledning för tolkningen av stadgandet (prop. 1989/90:74), se ovan angående 116 e § GTL. Eftersom ett dödsbo är juridisk person ger, på samma sätt som ovan anförts beträffande 116 e § GTL, 7 kap. 3 § andra stycket NTL:s ordalydelse vid handen att skattemyndigheten normalt kan presumera att uppgifter i ett dödsbos deklaration också härrör från dödsboet, om deklarationen undertecknats av någon dödsbodelägare. Presumtionen måste i sådant fall avse det förhållandet att den som undertecknat deklarationen gjort detta i samråd med övriga dödsbodelägare, dvs. med dessas fullmakt att fullgöra deklarationsskyldigheten. Endast den undertecknande delägaren torde dock kunna ådra sig straffrättsligt ansvar för t.ex. osant intygande (eftersom undertecknande på heder och samvete inte torde kunna ske medelst fullmakt).

I detta sammanhang skall noteras att det för förvaltningsmyndigheterna, till skillnad från förvaltningsdomstolarna, inte föreligger någon skyldighet att inhämta fullmakt, jfr 9 § förvaltningslagen (1986:223).

I kommentaren till NTL (Karin Almgren och Börje Leidhammar, Skatteförfarandet, 1992, avsnitt 7: 3:3 TL och 6:1:7 TL) hänvisas beträffande 7 kap. 3 § NTL (om behörig ställföreträdare för skattskyldig) till 6 kap. 1 § samma lag (om överklagande av skattemyndighetens beslut). Beträffande sistnämnda stadgande anför författarna följande.

Överklagar dödsbodelägare en taxering efter den avlidne krävs att överklagandet undertecknas av samtliga delägare, eller i vart fall av någon med fullmakter från övriga – – – Skattemyndigheterna brukar emellertid i praktiken godta att en av delägarna skriver under boets deklaration.

Det förtjänar att understrykas att det inte föreligger någon teoretisk motsägelser mellan 7 kap. 3 § andra stycket NTL och 18 kap. 1 § ärvdabalken ef-

tersom förstnämnda bestämmelse har karaktären av en till förmån för det allmänna tillkommen lättnadsregel, som knappast kan anses förutsätta annat än att samtliga från förvaltningen icke uteslutna dödsbodelägare står bakom deklarationen. Om det för myndigheten står klart att det inom dödsbodelägarkretsen är tvistigt hur deklarationsskyldigheten skall fullgöras, bryts ju presumtionen.

Man kan dock fråga sig vilken självständig betydelse den aktuella "praxisregeln" har för skattemyndigheterna om 7 kap. 3 § andra stycket NTL omfattar även dödsbon.

Skattemyndighetens handläggning

Av utredningen framgår att det var J.G. som undertecknade deklarationen. Skattemyndighetens godtagande av J.G. som ställföreträdare för dödsboet (tillika ombud för övriga delägare) hade stöd i 7 kap. 3 § andra stycket NTL och den praxis som myndigheterna tillämpar. I enlighet med vad som antytts ovan – – – kan det å andra sidan diskuteras om inte 7 kap. 3 § andra stycket NTL – som enligt sin ordalydelse omfattar alla juridiska personer – i första hand tar sikte på andra juridiska personer än dödsbon, t.ex. aktiebolag.

Med hänsyn till det ovan anförda och med beaktande av att det såvitt framkommit inte förelåg något förhållande som bort föranleda en skattemyndighetens närmare kontroll av J.G:s behörighet att företräda övriga delägare (och därigenom dödsboet), finner jag mig inte kunna rikta kritik mot skattemyndigheten med avseende på dess handläggning av dödsboets taxering.

Domstolarnas handläggning

Regeln i 7 kap. 3 § NTL riktar sig inte primärt till domstolarna. Detsamma kan sägas om 116 e § GTL. När taxeringsmålet anhängiggörs hos förvaltningsdomstol skall frågan om vem som är behörig ställföreträdare för part lösas mot bakgrund av regleringen i förvaltningsprocesslagen.

Förvaltningsdomstolarnas praxis är, och har varit, att den som undertecknat deklarationen också anses vara behörig att föra dödsboets talan. Såsom anförts i inledningen till min bedömning riskerar denna tillämpning att komma i konflikt med stadgandet i 49 § FPL, att ombud skall styrka sin behörighet med fullmakt.

Länsrätten har i sitt yttrande bl.a. anförts att J.G. uppfattades som "ställföreträdare för dödsboet". Motsvarande uttalande ingår i kammarrättens yttrande. Uttalanden av detta slag inger betänkligheter av följande skäl. Det var känt för länsrätten och kammarrätten att det fanns flera dödsbodelägare än J.G.; denne hade ju i länsrätten begärt anstånd med yttrande för att kunna kontakta övriga delägare. Med hänsyn till att det är *kollektivet* av dödsbodelägare (som inte uteslutits från förvaltningen) som utgör boets ställföreträdare, skulle det ha varit direkt felaktigt att anse J.G. ensam vara ställföreträdare. Länsrätten uttalar emellertid också att "J.G:s yttrande – – – uppfattades som tillkommet efter samråd med dödsbodelägarna.", vilket ger en riktigare bild av vad som ytterligare krävs för att en av flera

dödsbodelägare skall anses vara ensam behörig att företräda ett dödsbo; presumptionen måste ju vara att dödsboet – företrätt av kollektivet – står bakom ifrågavarande rättshandling. Jag förutsätter att även kammarrätten har utgått från att samråd mellan J.G. och övriga dödsbodelägare hade skett. Här uppkommer emellertid en annan komplikation, nämligen den att det nyssnämnda förfaringssättet förutsätter att den agerande dödsbodelägaren också kan styrka att han har fullmakt att företräda de andra (49 § FPL). Se härtill RÅ 85 2:62 där en dödsbodelägare av flera inte ansågs äga rätt att utan övriga dödsbodelägares medgivande ta del av den avlidnes självdeklaration.

Uppgiften från A.G. att ingen av domstolarna prövade hennes brors invändning, att han saknade behörighet i ärendet, avser broderns invändning om att boet var skiftat. Broderns uppfattning var att det till följd härav inte längre existerade något dödsbo som rättssubjekt. Invändningen avser alltså inte det förhållandet att övriga dödsbodelägare inte biträdde broderns svaromål. Invändningen har inte ändrat domstolarnas inställning i sak. Även om J.G:s invändning inte korrekt återspeglar rättsläget, och även om den således inte avsåg det förhållandet att han skulle ha saknat övriga dödsbodelägares samtycke att föra boets talan, kan det diskuteras om invändningen inte borde ha motiverat länsrätten att företa kontroll av J.G:s behörighet att företräda dödsboet. Med hänsyn till vad som ovan nämnts angående kravet i 49 § FPL kan det t.o.m. ifrågasättas om inte domstolen var skyldig att företa dylik kontroll.

Med hänsyn till att länsrätten synes fullt medveten om problemet och avser att se över sina rutiner – samt med beaktande av frågans rättsliga komplexitet – anser jag det emellertid inte befogat att kritisera länsrätten för dess agerande.

Med hänsyn till det nu anförda finns det inte heller skäl att rikta kritik mot kammarrätten för dess handläggning av J.G:s överklagande.

Principiella synpunkter på den praxis som utvecklats

Inledningsvis kan konstateras att det för de allmänna domstolarna finns en särskild regel i 11 kap. 4 § rättegångsbalken (RB):

Bevis, att den som i rättegång uppges vara part eller utföra talan som part eller ställföreträdare för part är behörig, erfordras ej, med mindre rätten finner bevis böra företes.

Detta stadgande torde inte syfta till annat än att bereda rätten möjlighet att i vissa fall underlåta att begära in behörighetshandlingar, t.ex. i de fall där partens eller ställföreträdarens identitet redan är känd, se Peter Fitger, Rättegångsbalken, del I, avsnitt 11:32–33. I fall där t.ex. en uppgiven ställföreträdarens identitet och därmed behörighet är okänd för rätten, torde 11 kap. 4 § rättegångsbalken således inte innebära någon lättnad för domstolen med avseende på inhämtande av bevisning om behörigheten. I den av Domstolsverket utgivna Tvistemålshandbok, tingsrätt, avsnitt 3.2.4, s. 2, sägs att tingsrätten inte regelmässigt behöver kräva in "registreringsbevis o dyl men i allmänhet infor dras sådana bevis".

Såsom redan framgått av min redogörelse och mina slutsatser har jag svårt att se att det principiellt förhåller sig på något annat sätt inom förvaltnings-

processen. Detta innebär att oklarheter beträffande behörigheten hos t.ex. en person, som uppger sig vara ett dödsbos ställföreträdare, bör föranleda kontroll av behörigheten genom infordrande av kopia av bouppteckningen och – om denna utvisar att det finns flera delägare och det inte framkommer att dessa är uteslutna från förvaltning av egendomen – underskrift av samtliga (jfr 3 § andra stycket FPL), alternativt fullmakt utställd på den person som undertecknat överklagandet, svaromålet etc. Sådan fullmakt skall då vara undertecknad av samtliga övriga delägare. Om domstolen rutinemässigt infordrar bouppteckning, ser jag därför knappast att det finns något utrymme för domstolen att underlåta att begära in underskrifter alternativt fullmakter från övriga dödsbodelägare, när sådana finns (och de inte har uteslutits från förvaltningen).

I länsrättens föredragandehandbok sägs bl.a. följande: "Bevis om att den som uppträder som ställföreträdare är behörig fordras inte, jämför 11 kap. 4 § RB. I många fall infordras inte heller sådant bevis eftersom det inte finns anledning att anta annat än att ställföreträdaren är behörig, t.ex. därför att han undertecknat deklARATIONEN. I andra fall bör emellertid behörigheten kontrolleras närmare genom t.ex. bouppteckning. Det gäller särskilt i mål där fråga är om ett för den enskilde betungande beslut."

När det gäller hänvisningen till 11 kap. 4 § RB erinras om vad jag ovan anfört angående det stadgandet. Såsom redan förutskickats är det dessutom missvisande att säga att "ställföreträdaren är behörig – – – därför att han undertecknat deklARATIONEN" eftersom han inte är ställföreträdare för dödsboet om det finns flera delägare som inte uteslutits från förvaltningen. Såsom tidigare nämnts är han en del av det kollektiv som utgör ställföreträdare för dödsboet och samtidigt ombud för övriga personer i kollektivet.

Utöver det som anförts ovan finns det anledning att rekommendera domstolarna och myndigheterna att i varje enskilt fall begrunda vilka konsekvenserna skulle bli, om det efter målets eller ärendets avgörande skulle visa sig att t.ex. ställföreträdaren saknat behörighet (jfr även Peter Fitger, a. a., avsnitt 11:33).

Såsom framgått ovan finns för skattemyndigheternas vidkommande numera en generell regel, 7 kap. 3 § andra stycket NTL, som möjliggör en presumtion av innehåll att den som lämnat uppgift för en juridisk person är behörig därtill. Även dödsbon omfattas av lagrummets ordalydelse. Såsom tidigare anförts kan det dock ifrågasättas om inte lagrummet i första hand var tänkt för andra juridiska personer än dödsbon.

Konsekvenserna för A.G.

A.G. hävdar tydligen också att hennes bror faktiskt saknat behörighet att företräda dödsboet. Det ankommer inte på JO att undersöka hur det förhåller sig därmed eller vilka konsekvenser det kan få.

Avslutning

Såsom framgått finner jag att såväl lagligheten som lämpligheten av den praxis som utbildats i det aktuella avseendet kan diskuteras.

Med hänsyn till ärendets karaktär och de frågor som aktualiseras överlämnar jag kopia av detta beslut även till Justitiedepartementet, Domstolsverket och Riksskatteverket.

Skattemyndighet har, i avsaknad av självdeklaration, beslutat om skönstaxering samt påfört den skattskyldige skattetillägg. Fråga om myndighetens skyldighet att utan särskilt yrkande ompröva beslutet om skattetillägg sedan deklaration ingivits

(Dnr 231-1995)

Anmälan

I.G. anförde i huvudsak följande. Till följd av att han underlät att inlämna deklaration avseende 1991 års taxering påfördes han i samband med skattemyndighetens taxeringsåtgärder skattetillägg. I februari 1993 lämnade han in en deklaration för taxeringsåret 1991 till Skattemyndighetens i Västerbottens län lokala skattekontor i Lycksele. Han begärde samtidigt muntligen att skattemyndigheten skulle sända deklarationen till länsrätten såsom ett överklagande. Senare under 1993 fick han besked om att skattemyndigheten efter omprövning hade åsatt honom taxering i enlighet med deklarationen och att denna därför inte hade sänts till länsrätten. Samtidigt fick han dock besked om att skattemyndigheten inte hade någon möjlighet att ompröva skattetillägget, utan att han kunde vända sig till länsrätten om det kom fram andra uppgifter för överklagandet. Eftersom skattemyndigheten hade åsatt honom taxering i enlighet med deklaration och inga nya uppgifter framkom kunde han inte överklaga till länsrätten. – Han har betalat skattetillägget men anser det felaktigt att länsrätten inte kan pröva det.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från lokala skattekontoret, varvid bl.a. uppgavs att omprövning av skattetillägget inte gjorts eftersom det inte begärdes av I.G.

Av en kopia av en tjänsteanteckning upprättad den 18 oktober 1994 på lokala skattekontoret i Lycksele framgår bl.a. att I.G. felaktigt utgått från att den av honom till skattemyndigheten ingivna deklarationen avseende 1991 års taxering automatiskt hade skickats till länsrätten samt att skattemyndigheten därefter informerat honom om att han "har möjlighet att överklaga".

Skattemyndighetens akt avseende I.G:s taxering för taxeringsåret 1991 lånades in och granskades. Därvid kunde bl.a. följande konstateras. I avsaknad av allmän självdeklaration vid 1991 års taxering beslutade skattemyndigheten den 16 oktober 1991 att åsätta I.G. taxering efter skön. Den 28 oktober 1991 beslutade skattemyndigheten att påföra I.G. förseningsavgift och skattetillägg på grund av att han inte hade kommit in med deklaration trots föreläggande därom. Den 10 mars 1993 inkom I.G:s deklaration med bilagor för taxeringsåret 1991. Efter omprövning beslutade skattemyndigheten den

14 maj 1993 att åsätta I.G. taxering i enlighet med deklarationen. I beslutet togs inte frågan om skattetillägg upp. I akten finns dock ett datautdrag med uppgifter ur skattsedel på vilken för hand antecknats: "beslut om ST 911028 – dekl inkom 930310 – ST kvarstår". Skattemyndigheten förefaller således ha bedömt att det inte fanns grund för undanröjande av skattetillägg med hänsyn till att deklarationen hade kommit in för sent (jfr 5 kap. 3 § första stycket TL; undanröjande enligt denna regel förutsatte ingivande av deklarationen senast den 31 december 1992).

Ärendet remitterades till skattemyndigheten för yttrande särskilt med avseende dels på vilka besked myndigheten gav I.G. beträffande skattetillägget sedan deklarationen hade inkommit, dels avseende skälen till att skattemyndigheten – sedan deklarationen hade kommit in – inte ansåg det erforderligt att enligt 4 kap. 7 § taxeringslagen ompröva och fatta beslut i fråga om skattetillägget, alternativt att överlämna frågan till länsrätten enligt 6 kap. 6 § tredje stycket taxeringslagen.

I ett till remissvaret fogat yttrande av kontorschefen vid lokala skattekontoret i Lycksele anfördes bl.a., att myndigheten inte kunde vitsorda uppgiften att I.G., när han lämnade in deklarationen, begärde att den skulle tillställas länsrätten. Myndigheten kom inte att uppfatta deklarationen som en begäran om omprövning av beslutet om skattetillägg. Det fanns inte heller förutsättningar för undanröjande av skattetillägget efterom deklarationen hade kommit in efter utgången av året efter det när skattetillägget beslutades. Den ändring av skattetillägget som krävdes var att tillse att det beräknades på grundval av den enligt deklarationen ändrade taxeringen. Denna ändring åstadkom myndigheten vid debiteringen.

Skattechefen Rolf Holm tillade för skattemyndighetens del bl.a. följande.

2. Omprövning enligt 4 kap. 7 § taxeringslagen

En principiellt mycket viktig fråga är vilken viljeyttring, dvs yrkande, som en till skattemyndigheten inkommen deklaration skall tilläggas i fall som detta. Det är uppenbart att myndigheten har att ompröva *taxeringsbeslutet* i enlighet med deklarationen särskilt som omprövningen, i aktuellt fall, skulle medföra en – inte blott mindre – ändring till den skattskyldiges fördel. Det är däremot oklart om en deklaration som inkommit efter utgången av året efter det år då skattetillägget beslutades i sig – utan att omprövning av *beslutet om skattetillägg* ens antytts – skulle påkalla omprövning av beslutet om skattetillägg. Just det förhållandet att ettårsfristen löpt ut bör tvärtom ge anledning anta att omprövning av skattetillägget inte varit avsedd, särskilt som en sådan omprövning även skulle förutsätta ytterligare uppgifter och bevisning från den skattskyldige. Det kan i och för sig anföras att den skattskyldige kan ha varit obekant med vilka regler som gällde och att myndigheten därför bort begära precisering av yrkandet. Enligt myndighetens mening skulle detta dock föra alltför långt, då det i den typiska situationen knappast ens finns skäl att anta att ett yrkande om undanröjande av skattetillägg skulle kunna leda till bifall. För fullständighetens skull bör också tilläggas att det enligt myndighetens mening inte heller kan anses föreligga skäl att låta den skattskyldige yttra sig innan ärendet avgörs, eftersom den skattskyldiges yrkande skall bifallas. Med bifall menas därvid dels att taxeringsbeslutet ändras i enlighet med deklarationen, dels att skattetilläggsbeslutet ändras i den omfattning som föranleds av ändringen av taxeringsbeslutet.

3. Ändring av beslut enligt 5 kap. 11 § taxeringslagen

1996/97:JO1

En rättelse som vidtas enligt 5 kap. 11 § taxeringslagen (1990:324) har karaktär av beslut om taxeringsåtgärd om rättelsen vidtas på grund av beslut av domstol; jämför kommentarer på sid 5:11:3 i "Skatteförfarandet", Karin Almgren och Börje Leidhammar. Någon omprövning av skattetilläggsfrågan i sak skall alltså inte ske. Detta talar enligt myndigheten för att den skattskyldige, när behov finns, på lämpligt sätt kan underrättas om beslutad åtgärd beträffande skattetillägg genom upplysning i taxeringsbeslutet. I just detta fall borde någon form av upplysning rörande ändringen av skattetillägget ha lämnats i underrättelsen, vilket tyvärr inte skett. Dessutom borde redovisning av debiteringsändringen ha ingått i underrättelsen om taxeringsbeslutet och inte översänts till den skattskyldige en månad senare. Det kan nämnas att sistnämnda brist är en konsekvens av de datarutiner som tillämpades vid 1991 års taxering. Dessa rutiner är numera ändrade så att kravet på samtidighet i underrättelsen kan uppnås.

I sitt den 29 februari 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Bedömning

Inledningsvis konstateras att uppgift står mot uppgift när det gäller frågan om I.G. muntligen begärde att skattemyndigheten skulle vidarebefordra deklarationen till länsrätten såsom ett överklagande. Ytterligare utredning kan inte förväntas bringa klarhet i frågan. Detsamma kan sägas beträffande frågan huruvida I.G. förde skattetillägget på tal vid sina kontakter med skattemyndigheten. Jag kommer därför inte att uppehålla mig vid dessa frågor. För resonemangets skull utgår jag i det följande från att I.G:s önskan att få frågan om undanröjande av skattetillägget prövad inte kom till uttryck på sätt som han anført.

Såsom skattemyndigheten själv påpekat synes informationen till I.G. angående förfarandet ha varit ofullständig eller på annat sätt bristfällig. Myndigheten har beklagat bristerna, och de förefaller ha varit mera av tillfällig art. Därmed lämnar jag denna fråga.

Något formellt beslut i fråga om det skattetillägg som påfördes I.G. har inte fattats av skattemyndigheten sedan deklarationen inkommit. Myndigheten har dock vidtagit den konsekvensändring av skattetillägget som den ändrade taxeringen medförde. Utredningen ger vid handen att I.G. – såsom skattemyndigheten anført i remissyttrandet – i ett tidigare skede än vad som blev fallet borde ha underrättats om konsekvensändringen.

I 4 kap. 7 § TL stadgas att skattemyndigheten skall ompröva ett taxeringsbeslut som kan ha betydelse för beskattningen eller annat ekonomiskt mellanhavande med det allmänna, om den skattskyldige begär det eller om det finns andra skäl. Paragrafen avser även frågor om undanröjande av skattetillägg (se Karin Almgren och Börje Leidhammar, Skatteförfarandet, avsnitt 4:7:3). Skattemyndigheten kan således företa omprövning på eget initiativ.

Av 5 kap. 3 § TL framgår att skattetillägg som påförts på grund av utebliven deklaration skall undanröjas om deklarationen inkommer till skattemyndigheten eller allmän förvaltningsdomstol före utgången av året

efter det då beslutet (om skattetillägg) fattades. Stadgandets andra stycke innebär att, om deklarationen inkommer senare än som sägs i första stycket, skattetillägget undanröjs endast om den skattskyldige kan göra sannolikt att han inte inom två månader före utgången av året efter det då beslutet fattades fått uppgift om skattetilläggets storlek och han dessutom ger in deklarationen inom två månader från den dag då han fick sådan kännedom. – Skattetillägget kan också undanröjas om någon av de i 5 kap. 6 § TL angivna eftergiftsgrunderna föreligger. Detta är dock inte i fråga i ärendet.

Frågan om undanröjande av skattetillägget kan genom överklagande av I.G. underkastas länsrättens prövning. Meningen är inte att JO skall föregripa sådan domstolsprövning. Jag har således inga synpunkter på frågan huruvida skattetillägget är riktigt i sak. Den fråga som utredningen här avser är emellertid en principiell fråga; skall eller bör ingivandet av deklaration – i fall där avsaknad av deklaration föranlett skönstaxering och påförande av skattetillägg – ses inte bara som en begäran om att taxering skall åsättas i enlighet med deklarationen utan också som ett yrkande om att skattemyndigheten skall pröva jämväl skattetillägget, eller i vart fall som ett incitament för skattemyndigheten att självmant företa sådan prövning (se ovan om bl.a. innehållet i 4 kap. 7 § TL).

Vid diskussionen bör man ha i åtanke att skattetillägget i fall som det förevarande tillkommit som en följd av att deklaration inte ingivits i tid. För skattskyldig som blivit skönstaxerad och påförts skattetillägg samt därefter givit in deklaration kan det därför förefalla naturligt att skattemyndigheten, utan uttryckligt yrkande, tar ställning även i fråga om skattetillägget. Att myndigheten enligt 5 kap. 11 § TL skall företa vissa konsekvensändringar med avseende på påfört skattetillägg när taxeringsbeslutet ändrats innebär – såsom skattemyndigheten anfört – självfallet inte att skattetillägget skall undanröjas. Möjligen talar stadgandets innehåll i någon mån emot att omprövning av skattetillägg utan yrkande skall ske i fall där deklarationen inkommit för sent för att föranleda "automatiskt" undanröjande av skattetillägget enligt 5 kap. 3 § första stycket TL; resonemanget skulle i sådant fall gå ut på att om andra initiativändringar (än konsekvensändringar) med avseende på skattetillägg hade varit avsedda skulle dessa ha angetts i lagrummet. Någon avgörande betydelse för det diskuterade problemet kan dock inte tillmätas 5 kap. 11 § TL.

5 kap. 3 § TL innehåller materiella bestämmelser om förutsättningar för undanröjande av påfört skattetillägg i skönstaxeringsfall (se ovan). Paragrafens första stycke klargör visserligen att skattetillägget skall undanröjas utan något särskilt yrkande därom under förutsättning att deklarationen inges inom viss tid. Det går dock inte av stadgandet att dra några säkra slutsatser för hur ingivande av deklaration processuellt skall uppfattas i ett fall som det förevarande. Resonemanget bör i stället hållas inom ramen för vad som sägs i 4 kap. 7 § taxeringslagen, att omprövning skall ske då det finns skäl till det.

Skattemyndigheten har anfört att en omprövning skulle ha utmynnats i ett beslut att inte undanröja skattetillägget eftersom I.G. inte förde någon sådan bevisning som avses i 5 kap. 3 § andra stycket TL. Det är inte min uppgift att bedöma detta. Jag återkommer dock till betydelsen av uttalandet. Den principiellt intressanta frågan kvarstår dock, oavsett vilket beslut skattemyn-

digheten skulle ha fattat efter en omprövning. Även ett för I.G. negativt beslut skulle ha medfört att han genast hade uppmärksammats på sin möjlighet att föra erforderlig bevisning och om sin rätt att få frågan om skattetillägg prövad av högre instans.

Skattemyndigheten har också gett uttryck för uppfattningen att det faktum att "ettårsfristen" (se 5 kap. 3 § första stycket TL) löpt ut ger anledning anta att omprövning av skattetillägget inte är avsedd. Jag anser emellertid att försiktighet bör iaktas med att tillskriva de skattskyldiga sådana kunskaper om taxeringsförfarandet. De ytterligare uppgifter och bevisning som erfordras för att tillägget skall kunna undanröjas i nu avsedda fall vet man inget om; det kan ju tänkas att den skattskyldige har tillgång till dylika uppgifter utan att känna till uppgifternas betydelse. Skattemyndighetens beslutsmeddelande angående skattetillägg m.m. innehåller visserligen förtryckt information om bl.a. bestämmelserna i 5 kap. 3 § TL. Å andra sidan bör beaktas bl.a. att den skattskyldiges ingivande av deklaration efter "ettårsfristen" inte behöver betyda att han fått del av beslutsmeddelandet. Härtill kommer att inget hindrar skattemyndigheten från att företa omprövning på befintligt underlag eller att ställa en enkel fråga till den skattskyldige. I ett fall som det förevarande kan myndigheten objektivt sett knappast göra gällande att den på säkra indikationer kan utgå från att omprövning av frågan om skattetillägget inte är avsedd.

Tilläggas bör att om det för en myndighet framstår som oklart hur en uppgift från eller annan åtgärd av den enskilde skall uppfattas, den genom förfrågan till den enskilde bör undanröja oklarheten (4 och 7 §§ förvaltningslagen). Skattemyndigheten har angett att det skulle "föra för långt" att begära precisering av yrkandet varvid hänvisats till att det i den "typiska situationen" knappast finns skäl att anta att en omprövning skulle leda till bifall. Resonemanget bör enligt min mening emellertid inte generellt tillåtas att utgöra någon ledstjärna för hur myndigheten lämpligen bör förfara i det enskilda fallet. Den grundläggande förvaltningsrättsliga regeln om myndigheters utredningsskyldighet bör här beaktas. Även det förhållandet att skattetillägget kan betraktas som en "straffavgift" torde ge myndigheten anledning att i de tveksamma fallen överväga möjligheten av att den skattskyldige önskar bli befriad från pålagan.

Jag noterar slutligen även att lokala skattekontoret uttalat att myndigheten *i sak ansåg* att det inte fanns förutsättningar för undanröjande av skattetillägget. Härefter har lokala skattekontoret redovisat skälen till det sistnämnda ställningstagandet. Jag kan inte undgå reflexionen att det som lokala skattekontoret här beskriver är en prövning i sak, något som i sin tur medför att det kan ifrågasättas om inte skattekontoret därvid borde ha underrättat I.G. om resultatet av detta övervägande, se 21 § förvaltningslagen. Även den anteckning som gjordes på datautdraget (se s. 2 första stycket) antyder att myndigheten faktiskt har gjort en materiell prövning av frågan om undanröjande av skattetillägget, en prövning som emellertid inte kommit till uttryck i ett formligt beslut. Efter övervägande har jag dock inte funnit det meningsfullt att utreda denna fråga ytterligare. Skattemyndighetens inställning enligt remissyttrandet är nämligen likväl att omprövning med avseende på undanröjande av skattetillägget ej företogs. Den hand-

skrivna anteckningen på datautdraget om att skattetillägget skulle kvarstå får därmed uppfattas som ett av myndigheten i förbigående gjort uttalande om vad som sannolikt skulle ha blivit resultatet av en omprövning om en sådan hade företagits.

Sammanfattningsvis anser jag att skattemyndighet i fall som det förevarande – där skattetillägg påförts enligt 5 kap. 2 § andra stycket TL och en deklaration ges in efter "ettårsfristen" utan att något uttryckligt yrkande beträffande skattetillägget gjorts – bör pröva inte bara taxeringen utan även skattetillägget.

Fråga om lämpligheten av att en skattemyndighet, för att råda bot på brister i kommunikeringen, har undanröjt ett beslut om höjning av taxering. Skattemyndigheten har därefter genom omprövning åter beslutat höja taxeringen

(Dnr 4662-1994)

Anmälan

B.E. klagade på att Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län i september 1993 skickat ut en underrättelse till olika skattemyndigheter i landet vari ett antal personer, enligt hans mening, påstods ha begått försök till skattebedrägeri och grovt osant intygande. Han ifrågasatte vidare hur Skattemyndigheten i Älvsborgs län, lokala skattekontoret i Kinna, i ett taxeringsärende rörande B-M.E. kunnat fatta tre olika taxeringsbeslut, varav det mittersta till hennes fördel.

Utredning

Skattemyndighetens akt rörande B-M.E:s taxering år 1993 lånades in och granskades hos JO. Av akten framgick bl.a. att skattemyndigheten i ett av skattenämnden fattat beslut den 26 oktober 1993 inte medgivit ett yrkat avdrag avseende vissa räntekostnader. Sedan B-M.E. begärt omprövning av beslutet undanröjde skattemyndigheten i ett omprövningsbeslut den 14 november 1994 det första beslutet varvid avdraget för skuldräntor godtogs och påfört skattetillägg undanröjdes. I beslutet meddelades dock att skattemyndigheten fortsatte handläggningen av ärendet och att en ny omprövning kunde påräknas senare. Därefter meddelade skattemyndigheten i ett omprövningsbeslut den 10 januari 1995 att avdraget återigen ej medgavs och att skattetillägg påfördes.

Anmälan remitterades härefter till skattemyndigheten för yttrande i synnerhet vad avser ovan nämnda förhållanden.

Skattemyndigheten anförde i remissvaret följande.

Det grundläggande beslutet

I sin deklaration yrkade B-M.E. avdrag bland annat för en räntekostnad på 67 315 kronor till International Aktiv Finanskonsult (IAF). Till skattemyndighetens lokalkontor (LOK) i Kinna, som beslutar om B-M.E:s taxeringar, inkom "Underrättelse" från Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län daterad den 29 september 1993 och underskriven av Gunnel Wellmark och Håkan Runeson. Skrivelsen innehöll uppgifter som rörde ovan nämnda avdrag och angav att avdraget skulle vägras då B-M.E. inte betalat någon ränta till IAF. Till underrättelsen hade bifogats kopior på handlingar utfärdade av IAF. LOK:et sände den 6 oktober 1993 ut övervägande att vägra ränteavdraget och att påföra skattetillägg. Svarstiden angavs till tio dagar. B-M.E. lämnade synpunkter i skrivelse den 15 oktober 1993. Hon ifrågasatte övervägandet och ställde vissa frågor. LOK:et beslutade den 26 oktober 1993 i linje med sina överväganden, dvs. avdraget vägrades och skattetillägg påfördes.

Omprövningsbesluten

B-M.E. begärde den 14 april 1994 omprövning och hävdade såväl materiella som formella fel i beslutet. Som formella fel uppgavs att frågan inte prövats författningsenligt, att besked om ifrågasatt avvikelse inte har skett på rätt grund, att skattemyndigheten inte gjort någon självständig bedömning samt ett antal fel rörande revisionen och skattebrottsprocessen mot IAF och dess företrädare.

Under sommaren 1994 kom det till skattemyndighetens rättsenhets kännedom att det fanns ett antal ärenden inom länet som rörde vägrade avdrag för skuldräntor till IAF och där de skattskyldiga hävdade formella fel. Efter undersökning visade [det sig] att endast vissa uppgifter ur ovan nämnda "Underrättelse" hade kommunicerats. LOK:et hade inte översänt själva handlingen jämte bilagor. Det förelåg enligt rättsenheten ett klart fel i handläggningen då 17 § förvaltningslagen inte iakttagits. Det var heller inte fråga om något sådant fall då kommunikation inte hade behövt ske. Det framgick inte att B-M.E. hade fått de aktuella handlingarna från annat håll.

Rättsenheten kände till att det på annat håll i landet förekom processer där länsrätter undanröjt taxeringsbeslut som föregåtts av bristande kommunikation mellan den skattskyldige och skattemyndigheten – – – . Domarna var överklagade. Enligt senaste information (den 25 april 1995) har kammarrätten i Sundsvall inte avgjort sitt mål medan kammarrätten i Stockholm dömde i sitt mål den 14 februari 1995 – – – . Även denna dom har dock överklagats. Rättsläget kunde alltså 1993 betraktas som oklart på denna punkt och är det än i dag. Det är också oklart om ett kommuniceringsfel vid ett grundläggande beslut går att reparera genom att korrekt kommunicera inför ett senare omprövningsbeslut. Rättsenheten anser dels att de regler som garanterar de skattskyldiga en korrekt handläggning av ärendena måste följas dels att det är angeläget att de materiella taxeringsbesluten blir riktiga. Det finns inget som hindrar att skattemyndigheten i ett omprövningsbeslut ändrar ett tidigare beslut i såväl lindrande som skärpande riktning. För att kunna åsätta B-M.E. ett taxeringsbeslut som var riktigt både formellt och materiellt borde det första omprövningsbeslutet av formella skäl undanröjas helt och hållet och beslutsförfarandet tas om från början. Denna lösning gav även fördelen av att skattemyndigheten inför det nya beslutet kunde agera utan påverkan av tidigare ställningstagande samt fatta ett korrekt och självständigt beslut.

Rättsenheten föreslog vid ett möte den 25 augusti 1994 med skattechefen och kontorscheferna – – – att skattemyndigheten skulle undanröja de överklagade besluten och kommunicera, enligt 17 § förvaltningslagen, de

handlingar skattemyndigheten erhållit i ärendena. Sedan, om förutsättningar förelåg, skulle ett övervägande av ett beslut att vägra avdraget kommuniceras enligt 3 kap 2 § första stycket taxeringslagen. Därefter skulle ett eventuellt beslut tas i skattenämnd. Planeringen hade utformats i en handling som delades ut – – –. Det poängterades också att det var viktigt att den skattskyldige redan i direkt samband med beslutet om undanröjande av det tidigare beslutet informerades om att ärendet inte var avslutat utan att handläggningen fortsatte. Den skattskyldige kunde alltså inte invaggas i en uppfattning om att avdraget var slutligt godtaget. LOK:et i Kinna undanröjde, kommunicerade och fattade nytt beslut enligt denna intention. Skattemyndigheten tillbakavisar härmed påståendet att det senaste omprövningsbeslutet skulle ha tillkommit genom åklagares påverkan.

Slutsats

Skattemyndigheten har, som framgått av ovanstående, vid omprövningarna handlat inom förfarandereglererna i förvaltningslagen och taxeringslagen.

B.E. kommenterade remissvaret.

Från Lokala skattekontoret i Kinna inhämtades att B-M.E. inte överklagat beslutet den 10 januari 1995.

I sitt den 14 maj 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Bedömning

Kommuniceringen och upphävandet av taxeringsbeslut

Enligt 3 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) skall den skattskyldige ges tillfälle att yttra sig innan hans ärende avgörs, om det inte är onödigt. I lagrummets andra stycke hänvisas till 17 § förvaltningslagen (1986:223) om myndighetens kommunikationsskyldighet, vari sägs att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I 4 kap. taxeringslagen finns bestämmelser som reglerar omprövningsförfarandet hos skattemyndighet.

Skattemyndigheten har anført att det var för att råda bot på den bristande kommunikeringen som skattemyndigheten undanröjde det första beslutet den 26 oktober 1993 genom omprövningsbeslutet den 14 november 1994. Om detta är följande att säga.

Före beslutet den 26 oktober 1993 kommunicerade skattemyndigheten i ett övervägande den 6 oktober 1993 B-M.E. vissa uppgifter som rörde yrkat avdrag avseende IAF. Uppgifterna var hämtade ur den skrivelse som i september 1993 skickats från skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län och uppgifterna överensstämde nästan undantagslöst med vad som var angivet i skrivelsen.

Av kommuniceringsregeln i 17 § förvaltningslagen framgår att en part skall underrättas om en uppgift som tillförts ärendet av någon annan än honom själv. Förvaltningslagen ställer således inga krav på att den handling i vilken uppgiften förekommer skall kommuniceras. Det räcker att uppgiften

som sådan kommuniceras parten. I förevarande fall har skattemyndigheten underrättat B-M.E. om uppgifter som förekom i nämnda skrivelse och givit henne tillfälle att yttra sig över dem. Dessa uppgifter låg sedan till grund för beslutet att vägra henne yrkat ränteavdrag. Enligt min mening kan det ifrågasättas om inte skattemyndigheten därmed hade fullgjort sin kommuniceringsskyldighet och således borde ha kunnat företa en omprövning av beslutet den 26 oktober 1993 utan att fördröja handläggningen genom ytterligare kommunikering.

Skattemyndigheten har emellertid varit av den uppfattningen att eftersom själva skrivelsen med bilaga inte kommunicerats B-M.E. förelåg ett fel i handläggningen. Skattemyndigheten undanröjde därför det första beslutet genom omprövningsbeslutet den 14 november 1994. Efter att därefter ha kommunicerat B-M.E. de nämnda handlingarna har skattemyndigheten meddelat ett nytt omprövningsbeslut den 10 januari 1995. Skattemyndigheten är i och för sig oförhindrad att inom de gränser som taxeringslagen anger ompröva ett tidigare beslut både till fördel och till nackdel för den skattskyldige. Skattemyndigheten kan därför inte anses ha begått något fel i formellt hänseende. Enligt min mening har dock skattemyndighetens agerande med två på varandra följande omprövningsbeslut med olika utgång inte varit lämpligt och måste dessutom ha förefallit synnerligen förvirrande för B-M.E. En mer ändamålsenlig handläggning, för det fall att myndigheten ansåg ytterligare kommunikering nödvändig, hade varit att kommunicera B-M.E. på nytt inför omprövningen och därefter fatta ett enda beslut.

Omprövningsbesluten

I 4 kap. 14 § taxeringslagen (1990:324), som behandlar omprövning på initiativ av skattemyndigheten, anges att ett omprövningsbeslut som är till nackdel för den skattskyldige får, utom i fall som ej är av intresse här, inte meddelas efter utgången av året efter taxeringsåret.

Huvudregeln är således att omprövningsbeslut till den skattskyldiges nackdel skall *meddelas* före utgången av året efter taxeringsåret. Det innebär att beslutet då skall ha fått sin avfattning, undertecknats och avlämnats för expediering (se Almgren-Leidhammar, Skatteförfarandet, 4:14:3 TL). Det råder delvis olika meningar om när ett beslut skall vara expedierat för att anses meddelat före årsskiftet. Wennergen (Skattenytt 1994 sid 551) har uttalat att med termen meddela ett beslut förstås att myndigheten skiljer beslutet ifrån sig och bringar det till allmänhetens eller enskildas kännedom. Det vanliga är att beslut meddelas genom en expedition som innefattar att beslutet översänds till den eller dem det angår. Myndigheten skiljer beslutet ifrån sig genom att överlämna det till posten för vidarebefordran. För att ett omprövningsbeslut skall anses meddelat före utgången av året efter taxeringsåret måste det således vara expedierat senast den 31 december.

Skattemyndigheten fattade visserligen beslutet i skattenämnd den 28 december 1994, men det meddelades först den 10 januari 1995. I detta omprövningsbeslut nekades B-M.E. avdrag för vissa yrkade räntor avseende 1993 års taxering. Beslutet var till hennes nackdel. Det kan ifrågasättas om beslutet är meddelat inom rätt tid, dvs. före utgången av året efter

taxeringsåret. Det kan även ifrågasättas om skattemyndigheten över huvud taget haft författningsstöd för att företa en omprövning till den skattskyldiges nackdel på i princip samma underlag som förelåg vid tidpunkten för det tidigare beslutet. Jag finner emellertid inte anledning att närmare gå in på dessa frågor, vilka det närmast ankommer på domstol att avgöra.

Jag kan vidare inte underlåta att påpeka följande. Av skattemyndighetens akt framgår att skattemyndigheten i ett beslut den 12 maj 1995 angående anstånd med betalning av skatt samt ett beslut den 7 juli 1995 angående skattetillägg gjort gällande att beslutet den 10 januari 1995 avsett *eftertaxering*. Såvitt framgår av handlingarna i ärendet har det emellertid inte varit fråga om en *eftertaxering*. Varken begreppet *eftertaxering* eller de särskilda grunderna därför har nämnts tidigare. För det fall beslutet verkligen hade varit ett *eftertaxeringsbeslut* hade skattemyndigheten enligt bestämmelserna i 4 kap. 15–22 §§ taxeringslagen varit oförhindrad att, även efter utgången av året efter taxeringsåret, meddela ett omprövningsbeslut till den skattskyldiges nackdel (här bortses från att *eftertaxering* knappast ändå kunnat äga rum med hänsyn till att skattemyndigheten redan tidigare prövat saken). Det är svårt att frigöra sig från tanken att det aktuella beslutet i senare sammanhang rubricerats som ett *eftertaxeringsbeslut* för att skyla över att omprövningsbeslutet kan ha meddelats för sent.

Tjänsteman som handlagt ärende om fastighetstaxering har ansetts kunna lämna uppgifter av betydelse för folkbokföringen till tjänsteman som handlägger sådana frågor. Även fråga om besiktning av fastighet och kommunikation

(Dnr 1487-1994)

I en anmälan till JO framförde J.L. klagomål mot Skattemyndigheten i Blekinge län, lokala skattekontoret i Ronneby, för dess handläggning av ett ärende om fastighetstaxering. Han anförde bl.a. att myndigheten fyllt i en fastighetsdeklaration utan att han fick ta del av underlaget och att han utsatts för förtal från myndighetens sida med avseende på deklarationen och hans folkbokföring. Vidare uttryckte han missnöje med hur en tjänsteman vid skattemyndigheten utfört en besiktning på hans fastighet.

Skattemyndigheten yttrade sig efter remiss.

I sitt den 9 augusti 1995 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen bl.a. följande.

Angående påstått förtal/sekretessbrott samt mantalsskrivningsåtgärderna

Vad beträffar J.L:s uppgifter om förtal konstaterar jag att annat inte framkommit än att vissa uppgifter rörande hans taxeringar och mantalsskrivningsförhållanden lämnats till ledamot av fastighetstaxeringsnämnden. Vidare synes uppgifter om J.L:s bosättningsförhållanden ha lämnats till folkbokföringshandläggare inom lokalkontoret för utredning av eventuell ändring med avseende på J.L:s mantalsskrivningsförhållanden.

Utredningen ger inte vid handen att det skulle ha förekommit något som kan betecknas som förtal gentemot J.L.

Den fråga som aktualiseras med anledning av vad J.L. anfört synes emellertid närmast avse om de olika uppgiftslämnandena kan utgöra brott mot sekretesslagstiftningen. Enligt 1 kap. 3 § första stycket sekretesslagen (1980:100) får nämligen sekretessbelagd uppgift som förekommer hos viss myndighet inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. Vad som sägs om myndighet i nyssnämnda lagrum och i vissa andra bestämmelser gäller enligt 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen också mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

JO har tidigare haft att pröva frågor om sekretess mellan myndigheter eller olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Bl.a. har JO Claes Eklundh funnit att en taxeringsenhetens olika sektioner inte kan anses inta en sådan självständig ställning i förhållande till varandra att sekretess skall gälla inom myndigheten (JO 1989/90, s. 385). En annan sak är att lämpligheten av överföring av uppgifter i visst fall kan diskuteras även om brott mot sekretesslagen inte befins föreligga (en sådan diskussion fördes också i det nämnda JO-avgörandet).

Det torde generellt kunna slås fast att det inte inom ett och samma lokala skattekontor finns olika verksamhetsgrenar på sätt som avses i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen. När det gäller uppgifterna från lokala skattekontorets handläggare till skattenämndsledamoten finns det därför knappast något utrymme att diskutera sekretessproblem eftersom skattenämnd i fastighetstaxeringsärenden enligt 17 kap. 3 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152), nedan FTL, och 2 kap. 1 § andra stycket taxeringslagen (1990:324) organisatoriskt är knuten till ett lokalt skattekontor.

Det kan inte heller utgöra något brott mot sekretesslagen om en tjänsteman, som inom skattekontoret arbetar med den enskildes taxering, inom kontoret lämnar uppgift avseende dennes folkbokföringsförhållanden till annan tjänsteman som handlägger sådan frågor. Med hänsyn till folkbokföringens betydelse för bl.a. uttagande av kommunal inkomstskatt och med beaktande av skattemyndighetens utredningsskyldighet enligt 3 kap. 1 § taxeringslagen, finns det inte heller någon anledning att ifrågasätta lämpligheten av uppgiftslämnande av det diskuterade slaget.

Angående besiktningen av fastigheten

Det vanligaste sättet för inhämtande av upplysningar är naturligtvis att myndigheten skriver till den enskilde och talar om vad slags upplysningar som erfordras i ärendet. Inom skatteområdet finns ett flertal bestämmelser rörande skattemyndighetens utredningsmöjligheter. I 3 kap. taxeringslagen finns föreskrifter beträffande bl.a. taxeringsbesök. För handläggningen i fastighets-taxeringsärenden finns dock särskilda bestämmelser i FTL. I 18 kap. 8 § FTL stadgas sålunda att besiktning av fastighet får göras vid bl.a. taxering, om skattemyndigheten kommer överens med fastighetsägaren om sådan besikt-

ning. Genom en hänvisning i 26 kap. 3 § FTL har bestämmelsen gjorts tillämplig även på särskild fastighetstaxering.

Det kan här inskjutas att besiktning *utan* överenskommelse med fastighetsägaren förutsätter att länsrätten medgivit det efter ansökan från skattemyndigheten, se 18 kap. 29–30 § FTL.

I Riksskatteverkets Handbok för fastighetstaxering, 1988, avsnitt 5.1 rörande besiktning med samtycke (flik 10, s. 14,) har Riksskatteverket givit följande anvisning till ledning för skattemyndigheternas tillämpning av 18 kap. 8 § FTL.

Det ska inte förekomma att FTN (fastighetstaxeringsnämnden, min anm.) eller annan företar någon form av besiktning av en fastighet att ligga till grund för taxeringsbeslut utan att, såvida fråga ej är om besiktning enligt 18 kap. 29 § FTL, överenskommelse träffats med fastighetsägaren om besiktningen och denne har kännedom om och medverkar vid besiktningen.

Av utredningen framgår, att skattemyndighetens tjänsteman Marianne Karlsson besökte J.L. på fastigheten och därvid fyllde i vissa uppgifter på en deklarationsblankett. Att det, sett från skattemyndighetens synpunkt, rört sig om en besiktning enligt 18 kap. 3 § FTL kan knappast ifrågasättas.

Någon överenskommelse om besöket hade inte träffats tidigare. Enligt skattemyndighetens uppgift var orsaken till att besöket genomfördes oanmält att myndigheten inte lyckats komma i kontakt med J.L. för att komma överens om besiktning av fastigheten. Att en tjänsteman från myndigheten i en sådant läge besöker fastigheten för att söka uppnå kontakt kan i flera fall vara en både praktisk och naturlig åtgärd. Om emellertid fastighetsägaren vid ett sådant besök inte befinner sig på fastigheten, kan skattemyndigheten självfallet inte gå vidare och på egen hand företa besiktning.

Påträffas däremot fastighetsägaren finns det inget som hindrar att skattemyndigheten tar upp frågan om besiktning enligt 18 kap. 3 § FTL med denne. Eftersom besiktning enligt lagrummet förutsätter frivillighet är det dock ytterst angeläget att skattemyndigheten har klart för sig att syftet med en kontakt under dessa förhållanden i första hand endast kan vara att söka uppnå en överenskommelse om besiktning vid lämpligt tillfälle. Detta utesluter naturligtvis inte helt att en överenskommelse träffas om att besiktningen genomförs omedelbart. I så fall får det dock inte förekomma att skattemyndigheten agerar så, att fastighetsägaren känner sig tvingad att låta besiktningen genomföras vid detta tillfälle.

I detta fall tycks inte skattemyndigheten vid besöket på fastigheten ha ifrågasatt annat än att besiktningen skulle genomföras omedelbart. Att J.L. inte framförde någon invändning mot detta saknar mot bakgrund av vad jag nyss sagt betydelse. Skattemyndighetens förfarande framstår därför som olämpligt.

Frågan om J.L. på godtagbart sätt kommunicerats de av skattemyndigheten gjorda kompletteringarna

Det åligger förvaltningsmyndighet att, innan ett ärende avgörs, tillse att den enskilde får del av uppgifter som tillförs ärendet genom någon annan än honom själv och bereda honom tillfälle att bemöta de uppgifterna, se 17 §

förvaltningslagen (1986:223). Avsteg från denna kommuniceringsskyldighet får ske under vissa i förevarande ärende inte aktuella förutsättningar.

Klarhet har inte kunnat bringas i om J.L. fick del av kompletteringarna innan skattemyndigheten genom särskild fastighetstaxering beslutade att åsätta J.L:s fastighet ett högre taxeringsvärde än tidigare. Skattemyndigheten har uppgett att det får anses klarlagt att J.L. inte tagit del av uppgifterna men att han – enligt Marianne Karlssons uppfattning – i vart fall beretts tillfälle att göra det. Här står ord mot ord. Det ter sig inte meningsfullt att vidta ytterligare åtgärder för att utreda denna fråga. En diskussion får därför föras utifrån befintlig utredning.

Eftersom 17 § förvaltningslagen stadgar att den enskilde skall underrättas om de uppgifter som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv kan det ifrågasättas om det är tillräckligt att den enskilde bereds tillfälle att ta del av uppgifterna. Självfallet kan myndigheten inte kontrollera om den enskilde t.ex. tar del av sin post. Å andra sidan kan det inte heller vara tillräckligt att myndigheten endast underrättar den enskilde om att vissa nytillkomna uppgifter finns tillgängliga på myndigheten. I detta sammanhang måste nämligen beaktas att myndigheten enligt det aktuella lagrummet också måste bereda den enskilde tillfälle att yttra sig över uppgifterna.

Det kan diskuteras vilka krav det utifrån 17 § förvaltningslagen bör ställas på myndigheten då det förekommer inslag av muntlig handläggning av den typ som förekommit i det aktuella fallet. När det gäller uppgifter som den enskilde själv lämnat under muntlig handläggning rör det sig ju inte om uppgifter som har lämnats av annan än den enskilde. Gör myndigheten egna observationer vid t.ex. en besiktning är det viktigt att den enskilde får ta del av observationerna och möjlighet att kommentera dem. Det måste sedan avgöras från fall till fall om myndigheten – med anledning av t.ex. en fastighetsbesiktning – därutöver bör tillstålla den enskilde en handling vari gjorda avvikelser klart framgår. Sker omfattande avvikelser är det rekommendabelt. Om det finns någon tvekan från myndighetens sida med avseende på huruvida den enskilde har klart för sig vad som finns i myndighetens beslutsunderlag, bör myndigheten självfallet också kommunicera materialet.

Rent allmänt kan tilläggas att myndigheten naturligtvis bör sträva efter kommuniceringsrutiner som i görligaste mån säkerställer att den enskilde underrättas om sådana uppgifter som avses i 17 § förvaltningslagen. Självfallet bör dokumentationen över företagna kommuniceringar därvid också vara sådan att det inte uppkommer några tvivel om vilka uppgifter som tillställts den enskilde.

Utredningen i förevarande ärende tyder i och för sig på att det förekommit vissa brister även med avseende på skattemyndighetens sätt att fullgöra kommuniceringsskyldigheten. Med hänsyn till avsaknaden av närmare uppgifter om vad som faktiskt förevarit i samband med skattemyndighetens besiktning av J.L:s fastighet finner jag det emellertid inte motiverat att göra några ytterligare uttalanden härom i förevarande ärende. Jag förutsätter härvid att J.L. kommunicerats de uppgifter som skattemyndigheten torde ha inhämtat från byggnadsnämnden (bygglovsärendet).

Fråga om förutsättningarna för kroppsvisitation av resande vid passage av EU:s inre gräns m.m.

(Dnr 798-1995)

I ett beslut den 26 september 1995 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO har D.L. ifrågasatt tullens rätt att stickprovsvis utföra kroppsvisitation av resande vid passage mellan två EU-länder. Han har anført i huvudsak följande. Den 17 februari 1995 ankom han med färja från Tyskland till Göteborg. Vid tullkontrollen fanns en hund som nosade på de förbi-passerade. Hunden markerade inte när han passerade, varför han blev förvånad när han uttogs för kontroll. Han frågade därför tulltjänstemannen vilka skälen var för kontrollen av honom och på vilken grund man hade anledning att misstänka honom för oegentligheter. Tulltjänstemannen, som på hans begäran inte ville uppge sitt namn, uppgav att hon hade uppfattat att hunden markerat. Han har däremot inte uppfattat någon hundmarkering och begärde därför att man skulle göra en förnyad hundkontroll av honom, vilket tulltjänstemannen vägrade. Han hamnade herefter i en kontrovers med tjänstemannen rörande i vilken omfattning han var skyldig att svara på frågor kring sitt resande. Hon hävdade därvid att hon enbart på intuitiva grunder hade rätt att både söka igenom hans bagage och företa kroppsvisitation av honom. Hon uppgav vidare att hennes misstanke mot honom ökat på grund av hans frågor m.m. Vid den efterföljande tullkontrollen genomsöktes hans bagage, han fick tömma fickorna, ta av jacka samt yttertröja. Herefter blev han föremål för kroppsvisitation av en manlig tulltjänsteman, varvid denne med sina händer kände i fickor, på ryggen, magen, utmed benen samt i övrigt på kroppen. Han fick också ta av sig skorna och strumporna samt uppvisa fotsulorna. Inget otillåtet påträffades vid kontrollen. Han ifrågasätter om en enskild tulltjänstemans intuition kan utgöra tillräcklig grund för såväl bagagekontroll som kroppsvisitation. Mot bakgrund av att han vägrats en förnyad hundkontroll och den omständigheten att han inte utsattes för en mera ingående kroppsbesiktning talar enligt hans mening mycket för att han har blivit utsatt för ett obefogat övergrepp från tullens sida. Han ifrågasätter också den lagliga grunden för den kränkande kroppsvisitationen av honom. Till anmälan har fogats två färjebiljetter.

Utredning

Ärendet har remitterats till Tulldirektionen i Västra tullregionen (numera Göteborgs tullregion) för utredning och yttrande. Tulldirektionen har överlämnat remissen till Tullkammaren Göteborg Syd för besvarande. Tullkammaren har i remissvaret anført bl.a. följande.

Bakgrund

95-02-17 blev L. uttagen för kontroll i samband med hans ankomst från Tyskland till Göteborg. Tulltjänstemannen förklarade att tullens narkotikahund hade reagerat. L. uppfattade ingen hundmarkering och bad om att hunden skulle nosa ytterligare en gång, vilket tulltjänstemannen vägrade.

Vid kontrollen genomsöktes hans bagage och han blev dessutom föremål för kroppsbesiktning. Han upplevde situationen som mycket integritetskränkande och ifrågasätter huruvida genomförd tullkontroll är lagligt grundad med hänsyn till vårt EU-medlemskap.

Tulltjänstemannens uppgifter

Kontrollen genomfördes av uniformerade tulltjänstemän med hjälp av narkotikahundar. En kvinnlig tulltjänsteman uppfattade att en narkotikahund reagerade när L. passerade förbi och att han såg intressant och misstänkt ut. L. blev därför uttagen för kontroll.

L. tillfrågades om var han varit. Svaret blev "var tror du?". L. ville inte samarbeta och krävde att få veta anledningen till uttaget och om det var straffbart att inte svara på frågor. L. svarade för övrigt inte på några frågor. Enligt en biljett som påträffades vid visitationen hade resan ägt rum 15/2-17/2.

På grund av L:s ovilja att samarbeta stärktes tulltjänstemannens misstankar. Tulltjänstemannen bad nu en manlig kollega utföra kroppsvisitation.

L. ville att narkotikahunden skulle nosa på honom ytterligare en gång för att styrka att han inte bar på någon narkotika. Tulltjänstemannen vägrade eftersom anmälningsplikten enligt övergångsbestämmelserna till den nya tullagen inte enbart omfattar narkotika.

Kontrollen resulterade inte i något beslag. I samband med att L. skulle gå frågade han efter tulltjänstemannens namn eftersom han hade för avsikt att göra en anmälan. Tulltjänstemannen upplevde situationen som otrevlig och lämnade av det skälet inte ut sitt namn som är ovanligt. Däremot lämnade hon ut namnet på sin närmaste chef.

Tulltjänstemans befogenheter

I princip gäller fri rörlighet för personer och varor som förs till eller från ett land som är medlem i EU. Med anledning av Sveriges anslutning till EU har en ny tullag (1994:1550) trätt i kraft.

Enligt övergångsbestämmelserna till den nya tullagen ska anmälnings-skyldighet enligt den upphävda tullagen (1987:1065) fortfarande gälla i EU-trafiken för vissa angivna varor, t.ex. alkoholdrycker och tobaksvaror för privat bruk, narkotika, injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, vapen och s.k. farliga föremål.

Eftersom anmälnings-skyldigheten kvarstår för vissa varuslag är varusmuggningslagen (VsL) fortsatt tillämplig i dessa fall.

Tullverket har dessutom tilldelats särskilda befogenheter för att kunna utöva kontroll över de varor för vilka anmälningsplikt föreligger. Tullverket

har således rätt att stoppa transportmedel och personer, ställa frågor om medförda varor till den som inreser från eller avreser till ett EU-land, begära andra uppgifter som behövs för kontrollen samt undersöka bagage och utrymmen i transportmedel.

I fråga om kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning tillämpas VsL och Rättegångsbalken (Rb).

Regeringen har i proposition 1994/95:34 "Den svenska tullagstiftningen vid ett EU-medlemskap" uttalat att tullkontroll utan åberopande av brottsmisstanke bör behållas tills vidare och att objekten inte får tas ut slumpmässigt. EU:s regelverk ger stöd för en selektiv urvalsmetod som bygger på att objekten väljs ut med utgångspunkt från riskprofiler, tulltjänstemännens yrkeserfarenhet m.m. (s. 111–112 och 166).

Generaltullstyrelsen har i ett allmänt meddelande nr 94:26 med anledning av regeringens proposition anført att det selektiva urvalet kan grundas på en relativt trivial omständighet, t.ex. en erfaren tulltjänstemans "intuition". I samma meddelande har allmänna råd lämnats i fråga om användning av hund. Ett hundsök ska göras på ett diskret sätt inom ramen för hundens naturliga arbetssätt och om hunden markerar för viss resande ska detta betraktas som tillräcklig grund för ett selektivt urval.

I ett annat meddelande, AM 94:6, har Generaltullstyrelsen lämnat allmänna råd vad gäller tulltjänstemans rätt att ställa frågor till en resande med stöd av 65 § den upphävda tullagen (fortfarande gällande enligt övergångsbestämmelserna till den nya tullagen). Här konstateras att en resande har skyldighet att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tullkontrollen. Exempelvis är resenären skyldig att på tulltjänstemans begäran uppge varifrån han kommer och visa upp sitt pass, allt för att tulltjänstemannen ska få ett underlag för att bedöma smuggerisken. Andra exempel på frågor som kan ställas är om det är frågan om en affärsresa eller en resa av privata skäl, hur länge den resande varit utomlands och vilka orter som besökts. Däremot bör närmare frågor om vad den resande gjort eller vad han har för yrke normalt inte ställas.

Tulltjänsteman som vidtar tjänsteåtgärd är skyldig att på begäran styrka sin behörighet samt uppge sitt namn (dock ej personnummer) och upplysa om vem som är närmast överordnade tjänsteman. Detta framgår av tullverkets tjänstgöringsreglemente (TFS 1979:19) 10 kap. 5 §.

Enligt VsL 19 § har tulltjänsteman rätt att på eget beslut utföra kroppsvisitation (undersökning av någons kläder eller vad han annars bär på eller med sig) och ytlig kroppsbesiktning (en yttre granskning av någons nakna kropp) om det finns anledning anta att smuggelgods medförs i samband med att en resande ankommer från utlandet oberoende om ankomsten sker från EU-land eller inte.

Kroppsbesiktning (undersökning av kroppens yttre och inre) regleras av Rb 28 kap. 12 § och kräver skälig misstanke om brott på vilket fängelse kan följa. Beslut om kroppsbesiktning kan inte fattas av enskild tulltjänsteman.

En tulltjänstemans subjektiva bedömning att en resande "ser nervös ut" kan vara tillräckligt skäl för att besluta om och genomföra kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning. Den enskilde tulltjänstemannens bedömning i det enskilda fallet är det som avgör.

Kroppsvisitation innebär att vederbörande uppmanas att tömma fickor, ta av sig kläderna som undersöks men att den nakna kroppen inte får utsättas för okulär besiktning.

Vid ytlig kroppsbesiktning klär vederbörande av sig och den nakna kroppen besiktigas. Vederbörande får anmodas visa upp fotsulor och armbålar. Vidare får peruk, huvudhår och skägg undersökas närmare. Munhåla och annan kroppshållighet får inte undersökas. Den undersökte får inte uppmanas inta särskilda kroppsställningar. Tulltjänsteman får inte heller ta på den nakna kroppen.

Manlig tulltjänsteman får inte utföra kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning på kvinna.

Vid samtliga åtgärder, antingen tullag eller VsL åberopas, måste ändamåls-, proportionalitets- och behovsprinciperna iakttagas.

Tullkammarens bedömning

L. blev uttagen för kontroll på grund av ett selektivt urval baserat på dels uppfattningen om att hunden markerat, dels tulltjänstemannens intuition. Urvalet var således inte slumpmässigt. Enligt tullkammarens mening har urvalet skett i enlighet med övergångsbestämmelserna till nya tullagen och de allmänna riktlinjer Generaltullstyrelsen publicerat.

Tullkammaren har ingen som helst anledning att ifrågasätta tulltjänstemannens bedömning och motiv för att inte låta hunden nosa ytterligare en gång. Samtliga varuslag enligt övergångsbestämmelserna är inte av sådan karaktär att en narkotikahund kan upptäcka dem genom att nosa och markera.

Efter det selektiva urvalet blev tulltjänstemannen stärkt i sina misstankar på grund av L:s beteende. Detta gav tulltjänstemannen anledning till att besluta om kroppsvisitation och en begränsad ytlig kroppsbesiktning. För att inte provocera genom att själv utföra åtgärderna överlät den kvinnliga tulltjänstemannen detta till en manlig, erfaren kollega helt i enlighet med tullkammarens rekommendationer.

Förutsättning för kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning är "anledning anta". Enligt tullkammarens mening har tulltjänstemannen efter det selektiva urvalet gjort en förnyad prövning och då kommit fram till en starkare "misstanke". Tullkammaren har därför ingen erinran mot tulltjänstemannens bedömning.

Tullkammaren kan inte se att tulltjänstemannen förfarit felaktigt i samband med urvalet, sättet att ställa frågor och den påföljande kontrollen.

Tulltjänstemannen medger att hon på L:s begäran vägrat lämna ut sitt ovanliga namn på grund av att hon upplevde kontrollsituationen som otrevlig. För att uppfylla L:s begäran har tulltjänstemannen hänvisat till och lämnat ut namnet på överordnad. Utredningen har inte visat att situationen skulle varit så hotfull att det kunde försvaras att endast lämna namnet på förmannen. Tullkammaren anser därför att tjänstemannen handlat felaktigt på denna punkt. Tullkammaren har i olika sammanhang påpekat för de anställda skyldigheten att uppge sitt namn då detta efterfrågas. Tullkammaren har påtalat det felaktiga i agerandet för den berörda tjänstemannen.

D.L. har kommenterat remissvaret och bl.a. tillbakavisat tullkammarens påstående att han inte ville samarbeta vid kontrollen och att han skulle ha vägrat att svara på tulltjänstemannens frågor. Han vidhåller att hunden inte markerat när han passerade densamma och att han utsatts för integritetsnära frågor, bagagekontroll, kroppsvisitation samt kroppsbesiktning på enbart intuitiva grunder. Uttagandet av honom för kontroll var inte baserat på någon misstanke, utan möjligtvis på grund av hans klädsel eller utseende i övrigt eller så har fråga varit om ett rent slumpmässigt urval.

Bedömning

1996/97:JO1

I proposition 1994/95:34 "Den svenska tullagstiftningen vid ett EU-medlemskap" har regeringen uttalat följande av intresse i förevarande ärende (s. 111–112 och 166).

Den fria rörligheten inom EU bygger bl.a. på principen att det inte skall förekomma någon varukontroll vid inre gränser. Denna princip är dock inte undantagslös och innebär inte utan vidare att all kontroll vid inre gränser försvinner. Sålunda finns i Romfördraget, artikel 36, regler som innebär att EU-länder mellan sig kan upprätthålla in- och utförselrestriktioner som motiveras bl.a. av hänsyn till skyddet för allmän ordning och säkerhet, liv och hälsa, nationella konstskatter m.m. Därav följer att förbudens efterlevnad också får kontrolleras, låt vara att det inte klart framgår av fördragstexten vilka slag av kontroller som därvid kan anses godtagbara.

Ett nytt kontrollsystem vid inre gräns kan inte vara på plats till den 1 januari 1995. I avvaktan på ett nytt kontrollsystem bör givetvis tillses att nuvarande kontrollmöjligheter inte försämras. Tullens nuvarande kontrollbefogenheter bör därför behållas i den utsträckning de inte strider mot EU:s regelverk.

I det anförda ligger bl.a. att lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (VSL) tills vidare bör fortsätta att gälla också i fråga om den inre gränsen. Den kan därmed tillämpas i fråga om narkotika, vapen och andra varor beträffande vilka Sverige bör behålla in- eller utförselrestriktioner också som EU-medlem.

Också reglerna i den nuvarande tullagen om kontroll utan åberopande av brottsmisstanke, dvs. "stickprovskontroll", bör behållas tills vidare. De bör visserligen inte tillämpas så att objekten uttas slumpmässigt, något som inte torde vara tillåtet mellan EU-länder. Däremot ger reglerna i tullagen stöd för sådan selektiv kontroll som inte grundar sig på brottsmisstanke.

Den nya tullagen skall träda i kraft den 1 januari 1995 då den nuvarande tullagen (1987:1065) (TL) skall upphöra att gälla.

Övergångsbestämmelserna innebär vidare att tullen behåller befogenheten vid inre gräns att utföra kontroller utan åberopande av misstanke, s.k. "stickprovskontroll". Befogenheten gäller i fråga om kontroll av de in- och utförselbud som anges i bestämmelsen, – – –. För dessa varor behålls också anmälnings- och uppgiftsskyldigheten enligt TL (5 och 41 §§). Det innebär att VSL, vars tillämpning förutsätter att en vara förs in eller ut utan att tillkännages för vederbörlig myndighet (1§), blir tillämplig såvitt avser dessa varor vid olaga införsel från eller utförsel till ett annat EU-land.

Som tullkammaren angett i sitt remissvar så gäller – enligt övergångsbestämmelserna till den nya tullagen (1994:1550) – fortfarande bestämmelserna om anmälnings- och uppgiftsskyldighet enligt den upphävda tullagen (1987:1065) samt 63 §, 64 § (till den del den avser skyldighet att stanna på tullmyndighets anmaning) och 65 § samma lag för vissa angivna varor, t.ex. narkotika, dopningsmedel, vapen, spritdrycker m.m. som förs in i landet från eller förs ut ur landet till ett land som är medlem i Europeiska unionen.

63 § tullagen (1987:1065) ger tullmyndigheten rätt att undersöka bl.a. transportmedel och handresgods, såsom resväskor och portföljer, handväskor och liknande som medförs av resande. Beträffande tulltjänstemäns rätt att undersöka vad resande bär i eller innanför kläder hänvisas i paragrafen till vad som föreskrivs i 19 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, där det i första meningen stadgas följande.

Om det finns *anledning att anta* att någon, som anträffas vid en gräns- eller kustort eller ankommer till en plats, med förbindelse till utlandet, har på sig gods som enligt denna lag är underkastat beslag, får tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen för att söka efter sådant gods hos honom utföra kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning samt ta urinprov.

JO har tidigare i ett beslut den 19 mars 1986 (se JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 242 f.) behandlat frågan om vilken grad av misstanke som behövs för att kroppsvisitation skall få utföras. JO Per-Erik Nilsson uttalade därvid att en tulltjänstemans subjektiva bedömning att en resande i samband med tullkontroll "ser nervös ut" utgör tillräcklig grund för att verkställa en kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning. Han framhöll vidare att behovs- och proportionalitetsprinciper gäller vid tullkontroll, dvs. minsta möjliga tvångsingripande skall göras och ingripandet skall till art och varaktighet stå i rimlig proportion till det mål som myndigheterna avser att uppnå. Det bör krävas en starkare misstanke om brott när ingripandet tar formen av en ytlig kroppsbesiktning än när det gäller en kroppsvisitation där man ber den enskilde personen att tömma sina fickor.

Av 64 § gamla tullagen framgår vidare att en resande är skyldig att stanna på tullmyndighets anmaning och att sådan anmaning får ges när det finns anledning anta att anmälningsskyldighet föreligger enligt lagen. Enligt 65 § samma lag skall en resande på tulltjänstemans begäran lämna de uppgifter och förete de handlingar som behövs för tullkontrollen.

I förevarande fall har det i anmälan riktats kritik mot tulltjänstemännens agerande i samband med en kontroll av en resande vid passage av EU:s inre gräns. D.L. har bl.a. ifrågasatt den lagliga grunden för tullkontrollen, tullens urvalsmetoder och att någon grund för misstanke om smuggling – vilket är en förutsättning för kroppsbesiktning – skulle ha förelegat. Från tullens sida har man uppgett att den primära anledningen till att D.L. uttagits för kontroll varit att en tulltjänsteman uppfattat att en av tullens narkotikahundar reagerat när D.L. passerade och att han, enligt tjänstemannens bedömning, såg intressant och misstänkt ut.

Den aktuella tullkontrollen av D.L. grundar sig enligt tullens uppgifter således på en kombination av den aktuella tulltjänstemannens intuition och uppfattning om att en narkotikahund reagerat. Jag har ingen anledning att ifrågasätta eller betvivla dessa uppgifter. Utredningen ger inte heller stöd för en annan ståndpunkt.

Då inte annat framkommit än att fråga varit om en kontroll som baserat sig på ett selektivt urval av viss resande och således inte om något slumpmässigt urval finner jag inte att ifrågasätta tullkontroll skulle kunna anses ha företagits i strid mot gällande regler.

Anledningen till den fördjupade kontrollen av D.L. i form av kroppsbesiktning har, enligt tullens uppgift, varit att han vägrat svara på frågor och att samarbeta i samband med de inledande kontrollåtgärderna, vilket medfört att den aktuella tulltjänstemannen ytterligare stärkts i sina misstankar mot honom. D.L. har å sin sida tillbakavisat tullens påståenden om att han inte samarbetat och vägrat att besvara frågor. Uppgift står således mot uppgift beträffande vad som förevarit vid den aktuella kontrollen. Ytterligare utredning från min sida i denna fråga torde inte kunna bringa klarhet i saken.

För att ytlig kroppsbesiktning av en resande skall få genomföras krävs enligt ovan redovisade regler en viss form av misstanke om smuggling, men denna misstanke behöver inte vara särskilt stark eller välgrundad. Det kan, som framhållits i tidigare nämnt JO-beslut, till och med räcka att en tulltjänsteman subjektivt uppfattar att en person "ser nervös ut". Med hänsyn till de ytterligare misstankar om smuggling som uppstod mot D.L. i samband med den inledande kontrollen av honom har det, enligt min mening, funnits tillräcklig grund för att företa en närmare kontroll av honom i form av kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning. Vad som framkommit ger inte heller stöd för att tulltjänstemännen skulle ha brutit mot ovan nämnda regler eller åsidosatt gällande föreskrifter vid sin närmare kontroll av D.L. Att en sådan närmare kontroll som ytlig kroppsbesiktning lätt kan upplevas som kränkande av den enskilde är visserligen beklagligt men utgör inte i sig grund för kritik mot de tjänstemän som utfört kontrollen. I detta sammanhang vill jag också framhålla att kroppsvisitation och i än högre grad ytlig kroppsbesiktning måste betraktas som allvarliga ingrepp i den personliga integriteten, och användningen av dessa tvångsmedel bör därför ske med omdöme och återhållsamhet.

Socialtjänstlagen (SoL)

Fråga om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen kan beviljas en sjuuttonårig flicka mot vårdnadshavarens vilja

(200-1995)

M.A. klagade till JO på hur Sociala distriktsnämnden 10 i Stockholms kommun handlagt ett ärende rörande hennes 17-åriga dotter N. I ärendet uppkom fråga bl.a. om distriktsnämnden mot M.A:s vilja ägt utge visst bistånd till N. för uppehälle och babyutrustning.

Efter företagen utredning anförde *JO Lavin* i beslut den 28 februari 1996 bl.a. följande.

Enligt 6 § SoL har den enskilde rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Genom biståndet skall den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Underåriga kan, oavsett sin ålder, vara berättigade till bistånd enligt 6 § SoL. Vanligtvis tillgodoses underårigas behov på så sätt att föräldrarna svarar för underhållet (se 7 kap. 1 § FB). I förevarande fall har sociala distriktsnämnden utgett bistånd åt N. i form av ekonomisk hjälp till uppehälle och babyutrustning. Nämnden har därvid ansett att N:s behov inte kunnat tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom moderns försorg.

N., som vid det aktuella tillfället var 17 år, har enligt 56 § SoL haft rätt att själv föra sin talan i biståndsärendet. Detta har inneburit att frågan om N:s rätt till bistånd skulle ha prövats i sak oavsett om modern lämnat något medgivande till hjälpens utgivande eller inte.

I fallet har framkommit att modern skulle ha motsatt sig att bistånd beviljades N. En sådan viljeyttring kan, beroende på vilken form av bistånd det är fråga om, få en viss betydelse för biståndsregelns tillämpning. Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 83 2:18 uttalat att socialnämnd inte utan lagstöd i strid mot FB:s grundläggande bestämmelser om vårdnaden av ett barn kan bevilja ett barn under 18 år bistånd i form av familjehem när vårdnadshavaren motsätter sig sådant bistånd samt att en familjehemsplacering i sådant fall lagligen kan åstadkommas endast med tillämpning av LVU. Enligt min mening kan man av detta fall inte dra några säkra slutsatser om vad som kan anses gälla för annan form av bistånd än familjehemsplacering. Jfr dock SOU 1987:7 s.128 och Clevesköld m.fl., Handläggning inom socialtjänsten, 2 u. 1994, s. 170 samt RÅ 83 2:14 (avseende socialhjälp enligt 13 § lagen [1956:2] om socialhjälp). Bistånd till en underårig i form av ren ekonomisk hjälp behöver inte såsom en familjehemsplacering innebära sådana inskränkningar i en vårdnadshavares bestämmanderätt över barnet enligt FB att dennes vilja skall tillmätas avgörande betydelse för den underåriges rätt till bistånd. Jag har exempelvis svårt att tänka mig att en socialnämnd med hänvisning till enbart

vårdnadshavarens negativa inställning skulle ha rätt att undandra sig att enligt 6 § SoL bistå en underårig i en akut nödsituation. Jag har därför inte något att anmärka på att sociala distriktsnämnden i fallet lämnade N. bistånd till uppehälle och babyutrustning.

Jag har tagit reda på att frågan om betydelsen av vårdnadshavarens samtycke för underårigs rätt till bistånd är föremål för Socialdepartementets överväganden inom ramen för dess arbete med ett förslag till ny socialtjänstlag m.m. Mot den bakgrunden är någon ytterligare åtgärd från min sida inte påkallad.

Frågor om socialnämnds skyldighet att meddela beslut i ett biståndsärende och vilka krav som i förekommande fall bör ställas på utformningen av beslutet

(Dnr 449-1995)

I ett brev till JO klagade M.K. på Ronna kommunalförvaltning i Södertälje kommun. Hon anförde därvid bl.a. att hon inte beviljats bistånd för bussresor under december månad 1994.

Anmälan remitterades till Ronna kommunalförvaltning i Södertälje kommun. M.K. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

JO Lavin anförde i beslut den 22 april 1996 bl.a följande.

I samband med ett telefonsamtal från M.K. den 9 december 1994 beviljade förvaltningen henne bistånd för uppehälle. Vid samma tillfälle hemställde hon om hjälp med att köpa ett s.k. förköpshäfte för bussresor. Av journalanteckningar framgår att M.K. fick beskedet att hon skulle återkomma på måndagen den 13 december om förköpshäftet. Vid ett besök den 22 december 1994 väckte M.K. på nytt frågan om "pengar till bussremsa". Senare samma dag fick hon beskedet att det inte gick att bevilja sådan bussbiljett genom s.k. rekvisition. Hon uppmanades att försöka klara sig fram till årsskiftet.

När socialförvaltningen prövar frågor rörande bistånd är det naturligtvis angeläget med en så obyråkratisk och enkel handläggning som möjligt. Detta får dock inte ha till följd att de grundläggande reglerna för ärendehandläggningen vid socialnämnd sätts ur spel. Det är således självklart att en uttrycklig begäran om bistånd från en enskild skall resultera i ett beslut. I och för sig kan det uppstå situationer då en enskild i stället för ett formellt beslut kan få ett besked under hand. Är det inte helt klart att den enskilde endast önskar upplysningar skall hans begäran dock uppfattas som en framställan om bistånd och således avgöras genom ett beslut (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 151 f.).

I förevarande fall råder inte någon tvekan om att M.K:s förfrågan den 9 december 1994 om möjligheten att erhålla bussbiljett borde ha uppfattats som en begäran om bistånd. Något beslut som hon kunnat överklaga synes dock inte ha meddelats. Förvaltningen kan inte undgå kritik för denna underlåtenhet.

Vad gäller M.K:s förnyade hemställan den 22 december 1994 om hjälp att inköpa bussbiljetter har förvaltningen lämnat ett svar som kan uppfattas som

ett beslut innebärande ett avslag på hennes begäran med tillhörande motivering. Högst sannolikt är att förvaltningsdomstolarna skulle acceptera svaret som ett överklagbart beslut (jfr Förvaltningsrättslig tidskrift 1995 s. 143). Av denna anledning borde förvaltningen inte ha dokumenterat beslutet enbart i sina journalanteckningar utan ha formulerat ett självständigt beslut med M.K. som adressat. Som det nu blivit, har förvaltningen kommit att meddela ett otydligt beslut utan någon hållbar motivering, men framför allt har förvaltningen inte lämnat någon fullföljdshänvisning enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223). Förvaltningen kan inte heller undgå kritik för sin underlåtenhet att meddela ett fullständigt och korrekt beslut i nu berört avseende.

Socialnämnds skyldighet att verkställa en dom angående bistånd enligt 6 § SoL

(Dnr 3157-1995)

I en anmälan till JO klagade V.J. på att Gunnareds stadsdelsnämnd i Göteborgs kommun vägrat att rätta sig efter en dom som Länsrätten i Göteborgs och Bohus län meddelat den 22 juni 1995. I domen hade länsrätten förklarat V.J. berättigad till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, för fortsatt vistelse på K:s behandlingshem.

Av handlingarna framgick bl.a. följande. V.J. placerades enligt LVU i familjehem under 1988. Placering på K:s behandlingshem skedde den 19 juli 1992. Placeringen övergick den 21 juni 1994 till en frivillig placering enligt 6 § SoL. Målsättning med placeringen var bl.a. att V.J. efter behandling på hemmet skulle kunna skrivas ut under år 1995. Vid socialförvaltningens besök vid behandlingshemmet den 4 maj 1995 förklarade V.J. att hon för närvarande inte klarade av ett eget boende och att hon ville stanna kvar på behandlingshemmet ytterligare en tid. Fyra dagar senare sade stadsdelsförvaltningen upp platsen. I sin utredning den 31 maj 1995 fann stadsdelsförvaltningen att V.J. inte längre var i behov av vård med fortsatt placering vid K. och föreslog att hon i stället skulle vända sig till socialtjänsten i Söderköpings kommun. Vidare uppgavs att platsen vid behandlingshemmet var uppsagd från och med den 8 juli 1995. Stadsdelsnämnden fattade beslut den 31 maj 1995 i enlighet med förvaltningens förslag. Efter det att V.J. överklagat beslutet uttalade länsrätten i sin dom följande.

Utredningen i målet visar att V.J. haft ett påtagligt behov av behandling. Stadsdelsnämnden har efter det att LVU-vården upphörde beviljat henne fortsatt vård med stöd av 6 § socialtjänstlagen. Nämnden har med hänvisning till H.:s uttalande att behandlingshemmet inte har ytterligare vård att erbjuda V.J. beslutat att vården skall upphöra, dock med förbehåll att hon erhåller stöd i sitt fortsatta boende. Hon anses sålunda inte heller av nämnden kapabel att på egen hand ta ansvar för sitt boende och fortsatta liv. Enligt länsrättens mening har V.J:s behov av vård ännu inte tillgodosetts. Med hänsyn härtill och då det i målet inte har påståtts att behandlingskostnaden i sig skulle vara oskälig skall överklagandet bifallas.

I ett brev den 11 juli 1995 översände stadsdelsförvaltningen ett förslag på ny behandlingsplan till V.J. Denna innebar en fortsatt placering på K:s behand-

lingshem till den 8 oktober 1995 och ett eftervårdsavtal med behandlingshemmet till och med den 31 december 1995 omfattande dagliga telefonkontakter samt besök vid behandlingshemmet åtta timmar per vecka. Stadsdelsförvaltningen uppgav vidare att man hade för avsikt att besöka behandlingshemmet under augusti månad.

I telefonsamtal den 25 augusti 1995 med en handläggare vid JO:s expedition uppgav advokaten B.M. att V.J. sökt hennes biträde och anförde följande.

Stadsdelsförvaltningen vägrar att betala kostnaderna för V.J:s vistelse på K.. Förvaltningen hänvisar till att platsen sagts upp per den 8 juli 1995 och att ett nytt avtal måste träffas därefter. Förvaltningen är inte villig att betala det pris för vistelsen som man tidigare gjort, 2 500 kronor per dygn, utan vill istället träffa ett nytt avtal med en dygnskostnad på 825 kronor. Det hela har lett till att V.J:s vistelse "hänger i luften". Hon har emellertid fått stanna på behandlingshemmet trots att stadsdelsförvaltningen inte har betalat något för tiden efter den 8 juli 1995. En fortsatt vistelse är i längden inte möjlig utan betalning.

Anmälan remitterades till stadsdelsnämnden för utredning och yttrande över i första hand de uppgifter som lämnats vid telefonsamtalet med advokaten den 25 augusti 1995.

Stadsdelsnämnden anförde bl.a. följande.

Fortsatt handläggning av ärendet

Med anledning av länsrättens dom hade stadsdelsförvaltningen i Gunnared två huvuduppgifter. Den ena var att tillsammans med V.J. och personalen på K:s behandlingshem komma överens om en ny behandlingsplan, den andra var att sluta ett nytt avtal med K:s behandlingshem.

Ett nytt avtalsförslag togs fram av Karin Torebring Metall. Detta avtalsförslag var förändrat jämfört med det ursprungliga avtalet som var uppsagt. Det nya förslaget var baserat på de ändrade förutsättningar som den fortsatta vistelsen på K:s behandlingshem skulle innebära för V.J. Här kan hänvisas dels till de uppgifter som föreståndaren för behandlingshemmet, H. lämnade till handläggande socialsekreteraren under våren 1995 om att man inte kom längre i behandlingen av V.J.

Avtalsförslaget förkastades av behandlingshemmet, som menade att det tidigare gällande avtalet fortfarande gällde. Förslag till ny behandlingsplan har därefter diskuterats vid besök på K:s behandlingshem av handläggande socialsekreterare och enhetschef från Gunnared.

Nuläge

En behandlingsplan finns nu uppgjord mellan V.J. och handläggande socialsekreterare och behandlingshemmet.

En utslussning till eget boende har redan påbörjats. V.J. har erhållit lägenhet och hon vistas där på helgerna. Stadsdelsförvaltningen i Gunnared har beviljat V.J. socialbidrag till hyreskostnaden.

Överväganden

1996/97:JO1

Stadsdelsnämnden i Gunnared har uppfattningen att V.J. i den uppkomna situationen använts på ett ofördelaktigt sätt av personal på behandlingshemmet. Vi menar att man måste skilja mellan en behandlingsplan, som är ett dokument utifrån överenskommelser mellan i det här fallet V.J. och handläggande socialsekreterare samt behandlingshemmet, och ett avtal om bland annat prissättning utifrån vårdinnehåll m.m., det senare ett dokument enbart utifrån överenskommelse mellan stadsdelsnämnd och behandlingshem.

I den uppkomna situationen verkar det som om V.J. av personalen har delgetts allt i ärendet, vilket är beklagligt.

Uppfattningen att V.J. hänger i luften avvisas från Stadsdelsnämnden i Gunnared. I avvaktan på att en överenskommelse skulle kunna ske med ett avtal som följd, betalar Gunnared i enlighet med det förslag till avtal som presenterats K:s behandlingshem. K:s å sin sida har inte varit villigt att diskutera, utan enbart hävdade att det gamla avtalet skulle gälla.

Det är beklagligt att V.J. har kommit att stå mitt emellan och känt sig utelämnad. Stadsdelsnämnden i Gunnared anser dock att vi i kontakterna med V.J., dels försökt att hålla henne utanför tvisten, dels lyssnat på henne och försökt tillmötesgå henne utifrån den dom som länsrätten meddelade.

Idag finns en behandlingsplan, som V.J. accepterar och hon har påbörjat utslussningen till ett eget boende.

Stadsdelsnämnden bifogade en behandlingsplan av den 7 september 1995, samt en av Socialnämnden i Söderköpings kommun upprättad tillsynsrapport enligt 69 § SoL över verksamheten vid behandlingshemmet (båda här utelämnade).

V.J. yttrade sig över nämndens remissvar.

Även föreståndaren för K:s behandlingshem kommenterade remissyttrandet och anförde därvid bl.a. följande. Hon tycker att det är upprörande och ytterst beklagligt att stadsdelsförvaltningen agerat som den gjort mot V.J. Vid stadsdelsförvaltningens besök den 4 maj 1995 hävdade handläggaren att V.J. hade varit på behandlingshemmet så länge att hon måste vara färdigbehandlad. Handläggaren förklarade också att kommunen inte hade råd att ha henne där längre. Hon försvann därefter i vredesmod då V.J. talade om för henne att hon avsåg att vända sig till massmedia. Tre dagar senare sades platsen upp av stadsdelsförvaltningen. Inte förrän den 4 september 1995 kom handläggaren och hennes chef på besök, och det var då första gången man lyssnade på V.J. Om man gjort detta tidigare, hade V.J. undgått allt obehag.

JO Lavin anförde i beslut den 3 maj 1996 följande.

Jag vill inledningsvis klargöra att jag inte uttalar mig i frågan om det var rätt av stadsdelsförvaltningen att avslå V.J:s begäran om bistånd till fortsatt placering på K:s behandlingshem. Denna fråga har i fallet hänskjutits till domstols prövning och är för övrigt av den art att den inte lämpar sig för bedömning av JO. Vidare gäller att JO inte kan upphäva eller ändra ett beslut av myndighet eller ålägga en myndighet att besluta på visst sätt.

När det gäller stadsdelsförvaltningens förhållande till länsrättens dom vill jag uttala följande. Länsrätten har i sitt domslut bifallit V.J:s överklagande

och förklarat denna berättigad till bistånd enligt 6 § SoL för fortsatt vistelse på K:s behandlingshem. Biståndsdomar, varigenom enskilda överklagande bifalls, anses numera skola formuleras som ett åläggande för socialnämnden att utge förmånen i fråga (se NJA 1993 s. 99 samt härtill Juridisk tidskrift 1993–94 s. 563–566 och Förvaltningsrättslig tidskrift 1995 s. 73). Även om länsrätten i fallet har gett domen närmast en fastställelsekaraktär kan det inte ha rätt något tvivel om att stadsdelsförvaltningen med anledning av domen varit skyldig att låta V.J. även fortsättningsvis vistas på K:s behandlingshem. Av handlingarna i ärendet framgår att stadsdelsförvaltningen ansåg att den inte hade något giltigt avtal med behandlingshemmet efter den 8 juli 1995 och därför ansåg sig fri att sluta ett nytt avtal med nya villkor därefter. Den avtalsrättsliga situationen vill jag inte anlägga några synpunkter på. Däremot kan stadsdelsförvaltningen genom att i avtalsförhandlingarna förklara sig inte vilja betala den dittillsvarande dygnskostnaden och föreslå en väsentligt lägre kostnad än vad behandlingshemmet velat acceptera knappast anses ha gjort tillräckligt för att efterkomma länsrättens dom.

Förvaltningen har med hänsyn till domens innebörd i princip varit skyldig att utge en ersättning upp till den storleksordning som tidigare gällt. Om förvaltningen menat att domens verkställighet inneburit oskäligt höga kostnader för kommunen, hade förvaltningen haft möjlighet att överklaga domen. Förvaltningen har naturligtvis varit oförhindrad att föra en diskussion med behandlingshemmet om kostnaderna men har inte – mot bakgrund av länsrättens dom – ägt underlåta att betala för V.J:s vistelse och därigenom ytterst riskera hennes fortsatta vistelse på hemmet. Av utredningen framgår dock att V.J. trots allt kom att få stanna kvar på hemmet. Med hänsyn härtill har jag inte funnit skäl att gå vidare i saken.

Stadsdelsnämnden har inte vederlagt uppgiften om att förvaltningen vid sitt besök den 4 maj 1995 förklarat för V.J. att hon inte skulle få stanna kvar på behandlingshemmet. Det är förståeligt om V.J. känt ett bristande förtroende för stadsdelsförvaltningen när denna sedan inte ville betala för placeringen. Detta skall ses mot bakgrund av att hon vid tillfället befann sig i en mycket sårbar situation och hade misslyckats med ett försök till utslussning till eget boende. Jag kan inte annat än understryka det olämpliga i stadsdelsförvaltningens handlande att dra in V.J. i sina ekonomiska diskussioner med behandlingshemmet, särskilt mot bakgrund av att länsrätten i sina domskäl understrukit att stadsdelsnämnden inte hade påstått att behandlingskostnaden i sig skulle vara oskälig.

En kommunalnämnd anmälde till polisen att en far eventuellt förgripit sig sexuellt mot sin elvaåriga dotter. Polisen upplyste därefter kommunalförvaltningen om att uppgifterna i polisanmälan behövde kompletteras. Fråga bl.a. om en tjänsteman vid kommunalförvaltningen ägt att, utan samråd med vårdnadshavarna, höra flickan i skolan för att kunna komplettera nämnda polisanmälan

(Dnr 2501-1994)

R.N. har tillsammans med sin förra hustru vårdnaden om dottern J., född 1983. Den 28 mars 1994 anmälde skolsköterskan vid J:s skola till Järna kommunalnämnd i Södertälje kommun att R.N. eventuellt förgripit sig sexuellt mot J. Den 31 mars 1994 inledde förvaltningen en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, angående de misstänkta övergreppen, och samma dag gjordes en polisanmälan i saken till Polismyndigheten i Södertälje. I april 1994 meddelade polisen förvaltningen att polisanmälan måste kompletteras med vissa uppgifter. En tjänsteman vid kommunalförvaltningen besökte därför J. i hennes skola den 1 juni 1994 och hörde tillsammans med en skolsköterska J. för komplettering av anmälan till polisen.

I en anmälan till JO klagade R.N. på kommunalnämndens handläggning av ärendet rörande J. Anmälan innefattade frågor bl.a. rörande det berättigade i att förvaltningen till polisen anmält misstankar om sexuella handlingar mellan honom och J., och förvaltningens rätt att tillsammans med skolsköterska höra dottern i skolan utan att först samråda med honom eller flickans mor.

I ett yttrande över anmälan anförde kommunalnämnden bl.a. följande.

Förhöret med J.

Polisen deltog inte vid samrådet den 25 mars 1994 och var heller ej anträffbar dagarna efter detta. Först någon av dagarna mellan 11–17 april (i dokumentationen skrivet "slutet av vecka 15") fick Jan Helin kontakt med polisman Mats Pettersson som önskade kompletterande uppgifter till den gjorda anmälan. Uppgifterna i denna ansågs inte vara tillräckliga. Pettersson preciserade vilka kompletterande uppgifter polisen önskade.

När Helin fått begäran om att ta fram kompletterande uppgifter till sin tidigare gjorda polisanmälan kom han tillsammans med skolans elevvårdande personal överens om att han och sköterskan, som kände till J. sedan augusti 1993, gemensamt skulle tala med J. Av dokumentationen framgår att "Vid samtalets början reagerar J. med rädsla och försöker gömma sitt ansikte och svarar med svag röst på våra frågor. Efter en liten stund normaliserar situationen och hon besvarar våra frågor lite tveksamt".

Kommentar till förhöret på skolan.

Olika omständigheter, bl.a. sjukdomar och J:s utlandsresa i maj 1994, gjorde att samtalet med J. inte kom till stånd förrän den 1 juni 1994 på Ådalskolan. Samtalet finns dokumenterat i brev till Mats Pettersson "Kompletterande uppgifter till polisanmälan 940331 ang. misstänkt sexuellt övergrepp mot barn". Brevet är skrivet samma dag som samtalet ägde rum.

Helin och skolsköterskan var införstådda med att det kunde vara svårt för J. att för en främmande människa (Helin) prata om det hon talat med några kamrater om. Hon visste inte heller då att socialtjänsten gjort polisanmälan. De anser att J:s reaktion var fullt naturlig och båda minns att J. efter samtalets slut satte sig i lugn och ro och läste en serietidning utan tecken på upprivenhet.

Både Helin och skolsköterskan är yrkeskompetenta nog, inom sitt respektive område, att göra denna bedömning. De har båda lång erfarenhet av att samtala med barn, unga och vuxna i utsatta situationer.

/.../

Helin hade möjlighet att säga nej till polisens begäran om kompletterande uppgifter eftersom det ur handlingsprogrammet framgår "att endast polisen förhör parterna" sedan anmälan gjorts. Med facit i handen kan man fråga sig om socialtjänsten och skolan skulle ha avstått från samtalet med flickan den 1 juni 1994. Man måste ändå utgå från att det beslut som fattades, dvs att samtala med J. på skolan, var det rätta med hänsyn till de fakta som var kända vid det aktuella tillfället.

Barnvårdsärendet – utredning enligt 50 § SoL

Den 31 mars 1994 polisanmälde Jan Helin, enhetschef för individ- och familjeomsorgen i Järna kommun del R.N. för misstänkt sexuellt övergrepp mot barn. Enligt Helin byggde anmälan i första hand på skolsköterskans muntliga presentation, vid samrådsmötet den 25 mars 1994, av hennes samtal med J:s pappa dagen innan. Hon skickade kopia av anteckningarna till Helin, som sedan använde dessa som bilaga till sin polisanmälan den 31 mars 1994.

När en anmälan kommit in ankommer det på socialnämnden att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda det eventuella behovet av åtgärder (§ 71 SoL). Samtidigt som Helin gjorde polisanmälan tog han beslut om § 50 SoL utredning. Som underlag fanns skolsköterskans anmälan och samrådsgruppens diskussion om ärendet. Något samtal med J. ägde inte rum före polisanmälan.

I enlighet med rekommendation i "Handlingsprogram angående sexuella övergrepp mot barn och ungdomar" (sid 5) kontaktade socialtjänsten i detta skede inte föräldrarna, i detta fall pappan. Handlingsprogrammet säger vidare att olika myndigheter skall "samordna och avgränsa sina åtgärder i inledningsskedet så att de inte hindrar eller försvårar varandras utredningar" (samma ordalydelse som socialstyrelsens allmänna råd 1991:3). Med stöd av detta valde Helin att avvakta med § 50 SoL-utredningen.

Sedan Helin och skolsköterskan samtalat med J. den 1 juni 1994 skrev Helin en kompletterande anmälan, som skickades till polisen den 7 juni 1994. Innan dess tog sköterskan del av den och tillförde några uppgifter. Den 1 juni 1994 kontaktade Helin pappan och informerade honom om att han samtalat med J. ang. misstänkt sexuellt övergrepp samt att "socialtjänsten kommer att göra en social utredning för att undersöka om J. har det bra hos pappa" och att "utredningen kommer att genomföras separat och är ej beroende av polisutredningen".

Den 12 juni 1994 skriver J:s pappa sitt första brev till Jan Helin med anledning av samtalet med J. m m. Hans brevväxling skulle med tiden bli mycket omfattande, vilket redan berörts ovan. Även J:s mamma C.L., som har delad vårdnad om J., tog kontakt med Helin under sommaren och uppgav bl a att J. kan få bo hos henne under polisutredningen. Under juli månad förekom en del kontakter mellan Helin och föräldrarna och polisen. Dessa samtal handlade mestadels om när polisförhören med J. skulle äga rum. J.

vistades under sommaren hos mamman och bekanta till familjen. Inför skolstarten i augusti 1994 kom J. tillbaka till pappan.

1996/97:JO1

Den 17 augusti 1994 skedde polisförhöret med J. Den 12 september 1994 tog distriktsåklagare Nils Lundberg beslut om att någon förundersökning ej skulle inledas mot R.N. Efter dessa två beslut återupptogs kontakten mellan socialtjänsten och R.N. genom att Helin och socialsekreterare Anna-Brita Kellerman gjorde hembesök den 23 september 1994.

Efter hembesöket återupptogs kontakten med mamma C.L. i form av telefonsamtal och hembesök hos henne.

Likaså påbörjades referenstagningen både från personer som pappan vidtalat men även personer som mamman rekommenderat. En förfrågan om barnpsykiatrisk utredning gjordes till PBU i Södertälje. Teamet på PBU lät dock meddela att en utredning inte kunde tillföra så mycket mer. Däremot var man beredd att erbjuda flickan stödsamtal. Wasa PBU, Sabbatsbergs sjukhus i Stockholm erbjöd stödsamtal för familjen och handledning åt utredaren. Pappan accepterade inte PBU-mottagningarna utan har i stället påbörjat terapi för J. och sig själv hos privat terapeut.

Den 15 mars 1995 översänds § 50 utredningen till R.N. och C.L. med information om att ärendet kommer att behandlas av sociala utskottet den 28 mars, då de har rätt att närvara.

R.N. yttrade sig över kommundelsnämndens remissvar.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 28 december 1995 bl.a. följande.

I det aktuella fallet har nämnden den 31 mars 1994 beslutat öppna en barnavårdsutredning. Till grund för detta beslut låg en anmälan från skolkuratoren och skolsköterskan enligt 71 § SoL att R.N. kunde misstänkas för sexuellt övergrepp mot J. Enligt min mening hade anmälan ett sådant innehåll att nämnden hade en skyldighet att inleda en utredning i saken.

I det aktuella fallet synes nämnden ha påbörjat utredningsarbetet först i september 1994, efter det att förundersökningen lagts ned av åklagaren. Detta är inte i överensstämmelse med den utredningsskyldighet som SoL ålägger socialtjänsten. Enligt 50 § SoL skall nämligen nämndens utredning inledas skyndsamt. Nämnden hade sålunda att utan dröjsmål utreda det inträffade för att bl.a. klarlägga J:s eventuella behov av stöd och hjälp.

Det är i sammanhanget viktigt att notera att både polisen/åklagaren och socialnämnden har att utreda misstanke om sexuella övergrepp mot barn. Myndigheterna har dock olika roller och det är viktigt att hålla isär dessa. De brottsutredande myndigheterna skall genom förundersökning utreda om brott har begåtts och finna en gärningsman. Socialnämndens uppgift är att utreda barnets och familjens situation samt barnets behov av hjälp och skydd. Det ligger dock i sakens natur att myndigheterna i viss utsträckning bör och måste samarbeta. I sammanhanget kan härvid anmärkas att misstanke om brott mot barn som regel bör anmälas av socialnämnden till polisen. Så skedde i detta fall och jag finner inte skäl till kritik mot den åtgärden. När en polisanmälan har skett kan det föreligga skäl för nämnden att något avvakta med vidare åtgärder för att inte störa åklagarens möjligheter att agera. Det

finns därför ett visst utrymme för socialnämnden att underlåta att kontakta vårdnadshavaren med anledning av att nämnden avser att inleda en utredning.

Om socialnämnden anser att det föreligger sannolika skäl för att barnet är utsatt för sexuellt övergrepp eller misshandel kan nämnden dock behöva ingripa oberoende av hur polisen ställer sig till misstankarna. I sådana fall kan det bli aktuellt med ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU. Även om nämnden i samband med att ärendet öppnas och en polisanmälan görs avvaktar med handläggningen måste nämnden påbörja utredningen om polisens arbete inte kommer i gång eller om polisens arbete drar ut på tiden (se bl.a. Socialstyrelsens allmänna råd 1991:3, Sexuella övergrepp mot barn s. 61).

I förevarande fall synes polisens utredning efter polisanmälan inte omedelbart ha kommit i gång. Några åtgärder från dem vidtogs inte förrän man i mitten av april 1994 underrättade socialnämnden om att man bedömt innehållet för vagt för att inleda en utredning. Senast vid den tidpunkten borde det stått klart för nämnden att det knappast förelåg skäl att dröja med sitt arbete. Nu kom utredningsarbetet att reellt påbörjas långt senare. Detta framstår inte som godtagbart.

Av förvaltningens remissvar framgår att polisen inte ansåg den aktuella polisanmälan tillräcklig. Polisen begärde i april 1994 att förvaltningen skulle ta kontakt med J. för kompletterande uppgifter till anmälan, av polisen formulerade i två specificerade frågor. Den 1 juni 1994 hördes J. av enhetschefen vid förvaltningen. Närvarande var dessutom skolsköterskan. Förhöret, som ägde rum i J:s skola, pågick i 20–30 minuter. J:s vårdnadshavare hade inte i förväg informerats om förhöret. Förvaltningen har därefter till polisen den 7 juni 1994 sänt vad som framkommit vid förhöret som en komplettering till polisanmälan.

Beträffande förvaltningens handlande i denna del kan rent allmänt hänvisas till vad som sagts i det föregående rörande socialtjänstens och polisens olika roller när det gäller utredningar av förevarande slag. För socialförvaltningens arbete gäller att åtgärder beträffande barn som regel endast kan vidtagas i samråd med vårdnadshavaren. Om nämnden önskar vidtaga en utredningsåtgärd, t.ex. läkarundersökning av barnet, mot vårdnadshavarens vilja torde det som regel förutsätta att nämnden först gör ett ingripande enligt LVU (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 292 f.). I förevarande fall diskuterades samtalet i skolan inte först med vårdnadshavarna. Jag anser att så borde ha skett. Det finns också anledning understryka att socialförvaltningen oavsett samtycke så långt det är möjligt bör undvika att kontakta barn när dessa befinner sig i skolan. En sådan kontakt kan som regel inte ske utan att en större krets människor därmed får en information som går utöver vad sekretesslagstiftningen medger och alltså är allmänt integritetskränkande. Det finns även anledning att påpeka att socialtjänsten, även om det sker ett samarbete med andra myndigheter, har att handla utifrån de regler som gäller för socialnämndens arbete. Förvaltningen får således inte utgöra en "förlängd arm" till polisen. Att förvaltningens handläggare på direktiv av polisen utreder olika frågor, som egentligen ankommer på polisen att klarlägga, är klart olämpligt.

Socialnämndens handläggning av ett ärende rörande misstänkt barnmisshandel; fråga om socialnämnden borde ha omhändertagit barnet enligt 6 § LVU

(Dnr 2130-1994 och 2322-1994)

Den 5 januari 1994 mottog Socialförvaltningen i Stockholms kommun, socialdistrikt 7, en muntlig anmälan om misstänkt misshandel av den då sju månader gamla flickan S. S. bodde tillsammans med sina föräldrar på Invandrarverkets flyktingförläggning Gebers i Stockholm. Anmälan gjordes av biträdande överläkaren Bengt Karpe vid Barnkirurgiska kliniken, S:t Görans sjukhus. Grunden för anmälan var att S. företedde blåmärken samt hade en lårbensfraktur. Med anledning av anmälan inledde socialförvaltningen samma dag en utredning enligt 50 § SoL.

Den 7 januari 1994 gjordes från förvaltningens sida en polisanmälan angående misstänkt misshandel av S. Rättsmedicinsk undersökning företogs den 8 januari 1994. Inom ramen för den pågående barnavårdsutredningen beviljades S. och hennes mor bistånd enligt 6 § SoL i form av placering på utredningshemmet Triaden i Stockholm från och med den 26 januari 1994. Fadern beviljades motsvarande bistånd från och med den 9 februari 1994. Familjen vistades därefter tillsammans på Triaden. Fadern vistades dock i stor omfattning på Triaden även under de två veckor som föregick hans inskrivning där.

Den 9 mars 1994 skrevs familjen ut från Triaden och återvände till flyktingförläggningen. Samma dag avslutades socialförvaltningens utredning. Den 21 mars 1994 beslutade vederbörande åklagare om nedläggning av förundersökningen angående den misstänkta misshandeln.

Den 24 mars 1994 gjordes en ny muntlig anmälan till socialtjänsten om ytterligare blåmärken på S. Anmälan kom denna gång från flyktingförläggningens läkare som också uppgav att S. vid läkarbesöket givit ett apatiskt intryck. Även flickans buk hade varit svullen. Sedan socialförvaltningens handläggare samma dag besökt familjen inleddes ånyo utredning enligt 50 § SoL. I samband med besöket sammanträffade socialtjänstens handläggare med personal från flyktingförläggningen, varvid ärendet diskuterades.

S. lades samma dag tillsammans med modern in på S:t Görans sjukhus. Den 25 mars 1994 gjordes från förvaltningens sida en ny polisanmälan angående misstänkt barnmisshandel. Samma dag företogs ånyo en rättsmedicinsk undersökning av henne.

I samband med utskrivningen från sjukhuset den 30 mars 1994 skrevs S. och modern åter in på Triaden. Den 4 april 1994 skrevs även fadern in där. Familjens placering på Triaden skedde också denna gång med stöd av 6 § SoL. Resultatet av den senare rättsmedicinska undersökningen tillställdes socialförvaltningen den 14 april 1994. Den 3 maj 1994 nedlades förundersökningen som var föranledd av anmälan den 25 mars 1994.

Den 28 maj 1994 avled S. till följd av skador hon erhållit i samband med att hon samma dag misshandlats av fadern under vistelsen på Triaden. Fadern dömdes sedermera för mord på S.

I anmälningar till JO hemställde bl.a. M.H. att JO skulle granska socialtjänstens handläggning av ärendet rörande S.

JO remitterade anmälningarna till Länsstyrelsen i Stockholms län för utredning och yttrande.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 27 september 1995 bl.a. följande.

Ett barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barnet skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Framför allt i de tidiga barnåren är barnet helt beroende av sin vårdnadshavare eftersom barnet självt inte kan påkalla stöd och hjälp mot missförhållanden i hemmet eller någon annanstans. Enligt 12 § socialtjänstlagen åligger det socialnämnden att verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden.

Enligt 71 § första stycket socialtjänstlagen bör var och en som får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling anmäla detta till socialnämnden. Bestämmelserna riktar sig till allmänheten. I 71 § andra stycket socialtjänstlagen finns bestämmelser om anmälningsskyldighet för vissa myndigheter. Dessa bestämmelser omfattar sådana myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Bestämmelserna omfattar även dem som är anställda vid sådana myndigheter samt läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning.

Anmälningsplikten gäller vid kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Anmälningsplikten förutsätter således inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall alltså anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialtjänstens sida. Det ankommer därefter på socialnämnden att föranstalta om erforderliga åtgärder.

Enligt 50 § socialtjänstlagen skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Som regel kan socialnämnden i samverkan med vårdnadshavarna ge barnet det stöd och den hjälp som barnet behöver. Kan samförstånd inte nås har socialnämnden i vissa fall möjlighet att gå in vid sidan av vårdnadshavarna eller i deras ställe och med sådana befogenheter att barnets behov av skydd kan tillgodoses. Regler härom finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslut om vård enligt LVU meddelas i första hand av länsrätten efter ansökan av socialnämnden. Enligt 2 § LVU skall vård beslutas om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Socialnämnden har under

vissa förutsättningar möjlighet att omedelbart omhänderta den unge i avvaktan på länsrättens beslut om vård (6 § LVU).

I anmälan från M.H. m.fl. har ifrågasatts om inte S. borde ha omhändertagits. Anmälarna har särskilt hänvisat till att man tog upp denna fråga med socialförvaltningens handläggare vid sammanträffandet den 24 mars 1994. Enligt anmälarna tillgodosågs inte S:s skyddsbehov i tillräcklig utsträckning genom vistelsen på Triaden.

Om socialnämnden misstänker att ett barn utsätts för misshandel eller annan behandling som medför fara för barnet är nämnden skyldig att tillse att barnet får erforderligt skydd. Om barnet därvid placeras på ett utredningshem, måste nämnden således se till att placeringen kan ske under sådana former att barnet inte utsätts för något som kan äventyra dess välbefinnande. Om tillräckliga säkerhetsåtgärder inte kan vidtas inom ramen för en frivillig placering, måste tvångsåtgärder enligt LVU övervägas. Det kan givetvis aldrig accepteras att en förälder eller annan ges möjlighet att misshandla ett barn under en placering som socialnämnden är ansvarig för, framförallt inte när placeringen är avsedd att skydda barnet.

Utredningen i ärendet ger inte vid handen att man från utredningshemmets sida brustit i sin tillsyn genom att frångå de instruktioner socialförvaltningen lämnat för placeringen eller att man underlåtit att till förvaltningen rapportera inträffade händelser under placeringen. Fråga blir då om man från socialförvaltningens sida hade bort vidta andra åtgärder till skydd för S., närmast att föranstalta om ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU för att separera S. från sina föräldrar.

Frågan om S. hade bort omhändertas enligt LVU utgör en sådan bedömningsfråga som JO normalt inte anlägger synpunkter på. Omständigheterna är emellertid i detta fall sådana att det finns särskilda skäl att till granskning ta upp denna fråga.

Enligt 6 § LVU får socialnämnden besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Om inte nämndens beslut kan avvaktas får enligt paragrafen omhändertagandebeslut fattas av nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat.

Paragrafens tillämpning bygger på en sannolikhetsbedömning rörande den unges behov av vård med stöd av lagen. Det måste på goda grunder kunna antas att sådan vård är nödvändig för att ett omhändertagande skall kunna ske. Vidare måste man göra en prövning av om rättens beslut kan avvaktas. Om det är fråga om misstanke om barnmisshandel gör sig därvid barnets behov av skydd naturligen starkt gällande. Endast om barnets säkerhet på annat sätt kan garanteras kan nämnden, om förutsättningarna för omhändertagande i övrigt är uppfyllda, underlåta att fatta beslut härom.

En utredning inom socialtjänsten av ifrågasatt barnmisshandel och en ofta till utredningens inledningsskede knuten bedömning av om omhändertagande skall ske är förenad med uppenbara svårigheter och ställer stora krav på handläggaren. I de fall barnet inte har uppnått sådan ålder att barnet kan

bidra med upplysningar om vad som har förevarit, kommer utredningen inledningsvis att bygga på vad föräldrarna själva uppger om orsaken till de skador som barnet företer. Det ligger i sakens natur att det i fall misshandel av barnet förekommit föräldrarna vill bagatellisera skadorna och söka godtagbara förklaringar till deras uppkomst. Förutom att det åligger handläggaren att inhämta uppgifter från anhöriga, andra barnet närstående och dem som i övrigt kan lämna upplysningar blir det därför en viktig uppgift för handläggaren att nära samverka med andra myndigheter som genom sin särskilda sakkunskap kan bringa klarhet i saken. Det är givetvis av vikt att det trauma ett skiljande av barnet från föräldrarna innebär i möjligaste mån undviks. Samtidigt får, som jag tidigare anfört, under inga förhållanden barnets säkerhet äventyras.

Distriktsnämnden har i sitt yttrande närmare redogjort för vilka överväganden som låg till grund för beslutet att under frivilliga former placera familjen på Triaden. Socialförvaltningen gjorde därvid den bedömningen att den gemensamma placeringen skulle vara tillräcklig för S:s säkerhet. När det gäller den andra placeringsperioden har nämnden tillagt att om det hade framkommit att misshandel, vanvård eller annan grov försummelse förekommit från föräldrarnas sida under vistelsen på Triaden, hade detta utgjort ett skäl att omhänderta S. och separera henne från föräldrarna. Enligt nämnden framkom inga sådana uppgifter.

Den huvudsakliga grunden för placeringsbeslutet och för polisanmälningarna var att man från socialdistriktets sida misstänkte att S. utsattes för misshandel. Det torde inte råda någon tvekan om att det vid båda placerings-tillfällena förelåg starka misstankar härom. Även det rättsmedicinska utlåtandet avgivet i januari 1994 talade för att flickan hade utsatts för misshandel. Redan under den första placeringsperioden upptäcktes dessutom nya blåmärken på S., vilket socialförvaltningen informerades om. Dessa blåmärken bedömdes dock ha en "naturlig" förklaring. Vid utskrivningen i mars 1994 från Triaden gjorde socialförvaltningen bedömningen att S:s skador hade sin grund i uppmärksamhet från föräldrarna.

Den 24 mars 1994 kontaktade flyktningföreläggningens läkare socialförvaltningen och lämnade uppgifter om färsk blåmärken på S. och om att flickans buk var svullen. Enligt läkaren verkade S. rädd och gav ett apatiskt intryck. Detta ledde till en ny inläggning på S:t Görans sjukhus och en ny polisanmälan om misstänkt barnmisshandel.

Misstankarna om att S. åter hade utsatts för misshandel föranledde socialförvaltningen att instruera sjukhuspersonalen om att föräldrarna inte fick föra S. från sjukhuset. Enligt min uppfattning förelåg i detta skede skäl som talade för ett omhändertagandebeslut. I stället beslutades att familjen efter avslutad sjukhusvård för S. skulle återinskrivas på Triaden. Socialförvaltningen räknade därvid med att familjen skulle stå under tillfredsställande uppsikt. Det finns skäl att – redan genom vad som vid denna tidpunkt var känt – ifrågasätta detta antagande.

En frivillig placering av ett barn och dess familj på ett utrednings- eller behandlingshem kan givetvis aldrig utgöra någon fullständig garanti för att barnet av annan familjemedlen inte utsätts för något som kan äventyra

barnets säkerhet. Familjen måste av naturliga skäl lämnas ensam under stora delar av dygnet.

En sådan placering kan dock ibland vara tillräcklig för att tillgodose barnets behov av säkerhet. I det stora flertalet fall äger barnmisshandel rum inom familjens slutna krets och någon möjlighet till insyn för annan i barnets förhållanden har som regel inte förelegat. Genom en gemensam placering på ett utredningshem ökar insynsmöjligheterna betydligt, vilket kan förhindra ytterligare misshandel.

I detta fall bodde familjen på en flyktingförläggning, vilket – genom de kontakter med personalen på förläggningen som familjen hade – i viss mån medförde en ökad insyn i familjeförhållandena jämfört med om familjen hade haft ett eget boende. Allmänt sett borde sådana kontakter minska riskerna för att ett barn som bor på förläggningen utsätts för misshandel. Trots detta hade man starka misstankar om att någon i S:s närhet hade misshandlat henne under vistelsen där. Detta förhållande sammantaget med den oro man hyste under den första utredningsperioden under vistelsen på Triaden borde ha ingivit förvaltningen farhågor mot att ytterligare en gång genomföra en gemensam institutionsplacering, även om säkerheten vid Triaden var förhållandevis god. Som nyss sagts kan dock en sådan placering inte utgöra någon garanti för att barnet inte utsätts för misshandel av dess vårdare om även vårdaren vistas på utredningshemmet.

Det är självfallet lätt att i efterhand konstatera att S. borde ha tvångsomhändertagits och hindrats från att sammanbo med föräldrarna. Men även med utgångspunkt i de misstankar om misshandel som förelåg i slutet av mars 1994 fanns det enligt min mening skäl som talade för ett omhändertagande. Jag har emellertid inledningsvis pekat på de utomordentligt stora svårigheter som socialtjänsten ställs inför i sin utredning. Detta gäller särskilt bedömningen av om ett omhändertagande av ett barn är erforderligt. Även om jag anser att socialförvaltningens bedömning i anslutning till den andra placeringen på Triaden kan ifrågasättas, kunde man givetvis inte förutse den tragiska händelse som sedan inträffade. Från förvaltningens och utredningshemmets sida gjorde man också sitt bästa för att placeringen vid Triaden i sig skulle vara så säker som möjligt.

Jag vill dock erinra om att det i så svårbedömda fall som detta ofta finns anledning för förvaltningen att föra upp frågan om tvångsomhändertagande till nämnden för en bedömning, även om de ansvariga tjänstemännen inte anser att tillräcklig grund för omedelbara tvångsåtgärder föreligger. I detta fall hade man visserligen planerat att vid distriktsnämndens sammanträde den 19 juni 1994 behandla frågan om en eventuell ansökan om vård enligt LVU för S. Dessutom diskuterades ärendet den 5 maj 1994 i den s.k. Barn i fara-gruppen, varvid såväl juridisk som barnpsykiatrisk personal närvarade. Ärendet redovisades dock inte för nämnden under de aktuella placeringarna, vilket enligt min uppfattning borde ha skett, i vart fall i anslutning till den andra placeringen på Triaden.

Tillämpning av lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten. Fråga om ett omhändertagande enligt 6 § LVU utgör ett sådant frihetsberövande som avses i lagen

1996/97:JO1

(Dnr 5096-1995).

Den 20 oktober 1995 omhändertogs polska medborgarna P., född 1994, och M., född 1986, enligt 6 § LVU. Omhändertagandet grundades på missförhållanden i hemmiljön. Barnen placerades i ett s.k. jourhem.

I en anmälan till JO ifrågasattes om socialnämnden vid omhändertagandet åsidosatt bestämmelserna i lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar berövas friheten genom att inte underrätta Polens ambassad eller konsulat om ingripandet.

JO Lavin anförde i beslut den 24 januari 1996 följande.

Den återopade lagen om underrättelseskyldighet m.m. är tillämplig under förutsättning att en utlänning berövats friheten efter beslut av myndighet. I förarbetena sägs bl.a. att bestämmelserna i lagen omfattar alla former av frihetsberövanden (prop. 1988/89:74 s. 19). Frågan är om ett omhändertagande enligt LVU i alla situationer kan anses innefatta ett frihetsberövande för den omhändertagne. Denna fråga får besvaras med ledning av hur vården av den unge ordnas och var han vistas under vårdtiden (jfr LVU 11 § första stycket).

Beträffande sådana unga som beretts vård på grund av sitt eget beteende och som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ges i LVU 12 § och 15–20 §§ särskilda föreskrifter om vårdens utformning. Vård av sådana unga kan beredas den omhändertagne genom vistelse på särskilda ungdomshem. Den som vistas i ett sådant hem får enligt 15 § hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras eller för att skydda övriga intagnas eller personalens säkerhet. Ytterligare föreskrifter som möjliggör ingrepp i den intagnes personliga frihet finns i 16–20 §§. När vården av den unge meddelas genom vistelse på särskilt ungdomshem och den unge således är underkastad ovannämnda rättsliga reglering, kommer vården att innehålla sådana frihetsberövande inslag att lagen om underrättelseskyldighet m.m. i allmänhet blir tillämplig (se prop. 1988/89:74 s. 20).

Annan vård som en socialnämnd bereder omhändertagna unga enligt LVU består i att nämnden skall ha uppsikt över den unge och, i den mån det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans personliga förhållanden (LVU 11 § fjärde stycket). Nämnden kan sägas i behövlig omfattning överta vårdnadshavarens befogenheter enligt föräldrabalken 6 kap. Enligt LVU 14 § kan socialnämnden härvid bestämma, hur den unges umgänge med föräldrar eller andra som har vårdnaden om honom skall utövas. Ett beslut av det sistnämnda slaget kan innebära vissa inskränkningar i en vårdnadshavares umgängesrätt men innefattar inte ett frihetsberövande av den unge. Lagen om underrättelseskyldighet m.m. kan därför i princip inte anses tillämplig på sådan vård enligt LVU som inte bereds den unge genom vistelse på särskilt ungdomshem.

I det anmälda fallet har två minderåriga barn med polskt medborgarskap omhändertagits av Socialnämnden i Olofströms kommun med stöd av LVU 1 § andra stycket, 2 och 6 §§. Den vård dessa barn härigenom beretts genom nämndens försorg har mot bakgrund av det ovan sagda inte inneburit något sådant frihetsberövande att lagen om underrättelseskyldighet m.m. kunnat anses tillämplig. Socialnämnden har således, enligt min mening, inte gjort sig skyldig till något lagstridigt handlande, när den inte iakttog nämnda lags föreskrifter.

En förskola anmälde enligt 71 § SoL till socialnämnden att det fanns skäl misstänka att en far förgripit sig sexuellt mot sin dotter. Kritik har riktats mot föreståndaren vid förskolan för brister i anmälan. Även bl.a. fråga om det förelåg skäl för ett ingripande enligt 6 § LVU, brister i socialnämndens utredning m.m.

(Dnr 407-1994)

Makarna Rune S. och Birgitta S. har tillsammans dottern Anette, som vid den aktuella tiden var drygt två år gammal (namnen på föräldrarna och deras barn har fingerats). Anette gick på en förskola i Vara kommun. Den 19 januari 1994 gjorde personal på förskolan en anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen (SoL) rörande Anette till Socialnämnden i Vara kommun. Socialnämndens ordförande beslutade samma dag att omedelbart omhänderta Anette enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslutet underställdes länsrätten som upphävde omhändertagandet den 27 januari 1994.

Rune S. klagade till JO på förskolan och Socialnämnden i Vara kommun. Han anförde därvid i huvudsak att förskolans anmälan gjorts utan grund och att nämnden hade saknat skäl för att omhänderta Anette.

Med anledning av Rune S:s klagomål begärdes yttrande från Socialnämnden i Vara kommun. Yttrande begärdes även från Barn- och utbildningsnämnden i Vara kommun, som har ansvaret för kommunens förskolor.

Efter att nämnderna avgett sina yttranden inlånades socialförvaltningens akt beträffande Anette och Åklagarmyndighetens i Lidköping förundersökning i saken.

Därefter upprättades vid JO:s expedition två promemorior som remitterades till Socialnämnden respektive Barn- och utbildningsnämnden för utredning och förnyat yttrande. Ett kompletterande yttrande begärdes senare från Barn- och utbildningsnämnden.

JO hade vid beslutet tillgång till Länsrättens i Skaraborgs län akt i saken (mål Ö 67-94) och Anettes journal från Bassjukhuset i Lidköping.

Rune S. fick under hand del av utredningen och inkom med yttrande.

Av utredningen framgick bl.a. följande.

Den 19 januari 1994 gjorde personal vid Anettes förskola en anmälan enligt 71 § SoL till Socialnämnden i Vara kommun. Enligt en promemoria som upprättades av Anne Johansson uppgav förskolans personal bl.a. följande.

Anette började på daghemmet i augusti 1993. Personalen reagerade var för sig redan från början att det såg annorlunda ut i stjärten när de bytte blöjor på henne. Hon var röd och svullen på ett annat sätt än vad som är vanligt. Personalen kände oro och började föra anteckningar i oktober.

12/10 pappa hämtade Anette

13/10 Anette var blå och det var "vätskigt" runt analöppningen.

Efter en vecka var det likadant, rött och irriterat i stjärten.

Mamma och pappa var oense en period och pappa hämtade inte, blev bättre då.

9/11 lämnar pappa Anette. Hon luktade då starkt vid blöjbyte, inte urin. Hon var mycket svullen i stjärten, blå runt analöppningen, de kunde se en spricka i slidan. Den här dagen var den första gången under dagistiden som Anette bajsade på dagis. Bajset var "slemmigt" och hade stark lukt.

7/12 pappa hämtade Anette

8/12 pappa lämnar henne på dagis. Såg mycket illa ut i stjärten. När personal försiktigt tvättade runt analöppningen, "släppte" muskulaturen, hålet blev stort. Anette visade tydligt obehag, tittade bort, hade annorlunda andning. Hon hade mycket svårt att koppla av på vilan. Mamman uppgav att hon varit hos doktorn med Anette och fått lugnande medicin, utan den sov hon bara 3 timmar/natt.

Över jul och nyår var Anette ledig och personalen har inte sett något förrän nu.

Tisdag 18/1. Anettes stjärt såg värre ut än någon gång tidigare. Röd, svullen, blå, en grynig massa kom från stjärten. Hon hade ett tryckmärke på insidan av låret. Mellan slidan och analöppningen var det blått. Anette hade svårt att gå. Hon var mycket trött och somnade vid maten. Vid blöjbyte, sa hon, trots att personalen tog det mycket försiktigt, "aj, det gör ont".

Vid viss mat på dagis får Anette kväljningar, ett ex är korn och bröd som hon vägrar äta. De har också sett hur hon framkallar kräkningar genom att sticka fingrarna i halsen.

Personalen har inte lagt märke till något speciellt i lek. Anette blir glad när föräldrarna hämtar henne.

Personalen har lagt märke till att hon ofta har någon sorts beläggning i munnen.

På grund av anmälan beslutade socialsekreterarna Anita Svensson och Lena Gustafsson att inleda en utredning. De båda kom även att handlägga ärendet. Förskolans anmälan vidarebefordrades samma dag till Socialnämndens ordförande Thore Svensson som beslutade att omedelbart omhänderta Anette enligt 6 § LVU. I samband därmed förordnade Thore Svensson även dels att Anette med stöd av 32 § LVU skulle undersökas av läkare, dels att Rune S. inte skulle ha rätt att träffa Anette (14 § LVU). Samtidigt gjordes en polis-anmälan om misstänkt sexuellt övergrepp mot Anette. Som grund för beslutet att omhänderta Anette angavs att det på grund av förskolans uppgifter var sannolikt att Anette behövde vård enligt LVU och att rättens beslut inte kunde avvaktas med hänsyn till risken för den unges utveckling och hälsa och att utredningen allvarligt kunde försvåras.

Anette intogs på Bassjukhuset i Lidköping. Hon undersöktes där av överläkaren Bert Thrybom och biträdande överläkaren Tommy Tydén. Vid samtal den 20 januari med socialförvaltningens handläggare av ärendet uppgav Bert Thrybom efter undersökningen av Anette följande.

Påstått blåmärke på insidan av låret är eksemartat utslag som kan ha uppstått av blöjkanten. Inga yttre skador kan påvisas. Gynekologisk undersökning har skett under narkos. Inte heller vid denna upptäcks några skador. Anette har flytningar från slidan. Dr Thrybom uppger att det är vanligt att småflickor har det och att det ofta kommer från bakterier i näsan beroende på att de petar sig i näsan och sedan kliar sig i stjärten. Prov har tagits på sekret från urinrör, slida, analöppning, näsa och eksem på låret. Provsvar om en vecka. Thrybom kan inte innan provsvaren kommit helt utesluta att övergrepp skett.

Vid tillfället inhämtades även att personal på barnkliniken uppgav att Anette inte visade några tecken på avvikande beteenden.

Anette skrevs ut från sjukhuset den 21 januari och placerades på barnhemmet Solsidan i Skara, som drivs av landstinget i Skaraborgs län.

Den 24 januari underställdes omhändertagandebeslutet länsrätten. I ett beslut den 27 januari upphävde länsrätten nämndens beslut. I sin motivering anförde länsrätten bl.a. följande.

I socialnämndens utredning uppges huvudsakligen att personal vid daghemmet där Anette normalt vistas, i samband med blöjbyten konstaterat olika tecken som tydde på att hon kunde ha utsatts för allvarliga övergrepp i sitt hem. Det framgår emellertid inte att iakttagelser av i detta sammanhang betänkligt slag gjorts av andra än nämnda personal eller att andra än ovan misstänkta missförhållanden skulle kunna tänkas vara för handen.

Av journalblad från barnkliniken vid bassjukhuset i Lidköping där Anette läkarundersökts framgår att hon under tiden 19 januari–26 januari 1994 inte uppvisat några skador eller tecken i övrigt på övergrepp.

På grund av det anförda och sakens beskaffenhet kan det enligt länsrättens mening inte anses sannolikt att Anette behöver beredas vård med stöd av LVU. Följaktligen skall socialnämndens underställda beslut om omedelbart omhändertagande av Anette upphävas.

Socialnämndens utredning avslutades den 1 mars 1994. Därvid beslutades att bevilja familjen frivilligt bistånd i form av viss avlastning. Åklagaren lade ned förundersökningen den 24 mars.

I sina första yttranden anförde Socialnämnden respektive Barn- och utbildningsnämnden i huvudsak följande.

Socialnämnden

1994-01-19 inkom en anmälan till socialkontoret i Vara beträffande Anette. Anmälare var personalen på daghemmet – – – i Vara. Att misstanke om missförhållanden fanns dessförinnan visste inte socialnämnden.

Anmälarna hörde först av sig per telefon. Vid denna tidpunkt pågick på socialkontoret ett sammanträde med samrådsgruppen i övergreppsfrågor. Gruppen består av representanter för socialtjänst, barnhälsovård, barnpsykiatri, åklagare och polis och är ett rådgivande organ där akuta fall kan diskuteras utan namns nämnannde. Det aktuella ärendet kunde således utan dröjsmål tas upp i gruppen.

Anmälarnas berättelse innehåller enligt socialnämndens mening utan tvekan iakttagelser av den karaktär som avses i 2 § LVU. Vid anmälnings-tillfället förelåg även stöd för tillämpning av 6 § LVU vad gäller såväl det omedelbara omhändertagandet som ordförandebeslutet.

Rune S. anför i sin skrivelse 1994-02-15 att samråd med föräldrarna om åtgärder på frivillig basis borde ha kommit till stånd innan tvångsåtgärder vidtogs. Mot detta anser nämnden att det i anmälan fanns uppgifter som kunde tyda på att fadern var förövaren. LVU:s grundläggande skyddssyfte har här styrt ordförandens beslut.

I Socialstyrelsens allmänna råd sägs följande: "Rättssäkerheten kräver att tvångsingripanden mot enskilda inte sker utan starka skäl. Det ligger dock i sakens natur att ett fullständigt och tillförlitligt bedömningsunderlag ofta saknas i de åsyftade situationerna. I akuta situationer måste ibland en tämligen hög grad av osäkerhet accepteras. Vid t ex misstänkt allvarlig misshandel av mindre barn kan nämnden bli tvungen ingripa med ett omedelbart omhändertagande trots att betydande oklarheter föreligger. Liknande bedömningar kan bli aktuella vid vissa allvarliga sexuella övergrepp mot barn . . ."

Rune S. pekar i sin skrivelse på att de skött barnens hälsokontroller hos barnavårdscentralen. Socialnämnden har aldrig ifrågasatt detta.

Utredningen jml 50 § SoL i ärendet är avslutad.

I övrigt hänvisar socialnämnden till akten i ärendet.

Barn- och utbildningsnämnden

Personalen på --- daghem berättar följande: Anette är inskriven på --- daghem sedan augusti 1993. Personalen reagerade var för sig redan från början på att Anette var röd och svullen i stjärten. Personalen påpekade detta för föräldrarna ett flertal gånger samt uppmanade dem att söka läkarhjälp. De upplyste också föräldrarna om att Anette hade en beläggning i munnen och uppmanade dem att söka läkarhjälp även för detta.

Vid flera tillfällen efter det att fadern lämnat Anette på daghemmet har hon varit röd och irriterad i stjärten samt blå runt analöppningen. De har vid ett tillfälle sett en spricka i slidan. Vid ett tillfälle när hon var mycket röd och irriterad runt analöppningen, tvättade personalen mycket försiktigt där, då "släppte" muskulaturen, hålet blev stort. Anette visade obehag, andades konstigt.

1994-01-18 såg Anettes stjärt värre ut än någon gång tidigare. Hon hade ett tryckmärke på insidan av låret. Mellan slidan och analöppningen var det blått. Anette hade svårt att gå. Hon var mycket trött och somnade vid maten. Vid blöjbyte, sa hon, trots att personalen tog det mycket försiktigt, "aj, det gör ont". Det är riktigt som fadern påpekat att Anette måste ha lidit av detta.

Daghemmet är ett komplement till hemmet och personalen kan aldrig ersätta föräldrarnas roll. Föräldrarna borde rimligtvis ha reagerat när Anette har haft dessa besvär och sökt läkarhjälp.

Vad skall anmälas?

Varje fall av misstänkt barnmisshandel eller sexuellt övergrepp har personalen skyldighet att anmäla till Socialtjänsten.

Detta innebär att även svårbedömda eller obestyrkta misstankar/uppgifter skall anmälas. Personalen har i enlighet med gällande anmälningskyldighet förfarit helt rätt.

Vid JO:s expedition upprättades två promemorior med frågor rörande Socialnämndens och förskolans handlande. De remitterades till respektive nämnd för utredning och förnyat yttrande (nämndernas förnyade yttranden redovisas i anslutning till de frågor som JO ställde i remisserna).

Socialnämnden

1. Utredningen i samband med omhändertagandet

1.1 Lämnade förskolan i samband med anmälan någon uppgift rörande sina eventuella kontakter med distriktssköterskan och, i så fall, vilka bedömningar gjordes med anledning av de uppgifterna?

Enligt nämndens noteringar lämnade förskolan ingen uppgift om kontakter med distriktssköterskan.

1.2 Tog förvaltningen självmant någon kontakt med t.ex. barnhälsovården innan beslutet att omhänderta Anette fattades – vilka överväganden gjordes i den delen?

Anmälan uppfattades av förvaltningen, som ju även rådgjort med samrådsgruppen, som allvarlig och akut. I samband med daghemspersonalens iakttagelser den 18 januari hade ju heller ingen kontakt med barnhälsovården förekommit. Förvaltningen ansåg att vad daghemspersonalen sett var anledning nog för nämnden att göra ett ingripande jml LVU.

2. Kontakten med vårdnadshavarna

2.1 Vilka överväganden gjordes före omhändertagandet rörande förutsättningarna för att få vårdnadshavarnas tillstånd till läkarundersökning av Anette och andra åtgärder som nämnden bedömde som erforderliga?

Eftersom pappan var misstänkt förövare ansåg förvaltningen, med hänvisning till LVU:s skyddsyrfte, att föräldrarnas samtycke till en läkarundersökning ej skulle inhämtas före omhändertagandet.

2.2 När inhämtade förvaltningen för första gången föräldrarnas synpunkter på förskolans anmälan – vilka uppgifter erhöi förvaltningen därvid och vad föranledde föräldrarnas uppgifter?

Mamman informerades av utredarna samma dag som anmälan inkommit dvs. 19 januari. Daghemspersonalen (anmälnarna) deltog vid detta tillfälle. Det framkom, vid samtal med mamman, inget som förändrade förvaltningens bedömning att ett ingripande enligt LVU var nödvändigt.

Pappan informerades senare samma dag då föräldrarna delgavs beslutet om omedelbart omhändertagande.

3. Läkarundersökningen

Enligt nämndens utredning erhöi förvaltningen den 20 januari 1994 muntligt uppgifter rörande undersökningen av Anette från öl Thrybom vid Bassjukhuset i Lidköping.

3.1 Vilka överväganden gjordes därefter rörande frågan om det alltjämt kunde anses föreligga sannolika skäl för att Anette varit utsatt för sexuell övergrepp?

Dr Thrybom meddelade efter undersökningen att inga yttre skador kunde påvisas. Diverse prover hade dock tagits och provsvar skulle dröja en vecka.

Dr Thrybom kunde, innan provsvaren kommit, ej utesluta att övergrepp hade skett. Detta var grunden till att förvaltningen fortfarande ansåg att det förelåg sannolika skäl för att Anette varit utsatt för sexuella övergrepp.

3.2 Framfördes öl Thryboms uppgifter till nämndens ordförande som hade fattat beslutet att omhänderta Anette?

Dr Thryboms uppgifter framfördes till nämndens ordförande den 21 januari. Han beslutade då om upphörande av begränsningen i umgängesrätten.

4. Den fortsatta utredningen

Vilka utredningsåtgärder, förutom läkarundersökningen, företog socialnämnden efter omhändertagandet fram till länsrättens beslut?

Samtalskontakt hölls under hela tiden som barnet var omhändertaget, såväl på sjukhuset som på barnhemmet. Uppdrag, omfattande bl.a. observation, gavs den 21 januari till Landstinget Skaraborg/barnhemmet Solsidan.

5. Underställning

Beslutet att omhänderta Anette fattades den 18 januari 1994. Underställning synes ha skett den 24 januari. Varför skedde underställningen inte tidigare?

Beslut att omhänderta Anette fattades den 19 januari (ej den 18 januari). Enligt 7 § LVU skall underställning ske inom en vecka. Underställningen gjordes den 24 januari, dvs. efter fem dagar. Den 22 och 23 januari var lördag respektive söndag. En anledning till att underställningen ej skedde tidigare var att förvaltningen ville avvakta resultatet av läkarundersökningen.

6. Dokumentation

Socialförvaltningens akt rörande Anette har inlånats och granskats. Därvid har noterats bl.a. att det inte förekommer några löpande journalanteckningar. Vad är orsaken härtill?

Utredningen enligt 50 § SoL skildrar händelseförloppet i kronologisk ordning. Att parallellt föra journalanteckningar med samma innehåll ansågs ej nödvändigt.

Barn- och utbildningsnämnden

Vid den undersökning som kom att utföras av åklagarmyndigheten hördes upplysningsvis bl.a. läkaren Margareta Ceder vid Vårdcentralen i Vara den 4 februari 1994. Efter att hon tagit del av journalen rörande Anette uppgav hon följande:

”_ _ _

I journalen finns antecknat besök hos Dr Hans Hellgren BVC den 13 okt 1993.

Anette har någon dag tidigare varit på besök hos distriktssköterskan Solveig Lewerin. Besöket gjordes 11 okt. Mamman var då med Anette. Distriktssköterskan satte upp en läkartid till den 13 okt för mamman ville prata med läkare angående Anettes förkylning.

Distriktssköterskan har talat om för läkaren att dagispersonalen har nämnt till henne när hon varit på besök på dagis att de tyckt att Anette varit onormalt röd i underlivet. På detta gör dr Hellgren undersökning av underlivet på Anette när hon kommer på läkarbesök 13 okt 93.

Följande noteringar finns i Anettes journal från den 13 okt 93:

_ _ _

Efter läkarbesöket har distriktssköterskan ringt föreståndaren Mona-Lis Andersson och berättat att allt varit normalt med Anette.

1996/97:JO1

---"

1) Hade personalen under hösten 1993 upplyst distriktssköterskan om sina iakttagelser av Anette?

Ett nära samarbete sker mellan daghemmet och barnhälsovården. Distriktssköterskan besöker regelbundet daghemmet. Personalen har möjlighet att få råd i medicinska frågor. Föräldrarna till barnen är informerade om detta samarbete. Personalen på --- daghem upplyste distriktssköterskan om sina iakttagelser av Anette.

2) Underrättade distriktssköterskan, enligt vad som antecknats ovan, förskolans föreståndare om resultatet av läkarens undersökning av Anette?

Distriktssköterskan Solveig Lewerin meddelade förskolans föreståndare om resultatet av läkarens undersökning av Anette. Detta skedde i oktober 1993.

3) Berörde förskolan i samband med sin anmälan till socialnämnden vad som eventuellt förekommit enligt punkterna 1 och 2?

Förskolans personal berörde ej i sin anmälan till socialnämnden vad som är besvarat i punkterna 1 och 2.

Den utredning som Barn- och utbildningsnämnden ålagts att utföra bedömdes vara bristfällig. Nämndens tidigare yttranden hade dessutom avgetts av nämndens ordförande ensam. Mot bakgrund härav begärdes ytterligare ett yttrande från nämnden som i ett svar anförde följande.

Anette skrevs in vid det aktuella daghemmet under augusti månad. Personalen vid daghemmet reagerade efter ett tag, oberoende av varandra, för att Anette hade något som kunde uppfattas som skador i underlivet. Efter ett tag diskuterades iakttagelserna i personalgruppen, vilket ledde fram till att man pratade med Birgitta S. den 11 oktober. Hon kontaktade enligt uppgift distriktssköterskan som undersökte Anette och också bokade en tid för läkar kontroll den 13 oktober. Vid läkarundersökningen två dagar efter samtalet med Birgitta S. framkom inget onormalt. Detta meddelades till föreståndaren för daghemmet. Även efter den 13 oktober har personalen iakttagit tecken på skador, vilket, trots läkarutlåtande den 13 oktober, ledde till att anmälan gjordes till socialnämnden den 19 januari 1994.

Den personal som tjänstgjort på daghemmet och som gjort iakttagelserna hade samtliga barnskötarutbildning eller annan längre adekvat utbildning för yrken inom barnomsorgen. Samtliga är således kompetenta att göra bedömningar om iakttagelser av det slag som är aktuellt nu. Inom barnomsorgen är det regelmässigt dessa personalkategorier som har ansvaret för att anmälan görs till socialnämnden om de anser "att något inte står rätt till". De undersökningar som personalen gjort är således helt i linje med de rutiner som nämnden tillämpar. Olyckligt i sammanhanget är dock att flera av de personer som tjänstgjorde vid daghemmet under den aktuella tiden var vikarier för ordinarie personal som gick på utbildning.

Utifrån de iakttagelser som personalen gjorde växte misstankarna om att något inte stod rätt till. I mitten av januari månad förelåg skäligen misstanke om att Anette utsatts för någon form av övergrepp varför tillräckliga skäl för en anmälan fanns. Personalen på daghemmet är av den uppfattningen att man nämnde att Anette varit hos distriktssköterska och läkare i samband med

anmälan till socialnämnden, men detta finns dock inte dokumenterat, varför man inte med säkerhet kan säga att så är fallet.

1996/97:JO1

JO Norell Söderblom anförde i ett beslut den 14 november 1995 följande.

Allmänt

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer till uttryck i bl.a. 12 § SoL. Där sägs att socialnämnden skall verka bl.a. för att barn och ungdom växer upp under goda och trygga förhållanden.

Enligt 71 § första stycket SoL bör var och en som får kännedom om att en underårig misshandlats i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling anmäla detta till socialnämnden. Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten liksom vissa yrkesgrupper, bl.a. läkare, är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd (71 § andra stycket SoL). Stadgandet riktar sig inte till anställda inom den socialnämnd till vilken anmälan skall ske. Det är dock självklart att personalen vid den egna myndigheten, t.ex. anställda vid ett av nämndens daghem, inte har en mindre långt gående skyldighet att anmäla misstänkta missförhållanden. Detta följer av anställningsförhållandet.

Enligt 50 § SoL skall nämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt, t.ex. genom en anmälan enligt 71 § SoL, kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Någon lagstadgad skyldighet för socialnämnden att göra polisanmälan föreligger inte. Med utgångspunkt från socialtjänstens skyldighet att värna om barns säkerhet och trygghet får det dock i allmänhet anses åligga socialnämnden att snarast polisanmäla misstänkta övergrepp mot barn. Den omständigheten att socialnämnden gör en polisanmälan och att en polisutredning påbörjas innebär inte att socialnämndens utredningsansvar enligt 50 § SoL upphör. Nämnden har till uppgift att oberoende av polisutredningen och åklagarens bedömningar bilda sig en uppfattning rörande barnets behov av skydd eller stöd. Det är därför inte ovanligt att socialnämnden fortsätter sin utredning även efter att åklagaren beslutat att inte inleda eller lägga ned en förundersökning.

Socialnämnden är under vissa förutsättningar skyldig att omhänderta barn för vård. Regler om sådana tvångsingripanden finns i LVU. Vård enligt LVU skall beslutas bl.a. om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU). I tidigare lagstiftning angavs att det skulle föreligga "fara" för barnets utveckling för att ett ingripande skulle få ske. I förarbetena till den nu gällande lagstiftningen uttalade föredragande statsrådet att en så allvarlig åtgärd som tvångsomhändertagande av barn inte bör få vidtas utan tungt vägande skäl.

För ett ingripande enligt lagen måste därför krävas att det inte är fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk för den unge utan en klar och konkret risk för skada på den unges hälsa och utveckling (prop. 1989/90:28 s. 62). I propositionen föreslogs därför en precisering av risknivån. Därvid valdes uttrycket "påtaglig risk". Beträffande vad som skulle förstås härmed uttalades följande (propositionen s. 63).

Enligt min uppfattning är uttrycket "påtaglig risk för skada" väl avvägt för att ange den nivå som bör föreligga för att ett tvångsomhändertagande av ett barn skall få ske. Det får alltså inte vara fråga om något subjektivt antagande om att barnet löper risk att skadas. Inte heller får ovidkommande omständigheter – som t.ex. allmänna samhällsvärderingar – läggas till grund för ett tvångsomhändertagande. Det måste alltså finnas konkreta omständigheter som talar för att risk föreligger.

Enligt 6 § LVU får socialnämnden besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av denna lag, och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande.

Paragrafens tillämpning bygger på en sannolikhetsbedömning rörande den unges behov av vård med stöd av lagen (prop. 1979/80:1 del A s. 504 f. och s. 589 f.). Det måste på goda grunder kunna antas att sådan vård är nödvändig för att ett omhändertagande skall kunna ske. Vid misstanke om misshandel eller andra övergrepp gör sig barnets behov av skydd naturligen starkt gällande. Endast om barnets säkerhet kan garanteras på annat sätt kan man, om förutsättningarna för omhändertagande i övrigt är uppfyllda, underlåta att fatta beslut härom.

Om det inte längre finns skäl för ett omhändertagande, skall socialnämnden besluta att detta genast skall upphöra (9 § tredje stycket LVU). Socialnämnden kan delegera beslutanderätten i sådana frågor till bl.a. ledamot i nämnden (6 kap. 33 § kommunallagen och 38 § SoL). I sammanhanget kan även nämnas möjligheten att ompröva beslut som på grund av nya omständigheter visar sig vara oriktiga (27 § förvaltningslagen). Ett sådant omprövningsbeslut torde kunna fattas på samma nivå som det tidigare beslutet.

Förskolans anmälan till socialnämnden

Skyldigheten att göra anmälan enligt 71 § SoL förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det bör i sammanhanget påpekas att personalen vid förskolan inte bör bedriva någon egen utredning rörande misstänkta missförhållanden. Om och på vilket sätt en misstanke skall utredas ankommer på socialnämnden att bedöma (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 269). När personalen vid förskolan fattar misstanke om att ett

förskolebarn far illa i hemmet får de inte heller dröja med att göra anmälan. Anmälan skall ske genast. I sammanhanget kan hänvisas till övervägandena i Socialtjänstkommitténs huvudbetänkande, Ny Socialtjänstlag, SOU 1994: 139. Kommittén anförde bl.a. följande (s. 476).

Enligt vår uppfattning är det viktigt att socialtjänsten så snart som möjligt får kännedom om misstanke att ett barn far illa. Enligt vår mening har socialtjänsten de bästa förutsättningarna att ta ställning till vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas både på kort och lång sikt med anledning av de uppgifter som kommer in till socialtjänsten. Att överlämna åt den enskilde tjänstemannen att själv bedöma om och när en anmälan skall göras anser vi inte vara förenligt med vad barnets bästa kräver. Tjänstemän inom andra verksamheter har inte samma möjligheter som socialtjänstens personal att skaffa sig en helhetsbild över barnets situation. En sådan ordning torde inte heller gagna integritets- och rättssäkerhetsintressena. Vi anser därför att skyldigheten att anmäla genast skall bestå i den nya lagstiftningen.

I förevarande ärende började personalen redan under hösten 1993 undra kring Anette. Anmälan enligt 71 § SoL gjordes dock först den 19 januari då förhållandena bedömdes vara värre än tidigare. Det kan ifrågasättas om inte förskolan, mot bakgrund av sin egen bedömning av iakttagelserna, borde ha gjort en anmälan långt tidigare.

När förskolepersonalen gjorde sin anmälan i januari 1994 har den således inte behövt vara övertygad om att Anette varit utsatt för något övergrepp. Det ligger dock i sakens natur att uppgifterna i en anmälan måste vara korrekta och att det inte utelämnas några uppgifter som är av betydelse. Någon dag efter att anmälan gjordes undersöktes Anette av läkare. Resultatet av den undersökningen ger i och för sig anledning att ifrågasätta om personalen överdrivit sina uppgifter om Anettes problem. I det rättsintyg som öl. Bert Thrybom senare utfärdade anförde han bl.a. följande.

Vid undersökning av huden finner man några mindre rodnade hudförändringar på lårens insidor cirka 5 mm i diameter belägna på en plats som motsvarar blöjans-blöjbyxans plats. Huden närmast underlivet uppvisar lindriga eksematösa förändringar som vid s k blöjeksem. Vid inspektion av yttre genitalia finner man inga tecken på gamla eller färskas skador, mödomshinnan är helt intakt med en öppning cirka 5 x 10 mm. Vid inspektion av ändtarmsöppningen finner man inga tecken på skador. Omgivande hud uppvisar en normal något blårod färg, ingen ökad blodkärlsteckning.

I samband med forcerad separation av blygdläpparna orsakar man en mindre, lätt sivande blödning från slemhinnan i bakre commissuren (blygdläpparnas bakre sammanstrålning). Likaledes orsakas vid forcerad separation av låren för provtagning från ändtarmsöppningen en lätt sivande blödning från området närmast framför ändtarmsöppningen.

Vid undersökning i vaket tillstånd finner man en helt normal tonus i ändtarmsöppningen, inga tecken på slapphet eller onormal vidgning vid beröring av ändtarmsregionen.

På grundval av ovanstående kan följande utlåtande avgivas:

- att det inte föreligger några blåmärken på kroppen inkl låren fränsett mindre förändringar på platsen motsvarande blöja-blöjbyxa.
- att det inte föreligger några tecken till skador på mödomshinnan.
- att det inte föreligger några tecken till skador eller avvikelser i ändtarmsöppningen.

- att det föreligger hudförändringar som restillstånd efter flytning från underlivet alternativt blöjeksem.
- att den lätt sivande blödning som uppstått i samband med forcerad separation av blygdläppar och lår kan vara betingade av den hudirritation som uppstod i samband med flytning – blöjeksem.
- att ovan angivna fynd vare sig styrker eller utesluter att patienten varit utsatt för sexuellt övergrepp.

Bestämmelsen om anmälan m.m. har tillkommit för att tillförsäkra barn erforderligt skydd. Det kan inte undvikas att det i vissa fall förekommer anmälningar som för de anhöriga framstår som opåkallade. Jag har förståelse för att de personer som känner sig orättmätigt utpekade i en anmälan blir upprörda. Med hänsyn till att syftet med bestämmelserna är att skydda barnet måste dock i viss utsträckning de olägenheter som uppkommer accepteras. Det kan inte heller ställas för stora krav på personalens kompetens att bedöma omständigheterna i ett enskilt fall. Mot bakgrund av det anförda finner jag därför inte skäl att kritisera förskolan för att anmälan i och för sig gjordes. Det finns dock anledning närmare beröra den eventuella underlåtenheten att upplysa om den tidigare läkarundersökningen.

Förskolepersonalen hade under hösten 1993 talat med distriktssköterskan rörande sina iakttagelser. Förhållandena var då visserligen inte så "allvarliga" som den 19 januari när anmälan gjordes. Besvaren var dock likartade. I den handling som socialförvaltningens handläggare upprättade när anmälan gjordes nämns inte att personalen tidigare talat med distriktssköterskan om saken. I sitt sista remissvar har dock Barn- och utbildningsnämnden antytt att uppgiften ändå kan ha lämnats. Något stöd för detta har emellertid inte redovisats. Sålunda anges inte t.ex. vem som berättade om saken, vad som då närmare skulle ha sagts och hur socialsekreterarna reagerade på uppgiften. Att uppgiften lämnats har dessutom besvarats nekande av nämnden i tidigare yttrande. Vad som framkommit kan inte föranleda någon annan slutsats än att personalen vid förskolan underlät att upplysa socialförvaltningen om undersökningen. Det finns dock inte anledning misstänka att någon vid förskolan medvetet avsåg att vilseleda socialförvaltningens handläggare.

Anmälan gjordes muntligt. Det framgår inte av utredningen vem eller vilka som framförde uppgiften och om anmälan gjordes per telefon eller vid något möte. Jag återkommer till dessa frågor nedan under punkten 4.3.7. På grund av bristerna i dokumentationen är det svårt att säga vem som hade ansvaret för att uppgiften om läkarundersökningen inte lämnades. Rent allmänt bör dock påpekas att föreståndaren har haft ett särskilt ansvar för att alla relevanta uppgifter anmäldes. Mot bakgrund härav är det med viss förvåning jag noterat att Barn- och utbildningsnämnden inte medgett att något fel begåtts från personalens sida eller ens beklagat det inträffade.

Avslutningsvis vill jag påpeka att en anmälan som görs av en myndighet enligt 71 § SoL bör ske skriftligt (JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 383). Bl.a. skapas då större garantier, särskilt när flera personer står bakom anmälan, för att allt relevant material lämnas. Det blir då även möjligt att i efterhand avgöra vem som svarar för de olika uppgifterna. Att en anmälan skall ske skriftligt förordas även av Socialstyrelsen (Socialstyrelsens allmänna råd 1994:3, Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten,

s. 23, se även Socialstyrelsens allmänna råd 1991:3, Sexuella övergrepp mot barn, s. 59). Om saken är brådskande är det självfallet nödvändigt att anmälan görs muntligt. Den bör då bekräftas skriftligen i efterhand.

Det finns eventuellt anledning för Barn- och utbildningsnämnden att se över de rutiner som finns för anmälningar till socialnämnden. Jag utgår i vart fall från att nämnden, mot bakgrund av den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda, erinrar sin personal om den anmälningsplikt som gäller i vissa situationer och därvid även betonar vikten att man vid en anmälan lämnar så fullständiga och korrekta uppgifter som möjligt.

Socialnämndens handläggning av barnavårdsärendet

Beslutet om omhändertagande enligt 6 § LVU

Enligt min uppfattning var omständigheterna sådana att det fanns skäl för nämnden att inleda en s.k. barnavårdsutredning. Nämnden kan underlåta inleda en utredning i princip endast om det redan från början framstår som klart att anmälan är obefogad. I hithörande frågor kan jag hänvisa till bl.a. Socialstyrelsens allmänna råd 1994:3, Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, s. 52 f. och där gjorda hänvisningar.

Anettes besvär var sådana att det måste ha varit svårt för nämnden att bilda sig en uppfattning om den mest sannolika förklaringen till dessa. Jag har därför förståelse för att man önskade en läkarundersökning av flickan. Man kan sannolikt ha olika uppfattningar om det förelåg tillräckliga skäl för att omhänderta Anette den 19 januari. Det finns dock inte skäl för mig att överpröva nämndens bedömning att det förelåg sannolika skäl för att vård enligt LVU erfordrades. Fråga uppkommer dock om nämnden hade kunnat avvakta med ett beslut till efter läkarundersökningen. Om ordföranden gjort detta hade han fått ett bättre underlag för ett ställningstagande. JO har tidigare uttalat att det i liknande situationer bör övervägas om det går att få till stånd olika åtgärder på frivillig grund. Jag kan i denna del hänvisa till bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 355 där jag anförde bl.a. följande (jfr även JO:s beslut 4 mars 1994, dnr 970-1993).

Huvudregeln är att socialtjänstens insatser beträffande barn skall ske i samråd med föräldrarna. Detta gäller även i fall när ett ingripande enligt LVU aktualiseras. Om nämnden anser att ett barn behöver skiljas från föräldrarna för vidare utredning eller för att bereda barnet skydd mot vårdnadshavaren skall nämnden undersöka om föräldrarna frivilligt går med på att barnet tas om hand av nämnden (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 145). Ett godkännande behöver dock inte alltid föranleda att barnets behov av vård skall ske utan tillämpning av LVU. Som exempel kan nämnas att vårdnadshavarna inte kan antas godkänna den planerade vården i sin helhet eller ingripa i denna (se socialutskottets betänkande 1979/80:44 s. 100). Ställningstagandet till vilken betydelse som skall tillmätas ett godkännande måste bedömas mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet.

Någon kontakt med föräldrarna för att undersöka möjligheten att på frivillig grund få till stånd läkarundersökningen togs inte. Visserligen misstänkte nämnden ett allvarligt övergrepp mot flickan. Föräldrarna torde dock ha varit medvetna om de faktiska förhållandena som föranlett misstankarna. Näm-

den har inte ens antytt på vilket sätt den egna utredningen eller den eventuella polisutredningen kunde ha försvårats genom att frågan om läkarundersökning hade diskuterats med föräldrarna. Självfallet har även skyddsbehovet betydelse. Hur nämnden skall handla i ett fall som det aktuella blir ytterst beroende av sådana bedömningar som JO inte bör överpröva. Jag finner därför inte skäl att uttala mig i själva sakfrågan. Det synes dock som om frågan att inhämta föräldrarnas samtycke till läkarundersökningen inte blev föremål för sådana överväganden som frågan borde ha föranlett.

Ställningstagande till fortsatt omhändertagande efter läkarundersökningen

Under den tid som ett omhändertagande består har nämnden att kontinuerligt bedöma om åtgärden skall bestå. När det vid utredningen framkommer nya omständigheter måste det göras en ny bedömning huruvida det finns skäl upphäva förordnandet eller kanske öka skyddet kring den unge. Det ankommer på handläggarna att underrätta nämnden om omständigheter som kan föranleda ett nytt ställningstagande.

Den fråga som socialnämnden haft att bedöma efter läkarundersökningen har varit om det alltjämt förelåg sannolika skäl för att Anette var i behov av LVU-vård, i detta fall på grund av sexuella övergrepp. Grunden för misstankarna hade i huvudsak varit förskolans uppgifter. Bert Thrybom talar dock i rättsintyget om "mindre rodnande hudförändringar", "eksematösa förändringar som vid blöjeksem", inga tecken på gamla eller nya skador, normal hudfärg kring ändtarmen m.m. Vad han anför i intyget torde motsvara de uppgifter han under hand lämnade till socialförvaltningen. Vid samtalet lämnade han även en enligt honom möjlig förklaring till Anettes problem.

I sitt yttrande i denna del har nämnden som enda orsak till att omhändertagandet inte upphävdes angett att analysen av de prover som tagits rörande clamydia m.m. inte var klara. Uppgiften får sannolikt ses i belysning av att det i nämndens utredning antecknats att Bert Thrybom inte helt kunnat utesluta att övergrepp förevarit. Det uttalandet måste dock bedömas mot bakgrund att läkaren vid en sådan undersökning som regel endast kan uttala sig om sannolikheten rörande orsaken till en viss skada eller sjukdom.

Enligt min mening var omständigheterna sådana att omhändertagandet borde ha upphävts efter läkarundersökningen. Ställningstagandet blir emellertid ytterst beroende av en bedömning i det enskilda fallet. Jag finner mot bakgrund härav inte skäl rikta någon kritik mot nämnden eller dess ordförande för att omhändertagandet fick bestå.

Utredningens bedrivande

När nämnden inleder en s.k. barnvårdsutredning är det viktigt att det finns en uppfattning om hur utredningen åtminstone inledningsvis bör bedrivas. Utredningen måste ske så förutsättningslöst som möjligt och utan att nämnden och dess handläggare drar några förhastade slutsatser. Vid ett omhändertagande skall utredningen bedrivas med särskild skyndsamhet. Detta ställer stora krav på handläggarnas kompetens.

Under utredningen bör i allmänhet inhämtas uppgifter från anhöriga, andra närstående till barnet och dem som i övrigt kan lämna upplysningar. Det blir en viktig uppgift för handläggaren att samverka med andra myndigheter som genom sin särskilda sakkunskap kan bringa klarhet i saken. I fall rörande utredning av misstanke om barnmisshandel kan jag hänvisa till bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 341 f. När ett omhändertagande enligt 6 § LVU aktualiseras ligger det i sakens natur att det finns begränsade möjligheter att inhämta ett fullständigt beslutsunderlag. Hänsynen till en eventuell polisutredning kan i vissa situationer påverka handlingsutrymmet. Vid misstankar som grundas på uppgifter om sjukdom eller liknande ligger det dock nära till hands att kontakta barnhälsovården för att höra om de har någon kunskap om barnets förhållanden. En sådan kontakt, som kan ske per telefon, torde som regel inte innebära någon skada för utredningen eller nämnvärt fördröja handläggningen. Hade utredarna i detta fall ringt till distriktssköterskan, som hade kontakt med förskolan, eller barnavårdscentralen, hade man sannolikt fått besked om att Anettes underlivsbesvär tidigare undersökts av läkare. Jag vill härmed inte utesluta att det funnits skäl för nämnden att ändå fortsätta utredningen. Jag utgår dock från att om ordföranden fått besked om den tidigare läkarundersökningen och resultatet av denna skulle han ytterligare ha övervägt frågan om omhändertagande enligt 6 § LVU.

Från omhändertagandet fram till dess länsrätten upphävde beslutet förekom, förutom läkarundersökningen, inte några egentliga utredningsåtgärder från nämndens sida. Nämnden har uppgett att det förekom samtalskontakter och att Anette observerades på Solsidan.

Beträffande samtalskontakten med föräldrarna framgår inte av akten eller den sammanställda utredningen vad som avhandlats. Av akten framgår inte ens att föräldrarna under utredningen fått någon fråga om de haft anledning misstänka att Anette varit utsatt för något sexuellt övergrepp inom eller utom familjen. Med tanke på att nämndens utredning rörde sådan misstanke är detta förvånande.

Utöver det nu anförda kan jag tillägga att utredarna borde ha hållit kontakt med polis- och åklagarmyndigheten för att höra vilka åtgärder de vidtog med anledning av polisanmälan och huruvida det vid deras undersökning framkom något av betydelse för LVU-frågan och barnavårdsutredningen. Jag har redan berört vikten av att nämnden mer eller mindre rutinmässigt hör med läkare eller annan sjukvårdspersonal som kan ha kommit i kontakt med flickan. I vart fall efter omhändertagandet borde sådan kontakt ha förekommit. En orsak att omhändertagandet fortsatte efter att Anette hade läkarundersökts var att provresultaten inte var klara. Såvitt framgår av akten har dock förvaltningen inte heller senare fått besked om proverna eller ens efterfrågat resultatet.

I den utredning som senare sammanställdes görs inte någon självständig bedömning av huruvida det förekommit något sexuellt övergrepp. Förskolans anmälan har bilagts och en redogörelse för länsrättens bedömning finns. Det är måhända så att den saken bedömdes som uppenbar. Med hänsyn till att utredningen inleddes på grund av misstankar om sexuellt övergrepp borde självfallet åtminstone tillgängliga uppgifter ha sammanställts och utvärderats. Det finns här anledning erinra om att nämnden har en skyldighet

att bedriva utredningen och göra sina egna bedömningar oberoende av t.ex. åklagarens ställningstagande i fråga om brottsmisstanke eller länsrättens beslut rörande omhändertagande av den unge.

Jag förutsätter att nämnden i eventuella framtida fall beaktar vad jag nu har uttalat.

Underställning av omhändertagandebeslutet

Beslutet att omhänderta Anette fattades den 19 januari 1994 och underställdes länsrätten först den 24 januari.

I samband med en rutinmässig inspektion av Socialnämnden i Kristianstads kommun uttalade jag i inspektionsprotokollet bl.a. följande (se JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 357).

Det har ur rättssäkerhetssynpunkt ansetts erforderligt att beslut om omhändertagande även prövas av domstol. I 7 § första stycket LVU anges att ett omhändertagande skall underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades.

Nämnden skall efter omhändertagandet fortsätta utredningen rörande barnet för att skapa klarhet i frågan om vårdbehovet och om erforderliga åtgärder kan komma till stånd på frivillig grund. Detta bör dock inte föranleda något dröjsmål med insändandet av handlingarna till länsrätten. Grunden för omhändertagandet skall vara utredd redan före omhändertagandebeslutet. Det är inte avsett att nämnden under tidsfristen skall bedöma om det finns skäl för ett underställande eller om omhändertagandet skall upphävas. Själva beslutet kan således i allmänhet inges till länsrätten samma dag som beslutet fattas eller påföljande dag. Som motivering till den aktuella tidsfristen anfördes i förarbetena till lagstiftningen följande (prop. 1979/80:1 s. 591).

Det kan emellertid vara nödvändigt att vid beslutet foga även annan utredning som finns tillgänglig hos nämnden. Vid helger kan det vara svårt att få tag på sådan utredning. Också den försening av postbefordran som mellankommande helgdagar kan innebära måste beaktas.

I förevarande fall dröjde nämnden med underställningen därför att man ville avvakta resultatet av de prover som tagits. Omhändertagandet borde dock ha underställts länsrätten omgående.

Beslut om förbud för Rune S. att träffa Anette

I samband med omhändertagandet förordnade socialnämndens ordförande att Rune S. inte skulle få träffa Anette. Beslutet motiverades av att utredningen annars kunde försvåras. Regleringen föranleddes således inte av hänsyn till Anettes behov av skydd. Jag har inte funnit skäl göra något uttalande i denna del. Däremot vill jag påpeka att ett beslut om att reglera umgänget enligt 14 § LVU kan överklagas (41 § första stycket LVU). I beslutet har dock inte intagits någon upplysning härom. Det finns därför anledning anta att Rune S. inte fick besked om sin möjlighet att överklaga beslutet. Om sådan underrättelse ändå lämnats skulle detta ha dokumenterats i akten. Jag vill i sammanhanget påpeka att regleringen av umgänget upphävdes efter läkarundersökningen.

Enligt 51 § socialtjänstlagen skall vad som kommit fram vid utredningen och som har betydelse för ärendets avgörande tillvaratas på betryggande sätt. Det åligger handläggaren att kontinuerligt tillföra akten alla de uppgifter som kan vara av betydelse för ärendets avgörande. Anteckningarna bör föras på journalblad eller liknande. När anteckningar, t.ex. vid samtal med någon utomstående förs, finns det självfallet inget hinder mot att anteckning görs på en lös lapp. Det åligger dock handläggaren att tillse att uppgifterna i sådant fall snarast tillförs akten.

I förevarande fall har inte förts några löpande anteckningar under ärendets handläggning. Bristerna i denna del är allvarliga. Avsaknaden av anteckningar försvårar möjligheten att följa hur ärendet handlagts. Detta är till nackdel inte minst för den enskilde som kanske i efterhand vill se hur nämnden handlagt hans ärende och vilka bedömningar som gjorts vid olika tillfällen. Vid byte av handläggare, vilket kan behöva ske plötsligt t.ex. på grund av sjukdom, är det nödvändigt att löpande anteckningar har gjorts.

Utöver det nu anförda kan påpekas att inhämtade uppgifter inte alltid tagits in i nämndens utredning. Således saknas närmare uppgifter om vad föräldrarna uppgett under utredningen. Någon anteckning om vad som diskuterades vid samrådsmötet finns inte. Eventuella kontakter med andra myndigheter finns inte redovisade. Inte heller anges vilka bedömningar som gjorts vid olika tillfällen under ärendets handläggning.

Bristerna i journalföringen ter sig än mer anmärkningsvärda då nämndens yttrande synes utgå från att det inte funnits någon skyldighet att föra löpande anteckningar och att dokumentationen är tillfredsställande. Man kan därför befara att det finns motsvarande brister i andra ärenden hos nämnden. Om så är fallet måste det missförhållandet snarast rättas till. Jag förutsätter att nämnden omgående ser över vilka rutiner som finns vid förvaltningen.

Det finns även andra brister i dokumentationen. Jag avser härvid nedteckningen av den anmälan som förskolan gjorde. I promemorian anges inte vilka som gjorde anmälan och vem som lämnade olika uppgifter. Att särskilt de sistnämnda uppgifterna antecknas är av särskilt värde. Det kan t.ex. uppkomma situationer när man måste bedöma vilket värde som skall tillmätas en enskild uppgift eller vem man skall tala med för att få en fråga ytterligare belyst. Då är det en förutsättning att man vet vem som lämnat uppgiften.

Jag finner således skäl till kritik mot socialnämndens handläggning av ärendet på flera punkter. Jag har särskilt påtalat allvarliga brister när det gäller utredningen och dokumentationen. Jag har dock inte funnit skäl gå vidare i saken utan låter den bero med den kritik som innefattas i det ovan anförda.

Bristerna beträffande dokumentationen är sådana att jag finner skäl att för kännedom översända en kopia av detta beslut till Länsstyrelsen i Skaraborgs län, som är ordinarie tillsynsmyndighet för socialtjänsten i länet (68 § SoL). Jag utgår ifrån att länsstyrelsen i sin tillsynsverksamhet kommer att ägna saken erforderlig uppmärksamhet.

Socialnämnds möjlighet att återkalla ett pass för ett barn som omhändertagits enligt 6 § LVU

1996/97:JO1

(Dnr 2902-1994)

A.W. har sonen J., född 1988. Efter en anmälan från J:s mormor, B.W., beslutade ordföranden i Sociala distriktsnämnden 5 i Stockholms kommun den 14 februari 1994 att J. omedelbart skulle omhändertas enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). J. placerades därefter tillsammans med modern på utredningsinstitutionen Hässelby gård. Den 10 mars 1994 avvek modern med J. från utredningshemmet och begav sig till Jamaica.

I en anmälan till JO klagade B.W. på distriktsnämnden och dess förvaltning. Hon anförde bl.a. följande. – Bevakningen av modern och J. under vistelsen på utredningshemmet Hässelby gård var obefintlig. Utredningshemmet är ett s.k. "öppet hem". Det framstår som ologiskt att först fatta beslut om omhändertagande för att förhindra att modern tar J. till Jamaica och därefter placera dem på en institution som inte är låst.

Anmälan remitterades till Sociala distriktsnämnden 5 för utredning och yttrande. I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande.

J., 6 år, omhändertogs enligt § 6 LVU 940214 efter anmälan från mormodern B.W. Han placerades tillsammans med sin mor A.W. på utredningsinstitutionen Hässelby gård. A.W. avvek från Hässelby tillsammans med sonen 940310.

Anledningen till B.W:s anmälan var oro för J:s hemförhållanden. Under sin uppväxt har han bott omväxlande på Jamaica och i Sverige. Hans far är från Jamaica, likaså hans styvfar, A.W:s nuvarande make N.R. Oron har gällt uppväxtmiljön på Jamaica, styvfaderns kriminalitet, samt att B.W. misstänkte missbruk. Alldeles innan A.W. avvek från institutionen, blev det klarlagt att missbruk av amfetamin förekommit.

B.W. påstår att övervakningen var obefintlig på Hässelby gård.

Kommentar: Avsikten med placeringen var att ge möjlighet till fortsatt utredning, bl.a. moderns omsorgsförmåga. Samtliga existerande mor-barnplaceringar ger möjlighet till övervakning, men rymningsgarantier saknas. Att skilja mor och barn övervägdes inte vid placeringstillfället, eftersom modern gick med på att flytta in på Hässelby gård tillsammans med J.

B.W. har yttrat sig över remissvaret. Hon ifrågasatte därvid varför inte J:s pass "spärrades" under vistelsen på utredningshemmet Hässelby gård.

Föredraganden inhämtade per telefon kompletterande uppgifter från förvaltningen.

JO Wahlström anförde i beslut den 16 oktober 1995 bl.a. följande.

Ett barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barnet skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Enligt 12 § socialtjänstlagen (1980:620) åligger det socialnämnden att verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden.

Som regel kan socialnämnden i samverkan med vårdnadshavarna ge barnet det stöd och den hjälp som barnet behöver. Kan samförstånd inte nås har

socialnämnden i vissa fall möjlighet att gå in vid sidan av vårdnadshavarna eller i deras ställe och med sådana befogenheter att barnets behov av skydd kan tillgodoses. Regler härom finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslut om vård enligt LVU meddelas i första hand av länsrätten efter ansökan av socialnämnden. Om rättens beslut inte kan avvaktas får socialnämnden enligt 6 § LVU under vissa förutsättningar besluta att den unge tillfälligt skall omhändertas.

Enligt 11 § sista stycket LVU skall socialnämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans personliga förhållanden. Nämnden har således efter ett beslut om omedelbart omhändertagande eller vård enligt LVU inträtt vid sidan av föräldrarna eller i deras ställe. Nämnden har därmed, i den omfattning som behövs för att genomföra vården, samma skyldigheter och befogenheter som tillkommer föräldrarna (jfr propositionen till den tidigare LVU-lagstiftningen prop. 1979/80:1, Del A, s. 596 f.). I likhet med föräldrarna kan nämnden således vidta de åtgärder som behövs för att den unge inte skall komma till skada. Nämnden bör därför på samma sätt som föräldrarna t.ex. kunna förhindra att den unge rymmer eller förs bort. Nämnden bör också i likhet med föräldrarna kunna besluta i frågor som rör den unges personliga förhållanden. Det kan här gälla frågor om medicinsk vård eller behandling, om rätt för den unge att företa resor eller att påbörja arbetsanställning. I överensstämmelse med de principer som skall gälla i vårdarbetet om socialtjänstens samverkan med den enskilde bör nämnden när förhållandena medger det samråda med föräldrarna i sådana frågor.

Enligt 14 § andra stycket LVU har socialnämnden rätt att – om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vård enligt LVU – besluta hur den unges umgänge med föräldrar eller andra som har vårdnaden om honom skall utövas, eller besluta att den unges vistelseort inte skall röjas för föräldrar eller vårdnadshavare. Ett sådant beslut får enligt 41 § LVU överklagas hos länsrätten.

Frågan om det var lämpligt att placera modern och J. tillsammans på utredningshemmet är en sådan bedömningsfråga som JO normalt inte anlägger några synpunkter på. Det saknas skäl för mig att frånga huvudregeln i detta fall. B.W. har emellertid ifrågasatt om inte nämnden borde ha vidtagit ytterligare åtgärder för att förhindra ett bortförande av J., framför allt mot bakgrund av att omhändertagandebeslutet synes ha haft sin grund bl.a. i det förhållandet att risk förelåg att J. av modern skulle föras till Jamaica. B.W. har därvid bl.a. ställt frågan varför inte J:s pass "spärrades" vid vistelsen på utredningshemmet Hässelby gård. Denna fråga berörs inte i remissvaret.

Någon möjlighet att "spärra" ett pass föreligger inte. Däremot finns i passlagen (1978:302) regler om bl.a. återkallelse av pass. Enligt 12 § första stycket 2 p. passlagen skall passmyndigheten – i vanliga fall polismyndigheten – återkalla gällande pass, om passet avser barn under 18 år och barnets vårdnadshavare, eller om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet skall återkallas samt synnerliga skäl ej föreligger mot återkallelse. Återkallelsen kan, om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt, begränsas till att gälla tills vidare

eller viss tid (provisorisk återkallelse). Sådan återkallelse gäller högst sex månader (13 § passlagen). Har pass återkallats är passinnehavaren skyldig att på anmaning av passmyndighet överlämna passet till passmyndigheten eller annan myndighet (17 § passlagen). Anmaningen får förenas med vitesföreläggande. Passmyndigheten får enligt 18 § passlagen besluta att pass skall omhändertas bl.a. om fråga om återkallelse av passet enligt 12 § första stycket 2 p. har uppkommit och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas.

Fråga är om distriktsnämnden med stöd av sin allmänna befogenhet grundad på 11 § LVU att bestämma över J:s personliga förhållanden hade möjlighet att med stöd av 12 § första stycket 2 p. passlagen hos polismyndigheten ansöka om att J:s pass skulle återkallas. Frågan besvaras inte i förarbetena till passlagen (Ds. Ju 1977:3, prop. 1977/78:156, bet. 1977/78JuU:39, rskr. 1977/78:316). I propositionen till passlagen anförde dock dåvarande departementschefen att han – mot bakgrund av det då pågående lagstiftningsarbetet på socialtjänstens område – ansåg det mindre lämpligt att i propositionen till passlagen ta upp frågan om särregler om pass för bl.a. barn som var omhändertagna för samhällsvård (a. prop. s. 26). Någon invändning mot uttalandet framställdes inte vid riksdagsbehandlingen av propositionen. Frågan berördes därefter inte i den proposition som låg till grund för den äldre motsvarigheten till nuvarande LVU (prop. 1979/80:1) och inte heller i propositionen till nuvarande LVU (prop. 1989/90:28).

Kammarrätten i Göteborg har i ett fall (mål nr 3624-1989) uttalat att det får anses att den befogenhet beträffande barns passinnehav, som vårdnadshavare har enligt passlagen, i förekommande fall omfattas av den rätt att bestämma över barnets personliga förhållanden som tillkommer en socialnämnd enligt 11 § första och fjärde styckena LVU. Avgörandet avsåg visserligen den tidigare lagstiftningen, men regleringen i detta avseende är oförändrad i den nu gällande LVU.

Kammarrättens dom gällde emellertid frågan om utfärdande av pass. Denna fråga regleras i 7 § 2 p. passlagen som föreskriver att en passansökan skall avslås, om ansökningsavser pass för barn under 18 år och barnets vårdnadshavare ej har lämnat medgivande samt synnerliga skäl ej föreligger att ändå utfärda pass. Om fråga uppkommer att utfärda pass utan vårdnadshavarens medgivande skall därvid som huvudregel yttrande från socialnämnden införas i ärendet (jfr 3 § andra stycket passförordningen [1979:664]). Några säkra slutsatser vad gäller frågan om socialnämndens möjligheter att ansöka om återkallelse av den underåriges pass kan således inte dras av kammarrättens avgörande. Mot att socialnämnden skulle ha en sådan möjlighet talar den omständigheten att nämnden genom ett beslut om omhändertagande eller vård enligt LVU inte inträder som vårdnadshavare för den unge med den betydelse begreppet vårdnadshavare har i t.ex. föräldrabalken, utan nämnden erhåller genom beslutet endast befogenheter som i vissa avseenden är att jämställa med en vårdnadshavare. Frågan får dock i sista hand avgöras av domstol.

Genom nämndens allmänna befogenhet enligt 11 § LVU att bestämma över J:s personliga förhållanden förelåg emellertid enligt min uppfattning möjlighet för nämnden att som villkor för moderns vistelse på

utredningshemmet kräva att sonens pass deponerades hos förvaltningen. Genom en sådan åtgärd hade en rymning i vart fall avsevärt försvårats. Om modern inte hade gått med på detta, hade det ålegat nämnden att i stället överväga annan placering av J. och som villkor för umgänget mellan modern och sonen – med stöd av bestämmelserna i 14 § andra stycket LVU – kräva att modern vid varje tillfälle lämnade ifrån sig sonens pass. Den situation som förelåg vid placeringen framstår emellertid som så särpräglad, att jag inte finner anledning att rikta kritik mot nämnden för att man inte prövade dessa möjligheter.

I övrigt har jag inga synpunkter på hur bevakningen av J sköttes.

Fråga om en umgängesberättigad förälders rätt till insyn i ett barnvårdsärende

(Dnr 3190-1994)

Stig H. och Ann K. var sammanboende under åren 1986–1993. De har gemensamt två barn, födda 1989 och 1990. Ann K. har dessutom en dotter från ett tidigare förhållande. På grund av en anmälan från psykologen G. angående misstanke om att Stig H. förgripit sig sexuellt mot barnen inleddes den 26 augusti 1993 en barnvårdsutredning enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620) (SoL). Socialförvaltningen gjorde samma dag en polisanmälan rörande misstänkta brott mot barnen. Åtal väcktes mot båda föräldrarna. Stig H. dömdes för misshandel och Ann K. för ringa misshandel. Åtal mot Stig H. för sexuellt utnyttjande väcktes inte.

I mål om äktenskapsskillnad mellan Stig H. och Ann K. förordnade Karlskoga tingsrätt den 22 december 1993 interimistiskt att Ann K. skulle ha vårdnaden om barnen samt att Stig H. skulle ha viss umgängesrätt med dem i närvaro av kontaktperson som skulle utses av socialnämnden. Tingsrätten beslutade också att socialnämnden skulle verkställa en vårdnadsutredning.

Vid sammanträde med socialnämndens sociala utskott (SU) den 19 april 1994 beslutades att barnvårdsutredningen skulle avslutas. Dessutom beslutades att familjeenheten skulle utreda möjligheten att snarast erbjuda lämplig kontaktfamilj, eftersom behov härav ansågs föreligga. Även behov av bistånd i form av medverkan av tredje person vid umgänget mellan Stig H. och hans döttrar bedömdes föreligga och möjligheterna att erbjuda sådant bistånd skulle utredas.

Stig H. klagade till JO på Socialnämndens i Karlskoga kommun handläggning av bl.a. barnvårdsutredningen.

Yttrande inhämtades från Socialnämnden i Karlskoga kommun rörande bl.a. frågan om Stig H. skulle ha betraktats som part i nämndens ärende rörande barnen.

I ett yttrande anförde socialnämnden bl.a. följande.

Frågan om Stig H. borde ha betraktats som part i socialnämndens barnvårdsärende

Socialförvaltningen gjorde en felbedömning av partsfrågan. Stig H. var part då utredningen inleddes och skulle ha haft närvarorätt vid SU:s sammanträde den 19 april 1994. Trots att Stig H. inte bedömdes vara part erhöll han kopia

av utredningen efter samtycke från Ann K. Han gavs även möjlighet att inkomma med synpunkter på utredningen.

1996/97:JO1

I brev den 5 maj 1994 konstaterades felbedömningen av partsfrågan. Kopia av sammanträdesprotokollet från den 19 april 1994 översändes till Stig H. och advokat C.M. för ställningstagande till situationen. Någon begäran om att utredningen skulle tas upp till förnyad prövning i utskottet har inte inkommit.

Stig H. inkom med påminnelse.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 22 december 1995 bl.a. följande.

Enligt 54 § SoL skall socialnämnden i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild tillämpa vissa angivna bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223), bl.a. angående parts rätt att få meddela sig muntligen samt hans rätt att få del av uppgifter. I ett ärende hos socialnämnden är, förutom sökande, även den mot vilken en förpliktande åtgärd kan komma att riktas att anses som part. Vårdnadshavaren är alltid att anse som part i ett barnavårdsärende.

Sedan G. anmält att hon misstänkte att Stig H. utsatte sina barn för sexuella övergrepp öppnades ett ärende hos socialnämnden den 26 augusti 1993. Vid denna tidpunkt hade Stig H. och Ann K. gemensam vårdnad om barnen. Båda föräldrarna var därför att anse som parter när barnavårdsärendet öppnades.

Den 22 december 1993 beslutade emellertid tingsrätten interimistiskt att Ann K. ensam skulle ha vårdnaden om barnen samt att Stig H. skulle ha umgängesrätt med dem. Från denna tidpunkt kan Stig H. inte anses ha haft ställning som part enligt samma grund som tidigare. Jag delar därför inte den uppfattning som nämnden har gett uttryck för i sitt remissyttrande. Nämnden synes dock inom den fortsatta barnavårdsutredningen ha gjort olika överväganden rörande Stig H:s umgängesrätt med barnen. Samtidigt pågick ett vårdnads mål vid tingsrätten. Det målet gällde även Stig H:s umgänge med barnen. Tingsrätten hade förordnat om vårdnadsutredning. Det är mot bakgrund av det nu anförda inte helt klart på vilken grund socialnämnden inom ramen för barnavårdsärendet fann skäl att behandla frågan om Stig H:s umgänge med barnen. När nämnden ändå gjort detta uppkommer dock frågan om Stig H. såsom umgängesberättigad förälder, trots det nyss anförda, borde ha betraktats som part i nämndens ärende.

Jag har i ett tidigare beslut uttalat att för det fall umgängesfrågan är föremål för prövning av en myndighet som i sin verksamhet har att befatta sig med denna fråga måste den umgängesberättigade anses ha ställning som part (JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 213). I beslutet anføres bland annat följande.

Utgångspunkten i fråga om umgänge med barn är att barnet i allmänhet har behov av umgänge med båda föräldrarna även om dessa inte bor tillsammans. Detta uttrycks i 6 kap. 15 § föräldrabalken så att barnets behov av umgänge med en förälder som inte är vårdnadshavare skall tillgodoses så långt det är möjligt. Ansvaret för detta läggs i första hand på vårdnadshavaren. Socialnämnden har skyldighet att ge föräldrar och barn information, service, råd och stöd i frågor som rör vårdnad och umgänge. Nämndens arbete i dessa avseenden bör ha som mål att förhindra att relationerna blir så

dåliga mellan parterna och positionerna så låsta att verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken begärs.

1996/97:JO1

Socialförvaltningen har varit mycket aktiv vad gäller råd till E.P. att inte tillåta fadern att umgås med dottern. Man har avrått från umgänge på ett sätt som E.P. synes ha uppfattat mer som en uppmaning än som ett råd. Trots detta har socialförvaltningen inte tagit kontakt med B.P. angående umgänget utan endast rekommenderat E.P. att hänvisa honom till att själv ta kontakt med förvaltningen. B.P. tog inte någon sådan kontakt och det dröjde uppenbarligen till den 2 juni 1989 innan fadern fick någon förklaring från socialförvaltningen angående det uteblivna umgänget.

Frågan om en umgäncesberättigad förälders rätt till information om barnets förhållanden när vederbörande inte har del i vårdnaden vållar enligt min erfarenhet ofta problem. Jag vill därför något utveckla min syn på rättsläget.

Om umgäncesfrågan är föremål för prövning av en myndighet som i sin verksamhet har att befatta sig med denna fråga måste den umgäncesberättigade anses ha ställning av part. Jag hänför mig i denna bedömning till den beskrivning av partsbegreppet som görs i 14 kap. 5 § sekretesslagen. Den umgäncesberättigade har följaktligen rätt att med de inskränkningar som nämnda stadgande innehåller bli informerad om att umgäncesfrågan skall omprövas och skälen härtill.

I detta ärende hade det således ålegat socialförvaltningen att utifrån bestämmelserna i 16 § förvaltningslagen jämfört med 14 kap. 5 § sekretesslagen pröva vilken information som skulle lämnas fadern. I det inledande skedet, då frågan om eventuell polisanmälan ännu inte avgjorts kunde enligt min mening informationen från förvaltningen inskränkas till att underrätta fadern om att en utredning om umgäncesrätten pågick. När det inte längre ansågs motiverat att göra en polisanmälan hade informationen om socialförvaltningens inställning i umgäncesfrågan bort omfatta skälen till denna och vilken form av utredning eller andra åtgärder som förvaltningen planerade. Att som här skett helt underlåta att ta kontakt med fadern och lägga ansvaret för informationen om det uteblivna umgänget på modern kan naturligtvis inte anses godtagbart.

Nämndens utredning kom alltså fortsättningsvis att även röra Stig H:s umgänge med barnen. I utredningens sammanfattning uttalar utredarna sin uppfattning om Stig H:s förmåga som förälder samt ger förslag till hur hans umgänge med barnen bör utformas. Med hänsyn härtill anser jag att Stig H. även efter den 22 december 1993, då Ann K. tillerkändes ensam vårdnad om barnen, såsom umgäncesberättigad förälder skulle ha behandlats som part i den del nämndens ärende rörde Stig H:s umgänge med barnen. Han borde därför bl.a. ha beretts tillfälle att framföra synpunkter på nämndens utredning rörande umgäncesfrågan.

Det finns även skäl att beröra nämndens förfarande gentemot Stig H. vad gäller utlämnande av handlingar i barnavårdsärendet under den tid som han var vårdnadshavare.

Regler om utlämnande av allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Som allmän handling räknas bl.a. socialförvaltningens journalanteckningar i ett ärende. En allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del därav (2 kap. 12 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia

av handlingen till den del den får lämnas ut. En begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § TF). Beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling får överklagas av sökanden (15 kap. 7 § sekretesslagen). Svarar viss befattningshavare vid myndigheten för vården av en handling ankommer det i första hand på denne att pröva fråga om handlingens utlämnande till enskild. Vägrar han att lämna ut handlingen skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas (15 kap. 6 § sekretesslagen).

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller honom närstående lider men. Sekretessen till skydd för enskild gäller dock i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom. Vårdnadshavaren har därför som regel rätt att få ta del av uppgifter hos socialförvaltningen om sitt barn. Sekretess mot vårdnadshavaren gäller endast om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren (14 kap. 4 § sekretesslagen). I detta sammanhang kan även erinras om bestämmelsen i 7 kap. 5 § sekretesslagen om möjlighet att i vissa fall hemlighålla uppgift om barnets vistelseort gentemot en förälder. Om föräldern intar ställning av part kan socialförvaltningen vägra lämna ut en handling endast om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs (14 kap. 5 § sekretesslagen). Beträffande frågorna om sekretess gentemot en vårdnadshavare och part kan jag rent allmänt hänvisa till Socialstyrelsens allmänna råd 1991:4, Sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, s. 68–73.

Av journalanteckningarna framgår att Stig H. trots begäran inte har fått del av upplysningar och handlingar rörande sina barn. Som exempel kan nämnas att han den 27 augusti 1993 fått beskedet att han inte kan få några som helst uppgifter utlämnade till sig. Den 4 oktober 1993 har antecknats att de anteckningar som rör Ann K. endast kommer att utlämnas till henne och att hon sedan får ta ställning till om anteckningarna skall lämnas till Stig H. och hans advokat. Den 27 oktober 1993 frågade Stig H. om han fick läsa journalanteckningar, men fick beskedet att det inte gick utan samtycke. Som nämnts finns vissa möjligheter att hemlighålla uppgifter angående barnet mot vårdnadshavaren. Av de förda anteckningarna framgår dock inte att uppgifterna har hemlighållits på sådan grund. Förvaltningen synes närmast ha utgått från att Stig H. inte var part och att det var nödvändigt att Ann K. gav sitt samtycke för att handlingarna rörande barnen skulle kunna lämnas ut till honom. Eftersom Stig H. i enlighet med det ovan sagda i sin egenskap av vårdnadshavare var part ägde han åtminstone fram till i mitten av december 1993 rätt att få ta del av handlingarna. Även om förvaltningen ansett att sekretess gällt mot Stig H. för uppgifterna finns det skäl att rikta kritik mot förvaltningens formella hantering av frågorna om utlämnade av handlingarna. Stig H. har nämligen haft rätt att få sin begäran om utfäende av handlingarna prövad av domstol. En förutsättning härför har emellertid varit

att myndigheten meddelat ett formellt beslut rörande utlämnande av handlingarna. Något sådant beslut har inte meddelats. Inte heller har Stig H. blivit upplyst om att han har haft möjlighet att begära ett sådant beslut, vilket nämndens handläggare varit skyldig att upplysa honom om (15 kap. 6 § sekretesslagen).

1996/97:JO1

Socialnämnds skyldighet att söka efter en missbrukare som avvikit från ett s.k. LVM-hem

(Dnr 310-1995)

Länsrätten i Stockholms län förordnade i dom i juni 1994 att C.L. skulle beredas vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Den 27 oktober 1994 avvek C.L. från behandlingshemmet där han vårdades. Han påträffades död i sin lägenhet den 16 november 1994.

Läkaren A. vid ett sjukhus och som tidigare behandlat C.L. begärde i en anmälan att JO skulle granska om något fel blivit begånget i vårdkedjan bl.a. därför att C.L., som beretts vård med stöd av LVM, avlidit under pågående vård.

Upplysningar inhämtades från det LVM-hem där C.L. varit intagen. I ett svar anförde institutionschefen Jan-Erik Albäck följande.

C.L. avvek från Östfora i samband med en tandläkarresa den 27 oktober 1994 och efterlystes enligt gängse rutin. Förutom denna rutin kontaktades Solnapolisen samma dag varvid handläggaren på Östfora informerade om vikten av att C.L. snarast togs om hand och återfördes till Östfora. Det kan tilläggas att även socialtjänsten rutinmässigt informeras om avvikningar. Om ingen ny information angående den avvikne inflyter till Östfora avvaktas polisens handläggning av ärendet. Den 17 november 1994 inkom information om att C.L. dagen innan påträffats död i sin lägenhet.

Anmälan remitterades därefter till Socialnämnden i Solna kommun för utredning och yttrande beträffande vilka åtgärder som vidtagits i ärendet från förvaltningens sida efter den 26 oktober 1994 då C.L. avvek från Östfora. I remissvaret anfördes i huvudsak att socialförvaltningen inte hade vidtagit några åtgärder med anledning av att C.L. avvek eftersom ansvaret för tvångsvården åvilat LVM-hemmet.

A. yttrade sig över socialnämndens remissvar och anförde därvid att han vid ett flertal tillfällen under tiden från det att C.L. avvek från LVM-hemmet fram till dess denne avled påtalat för bl.a. socialförvaltning var C.L. uppehöll sig.

Med anledning av de uppgifter som A. lämnade i sitt remissvar infordrades ett förnyat yttrande från socialnämnden. I detta yttrande hävdade nämnden att den inte nåtts av A:s uppgifter.

JO hade tillgång till C.L:s socialakt för åren 1993 och 1994.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 25 oktober 1995 bl.a. följande.

Sedan beslut fattats om tvångsvård eller omedelbart omhändertagande ankommer det på socialnämnden att göra en anmälan till Statens institutionsstyrelse som skall anvisa plats på ett LVM-hem. Därefter beslutar den som förestår vården vid ett sådant hem om intagning. Efter intagningen övergår behandlingsansvaret på hemmet. Det övergripande ansvaret för den intagne har dock socialnämnden kvar. Inom ramen härför skall nämnden bl.a. utse en kontaktman att noga följa vården vid hemmet (8 § LVM). Socialnämnden

har även det mera långsiktiga ansvaret för missbrukaren och skall tillse att denne bereds tillfälle till vård utanför LVM-hemmet (27 § LVM).

Socialtjänstens övergripande ansvar för vården innefattar således en skyldighet att kontinuerligt hålla sig informerad om vad som händer med missbrukaren.

Om den intagne avviker från hemmet har föreståndaren rätt att begära polishjälp för att återföra missbrukaren (45 § LVM). Detta har gjorts i förevarande fall. Vidare informerade hemmet socialtjänsten om att C.L. avvikit.

Frågan om användning av polishandräckning för att återföra en missbrukare till ett LVM-hem och socialtjänstens ansvar i sådana situationer har diskuterats i förarbetena till lagen om vård av missbrukare (prop. 1981/82:8 s. 102). Därvid anfördes bl.a. följande.

Polishandräckning bör i vårdärenden användas främst när uppgiften inte går att lösa på något annat sätt. Om tiden och förhållandena i övrigt medger det bör den enskilde beredas möjlighet att själv inställa sig eller återvända till institutionen. Det bör ankomma både på institutionens personal och på socialtjänstens öppenvårdspersonal – särskilt den utsedde kontaktsmannen – att göra ansträngningar för att förmå den enskilde att återvända till vården innan polishjälp påkallas. Om polismyndigheten ändå anlitas bör om möjligt någon företrädare för socialtjänsten vara närvarande när handräckningen genomförs.

Den omständigheten att LVM-hemmet har begärt polishandräckning fråntar inte socialtjänsten det beskrivna ansvaret. Socialnämnden har även i den situationen ett ansvar för att medverka till att missbrukaren kan återföras, i första hand på frivillig väg, till hemmet. Förvaltningen har inte sällan god kännedom om missbrukarens vanor, umgänge och andra förhållanden som gör att man ibland förhållandevis lätt kan få kontakt med honom. I denna del kan jämföras med vad som gäller för att återföra ungdomar, som vårdas enligt LVU, till ett familjehem eller LVU-hem (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 248 ff.). I det beslutet uttalades att socialnämnden och tjänstemännen vid förvaltningen inte genom en begäran om handräckning kan befria sig från ansvaret för barnets eller den unges vård. Nämndens övergripande ansvar kvarstår hela tiden.

Jag finner inte att det föreligger tillräckligt underlag för slutsatsen att ansvariga på förvaltningen nåtts av läkarens uppgifter om var C.L. uppehöll sig. Socialnämnden har emellertid ändå inte ägt förhålla sig helt passiv. Det fanns dessutom anledning anta att C.L. for illa och det förelåg en påtaglig fara för hans liv vid fortsatt missbruk. Särskilt mot den bakgrunden borde nämnden ha vidtagit olika åtgärder för att försöka klarlägga var C.L. kunde uppehålla sig och även försöka få kontakt med honom. En självklar åtgärd har härvid varit att hålla sig underrättad om polisens efterspaning av C.L. och för egen del söka honom i bostaden.

Nämndens underlåtenhet att söka C.L. är inte godtagbar. Omständigheterna är dock inte sådana att jag finner skäl gå vidare i saken utan jag låter bero med den kritik som innefattas i det nu sagda.

En tjänsteman vid en socialförvaltning hjälpte en klient att upprätta en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN. Kritik mot att anmälan upprättats på socialförvaltningens brevpapper och undertecknats av tjänstemannen

(Dnr 4983-1995)

L. är legitimerad psykolog. G.M. har varit patient hos L. och har då fått psykoterapibehandling av henne. G.M. är vidare aktuell vid socialdistrikt 3 i Stockholms kommun vad gäller frågor om ekonomiskt bistånd. Softhandläggaren Margaretha Nilsson är G.M:s handläggare vid distriktet.

I en skrivelse av den 29 maj 1995 gjordes en anmälan till HSAN mot L. med anledning av ett brev hon skrivit till G.M. L. skrev brevet den 5 december 1994 och tog i brevet upp frågor rörande sina krav på ersättning för psykoterapibehandlingen. Anmälan till HSAN skrevs på socialtjänstens brevpapper samt undertecknades av G.M. och Margaretha Nilsson. HSAN beslutade att inte ta upp anmälan till prövning. Samtidigt därmed överlämnades handlingarna till Socialstyrelsen för kännedom. Socialstyrelsen uttalade i beslut i oktober 1995 bl.a. följande. "När det gäller uttalanden och formuleringar i den aktuella skrivelsen från 1994-12-05 har Socialstyrelsen efter företagen granskning ej funnit skäl till anmärkningar. Socialstyrelsen avskriver därför ärendet med företagen granskning." Den 12 juli 1995 tillskrev L. socialchefen vid distriktet och begärde då svar på viss fråga med anledning av skrivelsen som utgjorde anmälan till HSAN.

I en anmälan till JO klagade L. på Margaretha Nilssons medverkan vid upprättandet av anmälan till HSAN. L. klagade vidare på att hon inte fått svar på ett brev hon skrivit till socialchefen.

Ärendet remitterades till Sociala distriktsnämnden 3 i Stockholm som efter företagen utredning yttrade bl.a. följande.

I början av år 1995 pratade G.M. med Margaretha Nilsson om sin skuld till L. Hon begärde inte ekonomiskt bistånd utan ansåg att storleken på skulden var felaktig eftersom hon ansåg att det var orättvist att hon skulle betala för tider som hon hade meddelat återbud. G.M. kände sig kränkt av L:s brev. Hon begärde hjälp av Margaretha Nilsson att skriva ett brev till ansvarsnämnden. Margaretha Nilsson bistod G.M. med hjälp att skriva till ansvarsnämnden och hon undertecknade skrivelsen tillsammans med G.M. 950529.

L:s brev till socialchefen 950712 anlände till socialdistriktet 950713. Socialchef Britta Karlsson hade semester och som t f socialchef tjänstgjorde Caroline Niring. Hon fick i uppdrag att besvara brevet. Det finns ett utkast till svar daterat 950728. På grund av ett misstag skickades dock aldrig svaret till L.

I socialtjänstens uppgifter ingår bl.a. att bistå klienter med råd och stöd i olika situationer. Softhandläggare Margaretha Nilsson gjorde emellertid fel när hon själv skrev under G.M:s skrivelse till ansvarsnämnden och lät G.M. använda socialtjänstens papper. Skrivelsen till ansvarsnämnden var G.M:s privata angelägenhet.

T f socialchefen Caroline Niring försökte förklara misstaget i sitt svar på L:s skrivelse till socialchefen och beklaga det som hade hänt. På grund av ett olyckligt misstag skickades inte Caroline Nirings svar till L., vilket är djupt beklagligt.

L. har yttrat sig över remissvaret.

JO Lavin anförde i beslut den 29 mars 1996 följande.

Den huvudsakliga frågan för JO att ta ställning till i ärendet är utformningen av anmälan till HSAN. Anmälan har skrivits på socialtjänstens förtryckta brevpapper. På handlingen finns således såväl distriktets namn som dess adress m.m. Vidare har handläggaren Margaretha Nilsson undertecknat skrivelsen tillsammans med G.M. Skrivelsen till HSAN ger därmed ett intryck av att socialtjänsten skulle biträda anmälan. Distriktsnämnden har dock i sitt yttrande framhållit att anmälan var G.M:s privata angelägenhet och har vidare tillstått att handläggaren gjorde fel då hon lät G.M. använda socialtjänstens brevpapper och då hon själv undertecknade skrivelsen. Jag finner det självfallet högst otillfredsställande att skrivelsen fått den ifrågavarande utformningen. Distriktsnämnden är också införstådd med skrivelsens betänkliga utformning och det inträffade synes få tillskrivas olyckliga omständigheter. Jag finner därför inte skäl att fortsätta utredningen i denna del.

I sammanhanget vill jag dock erinra om att socialnämnden bär ansvaret för att s.k. softhandläggare har erforderlig kompetens och att dessa handläggare erhåller handledning och stöd i den utsträckning som behövs för att de skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter på rätt sätt.

Vad angår L:s brev med viss förfrågan till socialchefen vill jag anföra följande. I 4 § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet. I lagrummet stadgas bl.a. att frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. L. har inte fått något svar på sitt brev. Av utredningen framgår dock att ett svar författades den 28 juli 1995. Enligt distriktsnämnden kom svaret inte att skickas till L. och nämnden har djupt beklagat att så inte har skett. Annat är inte visat än att nämnden är väl medveten om den skyldighet som i nu aktuellt avseende följer av förvaltningslagen. Jag anser mig i och med dessa konstateranden kunna lämna denna sak.

Handläggningen av ett biståndsärende; fråga om en socialförvaltnings val av adress vid användande av s.k. förenklad delgivning

(Dnr 320-1996)

I en skrivelse till JO klagade K.F. på socialdistrikt 13 i Stockholms kommun. Hon anförde därvid bl.a. att ett av förvaltningen meddelat avslagsbeslut expedierats till hennes bostadsadress i stället för till hennes vistelseadress, vilken var känd för handläggaren. Enligt K.F:s uppfattning har detta gjorts avsiktligt för att hon inte skulle ha möjlighet att rättidigt överklaga beslutet.

Sociala distriktsnämnden nr 13 i Stockholms kommun anförde efter remiss bl.a. följande.

 Den aktuella ansökan om socialbidrag inkom till socialdistriktet 951229. Socialsekreteraren har fattat beslut i ärendet samma dag. Enligt gällande rutin har hon därefter lämnat beslutet till socialkontorets expedition som ombesörjer delgivningen till de sökande. Då K.F:s hemadress var angiven på den aktuella ansökan har delgivningen skickats till den adressen 960103. 960109 inkom överklagan gällande beslutet från K.F. Denna behandlades av socialsekreteraren 960111 och skickades till länsrätten 960112.

Socialdistriktet beklagar att beslutet vid delgivningen har skickats till K.F:s hemadress. Ärendet har dock, trots det inträffade, handlagts skyndsamt och överlämnats till länsrätten för prövning. I händelse av att K.F:s överklagan skulle ha kommit in för sent, skulle socialdistriktet självklart inte ha fattat beslut om att avvisa denna, utan med hänsyn till det inträffade skulle överklagan ha behandlats och överlämnats till länsrätten.

JO Lavin anförde i beslut den 26 april 1996 bl.a. följande.

En sökande, klagande eller annan part skall enligt 21 § första stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Undantag görs för det fall att en underrättelse är uppenbart obehövlig. Av tredje stycket framgår att myndigheten bestämmer om underrättelse skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

 Av utredningen i ärendet framgår att socialförvaltningens företrädare vid expeditionen av beslutet använt s.k. förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen (1970:428). I denna paragraf föreskrivs i första stycket att om det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna ordinär delgivning med den som är part eller som har liknande ställning i ett mål eller ärende får ske genom att myndigheten sänder handlingen per post till den sökta under hans senast kända adress och minst en dag senare skickar ett meddelande om att handlingen har sänts (förenklad delgivning). Den förenklade delgivningens rättsliga konstruktion gör det särskilt viktigt att expeditioner sänds till rätta och aktuella adresser. K.F. har i sin ansökan om socialbidrag angivit dels en bostadsadress, dels en tillfällig vistelseadress. I ett sådant fall skall en myndighet naturligtvis välja att sända expeditionen till den adress, där den enskilde enligt egen uppgift faktiskt vistas och således kan antagas komma att personligen nås av försändelsen.

För den tjänsteman som handlade K.F:s ansökan om socialbidrag var det väl känt att K.F. befann sig i häktet i avvaktan på förhandling i hovrätt. Det har därför ålegat tjänstemannen att tillse att expeditionen sändes till den av K.F. uppgivna tillfälliga adressen. Med beaktande av vad nämnden anförde i sitt yttrande och då K.F. ändå överklagat beslutet inom rätt tid finner jag inte anledning att gå vidare i saken.

Fråga om skyldighet för socialnämnden att kommunicera ett s.k. snabbyttrande enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken

(Dnr 4414-1995)

I en anmälan till JO klagade C.B. på socialförvaltningen i Linköpings kommun, varvid han bl.a. anförde att förvaltningen inte kommunicerat ett s.k. snabbyttrande enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken (FB) med honom innan förvaltningen sände yttrandet till tingsrätten. I yttrandet redovisades parternas förekomst i rikspolisregistret.

Upplýsningar inhämtades från socialförvaltningen som i ett remissvar anförde följande.

Den 27 oktober 1995 inkom till Familjerätten en begäran om snabbyttrande. Yttrandet skulle vara tingsrätten tillhanda senast den 9 november 1995. Enhetschefen Matz Bohlin avgav den 9 november 1995 ett kort yttrande som endast innehöll redovisning av polisregisterutdrag gällande parterna. Kopior av tidigare handlingar i ärendet för tiden den 15 maj–24 oktober 1995 bifogades.

Enligt Matz Bohlin har kommunikering inte skett med någon av parterna innan snabbyttrandet lämnades. Dels var remisstiden mycket kort, dels var parterna informerade genom tingsrätten att snabbyttrande hade begärts. Matz Bohlin menar också att han inte tillfört några uppgifter eller bifogat handlingar till yttrandet som inte varit kända för parterna.

Matz Bohlin ansåg att det var väl motiverat att begära polisregisterutdrag, eftersom han hade kännedom om att misshälligheter kunde ha förekommit vid ett umgängestillfälle sommaren 1995.

Muntlig information ges från Familjerätten till parter i en vårdnads- eller umgängesutredning om att utdrag från polisregister kommer att begäras in. Parterna lämnar ej något skriftligt medgivande.

JO Lavin anförde i beslut den 4 april 1996 följande.

Enligt 6 kap. 19 § FB skall rätten se till att frågor om vårdnad och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan domstolen avgör ett mål eller ärende om vårdnad eller umgänge skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplýsningar. Om det behövs ytterligare utredning får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa sådan. Domstolen får, för tiden till dess att frågan har avgjorts genom dom eller beslut som har vunnit laga kraft, besluta om vårdnad eller umgänge. I ett sådant fall kan rätten enligt 6 kap. 20 § andra stycket FB inhämta upplýsningar från socialnämnden i frågan, ett s.k. snabbyttrande.

JO har i ett tidigare ärende (JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 363 f.) uttalat att en vårdnads- eller umgängesutredning bör kommuniceras med parterna innan den inges till domstolen och detta alldeles oavsett om utredningen innehåller ett ställningstagande i sakfrågan. Vad gäller snabbyttranden enligt 6 kap. 20 § andra stycket FB har JO i ett annat ärende (JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 309 ff.) gett till känna den åsikten att kommunikation som regel bör ske när ställningstaganden i sak ingår i utredningen. Snabbyttrandena är dock i allmänhet mindre ingående än ordinära vårdnads- eller umgängesutredningar och brukar inte heller ha karaktären av klara ställningstaganden. Frågan om kommunikation bör ske även då yttrandet är av sistnämnda karaktär får enligt JO bedömas från fall till fall.

Som exempel på fall, där nämnden särskilt bör överväga om kommunikation skall ske, kan nämnas att snabbyttrandet innehåller grannars, daghems personals eller annan utomståendes redogörelser för händelser eller

iakttagelser, vari ingår personliga omdömen. Däremot bör kommunikation normalt kunna underlåtas om yttrandet exempelvis endast återger för parterna redan kända uppgifter som hämtats från myndigheters register eller andra handlingar.

I ärenden rörande vårdnad om eller umgänge med barn kan socialnämnden enligt 21 § polisregisterkungörelsen inhämta utdrag ur Rikspolisstyrelsens polisregister. JO har i ett avgörande den 11 februari 1983 (JO:s dnr 2638-1982) anfört 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 bör inhämtas om det framkommit något som anger att upplysningarna skulle kunna vara till gagn för utredningen. Om det finns skäl att begära utdrag ur polisregister rörande båda eller någon av föräldrarna bör dessa underrättas om att så sker (se Socialstyrelsens allmänna råd 1985:2, Vårdnad och umgänge, s. 101).

Enligt remissvaret har det funnits anledning att inhämta utdrag ur polisregistret. Jag finner inte skäl att ingå i närmare prövning av denna ståndpunkt. Jag förutsätter dock att nämnden har följt sina i remissvaret angivna rutiner att informera föräldrarna om att begäran om polisregisterutdrag skulle komma att göras.

I det aktuella fallet innehåller snabbyttrandet inte något ställningstagande i sakfrågan. På grund härav samt med hänsyn till uppgifternas karaktär i övrigt, anser jag inte att det varit nödvändigt för nämnden att kommunicera snabbyttrandet innan detta ingavs till tingsrätten.

Handläggningen av ett överklagande när det överklagade beslutet förkommit hos socialförvaltningen

(Dnr 2359-1995)

Y.J. klagade till JO på hur Vårby kommunalnämnd i Huddinge kommun handlagt ett överklagande av två biståndsbeslut. Y.J. anförde bl.a. följande. Hon skickade till sociala enheten en överklagandeskrift, som var ställd till Länsrätten i Stockholms län. En socialsekreterare på enheten informerade hennes man P.J. om att de överklagade besluten "kommit bort" på myndigheten och att Y.J:s överklagande inte kunde prövas förrän de hade återfunnits.

I ett yttrande över anmälan anförde kommunalnämnden bl.a. följande.

950315 ansökte Y.J. om kompletterande socialbidrag för mars månad samt hyra för mars månad.

Socialsekreteraren avslog ansökan angående hyran och beslöt om bidrag till matpengar fram till det att bidragsförskott skulle utbetalas. Beslutet lämnades med Y.J:s kännedom i receptionen, i original för att undertecknas av Y.J., hon vägrade dock underteckna detta eftersom hon ansåg att beslutet var felaktigt.

950410 ansökte Y.J. om bistånd till uppehälle och hyra för juni -94– januari -95, hyra för april -95 samt bistånd till vatten och renhållningskostnader, tandvård och bistånd till kläder.

Vid besöket på socialenheten 940410 meddelade socialsekreteraren avslag på framställan och lämnade skriftligt avslagsbeslut. Socialsekreteraren lämnade samtidigt det tidigare avslagsbeslutet från 950315. Besluten undertecknades och mottogs av Y.J. När Y.J. lämnat kontoret upptäckte socialsekreteraren att hon av misstag lämnat ifrån sig avslagsbeslutet i original.

Handläggningsrutinen är att undertecknat original förvaras i personakt och kopia lämnas till den sökande.

Socialsekreteraren upptäckte omedelbart sitt misstag och kontaktade samma dag Y.J. samt förklarade att hon behövde få tillbaka originalhandling för att istället expediera en kopia av beslutet.

950531 påminde socialsekreteraren ånyo om att få tillbaka originalhandlingarna. I meddelandet till Y.J:s man P.J. förklarade hon att det var viktigt att originalen återlämnades eftersom de skulle sändas till Länsrätten i samband med att Y.J. överklagat socialenhetens beslut om avslag på biståndsframställan av 950315 och 950410.

Ärendet har 950707 sänts till Länsrätten för prövning, med kopior som tagits på avslagsbesluten som sänts till socialenheten i samband med denna begäran från JO.

Socialenheten har inte vägrat att överlämna några handlingar. Överklagade beslut har ej heller förkommit på socialenheten. Däremot har ett misstag begåtts i form av att originalhandlingar lämnats den sökande och att kopia på dessa handlingar ej tagits. Handläggande tjänsteman har vid upprepade tillfällen sökt rätta till detta misstag, men ej lyckats eftersom Y.J. och P.J. inte responderat på försöken att få dem att återlämna originalen i utbyte mot kopior på fattade beslut.

Y.J. bereddes tillfälle kommentera remissyttrandet men avhördes inte.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 30 augusti 1995 bl.a. följande.

Nämndens beslut i en biståndsfråga får enligt 73 § socialtjänstlagen (1980:620) överklagas hos länsrätten. Av 23 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att en klagoskrift skall ges in till den myndighet som fattat beslutet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Myndigheten prövar därefter om överklagandet har inkommit i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent skall myndigheten enligt 24 § FL i regel avvisa den. Om skrivelsen inte avvisas skall myndigheten i enlighet med 25 § FL överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till, i detta fall, länsrätten. Någon annan grund för att underlåta att sända handlingen till länsrätten föreligger således inte (jfr JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 365). Av 27 § FL framgår dock att myndigheten har en möjlighet att ompröva beslutet om det är uppenbart oriktigt. En förutsättning härför är dock att detta kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

I detta fall fanns i och för sig inte någon dokumentation rörande de överklagade besluten. Som framgår av den lämnade redovisningen har dock nämnden vid ett överklagande endast att bedöma om talan mot ett meddelat beslut har förts inom rätt tid. I Y.J:s fall var det klart att de två överklagade

besluten hade fattats. Nämnden synes inte ha ansett att talan mot besluten hade förts för sent. Någon invändning kan inte resas mot att handläggaren försökte få tillbaka originalbesluten från Y.J. När detta inte lyckades borde förvaltningen dock ha sänt klagoskriften jämte förvaltningens andra handlingar till länsrätten. Det har därvid ankommit på länsrätten att avgöra hur det målet skulle handläggas.

1996/97:JO1

Fråga om patients rätt att fritt disponera egna medel på patientkonto

(Dnr 723-1995)

I en anmälan till JO anförde P.H. att han av kuratorn på Karsuddens sjukhus nekades förfoga över pengar han hade insatta på sjukhusets patientkonto.

Efter utredning uttalade *JO Norell Söderblom* i beslut den 18 december 1995 följande.

Den som är intagen för rättspsykiatrisk vård är inte på grund härav betagen sin rätt att själv förfoga över sina tillgångar. För den som är myndig men som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållanden behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person och som är ur stånd att vårda sig eller sin egendom kan enligt bestämmelserna i 11 kap. 7 § föräldrabalken förvaltare förordnas. I sådant fall har förvaltaren vidsträckt befogenheter att sköta personens ekonomi.

Det har i detta ärende inte gjorts gällande att P.H. inte själv ägde förfoga över sina tillgångar. Inskränkningar i rätten att själv förfoga över sina tillgångar kan emellertid även göras av bl.a. ordningsskäl. I 21 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård jämförd med 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård framgår att patient som är intagen på en rättspsykiatrisk sjukvårdsinrättning utöver narkotika och liknande heller inte får inneha annan egendom som kan skada honom själv eller någon annan eller vara till men för vården eller ordningen på avdelningen. Det kan vara vanskligt att dra för långtgående slutsatser av lagrummet. Jämförelse kan emellertid göras med motsvarande regelsystem för den som är intagen inom kriminalvården. Av 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt framgår att rätten för intagen att inneha penningmedel regleras i särskild ordning. Skälen att inskränka rätten att inneha pengar är bl.a. att förhindra narkotikaaffärer och spel om pengar mellan de intagna. Frånvaron av uttrycklig reglering vad gäller den psykiatriska tvångslagstiftningen kan visserligen tolkas så att lagstiftaren, som inte berört saken i förarbetena, ej avsett att inskränka patienternas rätt att fritt förfoga över penningmedel på sjukhuset. Å andra sidan är det ovedersägligt att de skäl som föranlett lagstiftningen på kriminalvårdssidan med samma kraft gör sig gällande även inom den rättspsykiatriska vården.

Det får anses uppenbart att 27 000 kr i kontanter bland patienterna kan menligt påverka både vården och ordningen på vårdinrättningen. Mot den bakgrunden framstår det rimligt att tolka begreppet annan egendom så att det även innefattar pengar. Jag anser därför inte att det kan riktas någon kritik mot kuratorn för att hon nekade P.H. att få ut summan kontant utan i stället försökte få P.H. att föra över pengarna till ett bankkonto. Däremot borde hon omedelbart ha kontaktat chefsöverläkaren i saken. Då P.H. redan några dagar senare fick merparten av beloppet överfört i enlighet med sina önskemål och

då HSAN prövat handläggningen, föranleder inte anmälan något vidare uttalande eller annan åtgärd från min sida än att jag för kännedom överlämnar en kopia av beslutet till den parlamentariska kommitté regeringen tillsatt för att utvärdera den psykiatriska tvångslagstiftningen.

Fråga huruvida vissa åtgärder som vidtagits av sjukvårdspersonal utgjort otillåten telefonavlyssning samt censurering av en patients post

(Dnr 1090-1995)

Anmälan

I ett brev till JO gjorde S.W. gällande att personalen på Sätters sjukhus dels censurerade viss post som hon adresserade till en person som hon av åklagaren hade ålagts förbud att ta kontakt med, dels avlyssnade de telefonsamtal hon ringde. Hon anförde att avlyssnandet av telefonsamtalen hängde samman med att man ville kontrollera att hon inte ringde till den person hon inte fick kontakta.

Utredning

Anmälan remitterades till styrelsen för sjukhusgruppen i Dalarna för utredning och yttrande. I remissvar anfördes följande.

Rubr pat har vårdats på Sätters sjukhus vid sex tillfällen sedan 91 06 11. Senast intagen 93 05 15 för vård enl LRV.

Det rör sig om en 44-årig kvinna född i Tyskland och uppvuxen i första hand i Sverige. Har haft missbruksproblem och allvarliga psykiska problem sedan fostermodern dog, då pat var 14 år gammal. I slutet av 60-talet intagen vid flera tillfällen på barn- och ungdomspsyk klin i Örebro. Under vuxen ålder mesta tiden vårdad antingen frivilligt eller under tvång, bl a på psyk klin i Örebro, Mellringeklinikerna, Furunäsets sjukhus i Piteå, Karsuddens sjukhus i Katrineholm och som ovan beskrivits Sätters sjukhus.

Under tidiga år drabbades pat av depressioner. Under senare år har pat utvecklats en paranoid psykos. Vid rättspsykiatrisk undersökning juli 1992 blev hon bedömd ha en paranoid schizofreni.

Pats paranoidea symtom har framför allt riktats mot en person, avdelningsföreståndare i Örebro, målsäganden. Har vid två skilda tillfällen under natten mot 92 06 14 utanför målsägandens bostad i Örebro hotat denna till livet genom att medföra en yxa, uttalat att hon skulle göra slut på målsäganden med sitt vapen (yxan) resp senare förklara att "nu är det kört" och "jag kommer tillbaka".

Pats sjukdomstillstånd har varit ganska behandlingsresistent. Behandling med neuroleptika har inte kunnat ta bort pats symtom. Det finns ett ganska uttalat paranoid system, då pat upplever att hon styrs av andar och spioner som är utsända av målsäganden. Har ofta förgiftningsidéer om att personal skall döda henne, eftersom vi är styrda av målsäganden.

Har i flera brev hotat målsäganden. Sett det som en utväg att hjälpa målsäganden genom att döda henne, så hon kan uppgå i sin gudomliga

gestalt. Kan inte se att hon på något vis skadar målsäganden genom att ta livet av henne, utan målsäganden kommer att byta gestalt. Har varit mycket klar och precis i samtalen, men det är inte gott att rubba pats vanföreställningar.

Åklagarmyndigheten har beslutat om fortsatt besöksförbud för pat. Senast förlängt i perioden 94 08 03–95 08 02. Besöksförbudet innebär förbud mot att besöka eller på annat sätt ta kontakt med eller följa efter målsäganden. Enl åklagarmyndigheten är det risk för att pat kommer att begå brott, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera målsäganden.

Överläkare Göran Fransson beslutar 93 10 14, efter att pat hade brutit mot besöksförbudet, att försända försändelser till målsäganden skulle stoppas. Undertecknad¹ tillträdde som chefsöverläkare vid Rättspsykiatriska regionvårdsenheten på Sätters sjukhus 94 05 01. Beslutade att ovanstående arrangemang skulle fortgå.

95 02 22 berättade pat för personal att hon hade tagit reda på målsägandens telefonnummer till arbetet. Ville ringa på ojämnt datum för att framföra budskap av liknande karaktär som beskrivits ovan.

Vidare framkommer det något paradoxalt att när telefonhytten vid ett tillfälle lämnades olåst kom pat till personalen och påtalade detta, då hon annars i motsatt fall ville kontakta målsäganden.

Bedömning och övervägande:

De av oss beslutade rutinerna skall ses som ett sätt att skydda både pat och målsäganden. Då pats vårdtid av allt att döma kommer att bli långvarig får man se till att det finns så humana ramar kring pat som möjligt. Det får poängteras att dessa åtgärder ej är beslutade med stöd i LRV utan är ett upp- rättshållande av besöksförbud fattat av åklagarmyndigheten.

Det får vidare poängteras att det förekommer varken brev- eller telefoncensur på kliniken. Pat får fritt ringa beställda telefonsamtal, får fritt sända brev frånsett till målsäganden.

Pats primära reservation är dock "varför har dr Kall undanhållit sanningen att personalen lyssnar på mina samtal under kontorstid?" Jag får här göra ett förtydligande.

Telefonrestriktioner förekommer enbart under kontorstid, d v s målsägandens arbetstid. Pat har fått telefonnumret till målsägandens arbete. Hemtelefonnumret är hemligt. Personal avlyssnar inte samtalen. Vi har självklart inget intresse av innehållet i samtalen. Pat får under icke kontorstid fritt ringa samtal. Under kontorstid kan pat antingen ringa telefonsamtal från expeditionen, då personal är närvarande för att säkerställa att hon ej ringer till målsäganden. Kan vidare ta emot telefonsamtal i telefonhytt. Personal är där närvarande utanför dörren för att även där säkerställa att pat ej kontakter målsäganden för att framföra nya hot. Pat beskriver att hon uppfattar att samtalen avlyssnas. Jag får kraftigt bestrida att så är fallet. Personalen försöker enbart se till att det av åklagarmyndighet beslutade besöksförbudet inte överträds. Att pat å andra sidan kan få uppfattningen att samtal avlyssnas kan jag dock ha en viss förståelse för.

¹ Chefsöverläkare Erik Kall

Av utredningen framgick vidare att det vid tidpunkten för S.W:s anmälan förelåg ett beslut av allmän åklagare om besöksförbud för S.W. omfattande tiden den 3 augusti 1994–den 2 augusti 1995.

I beslut den 30 januari 1996 anförde *JO Lavin* följande.

Rättslig reglering

I regeringsformen (RF) 2 kap. 6 § stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot bl.a. hemlig avlyssning av telefonsamtal. Av RF 2 kap. 12 § följer att de fri- och rättigheter som avses i bl. a. 6 § får begränsas genom lag. Sådana begränsningar har införts i bl.a. lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk tvångsvård (LRV).

Enligt LPT 22 § får försändelser till patienten undersökas för kontroll av att försändelsen inte innehåller egendom som patienten enligt 21 § inte får inneha. Granskningen får dock inte avse det skriftliga innehållet i försändelsen. Motsvarande gäller enligt LRV 8 § första stycket för patienter som vårdas med stöd av den lagen.

Restriktioner med avseende på *försändelser från patienten och på telefonsamtal* finns – såvitt avser den psykiatriska lagstiftningen – endast i LRV 8 § andra och tredje styckena och avser dels patienter som är anhållna, häktade eller intagna i kriminalvårdsanstalt eller som skall förpassas till sådan anstalt, dels patienter som omfattas av restriktioner som beslutats av regeringen i särskilda fall.

Enligt lagen (1988:688) om besöksförbud 1 § får förbud meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (besöksförbud). Av 24 § samma lag framgår att den som bryter mot ett besöksförbud döms för överträdelse av besöksförbud till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall skall dock inte dömas till ansvar.

Bedömning

Det nu aktuella fallet avser en patient som vårdas med stöd av LRV.

När det gäller *användningen av telefon* har två olika frågor aktualiserats, nämligen dels om ett otillåtet avlyssnande av patientens samtal förekommit, dels om det förekommit olagliga inskränkningar med avseende på patientens användande av telefon, i detta fall ett förbud att ringa viss person.

I remissvaret sägs att S.W. kan ringa fritt under annan tid än kontorstid. Under kontorstid gäller den begränsningen att S.W. får ringa ut under medverkan av personal. I remissvaret har detta uttryckts så, att patienten kan ringa från expeditionen där personal finns närvarande och dessutom ta emot telefonsamtal i telefonhytt varvid personal är närvarande utanför dörren "för att även där säkerställa att pat ej kontaktar målsäganden för att framföra nya hot". Även om personalen således under kontorstid förefaller "vara med" för att kunna höra vem S.W. ringer till, utgår jag från att innehållet i samtalen inte avlyssnas. Sammantaget finner jag inte att sjukhusets åtgärder, såsom

dessa beskrivits i yttrandet, innefattat något lagstridigt avlyssnande av patientens telefonsamtal.

När det gäller frågan om förbud för patienten att ringa till viss person skall det först slås fast att sjukhuset i ett fall som det nu aktuella, dvs. där LRV 8 § andra och tredje styckena inte är tillämpliga, inte haft stöd i någon regel i LRV för att meddela ett sådant beslut². Det måste dock även undersökas om förbudet kunnat grundas på annan lagstiftning. Jag får i denna fråga hänvisa till vad som nedan sägs om rättegångsbalkens bestämmelser om envars rätt att ingripa vid brott.

Vidare måste ett sjukhus av ordningsskäl kunna styra tillgången på telefoner. Sålunda kan begränsningar godtas om det är nödvändigt för att säkerställa andra patienters tillgång till en gemensam patienttelefon. Jag kan inte heller se att det finns någon ovillkorlig rätt för patienter att nyttja telefon som är avsedd att användas av sjukhusets personal.

I detta fall har sjukhuset tillhandahållit S.W. telefon, dock under kontorstid på det villkoret att hon inte ringer upp målsäganden, dvs. den person som hon enligt det av åklagaren beslutade besöksförbudet inte får ringa till. Eftersom LRV 8 § andra och tredje styckena inte är tillämpliga i förevarande fall kan det ifrågasättas om de av sjukhuset vidtagna åtgärderna med avseende på S.W:s möjligheter att telefonera är förenliga med LRV. Av en journalanteckning den 22 februari 1995 framgår att en läkare på S.W:s avdelning samma dag beslutade att låsa telefonhytten och att S.W. då endast fick ringa i personalens närvaro. Beslutet föranleddes av att S.W. hade uppgivit att hon tagit reda på målsägandens telefonnummer till arbetet. Med ledning av remissyttrandet finner jag mig dock kunna utgå från att händelsen den 22 februari 1995 var en engångsföreteelse. Härtill kommer de överväganden som görs nedan angående sjukhusets möjligheter i övrigt att agera i dylika situationer.

Jag utgår sålunda från att S.W. – såsom anförts i sjukhusets yttrande – kan ringa fritt på annan tid än kontorstid och finner vid en samlad bedömning inte att sjukhuset handlat fel med avseende på den nu diskuterade frågan. Jag har då även beaktat den omständigheten att de begränsningar som ändå gällt inte avsett S.W:s möjligheter att telefonledes kontakta utomstående i allmänhet, utan endast den målsägande till vars förmån besöksförbud gällde vid den aktuella tidpunkten.

Beträffande *brevcensur och kvarhållande av brev* anförde departementschefen i proposition 1990/91:58 följande (bil. 1 s. 147).

Jag anser liksom socialberedningen att reglerna om kontroll och kvarhållande av försändelser bör utformas enbart med inriktning på att skydda patienternas hälsa och nå framgång med behandlingen. Eftersom strävan bör vara att ge tvångsvård under så öppna former som möjligt kan nödvändigheten av att behålla nuvarande möjlighet att granska innehållet i försändelser från en patient ifrågasättas. Brevcensur bör, framför allt av hänsyn till patientens integritet, inte vara tillåten i en ny lagstiftning. Jag vill också peka på att frivilligt vårdade patienter, som kan ha lika allvarliga störningar som tvångsvårdade patienter, själva får ta ansvar för innehållet i sina försändelser. En patient som ges tvångsvård bör sålunda enligt min mening få sända försän-

² Jfr även prop. 1990/91:58 bil.1 s. 148

dels utan kontroll. Denna ståndpunkt stämmer överens med vad som förordas i den förut nämnda Europarådsrekommendationen. Om en patient genom att skicka en försändelse begår en brottslig handling, får detta bedömas enligt de regler som gäller beträffande en sådan handling och åtgärder vidtas därefter.

Frågan om brevcensur i ett fall som det föreliggande regleras som tidigare angivits i LRV 8 §. Såsom redan nämnts medger lagrummet att brev från en patient endast omhändertas i vissa särskilt angivna situationer. Någon sådan situation har inte förelegat i det nu aktuella fallet.

Med hänsyn till det ovan anförda har sjukhuset – något som de ansvariga att döma av remissvaret också varit medvetna om – saknat stöd i LRV för åtgärden att omhänderta vissa brev. Emellertid har i detta fall sjukhuset omhändertagit de aktuella breven för att upprätthålla det av åklagaren med stöd av lagen om besöksförbud utfärdade förbudet för S.W. att kontakta målsäganden. Det är tydligen samma skäl som motiverat den av sjukhuset införda, ovan behandlade begränsningen av S.W:s nyttjande av telefon.

Med besöksförbud avses inte bara ett förbud att besöka en viss person utan även att ta kontakt med denna på annat sätt, t.ex. per brev eller telefon. Sjukhusets åtgärd har således fått till följd att vad som skulle kunna vara en brottslig handling förhindrats.

I rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om rätt för envar att ingripa mot den som begått brott samt att därvid ta föremål som påträffas i beslag, se 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § första stycket. Enligt dessa stadganden föreligger dock alltid en skyldighet att skyndsamt överlämna den gripne till närmaste polisman och att anmäla verkställt beslag till undersökningsledaren eller åklagaren. Självfallet kan det inte krävas att den ingripande gör någon fullständig straffrättslig bedömning; det är det yttre skeendet som den ingripande har att bedöma.

Visserligen förhåller det sig så att fängelse kan följa på brottet överträdelse av besöksförbud, se lagen om besöksförbud 24 §, varför ovannämnda stadganden i RB i och för sig kan vara tillämpliga vid dylika överträdelser. Såsom framgått ovan förutsätter dessa stadganden emellertid att brott har begåtts i vart fall i en objektiv bemärkelse. Med hänsyn härtill och då sjukhuspersonalens ingripanden i förevarande fall har gjorts för att *förebygga* brott torde RB:s regler över huvud taget inte vara aktuella här. Någon anmälan till polis eller åklagare har inte heller gjorts.

Härtill kommer den principiella synpunkten att en tillämpning av de nu berörda bestämmelserna i RB i många fall torde framstå som föga realistisk eller i vart fall mindre ändamålsenlig när det gäller arbetet inom den psykiatriska vården. Av tidigare erfarenheter känner jag också till att polisanmälningar från sjukhusens sida mot patienter många gånger uppfattas som stridande mot sjukvårdens primära mål, dvs. en framgångsrik behandling, varför sådana anmälningar inte kommer till stånd.

Jag konstaterar att ansvarig personal vid sjukhuset handlat fel genom att förfara med breven från S.W. på sätt som skett.

Jag anser emellertid att den nuvarande lagstiftningen inom den psykiatriska tvångsvården företer en brist i det avseendet att det i ett fall som det förevarande inte lämnas utrymme för ingripanden som kanske framstår

som fullt motiverade och t.o.m. angelägna och som dessutom under vissa förutsättningar skulle kunna grundas på bestämmelser i RB.

Regeringen har den 9 november 1995 beslutat att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att utvärdera LPT och LRV (S 1995:11). Enligt direktiven (dir. 1995:140) skall kommittén i första hand behandla frågan om det grundläggande syftet med lagstiftningen har nåtts, dvs. om användningen av tvångsvård, tvångsåtgärder och s.k. konvertering har minskat i avsedd utsträckning och om patientens rättssäkerhet har stärkts. Behovet av andra tvångsåtgärder än dem som regleras i LPT och LRV skall också utredas och analyseras. I samband härmed skall kommittén bl.a. analysera de svårigheter som tillgången till telefon kan ge upphov till när det gäller maniska patienter. Kommittén skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 30 december 1997.

Jag sänder en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Med den kritik som innefattas i det ovanstående avslutar jag ärendet.

Handläggningen av ett tillsynsärende. Fråga om Socialstyrelsens skyldighet att utreda och kommunicera ett ärende innan anmälan sker till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN)

(Dnr 2263-1995)

Bakgrund

Den 24 januari 1994 kallades distriktsläkaren A.Ö. till den psykiatriska kliniken vid Arvika sjukhus för att bedöma det psykiska tillståndet hos en vid kliniken inneliggande patient, Ö.B., och för att som utomstående läkare ta ställning till behovet av att bereda Ö.B., vård enligt bestämmelserna i lagen (1991:1129) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). A.Ö. fann att de formella förutsättningarna för att utfärda vårdintyg inte var för handen. Ö.B. lämnade därefter på egen begäran den psykiatriska kliniken. Påföljande dag tog han sitt liv. Den inträffade händelsen anmäldes till Socialstyrelsen. Socialstyrelsen konstaterade efter utredning att A.Ö. underlåtit att undersöka patienten och anmälde honom därför till HSAN med yrkande om disciplinär påföljd. I beslut den 4 april 1995 lämnade HSAN anmälan utan åtgärd. Beslutet har vunnit laga kraft.

Anmälan

I en anmälan till JO riktade A.Ö. kritik mot Socialstyrelsen för att styrelsen utan att utreda saken ordentligt anmält honom till HSAN. A.Ö. anförde vidare klagomål mot Socialstyrelsen för att han inte kallats till ett möte, varför han betagits möjligheten att reda ut oklarheter. Socialstyrelsen skulle, om han fått delta, haft möjligheter att dra andra slutsatser. Slutligen hade A.Ö. inte fått se eller yttra sig över utlåtanden från den psykiatriska kliniken vilka Socialstyrelsen fogat vid sin anmälan till HSAN.

Utredning

1996/97:JO1

Anmälan remitterades till Socialstyrelsen för utredning och yttrande. I remissvar anförde Socialstyrelsen (genom generaldirektören Claes Örtendahl) följande.

A.Ö., som själv initierade ärendet via den medicinske rådgivaren, anser att Socialstyrelsens utredning bedrivits på ett dåligt och felaktigt sätt och att den ej varit opartisk. Kritik riktas mot både den psykiatriska och juridiska bedömningen. Enligt A.Ö. beaktade Socialstyrelsen endast den ena partens möjlighet att lämna muntliga synpunkter. Ärendet överlämnades sedan till HSAN utan att A.Ö. gavs tillfälle inkomma med yttrande. Skälet till detta var att ytterligare utredning inte erfordrades för ett ställningstagande av styrelsen.

Kopia av styrelsens beslut att överlämna ärendet till HSAN tillställdes den medicinske rådgivaren som anmält ärendet och till chefsöverläkaren för primärvården. Av misstag kom beslutet inte att tillställas A.Ö.

Under utredning av ett ärende i Socialstyrelsen intar den eller de yrkesutövare som utredningen avser ställning som part. Handläggningen skall därmed ses som myndighetsutövning mot den enskilde yrkesutövaren. Detta innebär att Socialstyrelsen skall iaktta bestämmelserna i förvaltningslagen om rätt för den enskilde att ta del av materialet (16 § FL) och att styrelsen innan ärendet avgörs i princip har skyldighet att kommunicera materialet med den enskilde (17 § FL).

Enligt ett av JO den 14 december 1995 avgjort ärende råder Socialstyrelsen inte själv över saken när ett ärende anmäls till HSAN, utan ärendet avgörs slutligen av HSAN. Socialstyrelsen och berörd yrkesutövare intar där ställning av part. Detta innebär att styrelsen där får möjlighet att styrka sin talan och den berörda att bemöta anmälan. Någon kommuniceringsskyldighet föreligger således enligt JO:s mening inte för Socialstyrelsen i anmälningsärenden till HSAN.

Socialstyrelsen bör dock alltid underrätta den till HSAN anmälda yrkesutövaren om styrelsens ställningstagande.

Frågorna om enskild yrkesutövares ställning som part och i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig vid handläggningen i Socialstyrelsen har tidigare tagits upp internt inom styrelsen. Dessa frågor kommer även att tas upp i det pågående arbetet inom styrelsen med utformningen av enhetlig praxis.

Socialstyrelsen tar i detta sammanhang inte upp frågan huruvida A.Ö. inlett eller möjligen borde eller inte kunnat inleda utredning för vårdintyg beträffande den aktuella patienten. Den frågan kan anses slutligt avgjord genom HSAN:s beslut.

I ett av Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Örebro i anledning av JO:s remiss upprättat yttrande till T-staben vid Socialstyrelsen, anförde direktören Björn Forsberg följande.

A.Ö.s klagomål avser huvudsakligen Örebroenhetens handläggning av ett anmälningsärende, vilket av enheten överlämnats till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd med yrkande om disciplinpåföljd för A.Ö. Han anser att enhetens utredning skett på ett dåligt och felaktigt sätt och att den ej bedrivits opartiskt. Han riktar även kritik mot den psykiatriska och juridiska bedömning som enhetens tjänstemän gjorde i ärendet.

Vi finner inte skäl att närmare yttra oss i sakfrågan då ansvarsnämnden redan prövat denna och beslutet i ärendet vunnit laga kraft.

Örebroenhetens handläggning av ärendet har, mot bakgrund av tidigare framförd kritik från A.Ö., delvis kommenterats i styrelsens yttrande till ansvarsnämnden av den 10 oktober 1994 enligt följande.

"A.Ö. hade, genom sin skrivelse av den 24 januari 1994 till medicinske rådgivaren Ib Kruse, själv initierat ärendet. Han hade därvid noga redogjort för sina åtgärder och bedömningar. Skrivelsen överlämnades till styrelsen, som senare även inhämtade kompletterande uppgifter från A.Ö. Vidare underrättades A.Ö. i god tid om styrelsens planerade besök och syftet med detta. Att han då inte fann anledning att delta eller ens framställa förfrågan om ev deltagande förefaller, bl a mot bakgrund av hans initiala intresse i saken, egendomligt. Inte heller efter styrelsens besök har A.Ö. framställt några förfrågningar i ärendet. Styrelsen har inte funnit någon anledning att åter inhämta uppgifter från honom då han redan utförligt redogjort för sina åtgärder och ställningstaganden. Den kommunikationsskyldighet som nu föreligger i det anhängiggjorda ansvarsärendet har fullgjorts genom att A.Ö., genom ansvarsnämndens försorg, delgivit styrelsens anmälan och övriga handlingar i ärendet."

I klagomålen till JO uppehåller sig A.Ö. till stor del vid omständigheterna kring det besök som styrelsen genomförde den 19 maj 1994 vid den psykiatriska basenheten i Arvika. Han är bl a kritisk mot att han ej formellt kallades till detta möte och att övriga i ärendet berörda psykiatriker därvid gavs tillfälle att "påverka utredningen". Utöver vad styrelsen tidigare anfört bör härvid betonas att det primära syftet med styrelsens besök var att, tillsammans med företrädare för psykiatri och primärvård, diskutera lämpliga åtgärder för att förebygga liknande händelser som den i ärendet aktuella. Styrelsens initiativ i denna fråga resulterade också dels i att nya riktlinjer utarbetades dels att informationsinsatser genomfördes. Vad som diskuterades vid styrelsens besök har således inte haft någon relevans – och ej heller åberopats av styrelsen – i det senare anhängiggjorda ansvarsärendet. Socialstyrelsens bedömning i det anmälda ärendet grundades på vad som framkommit i de skriftliga yttrandena från berörd personal, inklusive A.Ö.

Det är riktigt att de yttranden som inhämtades från personal vid den psykiatriska enheten inte kommunicerades med A.Ö. Å andra sidan har inte heller de från A.Ö. inhämtade upplysningarna kommunicerats med den psykiatriska personalen. Skälet till detta var att styrelsen bedömde att vad som inträffat och vad som var den principiella frågeställningen blivit klarlagt genom den skriftliga utredningen och att ytterligare utredning inte erfordrades för styrelsens ställningstagande. Mot bakgrund av att anmälningar till ansvarsnämnden under alla förhållanden kommuniceras genom nämndens försorg bedömde styrelsen dessutom ytterligare kommunikation som onödig. Styrelsen beklagar dock att A.Ö. inte blev informerad om styrelsens beslut innan det formellt delgavs honom via ansvarsnämnden. Den som blir föremål för en anmälan till ansvarsnämnden har givetvis ett berättigat intresse av att få information om detta så snart som möjligt, i vart fall innan informationen når massmedia och allmänheten. Kopia av styrelsens beslut brukar regelmässigt tillställas den som anmält ett ärende till styrelsen, vilket också skedde i detta fall, men genom ett förbiseende tillställdes inte A.Ö. själv någon kopia av beslutet.

Socialstyrelsen tillbakavisar i övrigt A.Ö.s påståenden om att styrelsens utredning skett på ett dåligt och felaktigt sätt och att den ej bedrivits opartiskt.

A.Ö. kommenterade remissvaret.

Socialstyrelsen har per telefon upplyst om att det inte fördes några skriftliga anteckningar vid mötet den 19 maj 1994 på den psykiatriska basenheten i Arvika och att Socialstyrelsen överlämnade allt skriftligt material i ärendet till HSAN.

Bedömning

JO Lavin anförde i sitt beslut den 2 april 1996 följande.

A.Ö. har i sin anmälan hit hävdad att Socialstyrelsen anmält honom till HSAN utan tillräcklig grund och att detta berott på att styrelsen vid sin utredning inte låtit honom komma till tals och lägga vissa oklarheter till rätta.

Anmälan till HSAN

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem.

JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en domstol eller en annan myndighet har fattat. Inte heller brukar JO ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. JO tar upp en sådan fråga till utredning bara när ett beslut direkt strider mot en lag eller en annan författning eller när beslutet annars framstår som uppenbart felaktigt.

Socialstyrelsens beslut att anmäla saken till HSAN har föregåtts av sådana bedömningar vilkas riktighet JO inte uttalar sig om. Den omständigheten att HSAN sedan lämnade anmälan utan åtgärd medför inte omedelbart att anmälan skulle ha varit ogrundad. Det rör sig här om värderingsfrågor i vilka det finns utrymme för olika uppfattningar utan att man för den sakens skull kan säga att någondera är direkt felaktig. Jag har för egen del inte funnit anledning att anta att fel eller försummelse förekommit från Socialstyrelsens sida när beslut fattades om att anmäla saken för disciplinär prövning hos HSAN.

Handläggningen av Socialstyrelsens utredning

A.Ö. har framhållit att Socialstyrelsen vid sin utredning inte kallat honom till ett möte med bl.a. personalen vid den psykiatriska kliniken. Vid detta möte hade läkarna på kliniken möjlighet att lämna uppgifter som han aldrig fick tillfälle att bemöta. Socialstyrelsens slutsatser hade därigenom blivit felaktiga. A.Ö. har vidare i sina kommentarer till Socialstyrelsens remissvar gjort gällande att styrelsens slutsatser om honom inte rimmar med andan i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF).

Enligt 1 kap. 9 § RF åligger det domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen att i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Socialstyrelsen har tillbakavisat A.Ö:s påståenden om att utredningen inte bedrivits opartiskt eller att den i övrigt skulle vara behäftad med brister och

har beträffande mötet på kliniken framhållit att vad som därvid framkommit inte återopats i anmälan till HSAN.

Det ankommer på en myndighet att själv avgöra när en utredning har tillräcklig omfattning för att möjliggöra en objektiv prövning av ett ärende. Vad som framkommit i ärendet hos JO ger inte underlag för antagande att Socialstyrelsen inte fullgjort denna uppgift på ett godtagbart sätt. Någon kritik kan därför inte riktas mot Socialstyrelsen för handläggningen av utredningen.

I 17 § första stycket förvaltningslagen föreskrivs att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning. Socialstyrelsen har utrett det aktuella ärendet för att få tillräckligt underlag för en anmälan till HSAN och för talans utförande där. Med hänsyn till att Socialstyrelsen befattar sig med saken som part föreligger inte någon kommunikeringsskyldighet enligt 17 § förvaltningslagen (se JO:s här bifogade beslut den 31 mars 1989 dnr 2384-1988)¹. Det kan därför inte riktas någon kritik mot Socialstyrelsen för att styrelsen inte beredde A.Ö. tillfälle att bemöta ställningstagandet innan man anmälde saken till HSAN.

Däremot skulle Socialstyrelsen – vilket styrelsen själv också är inne på – ha underrättat A.Ö. om sitt beslut att anmäla saken till HSAN. JO har i sitt ovannämnda beslut också gjort klart att Socialstyrelsen självfallet skall informera motparten om ett dylikt beslut. Det inger mig vissa betänkligheter att JO:s påpekande härom inte avsatt något synbart resultat i Socialstyrelsens rutiner. Socialstyrelsen kan nu inte undgå kritik för sin underlåtenhet att underrätta A.Ö. om sitt beslut.

¹ Här utelämnad. I beslutet konstaterade JO Norell Söderblom bl.a. att Socialstyrelsen självfallet borde ha underrättat läkaren om sitt beslut att anmäla honom till HSAN men då det av allt att döma rört sig om ett förbiseende i ett enstaka ärende lät JO det bero med vad som förevarit i saken.

Fråga om försäkringskassa i visst fall borde ha tagit initiativ till en ansökan om sjukbidrag

(Dnr 2556-1995)

Av en anmälan till JO framgick bl.a. att C.L. var missnöjd med att försäkringskassan i Örebro län underlåtit att initiera en sjukbidragsansökan från honom trots att det funnits anledning därtill.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. I yttrandet anfördes bl.a. följande om de faktiska omständigheterna.

Vad gäller lokalkontorets rutiner för upphörande av sjukbidrag får kontoret en maskinell bevakningslista från Riksförsäkringsverket ca sex månader innan sjukbidraget upphör. Av listan framgår bl.a. att sjukbidraget beviljats t.o.m. viss tidpunkt. När listan kommer tar handläggaren så snart som möjligt kontakt med den försäkrade, som får information om att förmånen upphör samt att han måste inkomma med ny ansökan och nytt läkarutlåtande om han önskar få sin rätt till fortsatt förmån prövad. – C.L. hade sjukbidrag tiden november 1992–oktober 1994. Till grund för beslutet låg ett läkarutlåtande enligt vilket C.L. led av en cykloid psykos. Den 2 september 1994 hade försäkringskassans handläggare telefonkontakt med C.L., som ansåg sig vara i behov av fortsatt pension. Handläggaren sände därför en ansökningsblankett till C.L. samma dag. Den 14 november samma år meddelade C.L. handläggaren att han efter genomgången psykoterapi kände sig bättre och att han inte avsåg att ansöka om fortsatt pension. Den 13 januari 1995 fick handläggaren ett telefonsamtal från en skötare på psykiatriska mottagningen som upplyste att C.L. hade uppburit socialbidrag under den tid han inte hade haft sjukbidrag. Skötarens uppfattning var att C.L. borde ha ansökt om förnyat sjukbidrag. Skötaren nämnde också att C.L. var manodepressiv och att det hör till sjukdomsbilden att man uppfattar sig som frisk. Vidare framkom att ett läkarutlåtande skulle sändas till försäkringskassan. Utlåtandet, upprättat vid psykiatriska mottagningen i Örebro, inkom till kassan den 25 januari. Den 15 februari ringde en handläggare från socialkontoret och frågade om C.L. hade ansökt om pension, vilket besvarades nekande. Den 23 mars 1995 ringde C.L. och var upprörd över att han inte hade beviljats förlängd pension, varvid han upplystes om att det berodde på att någon ansökan inte kommit in. En ny blankett tillställdes honom samma dag. Den 3 april begärde C.L. att få ytterligare en blankett. Den sändes samma dag. Den 18 april inkom C.L:s ansökan om förtidspension och den 19 juni 1995 beslutade socialförsäkringsnämnden om helt sjukbidrag fr.o.m. januari 1995 t.o.m. 1997. C.L. fick telefonbesked härom samma dag.

Härefter anförde kassan – direktören – i fråga om sjukbidraget följande.

Med hänsyn till den försäkrades diagnos anser vi att det förelåg skäl att särskilt bevaka ärendet och för den händelse ansökan inte inkom anser vi också att det fanns skäl att konsultera förtroendeläkaren för bedömning av om den försäkrade kunde antas vara i stånd att ta tillvara sina intressen. En sådan bevakning och konsultation borde ha skett i så pass god tid att ett eventuellt

provisoriskt beslut hade kunnat fattas innan sjukbidraget upphörde. Kassan har tillgång till psykiatrisk specialist inom förtroendeläkarkåren.

1996/97:JO1

Efter samtalet från skötaren på psykiatriska mottagningen i januari 1995 anser vi att kassan får ytterligare en indikation till att ifrågasätta om den försäkrade är i stånd att ta ansvar för sin situation. Vi anser att handläggaren i detta skede borde ha tagit kontakt med den försäkrade.

I samband med att läkarutlåtande inkommer anser vi att handläggaren omgående borde ha konsulterat förtroendeläkaren, kontaktat den försäkrade och övervägt ett provisoriskt beslut.

I sitt den 12 december 1995 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande i fråga om sjukbidraget.

Huvudregeln är att det ankommer på den försäkrade att ansöka om pension, se 16 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Om omständigheterna emellertid tyder på att rätt till förtidspension eller sjukbidrag föreligger bör kassan informera den försäkrade om de regler som gäller och om möjligheten att söka pension, se Riksförsäkringsverkets Allmänna råd 1993:5, s. 30. I 4 § förvaltningslagen (1986:223), om myndigheternas serviceskyldighet, uttalas också att hjälp till enskilda skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Vid telefonsamtalet den 14 november 1994 hade C.L. yttrat att han kände sig bättre och inte avsåg att ansöka om fortsatt sjukbidrag. Med beaktande av vad som var känt om C.L:s sjukdom och mot bakgrund av den information som sedermera kom fram (bl.a. under telefonsamtalet den 13 januari 1995 med skötare på psykiatriska mottagningen) förefaller det emellertid ha funnits goda skäl för kassan att ta förnyad kontakt med C.L. och informera denne om möjligheten att söka om fortsatt sjukbidrag. Med hänsyn till de speciella omständigheterna kan ifrågasättas om inte kassan – såsom försäkringskassan också gett uttryck för i remissvaret – borde ha vidtagit eller övervägt mer långtgående serviceinsatser än normalt, allt i syfte att initiera en ansökan från C.L. Det kan till och med diskuteras om inte försäkringskassan i fall som det förevarande, innan den försäkrades pensionsförmån upphör, bör överväga förlängning av den tid under vilken förmånen skall utgå (jfr 16 kap. 1 § lagen om allmän försäkring).

I den nu diskuterade frågan anser jag sammantaget att försäkringskassan i vart fall senast i samband med att läkarutlåtandet inkom borde ha vidtagit åtgärder för att initiera en ansökan från C.L.

Vad beträffar arten av de åtgärder som sålunda borde ha vidtagits för att initiera en ansökan konstaterar jag bara att de av försäkringskassan i remissvaret angivna åtgärderna – att konsultera förtroendeläkaren och kontakta den försäkrade samt att överväga ett provisoriskt beslut – såvitt jag nu kan bedöma framstår som rimliga.

Försäkringskassa har inte berett försäkrad tillfälle att lämna uppgifter muntligen, trots begäran därom. Även fråga om ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående upphävande av ett omprövningsbeslut

(Dnr 2238-1994, 4010-1994)

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 14 juni 1994 klagade U.F. på Malmöhus läns allmänna försäkringskassas handläggning av ett ärende avseende ansökan från honom om särskilt högriskskydd.

Utredning i anmälningsärendet

Försäkringskassans akt lånades in och granskades. Därvid uppmärksammades bl.a. följande. U.F. hade i en hemställan om omprövning av försäkringskassans grundbeslut den 20 januari 1994, som inkommit till kassan den 3 februari samma år, begärt att hans ärende – om det "lutade" åt ett negativt beslut – skulle omprövas av socialförsäkringsnämnd. Han hade samtidigt begärt att få yttra sig före nämndens prövning. Vidare hade han anfört att han personligen ville närvara inför nämnden när hans ärende togs upp, om det skulle bli ett för honom negativt beslut. Den 6 april 1994 hade försäkringskassans centralkontor (utredningssekreteraren Olle Hjortsberg) omprövat ärendet, varvid beslutet den 20 januari 1994 inte hade ändrats. I omprövningsbeslutet hade upplysningsvis angetts att ärenden om särskilt högriskskydd inte omprövas av socialförsäkringsnämnd.

Ärendet (dnr 2238-1994) remitterades till Malmöhus läns allmänna försäkringskassa för yttrande angående anledningen till att försäkringskassan inte före omprövningsbeslutet den 6 april 1994 hade underrättat den försäkrade om att ärendet inte var sådant att det skulle komma att omprövas av socialförsäkringsnämnd.

Som svar på remissen erhöll JO den 22 september 1994 en skrivelse från försäkringskassans centralkontor, SU-avdelningen (försäkringschefen Iréne Ugo). I skrivelsen angavs bl.a. att försäkringskassan översände ett yttrande från kontorschefen vid lokalkontoret Lomma för JO:s ställningstagande.

Med anledning av att försäkringskassan inte ansågs ha besvarat JO:s remiss på ett tillfredsställande sätt anmodades kassan åter att yttra sig i ärendet. Enligt remissen borde yttrandet även behandla frågan om den försäkrade borde ha beretts tillfälle att yttra sig slutligt innan omprövningsbeslutet fattades.

I yttrande som kom in till JO den 21 oktober 1994 anförde försäkringskassan (Iréne Ugo) bl.a. följande.

U.F. har vid sina kontakter med vårt lokalkontor i Lomma inte lyckats få upplysning om vilka bestämmelser som är tillämpliga vid omprövning av ärenden avseende särskilt högriskskydd enligt sjuklönelagen.

Kassan anser att brister föreligger i lokalkontorets handläggning av U.F.s förfrågningar. Ett av våra verksamhetsmål är att ge de försäkrade en god service, vilket bl.a. innebär att vi lämnar korrekt information och handlägger ärenden riktigt i initialskedet. Kassan har därför gett kompetensutveckling högsta prioritet. En omfattande utbildning av lokalkontorens personal i förvaltningsrätt och sekretesslagstiftning pågår för närvarande. I samband med utbildningarna har en handbok i förvaltningsrätt utarbetats av centralkontoret för att underlätta lokalkontorens handläggning av frågor inom detta område.

U.F. har först då omprövningsbeslutet fattades av centralkontoret underrättats om att särskilt högriskskydd inte omprövas av socialförsäkringsnämnd. Dessutom har centralkontoret ej berett U.F. möjlighet att yttra sig slutligt innan omprövningsbeslutet fattades.

Kassan anser att centralkontoret brustit i sin skyldighet att kontakta U.F. innan omprövningsbeslutet fattades. Undertecknad har därför i beslut den 13 oktober 1994 – – hävt omprövningsbeslutet av den 6 april 1994. U.F. har därmed beretts möjlighet att inför nytt omprövningsbeslut framföra det ytterligare material, som han omnämner i sin anmälan till JO. Anledningen till centralkontorets bristande handläggning av U.F.s begäran om omprövning och bristfälliga yttrande till JO kan ej hänföras till bristande kompetens utan till den mänskliga faktorn, bl.a. tillfällig onormal hög arbetsbelastning.

Till försäkringskassans yttrande fogades bl.a. en kopia av beslutet den 13 oktober 1994, fattat av Irène Ugo. Beslutet har i huvudsak följande lydelse.

Ändring av beslut

Malmöhuskassans centralkontor omprövade den 6 april 1994 ett beslut om särskilt högriskskydd fattat den 20 januari 1994 av lokalkontoret i Lomma.

I din begäran om omprövning framförde du önskemål om att vid ett negativt beslut få delta vid muntlig överläggning inför socialförsäkringsnämnden.

I den mån omprövning av ärenden rörande särskilt högriskskydd kan anses falla in under de lagrum som anges i lagen om allmän försäkring (AFL) 20 kap. 10 § som socialförsäkringsnämndens arbetsuppgifter, skall de handläggas där. Exempel på detta är föreläggande om läkarintyg enligt § 10 i sjuklönelagen (SjLL), som hänför sig till AFL 3 kap. 7 §. I här föreliggande ärende, beslut enligt § 13 i SjLL, finns ingen koppling till socialförsäkringsnämnden (se AFL 18 kap. 21 § och 20 kap. 10 §) varför omprövningsbeslutet fattades av tjänsteman på centralkontoret. Av denna anledning togs information in om detta i omprövningsbeslutet av den 6 april 1994.

Du har med hänvisning till bestämmelserna i 14 § förvaltningslagen om muntlig handläggning vänt dig till JO och klagat på att du inte fått tillfälle att muntligt framföra "ytterligare material som styrker min sak".

Malmöhus läns allmänna försäkringskassa har funnit att omprövningsbeslutet ej tillkommit i laga ordning varför vi har beslutat att häva det. Inför nytt omprövningsbeslut skall du ta kontakt med undertecknad försäkringschef – – för att framföra ditt ytterligare material.

U.F. kommenterade remissvaret. Han anförde därvid att han fått tillfälle att komplettera sina yrkanden hos försäkringskassan, som han önskat. Han anförde vidare att han även i övrigt blivit korrekt bemött och att han därför ville återkalla sin anmälan.

JO Pennlöv fann emellertid inte anledning att avskryva U.F.s ärende från vidare handläggning. 1996/97:JO1

Initiativärendet

Med anledning av vad som framkommit i ärendet beslutade JO Pennlöv att i ett på eget initiativ upptaget ärende (dnr 4010-1994) anmoda försäkringskassan att yttra sig över den lagliga grunden för beslutet den 13 oktober 1994 att häva omprövningsbeslutet av den 6 april samma år.

Försäkringskassan (Irène Ugo) anförde i yttrande bl.a. följande.

U.F. har till JO framfört klagomål mot Malmöhuskassan att han inte muntligen fått framföra ytterligare material före det att kassan tog ställning till hans begäran om omprövning.

Malmöhuskassan anser inte att beslutet av den 6 april 1994, på grund av att F. inte muntligen fått framföra ytterligare material, innehåller sådan kvalificerad materiell felaktighet, som föranleder ändring jämlikt 20 kap. 10 a § AFL. Däremot menar vi att vi formellt sett har underlåtit att ge F. möjlighet att tillföra ärendet sitt ytterligare material. För att återställa möjligheten för F. att få sitt ärende prövat enligt 20 kap. 10 § AFL har kassan med stöd av grunderna till § 27 FL – – – utnyttjat möjligheten att utanför paragrafens ram häva sitt beslut. Därigenom bidrar kassan till att förvaltningsförfarandet blir enklare, snabbare och billigare utan att säkerheten och den enskildes rätt att få sina synpunkter beaktade eftersätts.

Bedömning

I sitt den 25 september 1995 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälningsärendet – lämnande av muntliga uppgifter

U.F:s begäran att personligen få närvara inför socialförsäkringsnämnden är att anse som en begäran att i ärendet få lämna uppgifter muntligt. Eftersom ärenden av det aktuella slaget inte prövas av socialförsäkringsnämnd, borde försäkringskassan i stället ha berett U.F. tillfälle att lämna sina uppgifter muntligen till en tjänsteman vid kassan. Genom sitt förfarings sätt betog försäkringskassan U.F. möjligheten att före ärendets avgörande slutföra sin talan. Jag ser allvarligt på det inträffade. Det är nämligen en grundläggande princip att en part innan ett ärende avgörs skall ha beretts tillfälle att lägga fram sina synpunkter i saken. Jag förutsätter att försäkringskassan på lämpligt sätt vidtar åtgärder för att förhindra ett upprepande.

Initiativärendet – upphävande av ett omprövningsbeslut

Regleringen i 27 § förvaltningslagen (1986:223), FL, innebär följande. Finns en myndighet 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 även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition). Skyldigheten gäller inte om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

Att myndigheten skall ändra beslutet innebär att – om förutsättningarna för omprövning enligt 27 § FL är uppfyllda och inget av de angivna undantagen är tillämpligt – den skall meddela ett nytt beslut som helt eller delvis återkallar eller ändrar det tidigare beslutet (Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl. 1991, s. 344). Omprövningskyldigheten gäller oberoende av begäran och i princip oavsett om beslutet överklagas eller inte. Den avser även beslut som har vunnit laga kraft (a.a. s. 335). 27 § FL föreskriver som minimikrav att omprövning skall ske, om de i paragrafen angivna förutsättningarna är uppfyllda. Frågor om omprövning i andra fall får lösas i praxis eller genom specialbestämmelser (a.a. s. 340).

3 § FL föreskriver att – om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från FL – den bestämmelsen gäller. Några allmänna riktlinjer angående det närmare förhållandet mellan FL och avvikande bestämmelser i andra författningar torde det emellertid inte vara möjligt att ge. Sedvanliga tolkningsregler får avgöra om en förfarandebestämmelse i en specialförfattning exklusivt skall anses reglera en fråga som behandlas också i FL. Vid denna bedömning blir sådana omständigheter som specialregleringens syfte och grad av fullständighet av betydelse (a.a. s. 57).

På några områden finns det specialbestämmelser som enligt 3 § FL skall tillämpas i stället för FL:s omprövningsregler. Det gäller bl.a. socialförsäkringsområdet, närmare bestämt 20 kap. 10 och 10 a §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL. I propositionen om ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna, m.m. (prop. 1985/86:73 s. 32 f) anförde departementschefen i denna del följande.

Förvaltningslagen (1971:290) innehåller grundläggande regler för handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheter. Denna lag innehåller emellertid inte några regler om omprövning av myndighets beslut. Regeringen har den 3 oktober 1985 beslutat om en lagrådsremiss med förslag till en ny förvaltningslag. Detta förslag innehåller bl.a. en grundregel om ett omprövningsförfarande på förvaltningsområdet. Den föreslagna lagen upptar i likhet med den gällande förvaltningslagen en föreskrift om att bestämmelse i annan lag eller förordning som avviker från förvaltningslagen skall gälla. Den nya lagen avses träda i kraft den 1 januari 1987.

Omprövningsförfarandet i försäkringskassorna regleras f.n. uteslutande genom de särskilda föreskrifterna i socialförsäkringslagstiftningen. Enligt min mening bör så vara fallet även sedan en ny förvaltningslag med en grundläggande omprövningsregel har trätt i kraft. Min bedömning bygger på att omprövnings- och ändringsförfarandet enligt 20 kap. 10 och 10 a §§ AFL är avpassat för just socialförsäkringsärenden och mer utförligt reglerat än det som föreslås i förvaltningslagen. Tillkomsten av en ny förvaltningslag får naturligtvis inte leda till oklarhet om vilka omprövningsregler som skall tillämpas av försäkringskassorna. Frågan om det behövs några särskilda bestämmelser som klargör att omprövningsförfarandet enligt den föreslagna

nya förvaltningslagen inte skall gälla för socialförsäkringsområdet får tas upp i samband med den följdlagstiftning som det förslaget aktualiserar.

Försäkringskassan avslag i sitt grundbeslut den 20 januari 1994 U.F:s ansökan om högre sjukpenning/sjuklön jämlikt 13 § lagen (1991:1047) om sjuklön. Enligt 28 § första stycket nämnda lag skall de föreskrifter om omprövning och ändring av försäkringskassans beslut som finns i 20 kap. 10 och 10 a §§ AFL tillämpas på motsvarande sätt bl.a. i fråga om beslut enligt 13 §. Detta innebär att 20 kap. 10 och 10 a §§ AFL är tillämpliga vid försäkringskassans prövning av ärendet. Som framgått ovan skall dessa specialbestämmelser på socialförsäkringsområdet tillämpas i stället för den generella omprövningsregeln i 27 § FL. Ändring av försäkringskassans beslut den 6 april 1994 kan alltså inte ske med stöd av förvaltningslagens bestämmelse på området.

Det kan således fastställas att skyldighet för kassan att ompröva beslutet inte förelåg. Frågan är då om den ägt rätt att fatta ett omprövningsbeslut. Såvitt avser den frågan är följande att beakta.

Av de i förvaltningsrättslig praxis och doktrin utvecklade principerna rörande *negativ rättskraft* följer att en myndighet har rätt att häva ett avslagsbeslut som den själv fattat och ta upp ärendet till förnyad prövning (här bortses från den i detta ärende icke aktuella situationen att avslagsbeslutet överklagats och är föremål för prövning i högre instans, då litis pendens utgör hinder för vissa åtgärder från beslutsmyndighetens sida). Avslagsbeslut vinner således inte negativ rättskraft. Den förnyade prövningen kan ske på enskild parts initiativ – t.ex. efter ny ansökan om samma förmån – eller på myndighetens eget initiativ. Grund för omprövningen kan exempelvis vara nytillkomna omständigheter, konstaterande att brister förekommit i ärendets handläggning eller att myndigheten ändrat uppfattning i sakfrågan inom ramen för sitt fria skön. (Se Westerberg, Allmän förvaltningsrätt, 3. uppl., s. 82 och Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 16. uppl., s. 82.)

De nämnda principerna hade utvecklats i förvaltningsrättslig praxis före tillkomsten av lagregleringen om *omprövningsskyldighet i vissa situationer* i bl.a. 20 kap. 10 och 10 a §§ AFL samt 27 § 1986 års förvaltningslag. Gemensamt för dessa författningsregleringar är att de endast anger de förutsättningar under vilka en myndighet *skall* ompröva ett beslut; lagarna anger inga gränser för myndighetens *rätt* att häva beslut och ta upp ärenden till förnyad prövning. När omprövningsföreskrifter infördes först i AFL och senare i förvaltningslagen var syftet att "förskjuta förfarandets tyngdpunkt till första instans". Lagstiftaren avsåg alltså att förmå myndigheterna att i ökad utsträckning ompröva ärenden och ändra felaktiga beslut för att på så sätt minska antalet överprövningar i högre instans. Däremot torde ingen avsikt ha funnits att – i strid med reformens huvudinriktning – begränsa myndigheternas rätt till omprövning av egna beslut, sådan den utvecklats i praxis och genom doktrinen. Departementschefens uttalande i prop. 1985/86:80 (ny förvaltningslag), s. 42, belyser detta:

Jag vill understryka att den skyldighet för myndigheterna att ompröva sina beslut som jag sålunda förordar inte får uppfattas så att myndigheterna skulle

vara förhindrade att ompröva sina beslut i andra fall. Möjligheterna till omprövning i dessa fall förblir i stort sett oreglerade och det är viktigt att myndigheterna tar till vara alla de möjligheter som de har att snabbt och enkelt ändra sina beslut, om dessa visar sig vara oriktiga.

Man bör vara försiktig med att åberopa förarbetsuttalanden om begränsningar vad gäller omprövning enligt föreskrifterna i lag – t.ex. uttalandet i prop. 1981/82:88 att det ligger i sakens natur att ett beslut inte får omprövas mer än en gång enligt 20 kap. 10 § AFL – utöver området för tolkning och tillämpning av ifrågavarande lagregler. Enligt min uppfattning kan man alltså inte med fog hävda att myndigheternas genom praxis hävdvunna rätt till omprövning skulle ha inskränkts genom dessa uttalanden.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att varken de allmänna reglerna om omprövning i förvaltningslagen eller förekommande specialreglering, såsom den i 20 kap. 10 och 10 a §§ AFL, syftar till en heltäckande reglering av området. Lagreglerna anger endast under vilka förutsättningar omprövningskyldighet föreligger; gränserna för myndigheternas rättighet att ompröva beslut sätts fortfarande genom de principer som utvecklats i praxis, framför allt principerna om den negativa rättskraften.

Försäkringskassan hade den 6 april 1994 fattat beslut i ett omprövningsärende. Genom beslutet hade den försäkrades yrkande om ändring av ett för honom negativt beslut den 20 januari 1994 avslagits. Vad som skedde genom kassans beslut den 13 oktober 1994 var att beslutet i omprövningsärendet hävdades på grund av konstaterade brister i omprövningsärendets handläggning. Situationen var – som tidigare anförts – inte sådan att omprövningskyldighet förelåg enligt reglerna i 20 kap. AFL. 27 § förvaltningslagen var inte tillämplig på grund av 3 § i samma lag. Därmed kan givetvis inte heller "grunderna för 27 § förvaltningslagen" åberopas till stöd för ett omprövningsförfarande inom ramen för AFL:s tillämpningsområde. Såsom ovan fastslagits hade således inte försäkringskassan någon skyldighet att häva beslutet i omprövningsärendet och ta upp detta till förnyad handläggning, oaktat man numera ansåg att förfarandefel hade förekommit, och man kunde inte heller åberopa något lagstöd för åtgärden. Däremot kan jag inte finna att det förelåg något *hinder* för kassan att vidta dessa åtgärder, då det var fråga om ett avslagsbeslut – således icke rättskraftigt – som kunde göras till föremål för omprövning med stöd av de i praxis utvecklade allmänna förvaltningsrättsliga principerna.

Sammanfattningsvis kan försäkringskassan inte undgå kritik när det gäller de omständigheter som kommit fram i anmälningsärendet. I vad avser initiativärendet finner jag inte anledning till kritik mot kassan.

Försäkringskassa har som svar på en begäran om anstånd med yttrande i ett ärende anført att ett sådant yttrande saknar betydelse för ärendets avgörande

(Dnr 1535-1995)

I anledning av att Stockholms läns allmänna försäkringskassa prövade G.N:s rätt till arbetsskadelivränta kommunicerade försäkringskassan i februari 1995 underlaget för det kommande beslutet med G.N:s ombud, Bo-Gunnar

Hemtke. I ett brev till försäkringskassan den 10 mars begärde Bo-Gunnar Hemtke anstånd till den 1 april för att få tillfälle att komma in med ett yttrande. Försäkringskassetjänstemannen Agneta Johansson sände med anledning härav Bo-Gunnar Hemtke ett brev av följande innehåll.

Du har sänt in ett brev daterat 1995-03-10 där du begär anstånd med att inkomma med yttrande med anledning av vårt brev daterat 1995-02-28 avseende prövning av livränta för G.N.

Jag undrar om du på något sätt missförstått brevet. Det innebär ju inget beslut i ärendet utan är endast en kommunikering av beslutsunderlaget och en möjlighet att komplettera det med handlingar som inte kommit med. Inom 14 dagar måste man meddela om man önskar närvara. Något yttrande över vårt förslag till beslut har inte betydelse för ärendets avgörande. Då får man i stället överklaga beslutet. Om vi får in kompletterande handlingar innan ärendet avgörs i socialförsäkringsnämnden ser vi givetvis till att ledamöterna får del av dessa handlingar. I detta speciella ärende kommer sannolikt inget beslut att tas före den 1 april 1995. Jag vill dock upplysa dig om att G.N. själv framfört att han vill ha ärendet avgjort så fort som möjligt.

Efter det att Bo-Gunnar Hemtke mottagit brevet skrev han ännu en gång till försäkringskassan. Efter att något ha kommenterat försäkringskassans tidigare svar m.m. begärde han ytterligare anstånd, nu till den 15 april 1995. Agneta Johansson meddelade då honom bl.a. följande i en skrivelse.

Med anledning av ditt brev daterat 1995-03-24 vill jag meddela följande:

1. Kommunikeringen av handlingarna sker, som du vet, till följd av bestämmelserna i förvaltningslagen. Där anges också att handläggningen ska ske så skyndsamt som möjligt. Hur lång kommunikeringstiden ska vara finns inte reglerat i lag. I detta ärende har den försäkrade själv begärt att prövning ska ske så snart som möjligt (han har redan den 5 december 1994 ansökt om förtidspension). Eftersom vi har tillräckligt beslutsunderlag för prövning av G.N:s rätt till förtidspension och livränta från den 1 januari 1995 har vi ingen anledning att uppskjuta avgörandet ytterligare. Din begäran om anstånd för tid efter den 1 april 1995 bifalls därför inte.

Bo-Gunnar Hemtke ifrågasatte i en anmälan till JO försäkringskassans handläggning av ärendet.

Utredning

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande. I remissvaret beklagade försäkringskassan det inträffade samt lämnade följande upplysningar.

Agneta Johansson uppger att Bo-Gunnar Hemtkes begäran om anstånd i viss mån har missuppfattats av henne. I brevet den 13 mars 1995 tog hon inte ställning till denna, eftersom ärendet inte skulle avgöras av socialförsäkringsnämnden före den 1 april 1995. Hon anser emellertid att brevet är olyckligt formulerat. Hennes avsikt med detsamma var att förklara för Bo-Gunnar Hemtke att ett missnöje över föredragandens förslag till beslut inte har samma värde som kompletterande handlingar har. Hon vidhåller också att

hennes handlande i anståndsfrågan berodde på G.N:s uttryckliga önskan om att ärendet skulle beslutas så fort som möjligt.

1996/97:JO1

Hennes åsikt är att det fanns ett fullständigt underlag för prövningen av ärendet i socialförsäkringsnämnden, och att några ytterligare uppgifter inte var nödvändiga för denna prövning.

Agneta Johansson säger vidare att hon missuppfattat Bo-Gunnar Hemtkes skrivelse på så sätt, att hon trodde att det var ett överklagande av förslaget till beslut. Detta trots att hon i kommuniseringsbrevet uttryckligen säger att detta bara är ett förslag till beslut, som inte går att överklaga. Hon borde även ha förstått att ett ombud från LO-Rättsskydd mycket väl känner till ärendegången i ett ärende som detta.

I sitt den 14 maj 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Undantag från huvudregeln kan ske bl.a. när det är uppenbart att det inte är nödvändigt att kommunicera. Gynnande beslut, t.ex. bifall till en ansökan, kan fattas utan föregående kommunikering. Det kan även vara uppenbart onödigt att kommunicera material i ärenden med negativ utgång, t.ex. om materialet är av intet eller ringa värde.

Syftet med förvaltningslagens bestämmelser om kommunikering är att den försäkrade därigenom skall få kännedom om uppgifter som lämnats av andra och ges tillfälle att komma in med egna synpunkter och bemöta eventuella faktauppgifter.

I förevarande fall har handläggaren upplyst Bo-Gunnar Hemtke om att något yttrande från honom inte hade betydelse för ärendets avgörande. Handläggaren har inte heller beviljat honom anstånd att inkomma med ett yttrande. Jag anser att förfaringsättet är uppseendeväckande. Ett beslut av en myndighet fattas på grundval av utredningsmaterialet i ärendet sammanvägt med de eventuella övriga omständigheter som framkommit vid kommunikeringen. Av detta följer att det naturligtvis är av stor betydelse för bedömningen och utgången av ärendet vilka synpunkter den försäkrade kan komma att lämna i samband med kommunikeringen. I detta ligger också att försäkringskassan, i de fall den försäkrade begär anstånd med att yttra sig, bör tillmötesgå en sådan begäran så länge denna ligger inom det rimligas gräns. Även om förvaltningslagen som ett allmänt krav på handläggningen av ärenden stadgar att ett ärende skall handläggas så enkelt och snabbt som möjligt innebär det självklart inte att lagens övriga bestämmelser kan åsidosättas. Det är inget självändamål att ett ärende skall avgöras så fort som möjligt.

Försäkringskassa har kritiserats för att den kommunicerat en föredragningspromemoria med den försäkrade per telefon

1996/97:JO1

(Dnr 2565-1994)

Kristianstads läns läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Åstorp, fattade i mars 1994 ett provisoriskt beslut att förlänga ett till I.G. utgående sjukbidrag t.o.m. juni 1994 i avvaktan på att ärendet skulle kompletteras med ytterligare utredning. Kassans avsikt var att ett definitivt beslut skulle fattas i socialförsäkringsnämnden den 28 juni 1994. Handläggaren ringde upp I.G. den 27 juni 1994 och informerade henne om att förslaget var helt sjukbidrag och livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring. Vid samtalet uppstod vissa frågor, varför handläggaren bad att få återkomma efter att ha diskuterat ärendet med ärendets föredragande. Dagen därpå, den 28 juni 1994, diskuterade tjänstemännen ärendet och kom då fram till ett annat förslag, nämligen halvt sjukbidrag och ingen livränta. Kassan konstaterade att ärendet måste behandlas i nämnden samma dag för att I.G. skulle få det halva sjukbidraget. Handläggaren ringde därför på nytt I.G. och informerade henne om det nya förslaget. På föredragningspromemorian ströks det tidigare förslaget över och ändrades, men kassan glömde att ändra beslutsmotiveringen. Försäkringskassan sände därefter på I.G:s begäran hem kopior av den för ändrade föredragningspromemorian till henne.

I.G. klagade hos JO bl.a. på att hon helt oförberedd fick föredragningspromemorian föredragen för sig i telefon på grund av att kassan inte hunnit att skicka ut den i tid före socialförsäkringsnämndens sammanträde.

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande särskilt såvitt avser kommunikeringen per telefon av föredragningspromemorian. Försäkringskassan anförde genom direktören Åke Lindwall bl.a. följande.

Den muntliga kommunikeringen, sett ur I.G:s synvinkel, kan inte på något sätt försvaras. Ett ärende som går den försäkrade emot ska kommuniceras genom att uppgifterna som ligger till grund för beslutet delges genom brev eller muntligt. Den försäkrade ska också beredas möjlighet att lämna synpunkter på uppgifterna. Beslutet var av mycket stor betydelse för I.G. Hon hade dessutom dagen före fått annan information. En muntlig kommunikering på det sätt som skedde var olämplig. Man kan inte anse att hon fick tillräckligt med tid för att kunna sätta sig in i ärendet och lämna synpunkter.

Att ändra på föredragningspromemorian på det sätt som skett kan inte heller anses vara korrekt. Det går inte i efterhand att se när ändringen gjorts och vem som utfört den.

I sitt den 27 november 1995 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Undantag från huvudregeln kan ske bl.a. när det är uppenbart att det inte är nödvändigt att kommunicera. Gynnande beslut, t.ex. bifall till en ansökan, kan fattas utan föregående kommunikering. Det kan

även vara uppenbart onödigt att kommunicera material i ärenden med negativ utgång, t.ex. om materialet är av intet eller ringa värde.

Riksförsäkringsverket rekommenderar i Allmänna råd 1992:4 om socialförsäkringsnämnder, s. 18, att försäkringskassan vid kommunikering i ärende som skall avgöras av socialförsäkringsnämnd tillställer den försäkrade föredragningspromemorian med eventuella bilagor.

Syftet med förvaltningslagens bestämmelser om kommunikering är att den försäkrade därigenom skall få kännedom om uppgifter som lämnats av andra och ges tillfälle att komma med egna synpunkter och bemöta eventuella felaktiga faktauppgifter. Att som i förevarande fall få föredragningspromemorian, dessutom med ett förändrat förslag, uppläst för sig i telefon på grund av att ärendet skulle föredras samma dag, kan inte anses lämpligt. Det kan vara svårt för den försäkrade att snabbt ta ställning till om uppgifterna är riktiga, och han kan dessutom känna sig pressad att låta bli att lämna synpunkter, eftersom handläggningen av ärendet därigenom ytterligare skulle kunna fördröjas. Försäkringskassan har inte heller lämnat någon godtagbar förklaring till varför det blev sådan brådska med ärendet att kassan inte hann kommunicera I.G. skriftligen. Jag vill därför erinra försäkringskassan om betydelsen av tillförlitliga rutiner för bevakning av ärenden så att situationer liknande den aktuella inte uppkommer. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för sin handläggning av ärendet i denna del.

Vad avser ändringarna i föredragningspromemorian har kassan uppgett att det inte går att se när ändringen gjordes eller vem som utfört den. Det är naturligtvis inte tillfredsställande. Det skall av en ändring alltid framgå vem som utfört den.

En försäkringskassa har inte tillmötesgått en försäkrads önskemål om makes närvaro vid ett möte angående rehabilitering. Dessutom fråga om fattande av två skilda beslut i samma ärende

(Dnr 4020-1994)

Bakgrund

I februari 1994 påbörjade Örebro läns läns allmänna försäkringskassa en rehabiliteringsutredning rörande T. I en kommuniceringsskrivelse den 12 juli 1994 underrättade försäkringskassan henne om att kassan övervägde att endast utge halv sjukpenning efter den 15 augusti 1994. T:s ombud, Maud Jansson, inkom med synpunkter på detta i en skrivelse med bifogad fullmakt, som ankomststämplades hos försäkringskassan både den 25 juli och den 1 augusti 1994. Beslut i ärendet utfärdades den 29 juli 1994 och skickades direkt till T. När ombudet i anledning härav tog kontakt med försäkringskassan framkom att kassan inte tagit del av skrivelsen från ombudet innan beslutet expedierats.

Anmälan

1996/97:JO1

Maud Jansson klagade hos JO på att försäkringskassan vid ett möte i februari 1994 rörande T:s rehabilitering inte tillåtit T:s make att delta, trots att T uttryckt önskemål om det, eftersom hon har stora svårigheter att förstå svenska. Maud Jansson klagade också på att hon som ombud inte fick del av beslutet, utan att det skickades direkt till T själv, samt på det bemötande hon fick av handläggaren på försäkringskassan.

Utredning

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. I remissvaret angav kassan bl.a. följande.

Då beslutet utfärdades den 29 juli 1994 hade ordinarie handläggaren semester. I journalen har handläggaren antecknat att "Före min semesterperiod hade jag förberett två olika beslut beroende på om yttrande skulle inkomma eller ej och skrivit under bägge. Detta var dock olyckligt då det juridiskt sett är tveksamt men jag var stressad inför semestern och ville göra klart så mycket som möjligt och hjälpa handläggaren som skulle ta över ärendet. Den handläggaren har dessutom samma befattning som jag och jag bedömde att hon skulle underteckna beslutet med sitt namn och datera detta, vilket hon gjorde, och också göra en riktig bedömning m a a kommunikeringen." I skrivelse den 19 september 1994 har den handläggare som skötte ärendet under semestern intygat att hon kontrollerat posten innan beslutet utfärdades den 29 juli. Skrivelsen från ombudet har först senare återfunnits bland ordinarie handläggarens post.

I sitt yttrande har kontorschefen framhållit att handläggaren förfarit felaktigt då hon avvisade maken som tolk. Det är också kontorschefens mening att handläggaren borde ha avstått från att förhandsdatera och skriva under beslutsbrevet. ---

Yttrande

Om en försäkrad, som i detta fall, har begränsade möjligheter att kunna tillgodogöra sig information på svenska måste tolk anlitas. Enligt försäkringskassans mening är det viktigt att varje försäkrads individuella behov och färdigheter blir allsidigt belysta och klarlagda. En lyckad rehabiliteringsprocess förutsätter såväl fungerande kommunikation som samförstånd och goda relationer mellan berörda parter. Ytterligare en förutsättning för en framgångsrik rehabilitering är att den försäkrade själv på ett aktivt sätt kan engagera sig i och också påverka rehabiliteringsprocessen.

Beträffande valet av tolk anser försäkringskassan att frågan i första hand ska avgöras av den försäkrade själv. Endast i de fall då det är uppenbart att tolken är olämplig för sitt uppdrag bör annan tolk utses. Vad gäller ärendet T kan det inte styrkas att maken skulle ha varit olämplig som tolk.

Skrivelse från T:s ombud vid Industrifacket, avd 18, Örebro inkom till försäkringskassan den 25 juli 1994. Bifogade fullmakt har ankomststämpels först den 1 augusti 1994. Enligt försäkringskassans utredning hade den handläggare som skötte ärendet under semestern inte tagit del av vare sig skrivelsen eller fullmakten då beslutet utfärdades den 29 juli 1994. Försäkringskassan beklagar de brister som förelegat i den interna posthanteringen. Eftersom i vart fall yttrandet bevisligen fanns hos lokalkontoret och då det

också av yttrandet framgick att fullmakt var bifogad anser kassan att beslutet borde ha sänts till ombudet. Den skriftväxling som därefter förekommit i ärendet visar dock att handläggaren tagit kontakt med ombudet så snart skrivelsen återfunnits. Ombudet har då underrättats om försäkringskassans bedömning av rätten till sjukpenning samt handläggningen av arbets-skadeärendet. Några uppgifter som tyder på att ombudets skrivelse skulle ha undanhållits handläggaren innan beslutet utfärdades har inte framkommit.

Ombudets uppgifter angående handläggarens uppträdande har tillbakavisats av handläggaren. Som tidigare sagts är det dock försäkringskassans bestämda uppfattning att en kraftfull rehabiliteringsverksamhet förutsätter samförstånd mellan samtliga berörda parter så att varje individs specifika förutsättningar och färdigheter kan tillvaratas på bästa sättet.

Bedömning

I sitt den 22 februari 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Av 22 kap. 5 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring framgår att försäkringskassan i samråd med den försäkrade skall se till att hans behov av rehabilitering snarast klarläggs och att de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering vidtas.

I förarbetena till lagstiftningen om rehabilitering uttalas bl.a. att för att en rehabilitering skall lyckas bör den utgå från individens egna behov och förutsättningar och att i detta ligger att hänsyn behöver tas till den försäkrades ålder, utbildning, boställningsförhållanden och andra omständigheter. Därför bör också utredning, planering och genomförande av rehabilitering ske i nära samarbete med den försäkrade (prop. 1990/91:141 s. 47).

Försäkringskassornas rehabiliteringsarbete bygger således på att rehabiliteringen skall ske i samarbete och samförstånd med den försäkrade så att man gemensamt planerar en lämplig rehabilitering. I normalfallet torde försäkringskassan sällan ha anledning att inte tillmötesgå den försäkrades önskemål om att även dennes make skall få närvara. Försäkringskassan borde därför ha frågat T om hon ville ha maken närvarande vid mötet och om så var fallet tillåtit honom att närvara. Att neka maken att delta i mötet överensstämmer inte med intentionerna för lagstiftningen och hade i stället kunnat få till effekt att syftet med mötet motverkats. – En från det nu sagda skild fråga är hur behovet av tolk skulle tillgodoses (jfr. 8 § förvaltningslagen [1986:223]). Av utredningen framgår att försäkringskassan anlitar en tolk genom tolkcentralen. Jag anser att det ligger nära till hands att lösa den frågan på sätt som försäkringskassan gjort.

Jag övergår här efter till att kommentera handläggningen i övrigt av ärendet.

Försäkringskassan har anført att handläggaren inför sin semester förberett två olika beslut och skrivit under bägge. Jag anser att förfaringssättet är uppseendeväckande. Ett beslut av en myndighet fattas på grundval av utredningsmaterialet i ärendet sammanvägt med de eventuellt övriga omständigheter som framkommit vid kommunikeringen. Någon möjlighet att på sätt som skett i förväg fatta två skilda beslut finns inte. Försäkringskassan kan därför inte undgå allvarlig kritik för handläggningen av ärendet i denna

del. Någon åtgärd utöver detta finner jag dock inte påkallad, då jag förutsätter att berörd personal informeras om innebörden i det nu sagda.

Jag vill med anledning av att ombudets yttrande inte kom berörd handläggare till handa innan beslutet expedierades erinra försäkringskassan om betydelsen av tillförlitliga rutiner. Jag vill också erinra försäkringskassan om att tjänstemän i sina kontakter med allmänheten alltid bör bemöda sig om ett korrekt och vänligt bemötande.

Bristande överensstämmelse mellan ett av försäkringskassetjänsteman fattat beslut och utsänt beslutsmeddelande. Även fråga om bristande motivering

(Dnr 3649-1994)

Östergötlands läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Mjölby, fattade den 30 september 1994 ett provisoriskt beslut att minska en för S. utgående livränta. I en anmälan till JO klagade S. bl.a. på att försäkringskassan i beslutet ändrat tidigare livräntebeslut utan motivering och utan hänvisning till någon lag.

Anmälan remitterades till försäkringskassan, som i sitt svar hänvisade till ett yttrande av lokalkontoret. Såvitt avser frågan om motivering m.m. anförde lokalkontoret följande.

Vi har ingen annan uppfattning än att ett beslut skall innehålla motivering som huvudregel och endast i undantagsfall utelämnas. Detta framgår också av förvaltningslagen. Att så trots allt inte skett i det här fallet får tillskrivas ett överföringsfel mellan den som berett beslutsunderlaget och den som expedierat beslutet på grund av att motiveringen nedtecknats på annan plats än i anslutning till beslutet. När S tagit emot beslutet var han i kontakt med kontoret och påtalade att motivering saknades. Han fick då muntligen bakgrunden till beslutet redovisad, vilket åtminstone delvis borde ha avhjälpt bristen.

I sitt den 28 februari 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande i fråga om beslutsmeddelandets utformning.

Jag har vid inspektion av Kalmar läns allmänna försäkringskassa den 1–3 februari 1994 (dnr 400-1994)¹ behandlat frågan om bristande överensstämmelse mellan beslut i socialförsäkringsnämndens protokoll i förhållande till upprättade beslutsmeddelanden. Jag uttalade då bl.a. följande. För att undvika felskrivningar är det bäst att anteckna beslutet – både skäl och utgång – direkt i protokollet och inte hänvisa till en särskild protokollsbilaga. Beslutet skall uppfylla de krav på motivering m.m. som förvaltningslagen ställer. Härav följer att överensstämmelse skall föreligga mellan underrättelsen om beslutet och det i protokollet dokumenterade beslutet. Underrättelsen till den försäkrade skall alltså återge samma skäl och samma slutsatser som det beslut nämnden har fattat. Beslutet bör redan från början vara skrivet så att det kan skickas till den försäkrade utan någon ytterligare omskrivning.

¹ Se JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 392.

I förevarande fall är visserligen det aktuella beslutet fattat av en tjänsteman och inte av socialförsäkringsnämnden. Detta har dock ingen betydelse vad gäller principen att överensstämmelse skall föreligga mellan det fattade beslutet och underrättelsen till den försäkrade om beslutet. – Även om beslutet inte var slutligt (jfr 20 § förvaltningslagen) borde det ha försetts med en motivering. Försäkringskassan har uppgett att anledningen till att beslutet saknade motivering var att handläggningen av ärendet sköttes av olika tjänstemän och att motiveringen till beslutet var nedtecknat på annan plats än själva beslutet. Jag finner denna förklaring mycket märklig eftersom det av det fattade beslutet redan från början bör framgå vilka skäl beslutsfattaren grundat sitt ställningstagande på. Försäkringskassan kan därför inte undgå kritik för sin handläggning av ärendet i denna del. Försäkringskassan har emellertid muntligen i efterhand upplyst S. om motiveringen varför jag låter det stanna därvid.

Försäkringskassa har kritiserats för att den föranstaltat om kompletterande utredning inför en omprövning med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring

(Dnr 3633-1995)

I en den 22 september 1995 daterad anmälan klagade A.C. på att försäkringskassan i Kristianstads län, lokalkontoret i Simrishamn, inte omprövat ett beslut, trots att han begärde detta redan den 6 mars 1995.

I ett av JO inhämtat yttrande anförde försäkringskassan bl.a., att kompletterande utredning med A.C. ansågs nödvändig för bedömningen av om beslutet kunde ändras med stöd av 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring. Lokalkontoret i Simrishamn skrev till A.C. den 5 april 1995 och den 10 april genomfördes den kompletterande utredningen. Lokalkontorets föredragande meddelade den 22 maj att han inte ansåg det möjligt att ändra det tidigare beslutet. Den 29 maj 1995 inkom ärendet till centralkontoret och beslutet efter omprövning är daterat och utsänt den 25 september 1995. Försäkringskassan konstaterade vidare, att handläggningstiden för omprövningsärendet överstigit den tid på sex veckor som Riksförsäkringsverket anger i RFFS 1978:22, vilket inte är acceptabelt. Kassan hade nu som mål angivit att handläggningstiden för omprövningsärenden inte skall överstiga fem veckor. Dessutom har länets lokalkontor informerats om att prövningen enligt 20 kap. 10 a § AFL skall vara genomförd inom en vecka.

I sitt den 3 april 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Av försäkringskassans yttrande framgår att lokalkontoret bedömt att utredningen i A.C:s ärende behövde kompletteras för att kassan skulle kunna ta ställning till om beslutet kunde ändras med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Jag har i tidigare ärenden, bl.a. 3257-1993, återgivet i JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 395, redogjort för min syn på prövningar enligt detta lagrum. I nyss nämnda beslut – som avsåg handläggning i samband med att ett beslut av försäkringskassan överklagades – anförde jag bl.a. att lagstiftaren vid införandet av uttryckliga regler

angående omprövning av beslut i bl.a. AFL velat möjliggöra snabba och enkla rättelser. Mot denna bakgrund fann jag det inte rimligt att ärenden blir liggande i avvaktan på komplettering, innan en prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL görs. Enligt min mening bör i stället en sådan prövning göras på det material som föreligger vid tidpunkten för överklagandet.

Min ovan återgivna syn på prövningar enligt 20 kap. 10 a § AFL är tillämplig även på omprövningsärenden. Jag anser således att kassans prövning enligt lagrummet skall göras snabbt och på föreliggande material i samband med att begäran om omprövning inkommer från den försäkrade. För att 20 kap. 10 a § AFL skall kunna tillämpas krävs att fråga är om uppenbara felaktigheter eller oriktigheter. Detta kan rimligen inte vara fallet om felaktigheterna kan upptäckas först sedan kompletterande utredning görs.

Under handläggningen av ett omprövningsärende enligt 20 kap. 10 § AFL (dvs. omprövning på begäran av den försäkrade) kan framkomma sådana uppgifter som gör att kassan med stöd av 20 kap. 10 a § AFL (även till den försäkrades nackdel) finner anledning att ändra ett beslut. Vad jag anfört ovan hindrar inte en sådan ändring. Eventuella ytterligare uppgifter har nämligen i ett sådant fall inte tillkommit för att möjliggöra en prövning enligt 20 kap. 10 a § utan för att kunna ompröva ärendet enligt 20 kap. 10 § AFL på begäran av den försäkrade.

Av försäkringskassans yttrande framgår att kassan bedömt att kompletterande utredning krävdes för att kunna ta ställning till om ärendet kunde ändras med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Mot bakgrund av vad jag ovan anfört utgår jag från att kassan i framtiden inte kommer att begära in kompletterande utredning för att kunna pröva ärendet enligt nämnda lagrum.

Enligt Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1978:22) om ändring av allmän försäkringskassas och skattemyndighets beslut i vissa fall m.m. skall omprövning av beslut enligt 20 kap. 10 § AFL vara slutförd inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat. Omprövningsförfarandet har i det aktuella ärendet tagit drygt sex månader. Några särskilda skäl som skulle kunna motivera den långa handläggningstiden har inte framkommit. Jag har emellertid kunnat konstatera att ärendets avgörande avsevärt fördröjts på grund av att lokalkontoret begärt in kompletterande utredning för att först kunna pröva ärendet enligt 20 kap. 10 a § AFL. Efter det att lokalkontoret utrett frågan om omprövning enligt 20 kap. 10 a § i två och en halv månad kom det fram till att beslutet inte kunde ändras med stöd av detta lagrum, varvid ärendet översändes till centralkontoret för omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL. Som jag anfört ovan anser jag att det utredningsförfarande som föregick prövningen enligt 20 kap. 10 a § var felaktigt. Vidare anser jag att försäkringskassans handläggningstid för att ta ställning till omprövningsärendet är oacceptabel och förtjänar kritik. Jag förutsätter emellertid att försäkringskassan genom vidtagna åtgärder har för avsikt att undvika en upprepning av det inträffade.

Fråga i ett ärende om förtidspension om formerna för lämnande av utredningsuppdrag samt för utredningens bedrivande m.m. 1996/97:JO1

(Dnr 508-1994)

Bakgrund

Försäkringskassetjänstemannen Bo-Gunnar Risberg var anställd vid Örebro läns allmänna försäkringskassas lokalkontor i Nora. I samband med att han bytte bostadsort och flyttade till Ö. blev han av sina grannar uppmärksamrad på en annan granne, G.J. Denne uppbar förtidspension men arbetade, enligt grannarnas uppfattning, trots detta i relativt stor omfattning i sitt jordbruk. G.J. tillhörde försäkringskassans lokalkontor i Lindesberg, och efter det att Bo-Gunnar Risberg varit i kontakt med detta lokalkontor påbörjade han en utredning rörande G.J:s arbetsförhållanden. Utredningen dokumenterades i en skrivelse som skickades in till lokalkontoret i Lindesberg för åtgärd. Skrivelsen var undertecknad "I tjänsten försäkringskassan Nora, Bo-Gunnar Risberg". I skrivelsen var noga angivet datum och klockslag när G.J. enligt gjorda iakttagelser skulle ha utfört arbete. Till skrivelsen bifogades också fotografier och en videofilm utvisande G.J:s förmodade arbete.

Försäkringskassan beslutade därefter i maj 1993 att minska G.J:s förtidspension till hälften och att minska hans arbetsskadelivränta. Till grund för beslutet låg bl.a. Bo-Gunnar Risbergs utredning.

Anmälan

G.J. klagade hos JO på att Bo-Gunnar Risberg enligt hans uppfattning trakasserat honom genom att på egen hand och med hjälp av hans grannar bedriva en utredning om hans förtidspension. G.J. ifrågasatte bl.a. om inte Bo-Gunnar Risberg brutit mot sekretesslagen då han blandat in utomstående personer i ärendet.

Utredning

Sedan försäkringskassans akt i ärendet lånats in för granskning remitterades anmälan till Örebro läns allmänna försäkringskassa för utredning och yttrande särskilt såvitt avser formerna för den utredning rörande G.J:s förtidspension som företagits av Bo-Gunnar Risberg. I remissvaret anförde försäkringskassan bl.a. följande.

Bakgrund

— — — I juni och juli 1992 mottog försäkringskassan i Lindesberg uppgifter om att G.J. regelbundet och i betydande omfattning utförde sysslor på den egna gården och i skogen/sågverket. I skrivelse daterad den 17 juni 1992 har lokalkontoret i Lindesberg underrättat G.J. om sin avsikt att minska utgående hel förtidspension och livränta till hälften eftersom man "... erhållit trovärdiga uppgifter på att G.J. driver ett lantbruk samt själv utför större delen av alla arbetsuppgifter som där ingår". Sedan bedömningsunderlaget komplette-

rats med ortopedutlåtande och bedömning hos försäkringskassans förtroendeläkare prövades ärendet hos socialförsäkringsnämnden. Nämnden fann att de utgående förmånerna skulle sättas ned till hälften fr.o.m. den 1 augusti 1992. Beslut angående nedsättningen utfärdades den 6 maj 1993. I dom den 18 oktober 1993 har länsrätten fastställt försäkringskassans beslut. Länsrättens dom har sedan överklagats till Kammarrätten i Jönköping.

Utredning

Försäkringskassan i Lindesberg har tidigare, bl.a. 1987 och 1991, fått anmälningar om att G.J. arbetade på gården och i sågen i betydande omfattning. I juni 1992 mottog försäkringskassan ytterligare skrivelse med uppgift om att G.J. fortfarande utförde sysslor som kunde jämföras med förvärvsarbete. Skrivelsen hade upprättats av försäkringskassans tjänsteman Bo-Gunnar Risberg. Då skrivelsen upprättades arbetade Risberg som försäkringssekreterare vid lokalkontoret i Nora. I Risbergs arbetsuppgifter ingick bl.a. handläggning av förtidspensions- och arbetsskadeärenden.

Med anledning av JO-anmälan har uppgifter inhämtats från Bo-Gunnar Risberg samt från dåvarande kontorscheferna i Lindesberg respektive Nora, dvs. Sven Larsson och Stig Grönkvist. Följande har framkommit:

Bo-Gunnar Risberg flyttade till Ö. vintern 1992. Före inflyttningen var han inte bekant med någon av grannarna, dvs. inte heller den person som senare blev hans hyresvärd. Så småningom förstod Risberg att det rådte osämja i byn. När det blev känt att Risberg arbetade vid försäkringskassan har G.J. kommit på tal. Flera grannar har oberoende av varandra berättat om G.J. som, trots att han uppbar både förtidspension och livränta, regelbundet utförde sysslor som kunde jämföras med förvärvsarbete. Det framkom också att grannarna vid flera tillfällen hade haft kontakt med lokalkontoret angående sina iakttagelser. Några ingripanden från kassans sida hade man aldrig märkt. Under våren 1992 kunde Bo-Gunnar Risberg själv observera hur G.J. utförde sysslor i lantbruket och sågverket. Risberg tog då kontakt med lokalkontoret i Lindesberg, såväl kontorschefen som handläggaren. Båda var tveksamma till åtgärd. Under samtalen fick Risberg veta att G.J. tidigare hade uppträtt hotfullt. Risberg och handläggaren kom överens om att Risberg skulle skriva ner iakttagelserna. Risberg har uppfattat att han därmed fick ett uppdrag som bestod i att för Lindesbergskontorets räkning sammanställa uppgifterna. Hans material skulle sedan utgöra underlag för ny prövning av de förmåner som G.J. uppbar. Risberg anser att han fick uppdraget ytterligare bekräftat då han underrättade kontorschefen i Nora. Vidare framkom att de båda kontorscheferna hade berört frågan vid telefonsamtal. I sin skrivelse framhåller Risberg att "... I Nora där jag då arbetade hölls min föreståndare, Stig Grönkvist, informerad om G.J. och min utredning och klartecken fanns under hela tiden! Stig Grönkvist hade också efter mina samtal med honom telefonkontakt med Sven Larsson (dåvarande kontorschefen) i Lindesberg om mina iakttagelser". Risberg har dessutom skickat sina noteringar till konsulent vid centralkontorets sjukförsäkrings- och utredningsavdelning i syfte att man även därifrån skulle kunna bevaka att ärendet upptogs till förnyad prövning. Avslutningsvis framhåller Risberg att "... det helt klart varit min önskan att Lindekassan hade gjort denna utredning i stället, så jag hade sluppit! Jag har dock ansett det som tjänstefel att inte agera då det varit så klart missbruk av försäkringsregler och jag anser inte att man ska kunna skrämja sig till förmåner ... Dåvarande föreståndaren i Nora, Stig Grönkvist, hölls under tiden som utredningen gjordes, maj-juni,

informerad om min utredning på G.J. och jag upplevde därifrån ett starkt stöd för mitt handlande även om det poängterades att det kunde vara/bli känsligt för mig som granne. Detta stöd var dock viktigt för mig, speciellt då det handlade om andra lokalkontor och handläggare/föreståndare...".

Bo-Gunnar Risberg har hävdad att det faktum att han hyr sin bostad av en granne till G.J. inte har påverkat hans agerande. Risberg förnekar att grannarna skulle ha försökt involvera honom i den rådande osämjan. Tvärtom har grannarna varit mycket förstående och Risberg har känt full frihet att när som helst avbryta utredningen. Att Risberg ändå valde att fullfölja utredningen beror på att han varit helt övertygad om att G.J. gjort sig skyldig till ett mycket grovt missbruk av försäkringen, ett missbruk som sannolikt hade pågått under lång tid. Risberg har förnekat att det förelåg någon konflikt mellan honom och G.J. då Risberg flyttade till Ö. och inte heller vid den tidpunkt då iakttagelserna gjordes och nedtecknades. Risberg menar att hans agerande varit styrt av sakfrågan och helt oberoende av vem ärendet gällt.

Bo-Gunnar Risberg har framhållit att han varit mycket noga med att ta bort alla uppgifter som kan jämföras med hörsägen och ogrundade antaganden. Han säger sig ha antecknat endast sådana påståenden som uppgiftslämnarna öppet kan stå för. Uppgifterna har lämnats av grannarna vid skilda tillfällen och Risberg intygar att han aldrig har berättat för den ene vad den andre yppat. Stillbilder och videoupptagning är material som Risberg vare sig tagit eller begärt in. Det är i stället grannarna som på eget initiativ tagit bilderna och bestämt att de skall ingå i utredningen. Vad gäller flygfotograferingen uppger Risberg att han under våren 1992 tagit flygfoton på flera fastigheter i området. Flygfotograferingen gjordes som fritidsaktivitet och utan samband med utredningen av G.J:s arbetsinsats. Det var sedan grannarna som själva valde att ta med flygbilderna i utredningsmaterialet. G.J:s påstående att grannarna har smugit på honom etc. tillbakavisas av Risberg. Risberg menar att ett sådant tillvägagångssätt varit obehövt eftersom G.J. utfört sina sysslor helt öppet.

Bo-Gunnar Risbergs iakttagelser av G.J. har skett på fritiden. Risberg uppger att han efter sina kontakter med handläggaren i Lindesberg och kontorschefen i Nora fått uppfattningen att det rörde sig om ett tjänsteärende, dvs. att han fått ett uppdrag att i tjänsten anteckna sina och grannarnas iakttagelser. Detta är förklaringen till att hans inlagor har försetts med kassans stämpel samt noteringen "I tjänsten". Utifrån uppfattningen att ett uppdrag förelåg var det också naturligt för Risberg att ta del av kassans tidigare handlingar samt hämta uppgifter ur ADB-systemet rörande G.J. Risberg har framhållit att vare sig kontorscheferna eller någon övrig medarbetare har uttalat att det kunde vara olämpligt att han medverkade i utredningen. Några påpekanden angående sekretessbrott eller att jävsförhållande skulle kunna föreligga har inte framförts till Risberg.

Bo-Gunnar Risberg har förnekat att han brutit mot tystnadsplikten, att mutor eller bestickning skulle ha förekommit eller att han skulle ha medverkat i en sammansvärjning mot G.J. Risberg säger sig ha handlagt ärendet på samma sätt som alla andra liknande fall, vilket innebär att han sammanställt uppgifterna samt överlämnat underlaget till annan tjänsteman för fortsatt åtgärd och prövning hos socialförsäkringsnämnden.

Dåvarande kontorscheferna i Nora respektive Lindesberg har bekräftat att de kände till att Bo-Gunnar Risberg sammanställde sina och grannarnas iakttagelser beträffande G.J:s arbetsinsats. Båda har också haft kännedom om att Bo-Gunnar Risberg aldrig fått något formellt uppdrag.

I den del av remissvaret som utgjorde försäkringskassans yttrande över anmälan anförde kassan sammanfattningsvis bl.a. att såväl Bo-Gunnar Risberg som handläggaren i Lindesberg och dåvarande kontorscheferna i Lindesberg och Nora förfarit försumligt.

Innan ärendet avgjordes av JO inhämtades att kammarrätten i ett beslut den 6 juni 1995 undanröjt försäkringskassans beslut den 6 maj 1993 och återförvisat ärendet till kassan för ny handläggning då kammarrätten funnit att Bo-Gunnar Risberg varit jävig vid handläggningen av G.J:s ärende.

Bedömning

I sitt den 2 februari 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Utredningsuppdraget

Enligt 1 kap. 4 § 2 stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) jämförd med 2 a § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1985:16) om inskrivning och avregistrering hos allmän försäkringskassa skall försäkrad vara inskriven hos den kassa och tillhöra det lokalkontor, inom vars verksamhetsområde han var folkbokförd den 1 november föregående år. Inskrivningskassan och behörigt lokalkontor handlägger bl.a. frågor om pensionsförmåner, såsom beviljande och indragning av förtidspension.

Enligt 2 a § andra och tredje styckena RFFS 1985:16 får ett lokalkontor uppdra åt ett annat lokalkontor hos samma försäkringskassa att pröva frågor om ersättning i samma utsträckning som försäkringskassan enligt AFL eller annan författning får uppdra åt en annan kassa att pröva sådana frågor. Om det föreligger särskilda skäl kan Riksförsäkringsverket även medge, att lokalkontor inom viss försäkringskassa får uppdra åt ett annat lokalkontor hos samma kassa att pröva frågor om ersättning i vidare utsträckning än som framgår av andra stycket. Ett sådant medgivande får endast avse ett visst slag eller vissa slag av ärenden.

G.J. tillhörde försäkringskassans lokalkontor i Lindesberg. Det var således detta lokalkontor som skulle handlägga utredningen rörande G.J. Även om det finns vissa möjligheter för ett lokalkontor att lämna uppdrag åt ett annat lokalkontor att pröva frågor rörande vissa ersättningsfall torde dessa föreskrifter i första hand syfta på situationer där det av praktiska skäl, t.ex. om den försäkrade har flyttat, framstår som rationellt att ett annat lokalkontor övertar ärendehandläggningen. Jag har emellertid svårt att tro att avsikten i detta fall varit att handläggningen av pensionsärendet i dess helhet skulle flyttas över till Norakontoret. Som jag ser det har det endast varit fråga om att en del av ärendets handläggning, nämligen utredningen av G.J:s arbetsförhållanden, skulle ombesörjas av Bo-Gunnar Risberg. Såvitt framkommit har denna fråga endast varit föremål för informella diskussioner. I dessa har de två kontorscheferna och Bo-Gunnar Risberg deltagit.

När det gäller de yttre formerna för en utredning av aktuellt slag, kan jag i och för sig inte se något som hindrar att ett lokalkontor lämnar ett avgränsat utredningsuppdrag till någon lämplig tjänsteman vid ett annat kontor inom

kassan. Det är dock utomordentligt viktigt att detta sker på ett tydligt sätt så att ingen tveksamhet uppstår om vad uppdraget egentligen innebär.

Jag återkommer nedan till frågan om det var lämpligt att Bo-Gunnar Risberg skulle omhänderha utredningen. Här konstaterar jag enbart, att det funnits tydliga brister i tillvägagångssättet när uppdraget kom att lämnas. Bl.a. finns det uppenbarligen inte någon som helst dokumentation över detta. Chefen för lokalkontoret i Lindesberg har bekräftat, att han kände till Bo-Gunnar Risbergs utredning och att denne inte hade fått något formellt utredningsuppdrag. Eftersom kontorschefen inte tycks ha reagerat på detta kan jag ha förståelse för att Bo-Gunnar Risberg uppfattat situationen på det sättet att han för Lindesbergskontorets räkning skulle utreda G.J:s förhållanden. Denna hans uppfattning torde ha förstärkts av att även kontorschefen i Nora kände till ärendet och inte heller reagerade.

Vad som framkommit i denna del ger mig inte anledning att rikta någon allvarligare kritik mot Bo-Gunnar Risberg. Däremot anser jag att de två kontoren – i synnerhet Lindesbergskontoret – förtjänar kritik för deras otydliga sätt att hantera uppdragets lämnande.

Såvitt avser den bristfälliga dokumentationen i ärendet delar jag den av försäkringskassan i remissvaret framförda uppfattningen.

Formerna för utredningen

Utredningen rörande G.J:s förtidspension och eventuella restarbetsförmåga har bedrivits i form av "privatspaning" från hans grannar. Dessa har iakttagit G.J. och lämnat uppgifter till Bo-Gunnar Risberg, som sedan sammanställt dessa uppgifter och även lagt till vissa egna iakttagelser. Även fotografier och en videokassett har bifogats utredningen. Bo-Gunnar Risberg har uppgett att det bl.a. var flygfotografier som han själv tagit på sin fritid och att det var grannarna som bestämde att även det materialet skulle bifogas utredningen.

Bo-Gunnar Risberg har hävdat att utredningen bedrevs av honom som tjänsteman på försäkringskassan. Att i tjänsten bedriva en utredning med hjälp av "privatspaning" av grannar och med hänvisning till att det var grannarna som ville det också bifoga fotografier och videoupptagningar, som dessa tagit, ger inte intryck av att vara en seriös och opartiskt bedriven utredning av försäkringskassan. Snarare blir det bestående intrycket att det var G.J:s grannar och inte försäkringskassan som styrde utredningen. För att allmänhetens förtroende för försäkringskassans objektivitet inte skall rubbas är det viktigt att kassans utredningar bedrivs på ett opartiskt och korrekt sätt och under ordnade former. I detta avseende förtjänar kassan allvarlig kritik för sin handläggning.

Jäv

Enligt 11 § första stycket femte punkten förvaltningslagen är den som skall handlägga ett ärende jävig om det – förutom det som anges i lagrummets första–fjärde punkter – finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. I bestämmelsens andra

stycke anges att från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Bo-Gunnar Risberg bodde granne med G.J. och enbart denna omständighet torde vara ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet vad gäller handläggningen av ärenden rörande G.J. Alldeles oavsett att Bo-Gunnar Risberg var av den uppfattningen att han hade fått ett uppdrag borde han ha insett att han, som granne till G.J., inte var lämplig att sköta utredningen av dennes förtidspension eftersom hans opartiskhet kunde ifrågasättas. Jag finner inte anledning att utveckla detta vidare, i synnerhet som kammarrätten funnit att Bo-Gunnar Risberg varit jävig vid handläggningen av ärendet och därför undanröjde länsrättens dom och försäkringskassans beslut rörande G.J:s förtidspension samt visade målet åter till kassan för ny prövning. Sammantaget vill jag likväl rikta allvarlig kritik mot Bo-Gunnar Risberg för att han själv fortsatte utredningen av G.J:s förtidspension i stället för att endast kontakta lokalkontoret Lindesberg och berätta om sina iakttagelser rörande denne.

Sekretess och dataintrång

Bo-Gunnar Risberg har i utredningen av G.J:s förtidspension tagit del av handlingar och även hämtat uppgifter ur försäkringskassans ADB-system. Eftersom han inte hade ett formellt uppdrag att sköta utredningen kan ifrågasättas om han inte härigenom gjort sig skyldig till dataintrång och eventuellt sekretessbrott. Mot bakgrund av att Bo-Gunnar Risberg var av den uppfattningen att han hade fått ett formellt uppdrag – som framgått ovan – finner jag ingen anledning att kritisera honom på denna punkt. För det fall Bo-Gunnar Risberg hade haft ett formellt uppdrag hade det i detta ingått att ta del av material rörande G.J.

Försäkringskassa har kritiserats för att den avvaktat med att räkna om pension till dess att en av länsrätt meddelad dom vunnit laga kraft

(Dnr 1070-1995)

I en anmälan mot Västmanlands läns allmänna försäkringskassa klagade Claes Jansson, som ombud för E.S., på försäkringskassans handläggning av ett livränteärende och uppgav bl.a. att försäkringskassan fördröjt ett ärendes handläggning genom att avvakta med verkställigheten av en länsrättsdom till dess domen vunnit laga kraft. Av domen framgår att länsrätten upphävt ett beslut av försäkringskassan att inte bevilja E.S. livränta och visat målet åter till kassan för erforderlig handläggning. I stället för att påbörja handläggningen av ärendet i samband med att länsrättens dom kom in till försäkringskassan avvaktade den ett eventuellt överklagande av domen från Riksförsäkringsverkets sida.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. Claes Jansson kommenterade remissvaret.

I sitt den 13 maj 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Såsom försäkringskassan framhållit i remissyttrandet framgår av 8 kap. 12 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring jämförd med 20 kap. 13 § sista stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring att bl.a. domstols beslut skall gälla omedelbart, om inte annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av den domstol som har att pröva beslutet.

I detta fall har länsrätten genom dom den 27 december 1994 upphävt försäkringskassans beslut den 7 mars 1994 att inte bevilja E.S. livränta och visat målet åter till kassan för erforderlig handläggning. Kassan har enligt uppgift fått del av länsrättens dom i början av januari 1995, men i stället för att påbörja utredningen av livränteunderlaget i samband härmed har kassan avvaktat med handläggningen och verkställigheten av domen till dess denna vunnit laga kraft. Anledningen härtill har enligt kassan varit att den avvaktat ett eventuellt överklagande av domen från Riksförsäkringsverkets sida. Försäkringskassan har påbörjat handläggningen av ärendet den 1 mars 1995 och detsamma har behandlats vid socialförsäkringsnämndens sammanträde den 24 samma månad. Kassans beslut skall enligt vad Claes Jansson uppgett ha expedierats den 3 april 1995, men har inte kommit honom till del förrän den 18 samma månad. Det har dessutom framkommit att kassans beslutsmeddelande förefaller sakna beslutsdatum.

Försäkringskassans förfarande att avvakta med verkställigheten av länsrättens dom står inte i överensstämmelse med ovannämnda bestämmelser. För sin underlåtenhet i detta avseende kan försäkringskassan inte undgå kritik. – Jag vill i detta sammanhang påpeka, att jag i ett beslut den 10 augusti 1995 (dnr 3159-1994) bl.a. fann att visst dröjsmål med verkställigheten av en länsrättsdom kan godtas, när Riksförsäkringsverket i högre instans framställt ett yrkande om inhibition. Något sådant yrkande har dock inte varit aktuellt i detta fall.

Försäkringskassan har i sitt yttrande hit förklarat att den insett att ärendet handlagts felaktigt och att åtgärder vidtagits för att förhindra en upprepning av det inträffade. Mot bakgrund härav finner jag inte anledning att vidta ytterligare åtgärder i denna sak, utan låter det stanna vid det kritiska uttalande jag nu gjort.

Det har också framkommit att det tagit nästan en månads tid innan den försäkrades ombud fått del av socialförsäkringsnämndens beslut. Huruvida denna försening berott på kassans handläggning eller bristfällig postgång har dock inte klarlagts. Jag finner inte anledning att utreda den saken närmare, varför jag lämnar den utan ytterligare kommentar.

Avslutningsvis vill jag med anledning av vad som framkommit om avsaknaden av datering av kassans beslut framhålla vikten av att kassan tillser att dess beslut dateras med hänsyn till bl.a. behovet av en utgångspunkten för den tid inom vilken exempelvis Riksförsäkringsverket kan överklaga beslutet.

Försäkringskassa har utbetalat pension utan att inhämta samtycke från en för den försäkrade utsedd förvaltare

1996/97:JO1

(Dnr 1128-1995)

Av en anmälan till JO framgick att H. sedan den 12 juli 1993 var förordnad att såsom förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken förvalta all A:s egendom. Uppgift om förvaltarskapet hade meddelats till Hallands läns allmänna försäkringskassa, där A. var inskriven. – Den 25 oktober 1994 fick H. ett meddelande från en bank att ett av honom lämnat gireringsuppdrag inte kunde regleras eftersom A. hos försäkringskassan hade ändrat konto för pensionsutbetalning och kontot i banken saknade täckning. Det av A. nyöppnade kontot hade tömts så snart pensionen hade satts in där.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss och anförde bl.a. att den gängse rutinen är att försäkringskassan kontrollerar överföringsuppdrag bl.a. med avseende på om det finns en förvaltare inlagd i den försäkrades dataframställda bild som utvisar sådant förhållande. Skulle det visa sig att t.ex. förvaltare finns registrerad skall kassan underrätta denne om överföringsuppdraget. I det nu aktuella fallet har avisering till förvaltaren inte skett. Från det berörda kontorets sida är man väl medveten om att ett misstag har begåtts. Det hela får tillskrivas den mänskliga faktorn och bör betraktas som en engångsföreteelse. Misstagen har begåtts i en situation då kontoret var överhopat med överföringsuppdrag eftersom det pågick en nationell kampanj för att få försäkrade att övergå till att få sina pengar insatta på bankkonto. Det rådde alltså extrem belastning av engångskaraktär vid tillfället. Det berörda kontoret har till förhindrande av en upprepning ånyo gått igenom rutinerna med de anställda samt på visst sätt ändrat i organisationen så att fler handläggare kommer att svara för inmatning av uppgifter som berör kontoändringar. – Försäkringskassan hänvisade även till ett yttrande från kontorschefen vid lokalkontoret Halmstad Öster.

I sitt den 12 september 1995 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i denna fråga följande.

För den som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, och är ur stånd att vårda sig eller sin egendom, får rätten enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken förordna förvaltare, såvida den enskilde inte kan få hjälp på något annat mindre ingripande sätt. Förvaltaruppdraget skall anpassas till den enskildes behov i varje särskilt fall och får begränsas till att avse viss egendom eller viss angelägenhet eller egendom överstigande ett visst värde.

Utan särskilt förordnande omfattar förvaltaruppdraget inte den enskildes rätt att sluta avtal om tjänst eller annat arbete och inte heller bl.a. vad den enskilde förvärvar genom sådant arbete efter det att förvaltare förordnats, se 11 kap. 8 § föräldrabalken. Av 11 kap. 9 § föräldrabalken följer att en förvaltare, som förordnats enligt 11 kap. föräldrabalken, inom ramen för förvaltaruppdraget har ensam rådighet över den enskildes egendom och företräder denne i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget. I 11 kap.

10 § stadgas att den enskilde med förvaltarens samtycke själv får företa rättshandlingar även i angelägenheter som omfattas av förvaltaruppdraget.

Av förarbetena till föräldrabalkens regler om bl.a. förvaltare (prop. 1987/88:124) framgår att pensionsmedel inte räknas till arbetsinkomst, även om de till någon del avser t.ex. tilläggspension och grundas på inkomst av förvärvsarbete (s. 171). Vidare sägs att – i fråga om egendom och angelägenheter som omfattas av förvaltarens uppdrag – hans rådighet är utan konkurrens från huvudmannen (s. 171–172).

Det sagda innebär att om tingsrättens förordnande av förvaltare, såsom i det nu aktuella fallet, är generellt – dvs. avser all huvudmannens egendom – den sistnämndes rättshandlingar i princip är ogiltiga om de inte faller inom ramen för vad huvudmannen får göra enligt 11 kap. 8 § föräldrabalken.

I förevarande fall framgår av utredningen klart att försäkringskassan brustit i handläggningen av ärendet och att detta lett till att förvaltaren H. inte underrättats om kontoändringen. Annat har inte kommit fram än att försäkringskassan kände till förvaltarskapet. Såvitt framgår av kassans yttrande föreligger det inte några brister i de rutiner som kassan normalt tillämpar i det aktuella avseendet. Om rutinerna hade följts skulle H. ha aviserats om den begärda kontoändringen varvid han skulle ha kunnat avstyra den.

I den korrespondens som förekommit mellan försäkringskassan och H. med avseende på den sistnämndes skadeståndsanspråk har kassan i skrivelse den 22 december 1994 gett uttryck för uppfattningen att den inte har någon juridisk möjlighet att vägra ett överföringsuppdrag samt yttrat att kassan naturligtvis "samtidigt" borde ha meddelat H. om "gjord överföring". Med beaktande av vad som upplysts om ifrågavarande förvaltarskap ger de nu återgivna uttalandena anledning att befara att kunskapen om kassans normala rutiner – såsom dessa beskrivits i remissvaret – på sina håll brustit.

Även om hög arbetsbelastning hos försäkringskassan bidragit till eller orsakat det inträffade kan kassan inte undgå kritik för sin underlåtenhet. Eftersom kassan vidtagit åtgärder för att undvika ett upprepande av det inträffade nöjer jag mig med de uttalanden som jag nu gjort.

Fråga om ett föreläggande enligt 43 § miljöskyddslagen att lämna upplysningar kan utformas som en skyldighet för företagaren att förete en viss handling

(Dnr 404-1996)

Vid JO:s inspektion av Miljönämnden i Helsingborgs kommun antecknades i protokollet följande beträffande ett av nämndens ärenden.

Ärendet angår en anmälan enligt miljöskyddsförordningen (1989:364) om tillfällig uppläggning av byggnadsavfall. Enligt anmälan skulle avfallet slutligen transporteras till ett visst renhållningsföretag. Vid prövning av anmälan beslöt nämnden (delegationsbeslut) bl.a. att ett kvitto från renhållningsföretaget, utvisande att detta mottagit avfallet, skulle lämnas in till miljökontoret efter arbetets slutförande, dock senast den 17 mars 1995. Det angavs att detta föreläggande skedde i enlighet med 43 § miljöskyddslagen (1969:387).

Iakttagelsen väcker frågan om den möjlighet att begära upplysningar från en företagare som 43 § miljöskyddslagen lämnar en tillsynsmyndighet innefattar en rätt att kräva att företagaren på något visst sätt skall bevisa att han genomfört en viss åtgärd.

Från nämnden anfördes att man uppfattat 43 § på angivet sätt.

JO beslöt att yttrande rörande den berörda frågeställningen skulle inhämtas från Statens naturvårdsverk. Naturvårdsverket inkom därefter med följande yttrande.

43 § miljöskyddslagen (ML) är ett betydelsefullt instrument i tillsynsarbetet enligt ML. Det är viktigt att den som svarar för en miljöfarlig verksamhet kan avkrävas upplysningar om verksamheten, närhelst tillsynsmyndigheten finner detta motiverat. Inte minst är det angeläget att miljöfarliga verksamheters avslutande blir föremål för tillsynsmyndigheternas uppmärksamhet.

Vid sitt ställningstagande i det aktuella anmälningsärendet har miljönämnden funnit skäl att som skyddsåtgärd eller försiktighetsmått enligt 5 § ML ålägga vederbörande företagare att transportera bort de ifrågavarande massorna till ett avfallsbehandlingsföretag, när den provisoriska vägen inte längre behövdes. För sin bevakning av detta avslutande av det aktuella tillfälliga "avfallsupplaget" har nämnden funnit det betydelsefullt att i sinom tid få ett vederhäftigt besked om borttransportens verkställande.

Nämndens åtgärd att begära ett sådant besked i form av ett kvitto på massornas mottagande vid avfallsbehandlingsföretaget bör enligt Naturvårdsverkets mening bedömas som väl förenlig med 43 § ML. Till "upplysningar om anläggningen" enligt lydelsen i det aktuella lagrummet bör enligt verkets mening bl.a. kunna hänföras upplysningar om hur anbefallda skyddsåtgärder och försiktighetsmått med anledning av verksamheten vid en viss anläggning har genomförts. Upplysningarna i fråga kan även syfta till besked huruvida den miljöfarliga verksamheten vid anläggningen har upphört.

Upplysningar enligt 43 § ML bör kunna krävas i form av särskilt angivna handlingar. Här kan erinras om att det i liknande lagrum om upplysningsplikt i senare års lagstiftning på miljöområdet som regel har skrivits ut att tillsynsmyndigheten har rätt att få de handlingar som behövs för tillsynen.

Regler med sådant innehåll finns t.ex. i 15 § lagen (1985:426) om kemiska produkter, 17 § hälsoskyddslagen (1982:1080), 22 § renhållningslagen (1979:596) och 5 § bilavgaslagen (1986:1386). Innehållet i dessa regler saknar inte intresse vid tolkningen och tillämpningen av 43 § ML.

Sammanfattningsvis anser sålunda Naturvårdsverket, att den möjlighet att begära upplysningar från en företagare som 43 § ML lämnar en tillsynsmyndighet bl.a. innefattar en rätt att kräva att företagaren genom att överlämna en viss handling skall visa att han har genomfört en viss åtgärd.

I sitt beslut den 1 mars 1996 anförde *JO Wahlström* i bedömningsdelen följande.

Jag begränsar min bedömning i ärendet till att avse huruvida den skyldighet, som enligt 43 § första stycket miljöskyddslagen åvilar innehavaren av en verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig, att på begäran lämna en tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om anläggningen, också kan anses innefatta en skyldighet att på begäran förete vissa av myndigheten bestämda handlingar.

Någon vägledning i fråga om det sätt, varpå upplysningsplikten kan fullgöras, har såvitt jag kunnat finna inte lämnats i förarbetena.

Det säger sig självt att en företagare måste kunna lämna begärda upplysningar i skriftlig form. Huruvida en företagare, som så önskar, skall medges att lämna upplysningar muntligt måste bedömas från fall till fall mot bakgrund av regleringen i 14 § förvaltningslagen (1986:223); något generellt uttalande om den saken torde inte vara meningsfullt. Det är i vilket fall som helst inte valet i sig mellan skriftliga och muntliga upplysningar som är föremål för bedömning i ärendet här, eftersom frågan gäller om företagaren kan åläggas att förete en viss angiven handling.

Saken har inte berörts i förarbetena till miljöskyddslagen. I prop. 1969:28 s. 291 anförde departementschefen endast att paragrafen ålade innehavare av anläggning upplysningsplikt. I samband med att reglerna om undersökningsplikt infördes i andra stycket av 43 § anförde departementschefen (prop. 1973:141 s. 31) att "Tillsynsmyndighet har rätt att få tillträde till fabriksområde m.m. och att avkräva företagare behövliga upplysningar." Då bestämmelsen om vite i fjärde stycket av paragrafen utvidgades till att omfatta också upplysningsplikten berördes omfattningen av denna (prop. 1986/87:135 s. 24): "Upplysningsskyldigheten omfattar inte bara uppgifter som behövs för den löpande tillsynen. Även uppgifter som tillsynsmyndigheterna behöver för inventering och kartläggning av olika föroreningar och störningskällor samt planeringen av det allmännas insatser omfattas av upplysningsplikten i 43 § första stycket." I dessa sammanhang antydde inte att upplysningsplikten skulle omfatta annat än skyldighet att lämna just upplysningar.

Naturvårdsverket har som stöd för sin uppfattning, att ett föreläggande att tillhandahålla vissa handlingar är tillåtligt, hänvisat till att det i andra lagar på miljöområdet har föreskrivits att tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de handlingar som behövs för tillsynen. Verket har pekat på ett antal lagar med bestämmelser av detta innehåll. I dessa lagar, liksom i t.ex. livsmedelslagen (1971:511) och djurskyddslagen (1988:534) stadgas, med i

huvudsak samma ordalydelse, att en tillsynsmyndighet "har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen".

I ett antal lagar på miljö- och hälsoskyddsområdet har lagstiftaren således, förutom en skyldighet att lämna upplysningar, även uttryckligen ålagt företagare en skyldighet att på begäran förete sina handlingar för tillsynsmyndigheten. För att en företagare skall kunna anses ha en sådan skyldighet torde det emellertid fordras ett uttryckligt lagstadgande därom, jfr 8 kap. 3 § regeringsformen. Jag kan därför inte hålla med Naturvårdsverket i dess uppfattning, att de uttryckliga föreskrifterna om editionsplikt i andra lagar kan tas till intäkt för att även regleringen i miljöskyddslagen, vilken endast ålägger den enskilde upplysningsplikt, kan anses innefatta ett åläggande av editionsplikt.

Jag finner med hänsyn till vad jag nu anfört för egen del att regleringen i 43 § första stycket miljöskyddslagen inte kan anses innefatta en skyldighet för en företagare att på begäran förete en viss handling för en tillsynsmyndighet. Vid sådant förhållande skulle en tillsynsmyndighet sakna befogenhet att förelägga en företagare att till myndigheten överlämna en viss handling som företagaren har, även om myndigheten i och för sig skulle behöva handlingen för sin tillsyn. Saken är emellertid inte uppenbar och olika meningar kan förfäktas utan att det med full säkerhet kan hävdas att någon av dem är direkt felaktig. Eftersom rättsläget således är oklart i nu förevarande hänseende finner jag anledning att tillstålla Miljödepartementet en kopia av detta beslut.

Vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprovning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen

(Dnr 4340-1995)

1 Initiativet

I en remiss den 10 november 1995 anmodades Länsstyrelsen i Gävleborgs län att avge yttrande till JO i enlighet med vad som anförts under punkt 3.5 i protokollet över en inspektion av länsstyrelsen (lantbruks- och veterinärenheten) den 27–29 september 1995. Under punkt 3.5 i inspektionsprotokollet hade antecknats följande.

Formella frågor rörande ett ärende om förprovning av djurstallar

Av ett beslut den 17 juni 1994 i ärende 371-6194-94 framgick följande. På fastigheten Brunn 1:15 hade uppförts ett lösdriftsstall som inte förprovats och godkänts. Stallet hade tagits i bruk innan det färdigställts. Med anledning härav förelade länsstyrelsen, med stöd av 27 § djurskyddsförordningen (1988:539), ägaren av stallet att omgående, dock senast den 1 augusti 1994, till länsstyrelsen inkomma med uppgifter så att en efterprovning av stallet kunde genomföras.

Sedan oklarheterna i ärendets gång diskuterats beslöt JO att genom remiss inhämta länsstyrelsens yttrande rörande handläggningen. I yttrandet bör särskilt nedan angivna frågeställningar behandlas och bedömas.

1. Kan en förprovning ersättas av en provning i efterhand?
2. Har länsstyrelsen övervägt möjligheten att fatta beslut om särskild avgift (se 6 a § djurskyddsförordningen med hänvisning till 3 § fjärde stycket djurskyddslagen, 1988:534)?
3. Är länsstyrelsen tillsynsmyndighet vad gäller djurskydds- och djurhälsoförhållanden i ett stall som tagits i bruk?
4. Vilken rättslig grund har förelegat för länsstyrelsens beslut om föreläggande?

2 Utredning

2.1 Länsstyrelsens yttrande

Som svar på remissen anförde Länsstyrelsen i Gävleborgs län följande.

Formella frågor rörande ett ärende om förprovning av djurstallar

1. Kan en förprovning ersättas med en provning i efterhand?

En förprovning i efterhand är formellt icke möjlig. Däremot måste, om det framkommer att byggnadsåtgärder vidtagits, som inte förprovats, byggnaden granskas för att pröva om stallet kan godkännas från djurskydds- och djurhälso-skyddssynpunkt. Som underlag för denna bedömning behövs i allmänhet ritningar. Tillsynsmyndigheten kan med stöd av 27 § djurskyddslagen begära att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Om denna begäran inte efterkoms kan tillsynsmyndigheten meddela föreläggande och förbud som behövs för efterlevnaden av djurskyddslagen eller föreskrifter meddelade med stöd av djurskyddslagen.

I detta fall efterfrågades nödvändiga upplysningar för att länsstyrelsen skulle ha möjlighet att bedöma huruvida djurförbudet även skulle gälla det nyuppförda stallet. Länsstyrelsen borde ha begärt in uppgifterna med stöd av 27 § djurskyddslagen eller meddelat föreläggande om uppgifterna med stöd av 26 § djurskyddslagen. Länsstyrelsen har således tillämpat fel lagrum vid föreläggandet.

2. Har länsstyrelsen övervägt möjligheten att fatta beslut om särskild avgift (se 6 a § djurskyddsförordningen med hänvisning till 3 § fjärde stycket djurskyddslagen, 1988:534)?

I aktuellt fall kan konstateras att byggnaden uppförts och tagits i anspråk innan föreskrift om särskild avgift trätt i kraft (se ikraftträdandebestämmelse i förordningen 1993:1485 om ändring i djurskyddsförordningen där). Någon retroaktiv tillämpning är inte möjlig.

3. Är länsstyrelsen tillsynsmyndighet vad gäller djurskydds- och djurhälsoförhållanden i ett stall som tagits i bruk?

Inom en kommun är det miljö- och hälsoskyddsnämnden som har det direkta tillsynsansvaret. Dock har det utvecklats en praxis i vårt län att vid mer omfattande och svårbedömbara fall länsstyrelsens sakkunskap efterfrågas. Inför ett eventuellt omhändertagande eller förbud görs inspektion ofta av den lokala inspektören tillsammans med länsveterinären. I fall där omhänder-

tagande eller förbud är tänkbart krävs vanligen direkta iakttagelser av djuren/stallet för att en saklig bedömning skall vara möjlig. Länsstyrelsen anser att 56 § djurskyddsförordningen ger stöd för en sådan medverkan.

4. Vilken rättslig grund har förelegat för länsstyrelsens beslut om föreläggande?

26 § djurskyddslagen anger att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas (se prop. 1993/94:68 s. 25–26). Enligt proposition 1987/88:93 till djurskyddslagen s. 66 tillkommer befogenhet att meddela förelägganden enligt 26 § samtliga tillsynsmyndigheter. Huvudregeln bör dock vara att tyngdpunkten i tillsynen i det enskilda fallet ligger hos den myndighet som utövar den omedelbara tillsynen.

2.2 Kompletterande utredning

Med anledning av uppgiften i länsstyrelsens yttrande (punkt 1, andra stycket) om ”djurförbudet” företogs vissa kompletterande utredningsåtgärder, vilka bl.a. ledde till att följande omständigheter noterades.

Redan den 20 maj 1992 hade länsstyrelsen beslutat om förbud att hålla djur i vissa delar av byggnader på Ingemar Olssons fastighet Brunn 1:15 i Hedesunda. Samtidigt hade föreläggande utfärdats om förbättringar av stallet.

Ingemar Olsson hade genom en dom av Kammarrätten i Sundsvall (mål nr 884-1993) förbjudits att handha djur – utom enstaka sällskapsdjur – fr.o.m. den 1 september 1993. Efter överklagande hade Regeringsrätten (mål nr 4767-1993) beslutat att ej meddela prövningstillstånd.

Länsstyrelsens beslut den 17 juni 1994 innefattade, förutom det i remissärendet behandlade föreläggandet, ett förbud med stöd av 26 och 29 §§ djurskyddslagen mot djurhållning i hela ladugården. Den nyuppförda lösdriftsdelen innefattades inte i förbudet.

Ett beslut av länsstyrelsen den 10 september 1993 att verkställa omhändertagandet av djur enligt kammarrättens dom återkallades den 29 september 1993, sedan det framkommit att ansvaret för handhavandet av djuren överförts på en annan person.

Detta hade skett genom ett den 30 augusti 1993 dagtecknat arrende-kontrakt, vilket bl.a. innefattade ”hyr-köp” av 25 stycken mjölkkor.

Kronofogdemyndigheten i Gävleborgs län meddelade den 1 mars 1994 att 14 stycken kor hade tagits i mät den 28 december 1993. Vid detta tillfälle hade Ingemar Olsson uppgivit sig vara ägare till djuren.

Vid en inspektion på fastigheten den 2 mars 1994 konstaterades att djurhållningen ej var acceptabel.

I ett beslut den 3 mars 1994 konstaterade länsstyrelsen att den gamla ladugården måste genomgå reparation och ombyggnad samt att den nya byggnaden måste färdigställas skyndsamt. Man gjorde den bedömningen att nödvändiga reparationer skulle komma att försenas eller helt utebli – bl.a. till följd av uppgiven brist på medel för nödvändiga investeringar – samt noterade att Ingemar Olsson var att anse som ägare av och huvudansvarig för djurbesättningen. Mot bakgrund av angivna omständigheter beslöts med stöd

av 31 § djurskyddslagen att Olsson tillhöriga djur skulle omhändertas genom polismyndighetens försorg.

I polisförhör den 30 maj 1994 i anledning av misstanke om brott mot 39 § djurskyddslagen förnekade Ingemar Olsson brott och uppgav att de djur som fanns på gården tillhörde en annan person (ej den tidigare uppgivne arrendatorn), att denna person hyrde plats för djuren av Olsson till en kostnad av 250 kr per månad, samt att hon skötte djuren morgon och kväll.

De refererade omständigheterna utgjorde bakgrund till länsstyrelsens uppgifter i yttrandet till JO rörande "djurförbudet" samt till den del av länsstyrelsens beslut den 17 juni 1994 som innebar att all djurhållning i den gamla ladugården på fastigheten Brunn 1:15 med stöd av 26 och 29 §§ djurskyddslagen förbjöds fr.o.m. den 1 juli 1994.

3 Rättslig reglering

3.1 Förprovning av djurstallar

Frågor om kontroll från djurskydds- och djurhälsosynpunkt av stallar för häst, nötkreatur, ren, svin, får, get och fjäderfå samt anläggningar för pälsdjur regleras i 5 och 6 §§ djurskyddsförordningen. Föreskrifter om sanktioner för brott mot dessa bestämmelser finns i 3, 36 och 37 §§ djurskyddslagen samt i 6 a § djurskyddsförordningen.

Av 5 § djurskyddsförordningen framgår att stallar och anläggningar av nämnt slag inte får uppföras, byggas till, byggas om eller på visst sätt ändras utan att byggnaden/åtgården på förhand har godkänts från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Frågan om godkännande skall enligt 6 § första stycket prövas av länsstyrelsen. Enligt andra stycket ankommer det även på länsstyrelsen att besikta stallar och anläggningar innan de tas i bruk.

Enligt en straffbestämmelse i 36 § första stycket 2 djurskyddslagen skall den som av uppsåt eller oaktsamhet bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av djurskyddslagen (exempelvis de nämnda bestämmelserna i djurskyddsförordningen) straffas med böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall skall den skyldige dock ej dömas till ansvar.

Av 3 § fjärde stycket djurskyddslagen i dess lydelse från den 1 januari 1994 framgår att regeringen får föreskriva att den som inte låter förpröva djurstall skall åläggas att betala en särskild avgift. Avgiften skall i normalfallet bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som skulle ha betalats om förprovning skett. Enligt 6 a § djurskyddsförordningen har länsstyrelsen numera att besluta om uttag av sådan särskild avgift, om någon efter den 31 december 1993 utfört en byggnadsåtgärd enligt 5 § utan godkännande på förhand av länsstyrelsen. Den som ålagts att betala särskild avgift undantas enligt 37 § andra stycket djurskyddslagen från straffbestämmelserna i 36 §.

Enligt huvudregeln i 24 § andra stycket djurskyddslagen är tillsynen inom en kommun över efterlevnaden av djurskyddslagen och av föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen en uppgift för den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden (motsvarande). Detta gäller under förutsättning att inte regeringen har föreskrivit att tillsynen skall utövas på något annat sätt. Det finns inga av regeringen beslutade föreskrifter av innebörd att den omedelbara tillsynen skulle utövas av någon annan myndighet än vederbörande kommunala nämnd, jfr 56–59 §§ djurskyddsförordningen. Jordbruksverket utövar enligt 24 § första stycket djurskyddslagen den centrala tillsynen – om inte annat är angivet – samt samordnar övriga tillsynsmyndigheters verksamhet. Tillsynen i övrigt skall enligt tredje stycket utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

Enligt 56 § djurskyddsförordningen och 3 § förordningen (1990:1510) med länsstyrelseinstruktion utövar länsstyrelsen den regionala tillsynen över djurskyddet.

Enligt 26 § djurskyddslagen får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud (i förekommande fall vitessanktionerade) som behövs för att den lagen eller föreskrifter som meddelats med dess stöd skall efterlevas.

Tillsynsmyndighet har enligt 27 § andra stycket djurskyddslagen rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Beslut av en kommunal nämnd enligt djurskyddslagen eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av denna lag får enligt 38 § djurskyddslagen överklagas hos länsstyrelsen.

4 Bedömning

I beslut den 2 maj 1996 anförde *stf JO Norell Söderblom* följande.

Förprovning enligt djurskyddsförordningen skall ske innan en byggnadsåtgärd vidtas, och ett nybyggt eller ombyggt stall får inte tas i drift innan slutbesiktning skett. Om någon vidtar en förprovningspliktig byggnadsåtgärd utan att ha fått den prövad och godkänd har länsstyrelsen enligt den sedan den 1 januari 1994 gällande regleringen att besluta om särskild avgift. Sanktionen mot en sådan överträdelse var före denna tidpunkt böter eller fängelse enligt straffbestämmelsen i 36 § djurskyddslagen; för sådan påföljd krävdes att åtgärderna vidtagits med uppsåt eller av oaktsamhet samt att fallet inte bedömdes som ringa. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte låter förpröva ett stall eller tar ett icke besiktat stall i bruk är alltså i princip underkastad straffansvar men skall inte dömas till ansvar om han ålagts att betala den särskilda avgiften.

Utredningen i ärendet visar att ingen formell förprovning ägt rum. Från länsstyrelsens sida har inte påståtts att beslutet den 3 mars 1994 reellt innefattade en förprovning. Länsstyrelsens beslut innebär dock otvivelaktigt att länsstyrelsen då behandlat frågor avseende såväl den aktuella nybyggnaden som de gamla byggnaderna.

Ett djurstall som uppförts utan reguljär förprovning eller som tagits i bruk utan att ha godkänts vid slutbesiktning måste givetvis kontrolleras från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Detta är en tillsynsuppgift som ankommer på vederbörande kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnd (motsvarande). Härtill kommer att länsstyrelsen som regional tillsynsmyndighet har en kontrollerande och stödjande roll. Däremot är det inte lagligen möjligt att genomföra en förprovning av det i 5 och 6 §§ djurskyddsförordningen föreskrivna slaget i efterhand, dvs. efter det att byggnadsåtgärderna påbörjats eller till och med helt eller till största delen slutförts.

Av det sagda följer att länsstyrelsens föreläggande till stallägaren den 17 juni 1994, där det talades om efterprovning av stallet, var utformat på ett sätt som var ägnat att framkalla missuppfattning om det sålunda initierade tillsynsärendets natur. Härtill kommer att länsstyrelsen – uppenbarligen på grund av misstag – återopade fel författning till stöd för sin åtgärd.

Länsstyrelsens uppfattning är numera – som framgått av utredningen – att det var fråga om ett tillsynsärende, vilket i den uppkomna situationen måste drivas för att säkerställa att förhållandena i lösdriftsstallet var tillfredsställande från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Jag delar den uppfattningen. Av länsstyrelsens yttrande framgår vidare indirekt att ”djurförbud” (jfr 26 § djurskyddslagen) gällde för någon eller några andra byggnader på fastigheten, och att underlag erfordrades för bedömning huruvida förbudet skulle utsträckas till att gälla även den nyuppförda anläggningen.

Länsstyrelsen återopar till stöd för sin rätt att utöva den aktuella tillsynen 56 § djurskyddsförordningen, vilken ger länsstyrelsen befogenhet att meddela föreläggande enligt 26 § första stycket djurskyddslagen och att begära in upplysningar och handlingar – bl.a. ritningar – enligt 27 § andra stycket.

Som länsstyrelsen uppgivit i sitt yttrande är det emellertid vederbörande kommun (miljö- och hälsoskyddsnämnd eller motsvarande) som inom sitt geografiska område svarar för den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av djurskydds- och djurhälsoreglerna; 24 § djurskyddslagen, jfr proposition 1987/88:93 s. 42–43 samt s. 65. Länsstyrelsens roll som regional tillsynsmyndighet är att följa och bevaka kommunernas insatser när det gäller djurskyddstillsynen. Inom ramen för sin kontrollerande och stödjande funktion bör länsstyrelsen kunna initiera och leda viss projektinriktad tillsyn samt samordna information och fortbildning till kommunerna. Det är däremot inte förenligt med den gällande rollfördelningen mellan kommunerna och länsstyrelsen att den senare på eget initiativ tar över ansvaret för enskilda reguljära tillsynsärenden. (Jfr Jordbruksverkets rapport Djurskyddstillsyn 1994, s. 10–11.)

Det kan i och för sig, som länsstyrelsen framhåller, i vissa situationer innebära fördelar att den kommunala tillsynen i en del mera omfattande och svårbedömda fall utövas i samarbete med länsstyrelsen. Skäl för ett sådant samarbete kan vara att den kommunala myndigheten behöver stöd av länsstyrelsens specialistkompetens på det veterinära området eller att det bedöms kunna bli aktuellt med tvångsåtgärder såsom djurhållningsförbud eller omhändertagande av djur, varom endast länsstyrelsen får fatta beslut (jfr 58 § djurskyddsförordningen samt 29 och 31 §§ djurskyddslagen). Som

författningsstöd för länsstyrelsens medverkan i tillsynsverksamhet kan i viss mån återopas 56 § djurskyddsförordningen och 3 § länsstyrelseinstruktionen. I detta sammanhang måste emellertid, innan ett sådant samarbete inleds i ett tillsynsärende vars handläggning och avgörande ankommer på den kommunala nämnden, länsstyrelsens ställning som överklagningsinstans beaktas. En kommunal nämnds beslut i ett ärende enligt djurskyddslagen, t. ex. ett beslut att meddela föreläggande enligt 26 § i ett tillsynsärende, kan överklagas hos länsstyrelsen. Det framstår som klart olämpligt att länsstyrelsen medverkar i handläggningen av ett sådant ärende, som efter överklagande kan komma att prövas av länsstyrelsen i andra instans. En sådan ordning kan vålla betydande komplikationer, bl.a. uppkomsten av jävssituationer.

Av utredningen framgår att det i Gävleborgs län utvecklats en praxis som innebär att länsstyrelsen och vederbörande kommunala nämnd i betydande utsträckning samarbetar i tillsynsverksamheten i första instans. Sannolikt förekommer liknande samarbete även i andra län. Enligt gällande lagreglering har länsstyrelsen en dubbel roll som både tillsynsmyndighet och överklagningsprövande organ. Då ett samarbete mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen kan vara mycket värdefullt och bidra till en högre kvalitet i tillsynsverksamheten men å andra sidan ge upphov till komplikationer av nyss nämnt slag, kan det ifrågasättas om lagregleringen är ändamålsenlig. Med anledning av denna iakttagelse översänder jag en kopia av beslutet till Jordbruksdepartementet.

I förevarande fall har länsstyrelsen inte medverkat som samarbetspartner i ett av de kommunala miljö- och hälsoskyddsmyndigheterna handlagt tillsynsärende. Ingenting tyder heller på att länsstyrelsen efter överenskommelse med kommunen övertagit tillsynen av den ifrågavarande djurhållningen. Länsstyrelsen har i stället på egen hand, sedan man vid inspektion hos lantbrukaren den 2 mars 1994 blivit varse att ett lösdriftsstall uppförts utan förprovning, tagit upp ärendet och meddelat stallägaren ett föreläggande. Då det var fråga om tillsyn av ett enskilt objekt inom en kommun och således inte om regional tillsyn var detta inte en uppgift som ankom på länsstyrelsen utan på vederbörande kommunala nämnd. Länsstyrelsen borde således i stället ha informerat nämnden om det inträffade för att ge nämnden tillfälle att ta upp ett tillsynsärende enligt 24 § djurskyddslagen.

Mycket tyder på att länsstyrelsen vid beslutet den 17 juni 1994 inte var helt klar över gränsen mellan förprovning enligt 5 och 6 §§ djurskyddsförordningen och tillsyn enligt djurskyddslagen, och att det var denna oklarhet som medförde att beslutet om föreläggande kom att utfärdas av länsstyrelsen och utformas så att det kunde ge intryck av att gälla ”förprovning i efterhand”. Av yttrandet får emellertid anses framgå att länsstyrelsen numera är medveten om regelsystemets innebörd vad gäller ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och den kommunala miljö- och hälsoskyddsmyndigheten. Jag utgår därför från att länsstyrelsen fortsättningsvis i likartade situationer kommer att vara uppmärksam på denna roll- och ansvarsfördelning.

Av yttrandet framgår att det aktuella stallet – ehuru föreläggandet utfärdades först den 17 juni 1994 – uppförts och tagits i anspråk före den 1 januari 1994, dvs. den tidpunkt då reglerna om särskild avgift i 3 § fjärde stycket

djurskyddslagen och 6 a § djurskyddsförordningen trädde i kraft. Under sådana förhållanden var det inte möjligt att besluta om särskild avgift, eftersom sådan avgift får tas ut endast då byggnadsåtgärd utan förhandsgodkännande utförts efter den 31 december 1993.

Vad slutligen gäller frågan om rättslig grund för att meddela föreläggande och att begära in upplysningar kan konstateras att 26 och 27 §§ djurskyddslagen ger samtliga tillsynsmyndigheter sådana befogenheter. I enlighet med vad jag anfört ankom det emellertid inte i första hand på länsstyrelsen utan på vederbörande kommunala nämnd att i detta fall utfärda eventuella för en effektiv tillsyn nödvändiga förelägganden.

Med dessa delvis kritiska uttalanden avslutar jag ärendet.

Brister i en länsstyrelses handläggning av ärenden avseende förprovning av djurstallar

(Dnr 4374-1993)

1 Anmälan

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Enköpings kommun inkom den 6 december 1993 till JO med en begäran om granskning av det sätt på vilket Länsstyrelsen i Uppsala län handlade förprovningsärenden enligt 5 och 6 §§ djurskyddsförordningen (1988:539). Nämnden gjorde gällande att allvarliga brister vidlade länsstyrelsens agerande i denna typ av ärenden, huvudsakligen i följande avseenden.

A. Ansvarig handläggares dubbla roller; ifrågasatt jäv

Det förekommer att byggnadskonsulenten vid länsstyrelsens landsbygdsenhet först i egenskap av konsulent åt berörd lantbrukare projekterar ny-, om- eller tillbyggnad av ett djurstall, vilken projektering ligger till grund för lantbrukarens ansökan i förprovningsärende enligt djurskyddsförordningen, för att därefter i egenskap av handläggare hos länsstyrelsen granska dessa handlingar i förprovningsärendet och formulera förslaget till beslut i ärendet, vilket formellt fattas av länsveterinären. Vidare har det förekommit att byggnadskonsulenten projekterat ett djurstall på uppdrag av en lantbrukare utan att byggnadsåtgärden förprovats i enlighet med djurskyddsförordningens föreskrifter; två exempel på sådana fall omnämndes i anmälan.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden hävdade att handläggaren befinner sig i en jävssituation (jfr 11 § första stycket punkt 5 förvaltningslagen, 1986:223), när han på en lantbrukares uppdrag projekterat en byggnadsåtgärd, och därför inte bör delta i handläggningen av förprovningsärendet. Nämnden hade upprepade gånger påtalat detta missförhållande utan att såvitt känt länsstyrelsen vidtagit några åtgärder för att undanröja jävssituationen för handläggaren.

I stället för att avvisa förprövningsansökningar med obefintligt, ofullständigt eller eljest bristfälligt underlag i form av ritningar och funktionsbeskrivningar tar länsstyrelsen enligt nämndens förmenande upp sådana ansökningar till handläggning och har i vissa fall remitterat dem till nämnden för yttrande, varvid nämnden i sitt yttrande tvingats avvisa remissärendet, eftersom ansökan inte uppfyllt ens mycket lågt ställda krav på information. Vidare har det förekommit att ett ombyggt djurstall slutbesiktats (6 § andra stycket djurskyddsförordningen) innan beslut fattats i förprövningsärendet. Detta oaktat har det i slutbesiktningssprotokollet uppgivits att byggnadsåtgärden var utförd enligt beslut i förprövningsärendet. I detta fall var dessutom det verkliga förhållandet att villkor enligt förprövningsbeslutet ej varit uppfyllda vid slutbesiktningstillfället och att det förelåg brister i stallmiljön som då inte var åtgärdade.

I en av Uppsala tingsrätt meddelad dom (B 502/93) hade en lantbrukare frikänts trots påvisad underlåtenhet att låta förpröva byggnadsåtgärder avseende ett stall för mjölkkor. Lantbrukaren hade i målet åberopat att "det har alltid fungerat så att man har kunnat ordna det i efterhand". Tingsrätten fann utrett att lantbrukaren brutit mot djurskyddslagen enligt åtalet. Dock bedömdes gärningen med hänsyn till samtliga omständigheter som ringa, varför åtalet ogillades. Härmed har det enligt miljö- och hälsoskyddsnämndens mening sanktionerats att en lantbrukare som brutit mot bestämmelser i djurskyddslagen och djurskyddsförordningen kan åberopa som förmildrande omständighet, att "länsstyrelsen åsidosätter lagstiftning och korrekt myndighetsutövning".

C. Handläggningstider

Länsstyrelsens handläggningstider i förprövningsärenden har enligt nämnden i många fall varit oacceptabelt långa. Detta har ibland medfört att lantbrukaren inte inväntar beslut utan genomför planerad byggnation på eget bevåg. Det har även förekommit att handläggaren (byggnadskonsulenten), som inte är formellt beslutande, lämnat ett muntligt förhandsbesked att ansökan kommer att godkännas, varefter lantbrukaren verkställt planerade byggnadsåtgärder. När länsveterinären senare, som ett led i ärendets formella behandling, besökt fastigheten har han konstaterat att stallet färdigställts och tagits i bruk. Då förprövning inte får ske i efterhand har ansökan avslagits och överlämnats till den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden för vidare prövning.

D. Sammanfattningsvis anförde Miljö- och hälsoskyddsnämnden:

Det är med uppgivenhet inför länsstyrelsens handläggning som MHN konstaterar att länsstyrelsen genom jäv, försumlighet och långa handläggningstider undergräver det förebyggande djurskyddsarbetet, trots att MHN vid upprepade tillfällen under åren påtalat konsekvenserna av ovan nämnda.

Länsstyrelsen medverkar enligt MHN:s mening till att lagstiftarens syfte med förprovningsskyldighet för stallbyggnader förringas och ifrågasätts på ett för samhället odemokratiskt och oparlamentariskt sätt.

Slutligen vill MHN göra JO klar över att det är djur i Enköpings kommun – Uppsala län som varit och är lidande, akut eller kroniskt, av de fel och brister som hade kunnat elimineras eller minimeras vid en korrekt handlagd förprovning.

2 Utredning

Länsstyrelsen i Uppsala län anförde i yttrande i huvudsak följande (till myndighetens yttrande var fogade utlåtanden från tf. länsveterinären och näringslivs- och lantbruksenheten samt en PM som upprättats inom rättsenheten).

Jäv för handläggaren

Sedan uppgiften att förpröva djurstallar övergått från lantbruksnämnden till Länsstyrelsen, blev Länsstyrelsen efter en tid underkunnig om att handläggaren av dessa ärenden även på myndighetens vägnar mot ersättning i vissa fall lämnat råd vid projektering och upprättat ritningar över djurstallar. Länsstyrelsen bedömde då att handläggaren lämnat biträde åt den sökande i sådan utsträckning att det – trots att hjälpen till den enskilde lämnats på myndighetens vägnar – är ägnat att rubba förtroendet till handläggarens opartiskhet i förprovningsärendet. Eftersom Länsstyrelsen således ansåg att jäv förelåg, beslöts att handläggaren inte skulle bereda och handlägga sådana ärenden där han biträtt den sökande på ovannämnda sätt. Handläggaren erinrades även om reglerna om verkan av jäv samt instruerades att i sådana ärenden där han biträtt den sökande överlåta alla beredningsåtgärder samt ansvaret för fördragningen av ärendet till en annan tjänsteman. Detta meddelades vid sammanträffande i januari 1993 mellan Länsstyrelsen och Uppsala och Enköpings kommuner.

Muntliga besked i förhand om utgången av ärendet

Sedan Länsstyrelsen övertagit ansvaret för handläggningen av den aktuella ärendegruppen, erfor Länsstyrelsen efter en tid att handläggaren emellanåt tillämpade en rutin att ge muntliga besked till parter om att ett djurstall, som anmälts till förprovning, skulle komma att godkännas och att byggnationen fick påbörjas innan Länsstyrelsen fattat skriftligt beslut i ärendet. Länsstyrelsen beslöt därvid att upphöra med denna rutin, eftersom den enligt Länsstyrelsens mening inte är förenlig med bestämmelserna i 5 och 6 §§ djurskyddsförordningen att byggnaden skall godkännas på förhand eller med bestämmelserna i Länsstyrelsens arbetsordning om beslutsansvaret för dessa ärenden.

Kompletteringar av ofullständiga handlingar

Om ansökningshandlingarna i ett ärende är ofullständiga anser sig Länsstyrelsen ha en skyldighet att vägleda den sökande att fullständiga sin ansökan (4 § förvaltningslagen). Kompletteringar bör ske innan ärendet remitteras till annan myndighet. Sedan Länsstyrelsen övertagit ansvaret för förprovningar av djurstallar har denna regel, liksom andra grundläggande förvaltningsrättsliga bestämmelser, diskuterats med handläggaren av dessa ärenden. Tillämpningen av regeln i 4 § förvaltningslagen är emellertid inte helt lätt i ärenden som de aktuella, där det gäller att bedöma huruvida en ritning är tillräckligt

detaljerad för att kunna läggas till grund för prövningen. Bland annat för att säkerställa att denna förvaltningsrättsliga regel beaktas, har Länsstyrelsen sedan början av år 1993 uppdragit åt en jurist vid Länsstyrelsens rättsenhet att delta i handläggningen av ärenden om förprovningar av djurstallar.

Handläggningstidernas längd

På grund av den ökande tillströmningen av ansökningar om förprovning av djurstallar har handläggningstiderna blivit längre. Länsstyrelsen har därför – i samband med ovannämnda förändringar av rutiner m.m. – från och med början av år 1993 även ändrat andra handläggningsrutiner och gjort vissa omprioriteringar i syfte att väsentligt förkorta väntetiderna för den enskilde. Länsstyrelsens målsättning för handläggningstiderna är numera att ett normalt förprövningsärende skall handläggas inom någon månad. För närvarande uppfyller Länsstyrelsen denna målsättning.

Avslutande synpunkter

Sedan Länsstyrelsen övertagit ansvaret för förprovning av djurstallar har Länsstyrelsen vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra handläggningsrutinerna. Sålunda har som ovan nämnts Länsstyrelsens syn på jävsfrågan klargjorts, rutinen att lämna muntliga besked i förhand avskaffats samt uppdragits åt en jurist att delta i handläggningen av ärendena. Därvid har också ett antal andra handläggningsrutiner stramats upp. Exempel härpå framgår av bilagda promemoria, som Länsstyrelsen upprättat i ett annat ärende hos Riksdagens ombudsmän. Dessa förändringar syftar till att på ett för den enskilde rättssäkert sätt kunna pröva det tilltänkta djurstallet från djurskydds- och djurhälsosynpunkt på ett så enkelt, snabbt och billigt sätt som möjligt.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden inkom med påminnelser, i vilka nämnden avslutningsvis yrkade på att JO:s granskning skulle innefatta frågan huruvida länsstyrelsens byggnadskonsulent och länsveterinären begått tjänstefel i samband med fem i anmälan behandlade brister, nämligen:

- 1) Föreliggande jäv;
- 2) Slutbesiktning av djurstall som redan tagits i bruk och före beslut i förprövningsärendet;
- 3) Förhandsbesked i strid med djurskyddsförordningen;
- 4) Godkännande av djurstall trots att villkor i förprövningsbeslutet inte uppfyllts;
- 5) Underlåtelse att företa ny besiktning eller överlämna ärendet till miljö- och hälsoskyddsnämnden då byggnadsåtgärden inte utförts enligt förprövningshandlingarna.

Vidare inkom miljö- och hälsoskyddsnämnden med kompletterande upplysningar, i vilka nämnden dels omnämnde ett antal exempel på aktuella förprövningsärenden med lång handläggningstid hos länsstyrelsen, dels föreslog att JO skulle inhämta expertutlåtande från Statens jordbruksverk beträffande de fall som nämnden åberopat i sina yttranden till JO.

3 Rättslig reglering

1996/97:JO1

3.1 Förprovning av djurstallar

Frågor om kontroll från djurskydds- och djurhälsosynpunkt av stallar för häst, nötkreatur, ren, svin, får, get och fjäderfä samt anläggningar för pälsdjur regleras i 5 och 6 §§ djurskyddsförordningen. Föreskrifter om sanktioner för brott mot dessa bestämmelser finns i 3, 36 och 37 §§ djurskyddslagen (1988:534) samt i 6 a § djurskyddsförordningen.

Av 5 § djurskyddsförordningen framgår att stallar och anläggningar av nämnt slag inte får uppföras, byggas till, byggas om eller på visst sätt ändras utan att byggnaden/åtgärden på förhand har godkänts från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Frågan om godkännande skall enligt 6 § första stycket prövas av länsstyrelsen. Enligt andra stycket ankommer det även på länsstyrelsen att besikta stallar och anläggningar innan de tas i bruk.

Enligt en straffbestämmelse i 36 § första stycket 2 djurskyddslagen skall den som av uppsåt eller oaktsamhet bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av djurskyddslagen (exempelvis de nämnda bestämmelserna i djurskyddsförordningen) straffas med böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall skall den skyldige dock ej dömas till ansvar.

Av 3 § fjärde stycket djurskyddslagen i dess lydelse från den 1 januari 1994 framgår att regeringen får föreskriva att den som inte låter förpröva djurstall skall åläggas att betala en särskild avgift. Avgiften skall i normalfallet bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som skulle ha betalats om förprovning skett. Enligt 6 a § djurskyddsförordningen har länsstyrelsen numera att besluta om uttag av sådan särskild avgift, om någon efter den 31 december 1993 utfört en byggnadsåtgärd enligt 5 § utan godkännande på förhand av länsstyrelsen. Den som ålagts att betala särskild avgift undantas enligt 37 § andra stycket djurskyddslagen från straffbestämmelserna i 36 §.

3.2 Tillsynsuppgifter

Enligt huvudregeln i 24 § andra stycket djurskyddslagen är tillsynen inom en kommun över efterlevnaden av djurskyddslagen och av föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen en uppgift för den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden (motsv.). Härtill kommer att länsstyrelsen anses ha en funktion som regional tillsynsmyndighet, närmast ett utflöde av länsstyrelsens uppgifter på lantbruksområdet enligt länsstyrelseinstruktionen (1990:1510). Jordbruksverket utövar enligt 24 § första stycket djurskyddslagen den centrala tillsynen – om inte annat är angivet – samt samordnar övriga tillsynsmyndigheters verksamhet.

3.3 Jäv för handläggare

Frågor rörande jäv för befattningshavare vid en länsstyrelse regleras författningsmässigt i förvaltningslagen.

Enligt 11 § är den som skall handlägga ett ärende jävig

1. om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,
4. om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet (s.k. delikatessjäv).

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Enligt 12 § första stycket är huvudregeln att den som är jävig inte får handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Av andra stycket framgår att den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom själv skall ge detta till känna. Om det uppkommit en fråga om jäv mot någon och inte någon annan har trätt i hans ställe skall, enligt tredje stycket, myndigheten snarast besluta i jävsfrågan.

Den jävsgrund som i första hand aktualiseras i detta ärende är det s.k. delikatessjävet enligt generalklausulen i 11 § första stycket 5.

4 Bedömning

I beslut den 31 oktober 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

Jag finner inte anledning att vidta sådana ytterligare utredningsåtgärder som miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslagit.

4.1 Jävsfrågan

Den i ärendet aktuella jävsproblematiken har sin grund i länsstyrelsernas dubbla roller. Å ena sidan har länsstyrelserna en myndighetsfunktion: de har ansvaret för förprovning av djurstallar, inbegripet förhandsgranskning av byggnadsprojekt, slutbesiktning och godkännande från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Å andra sidan har många av dem inom ramen för sin servicefunktion av tradition – ett arv från de numera nedlagda lantbruksnämnderna – en tämligen omfattande uppdragsverksamhet, som innefattar bistånd åt lantbrukare med projektering av ny- och ombyggnad av djurstallar. Uppdragsverksamheten bedrivs på konsultbasis och mot betalning. Inkomsterna från denna verksamhet ingår normalt i landsbygdsenhetens (motsv.) budget.

Det är angeläget att länsstyrelserna organiserar sin verksamhet så att ingen risk uppkommer för en sammanblandning av de båda funktionerna, som

skulle kunna leda till att länsstyrelsens opartiskhet i myndighetsfunktionen sätts i fråga.

En strikt och sorgfällig tillämpning av gällande föreskrifter om jäv är mycket betydelsefull för allmänhetens förtroende för myndighetsutövningen. Jävsreglerna har till syfte att förhindra misstankar – såväl grundade som objektivt ogrundade – om bristande opartiskhet och ovidkommande hänsyn. Verkan av att jäv föreligger är att den jävige blir obehörig att vidta åtgärder i ärendet. Det räcker alltså inte med att en jävig tjänsteman avstår från att delta i det formella beslutsfattandet. Som framgår av 12 § förvaltningslagen skall arbetet i möjligaste mån organiseras så, att en jävig tjänsteman undviker varje befattning med ärendet. Han får emellertid vidta sådana åtgärder som inte utan olägenhet kan ombesörjas av någon annan. Detta undantag bör dock tillämpas restriktivt, och en jävig tjänsteman bör i normalfallet inte tillåtas vidta åtgärder i ärendet som på något sätt kan påverka dess utgång. Sålunda bör en jävig tjänsteman inte anlitas för föredragandeuppgifter.

Omfattande medverkan vid upprättande av ansökan i ett förprövningsärende, t.ex. genom framställning av ritningar, grundar enligt min mening jäv avseende ärendets handläggning hos länsstyrelsen enligt 11 § första stycket femte punkten förvaltningslagen.

Det ankommer på länsstyrelsen att organisera och fördela arbetet så att jävssituationer av detta slag undviks. Härvid måste länsstyrelsen tillse att ojäviga befattningshavare med nödvändig kompetens finns tillgängliga inom myndigheten i tillräcklig omfattning för att förprövningsärendena – inklusive slutbesiktningar – skall kunna handläggas med erforderlig skicklighet och snabbhet.

Enligt utredningen i detta ärende har vid Länsstyrelsen i Uppsala län en befattningshavare, som enligt min ovan redovisade uppfattning varit jävig, i förhållandevis stor omfattning deltagit i handläggningen av förprövningsärenden, ofta som föredragande. Från länsstyrelsens sida har anförts att så snart förhållandet blev känt för ledningen har man infört nya rutiner och givit berörda tjänstemän instruktioner som skall borga för att jäv inte förekommer vid handläggningen av detta slags ärenden, samt att denna nyordning tillämpats i vart fall från januari 1993. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Enköping har å sin sida hävdat att den givna instruktionen inte efterlevts samt redovisat vissa exempel från tiden efter januari 1993 till styrkande av detta påstående.

Den ordning som under lång tid varit rådande vid Länsstyrelsen i Uppsala län har inneburit betydelsefull medverkan av en jävig tjänsteman i förprövningsärendenas handläggning och är sålunda inte godtagbar. Länsstyrelsens ledning har i sitt yttrande redovisat en uppfattning härvidlag som överensstämmer med min. Jag utgår ifrån att länsstyrelsen – sedan man nu erinrats om vikten av att jävsreglerna iaktas strikt – tillser att de rutiner och den instruktion som omnämns i yttrandet fortsättningsvis kommer att tillämpas undantagslöst vid handläggningen av förprövningsärenden. Under sådana förhållanden saknar jag anledning att gå vidare i denna del.

Förprovning enligt djurskyddsförordningen skall ske innan en byggnadsåtgärd vidtas, och ett nybyggt eller ombyggt stall får inte tas i drift innan slutbesiktning skett. Om någon vidtar en förprovningspliktig byggnadsåtgärd utan att ha fått den prövad och godkänd har länsstyrelsen enligt den sedan den 1 januari 1994 gällande regleringen att besluta om särskild avgift. Sanktionen mot en sådan överträdelse var före denna tidpunkt böter eller fängelse enligt straffbestämmelsen i 36 § djurskyddslagen; för sådan påföljd krävdes bevisning om uppsåt eller oaktsamhet samt att fallet inte bedömdes som ringa. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet tar ett icke besiktat stall i bruk är alltså i princip underkastad straffansvar men skall inte dömas till ansvar om han ålagts att betala den särskilda avgiften.

Ett djurstall som uppförts utan reguljär förprovning eller som tagits i bruk utan att ha godkänts vid slutbesiktning måste givetvis kontrolleras från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Detta är en tillsynsuppgift som i första hand ankommer på vederbörande kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnd (motsv.). Härtill kommer länsstyrelsens tidigare nämnda regionala tillsynsansvar. Däremot är det inte lagligen möjligt att genomföra en förprovning av det i 5 och 6 §§ djurskyddsförordningen föreskrivna slaget i efterhand, dvs. efter det att byggnadsåtgärderna påbörjats eller till och med helt eller till största delen slutförts. Det är inte heller förenligt med ordalydelsen i 6 § att besiktningen av ett ny- eller ombyggt stall sker efter det att anläggningen tagits i bruk. Trots detta torde det vara vanligt förekommande att slutbesiktningen genomförs en viss kortare tid efter det att anläggningen tagits i bruk på prov genom att vissa djur stallats in. Ett argument för denna ordning är att förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig slutbesiktning är betydligt gynnsammare när anläggningen är i drift och har prövats under åtminstone en kortare tid.

Slutbesiktningens viktigaste funktion är en kontroll av att byggnadsåtgärderna genomförts i enlighet med de planer som godkänts i förprovningsbeslutet, och att eventuella villkor som uppställts i detta beslut har uppfyllts. Därför är det givetvis inte förenligt med gällande regelsystem att besikta genomförda byggnadsåtgärder innan beslut fattats i förprovningsärendet, såsom skett i ett i utredningen hos JO redovisat fall (ombyggnad av ett stall på fastigheten Breds-Hällby 2:1). Det måste också anses följa av regelsystemets konstruktion att ett djurstall inte skall godkännas om det vid besiktningen konstateras att ett i förprovningsbeslutet stipulerat villkor inte uppfyllts.

Jag delar den i länsstyrelsens yttrande framförda uppfattningen att det inte är förenligt med gällande föreskrifter att ge muntligt förhandsbesked i ett förprovningsärende till den sökande lantbrukaren och sålunda sanktionera ett igångsättande av den planerade byggnationen, innan förprovningsärendet slutligen avgjorts.

Utredningen visar att avvikelser förekommit från den ordning som är påbjuden i djurskyddsförordningen och från enligt min redovisade uppfattning godtagbar standard på alla de punkter som behandlats i detta avsnitt. Länsstyrelsen har emellertid i sitt yttrande förklarat sig medveten om de fel

och brister som förekommit samt uppgivit att åtgärder vidtagits för att förbättra handläggningsrutinerna och eliminera bristerna. Jag förutsätter att länsstyrelsen följer upp detta förändringsarbete och tillser att gällande föreskrifter fortsättningsvis till alla delar följs vid handläggningen av förprövningsärenden och verkställighet av slutbesiktningar.

4.3 Handläggningstider

Djurskyddsförfattningarna innehåller inga föreskrifter om handläggningstider i förprövningsärenden. Därmed gäller den allmänna regeln i 7 § förvaltningslagen att partsärenden skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

För den enskilda parten är det angeläget att ett förprövningsärende handläggs snabbt, eftersom han är förhindrad att påbörja ett måhända brådsakande och ekonomiskt betydelsefullt byggnadsprojekt innan detta godkänts genom länsstyrelsens förprövningsbeslut. Som nämnts riskerar han påföljd i form av särskild avgift, om han genomför byggnation innan beslut i förprövningsärendet fattats. Med hänsyn till dessa omständigheter delar jag den av Länsstyrelsen i Uppsala län framförda uppfattningen att tillgängliga resurser bör fördelas så att handläggningstiden för ett normalt förprövningsärende blir tämligen kort. Det måste betraktas som helt tillfredsställande om länsstyrelsen förmår uppfylla sin egen deklarerade målsättning att denna handläggningstid skall begränsas till någon månad.

Utredningen har visat att betydligt längre, i vissa fall oacceptabelt långa, handläggningstider har förekommit. Detta torde i sin tur ha varit en bidragande orsak till vissa av de missförhållanden som jag kommenterat i föregående avsnitt, såsom muntliga förhandsbesked till sökanden, förprövningsbeslut i efterhand och uppkomsten av tillsynsärenden hos vederbörande kommunala nämnd avseende förprövningspliktiga byggnadsprojekt som inte förprövats. Att dröjsmål av detta slag förekommit före år 1993 är otvivigt. Länsstyrelsen har i sitt yttrande hävdad att man genom omprioriteringar och förändringar av rutiner fr.o.m. 1993 kommit till rätta med problemen och i allt väsentligt uppnått sin egen målsättning att ett normalt förprövningsärende skall handläggas inom någon månad. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Enköpings kommun har å sin sida anfört att det även under år 1994 förekommit handläggningstider som uppgått till åtminstone ca sex månader (exempelvis fastigheten Kärrskog 1:3).

Jag förutsätter att länsstyrelsen fortsättningsvis strävar efter att uppnå sin deklarerade målsättning vad gäller handläggningstider och kontinuerligt bevakar utvecklingen härvidlag. I denna del finner jag inte anledning till uttalanden utöver det ovan anförda.

4.4 Sammanfattning

Vid granskningen har jag som framgått funnit åtskilliga avsteg vid Länsstyrelsen i Uppsala län från den i gällande föreskrifter angivna ordningen för handläggning av förprövningsärenden. Vissa av bristerna synes ha varit sådana att de medfört en avsevärd risk för en försvagn av den med för-

fattningsregleringen åsyftade kontrollen av att djurstallarna erbjuder en från djurskydds- och djurhälsosynpunkt tillfredsställande miljö. Dessa brister måste därför betraktas som allvarliga. Jag noterar dock med tillfredsställelse den i länsstyrelsens yttrande uttalade ambitionen att åtgärda förekommande brister.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Enköping har begärt att granskningen hos JO skall innefatta frågan, huruvida någon befattningshavare vid länsstyrelsen (byggnadskonsulenten eller läsveterinären) begått tjänstefel. De konstaterade bristerna vid länsstyrelsens handläggning av förprövningsärenden är inte av den arten att jag har funnit skäl att misstänka brott. Jag avslutar därför ärendet med den ovan uttalade delvis allvarliga kritiken.

Handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot förvaltningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer

(Dnr 4341-1995)

Initiativet

I en remiss den 10 november 1995 anmodades Länsstyrelsen i Gävleborgs län att avge yttrande till JO i enlighet med vad som anförts under punkt 3.6 i protokollet över en inspektion av länsstyrelsen (lantbruks- och veterinärenheten) den 27–29 september 1995. Under punkt 3.6 i inspektionsprotokollet hade antecknats följande.

Formella frågor i ärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor

Av handlingarna i ärendena 371-6291-94, 371 6660-94 samt 371 6661-94 framgick följande. Miljö- och räddningsnämnden i Hudiksvalls kommun beslutade den 21 april 1994 att avslå tre ansökningar om dispens från krav på betesgång för mjölkkor under 1994. Besluten överklagades hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen – läsveterinären – beslutade den 28 juli 1994 att bevilja dispens från betesgång under sommartid t.o.m. sommaren 1997, med krav på motionsbete fr.o.m. sommaren 1995. Besluten omfattade således en längre tidsperiod än vad nämnden tagit ställning till och som sökandena angivit i sina ansökningar.

Den 13 december 1994 upphävde länsstyrelsen beslutet från den 28 juli 1994 och återsände handlingarna till miljö- och räddningsnämnden för fortsatt handläggning. Länsstyrelsen hänvisade i sitt beslut till att frågan skulle ha prövats av Jordbruksverket och att länsstyrelsen således inte haft behörighet att fatta beslutet.

Den 17 januari 1995 prövade länsstyrelsen överklagandet på nytt. Länsstyrelsen konstaterade ”att ansökan avser 1994 för vilket år länsstyrelsen i tidigare beslut meddelat dispens från beteskravet för mjölkkor. Ansökan är således förfallen.”

Sedan oklarheterna i ärendets hantering diskuterats beslöt JO att genom remiss inhämta länsstyrelsens yttrande rörande hur ärendet handlagts och

vilka överväganden som legat bakom handläggningen. Yttrandet skall innefatta ställningstagande till frågan om de olika beslutsfattarnas behörighet med hänsyn till den inom länsstyrelsen gällande delegationsordningen.

1996/97:JO1

Utredning

Länsstyrelsen i Gävleborgs län (chefsjuristen Gösta Törnblom och lantbruksdirektören Anders Enqvist) yttrade sig och anförde därvid följande:

Formella frågor i ärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor

Miljö- och räddningsnämnden i Hudiksvall avslag den 21 april 1994 tre ansökningar om dispens från krav på betesgång för mjölkkor under 1994. Efter överklagande av nämndens beslut beslutade länsstyrelsen genom länsveterinären den 28 juli 1994 att medge sökandena dispenser till och med betessäsongen 1997 med krav på motionsbete från och med 1995. Den 13 december 1994 omprövade länsstyrelsen sina beslut och upphävde desamma med hänvisning till 13 § djurskyddsförordningen på den grunden att frågor om undantag från kravet på betesgång för mjölkkor prövas av Jordbruksverket och att länsstyrelsen inte ägt rätt att fatta beslut om dispens. Handlingarna återsändes till miljö- och räddningsnämnden för fortsatt handläggning. Efter anmälan från sökandena, då nämnden inte tagit upp ärendet till ny prövning, tog länsstyrelsen den 17 januari 1995 upp ärendet på nytt och konstaterade att ansökan avsåg betessäsongen 1994 och att ansökan därmed var förfallen.

Det kan i efterhand konstateras att flera formella fel begåtts.

Länsstyrelsens beslut den 28 juli 1994 var diariefört hos lantbruksenheten trots att enligt arbetsordningen ärende om överklagande handläggs och beslutas hos rättsenheten. I beslutet framgår varken av rubrik eller dokumentnamn att fråga är om ett beslut av länsstyrelsen i ett överklagningsärende. I beslutet har dispens givits för tre år istället för ett år som sökandena begärt och vad nämnden prövat. (I ett överklagande kan överinstanserna inte gå utöver vad underinstanserna prövat). Beslutet är endast undertecknat av en person på lantbruksenheten, men borde rätteligen ha avgjorts genom föredragning vid rättsenheten.

Vid länsstyrelsens beslut den 13 december 1994 har länsstyrelsen misstagit sig på den lagändring i 13 § djurskyddslagen som trädde i kraft 1 juli 1994 där det anges att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om hur bete enligt 10 och 11 §§ samma lag skall anordnas. Genom underhandsinformation till länsveterinären hade länsstyrelsen fått uppfattningen att dispenser från beteskravet för mjölkkor numera endast fick lämnas av Jordbruksverket. Därav kom länsstyrelsen att felaktigt upphäva sina beslut om dispenser från beteskravet. Trots att det var fråga om för sökandena gynnande beslut bedömde länsstyrelsen att dispenser saknade stöd i lagen efter lagändringen 1 juli 1994.

Vid länsstyrelsens förnyade prövning den 17 januari 1995 konstaterade länsstyrelsen att den under vissa förutsättningar är besvärinstans i dispensärenden rörande beteskrav för mjölkkor som kommunal nämnd prövat och att dessa förutsättningar förelegat i dessa fall. Länsstyrelsen bedömde dock att det inte fanns skäl att i januari 1995 pröva dispensansökningar som avsåg 1994. Länsstyrelsens avvisningsbeslut är endast undertecknat av en person vid rättsenheten trots att avgörande skall ske efter föredragning.

Relaterade brister får ses mot bakgrund av en strävan från handläggarna att så snabbt som möjligt och på ett praktiskt sätt ute på fältet avgöra frågan. Syftet har med andra ord varit att ge god service. En inte obetydlig del av misstagen i hanteringen kan också tillskrivas normalt hög arbetsbelastning och att ärendet dök upp under semestertider när bemanningen på myndigheten är mindre god.

Efter intern genomgång av ärendet och förvaltningsrättsliga frågor bedömer vi att några liknande fel inte kommer att upprepas i framtiden.

Bedömning

I beslut den 6 juni 1996 anförde *stf JO Norell Söderblom* följande.

Handläggningen i första stadiet

Enligt länsstyrelsens arbetsordning skall sådana överklagningsärenden som de i detta tillsynsärende aktuella handläggas och avgöras inom rättsenheten, varvid lantbruksenhetens/länsveterinärens särskilda sakkunskap skall tillgodogöras genom samråd. Länsstyrelsens första beslut i ärendena – den 28 juli 1994 – fattades således av en befattningshavare som saknade beslutskompetens, och detta skedde efter handläggning inom en annan enhet än den som rätteligen skulle ha handlagt ärendet. Vidare avvek handläggningen från den inom länsstyrelsen normalt tillämpade ordningen på det sättet att beslutet, såvitt framgår av handlingarna och av länsstyrelsens yttrande, fattades av en enda befattningshavare utan föredragning.

Prövningens omfattning i ett överklagningsärende bestäms i första hand av det överklagade beslutet. Detta innebär att prövningen i andra instans inte får gå utöver vad som varit föremål för prövning i första instans. (Se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 16:e uppl. 1992, s. 212 f.)

Enligt en grundläggande förvaltningsrättslig princip skall beslutet i ett överklagningsärende inte heller gå utöver yrkandena i ärendet. Denna princip har kommit till uttryck i huvudregeln i 29 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) som stadgar att rättens avgörande ej får gå utöver vad som yrkats i målet. Regeln är dock inte undantagslös. Om det föreligger särskilda skäl, får rätten även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse. Undantagsregeln är betingad av officialprincipens tillämpning inom förvaltningsprocessen, som var mycket framträdande före de betydelsefulla ändringar som trädde i kraft den 1 maj 1996. Förvaltningslagen (1986:223) saknar motsvarighet till föreskriften i 29 § förvaltningsprocesslagen, men principen att avgörandet inte skall gå utöver yrkandena anses på motsvarande sätt tillämplig när en förvaltningsmyndighet har att avgöra ett överklagningsärende (se Strömberg, a.a., s. 213).

I de aktuella ärendena hade de klagande begärt dispens från kravet på betesgång under betessäsongen 1994. Detta var också det yrkande som miljö- och räddningsnämnden prövade i första instans. Länsstyrelsens bifallsbeslut kom att omfatta tiden t.o.m. sommaren 1997, dock med visst villkor avseende motionsbete fr.o.m. betessäsongen 1995. Beslutet gick således i betydande utsträckning utöver vad som prövats i första instans och vad som

yrkats i målet. Inget har anförts rörande särskilda skäl som skulle ha motiverat ett avsteg från den grundläggande principen genom beslut till det bättre för de klagande i strid med det djurskyddsintresse som bär upp föreskrifterna i djurskyddsförordningen (1988:539) om krav på betesgång. I sitt yttrande ger länsstyrelsen uttryck för uppfattningen att det var fel av länsstyrelsen att i överklagningsärendena pröva annat än frågan om dispens för betessäsongen 1994. Jag delar den uppfattningen.

Handläggningen i andra stadiet

Genom beslut den 13 december 1994 upphävde länsstyrelsen sina beslut i överklagningsärendena och återsände handlingarna till miljö- och räddningsnämnden för fortsatt handläggning. Detta agerande är anmärkningsvärt, särskilt med tanke på att det var fråga om för de enskilda parterna gynnande beslut. Sådana vinner enligt en grundläggande förvaltningsrättslig princip negativ rättskraft, vilket innebär att de inte får återkallas eller ändras av den beslutande myndigheten. Undantag från denna princip har i praxis medgivits endast när grunden för återkallelse eller ändring varit ett på författningsföreskrift grundat återkallelseförbehåll, tvingande säkerhetsskäl eller något slag av bedrägligt agerande av den gynnade parten. Formella brister – även allvarliga sådana – i handläggningen av ett ärende har däremot av hänsyn till den gynnades trygghetsintresse inte fått läggas till grund för att upphäva eller ändra ett gynnande beslut. Jag bortser här ifrån de sällsynta undantagssituationer då så allvarliga brister vidlåder ett beslut att det är att betrakta som en nullitet. (Se beträffande det nu anförda Strömberg, a.a., s. 80 samt Westberg, Allmän förvaltningsrätt, 2:a uppl., 1975, s. 77 f.)

Jag har tidigare konstaterat att länsstyrelsens handläggning av överklagningsärendena var behäftad med allvarliga formella fel. Detta förhållande gav dock inte länsstyrelsen rätt att på ett senare stadium, sedan felen uppdagats, upphäva dessa beslut i strid med principen om gynnande besluts rättskraft.

Den omständighet som huvudsakligen föranledde länsstyrelsen att upphäva besluten var en missuppfattning av innebörden av en ändring i djurskyddsförordningen som trätt i kraft den 1 juli 1994 samt av Jordbruksverkets föreskrifter med stöd av denna förordning. Länsstyrelsen hyste i december 1994 uppfattningen att man vid tidpunkten för det första beslutet (den 28 juli) inte haft befogenhet att pröva de aktuella överklagandena, utan att det var fråga om dispensärendena som skulle ha prövats av Jordbruksverket. Denna uppfattning var felaktig; ärendena gällde nämligen sådana äldre djurstallar för vilka frågor om dispens från kravet på betesgång enligt 13 a § andra stycket djurskyddsförordningen fortfarande skulle prövas av kommunal nämnd i första instans och – efter eventuellt överklagande – av länsstyrelsen i andra instans. Länsstyrelsen vidgår i sitt yttrande att de aktuella föreskrifterna missuppfattades (man åberopar emellertid 13 § djurskyddslagen [1988:534] i stället för 13 och 13 a §§ djurskyddsförordningen). Det inträffade ger anledning att erinra om vikten av att myndigheternas beslutsfattare vid rättstillämpning omsorgsfullt penetrerar gällande författningsreglering och klargör för sig dess rätta innebörd.

Den 17 januari 1995 fattade länsstyrelsen ytterligare beslut i de tre ärendena. Man hade nu kommit till insikt om att länsstyrelsen enligt den gällande författningsregleringen varit behörig myndighet att pröva de ursprungliga överklagandena, och att således upphävande- och återförvisningsbesluten den 13 december 1994 var baserade på felaktig tolkning av gällande föreskrifter. Vidare hade de klagande lantbrukarna fäst länsstyrelsens uppmärksamhet på det förhållandet att Miljö- och räddningsnämnden i Hudiksvalls kommun inte vidtagit några åtgärder efter det att länsstyrelsen återförvisat ärendena dit för förnyad handläggning. I detta läge prövade länsstyrelsen, inom ramen för de ursprungliga ärendena, ånyo överklagandena samt – enligt uppgift i yttrandet – även de klagandes nya anmälningar. Man bedömde att det inte fanns skäl att i januari 1995 pröva dispensansökningar som avsåg betessäsongen 1994 och konstaterade i de nya besluten: ”Ansökan avser 1994 för vilket år länsstyrelsen i tidigare beslut meddelat dispens från beteskravet för mjölkkor. Ansökan är således förfallen.” Länsstyrelsen betecknar i sitt yttrande dessa beslut som avvisningsbeslut.

Handläggningen framstår som synnerligen anmärkningsvärd. Att så blev fallet torde emellertid till stor del bero på den egenartade situation som uppkommit på grund av de många fel som begåtts på tidigare stadier i ärendenas hantering.

Överklagningsärendena hade för länsstyrelsens del avslutats genom det omprövningsförfarande som genomförts den 13 december 1994 och som utmynnat i att länsstyrelsen upphävt sina tidigare beslut och visat ärendena åter till miljö- och räddningsnämnden för fortsatt handläggning. Nämnden hade inte vidtagit någon åtgärd i anledning av återförvisningen. Ärendena synes sålunda formellt ha varit anhängiga hos nämnden vid tidpunkten för länsstyrelsens tredje beslut. Länsstyrelsen hade enligt min uppfattning ingen rättslig grund för att under dessa förhållanden på nytt ta upp ärendena till prövning. Nya framställningar från de klagande rörande den kommunala nämndens inaktivitet borde ha behandlats inom ramen för ett eller flera nya ärenden hos länsstyrelsen.

I motiveringen till besluten den 17 januari 1995 anförde länsstyrelsen att ansökningarna avsåg dispenser under året 1994 och att länsstyrelsen redan i tidigare beslut meddelat sådana dispenser. Att hänvisa till dessa dispensbeslut var mindre lämpligt, då ju länsstyrelsen upphävt dem genom sina beslut den 13 december 1994.

Jag noterar slutligen att länsstyrelsen i sitt yttrande betecknar besluten den 17 januari 1995 som avvisningsbeslut. Ett avvisningsbeslut innebär att myndigheten skiljer sig från ärendet utan sakprövning (se Strömberg, a.a., s. 126). I de aktuella besluten anförde länsstyrelsen uttryckligen att den nu prövade överklagandena på nytt, varefter den med angivande av vissa skäl konstaterade att ansökan var förfallen samt anförde att den lämnade överklagandet utan vidare åtgärd. Länsstyrelsen har uppenbarligen gjort vissa överväganden i sakfrågan – frågan om dispens under året 1994 – och därvid kommit fram till att det inte fanns skäl till ytterligare ställningstagande från

länsstyrelsen i denna fråga. Därmed kan dessa beslut inte betecknas som avvisningsbeslut. De är i stället att anse som en form av avslagsbeslut.

1996/97:JO1

Sammanfattning

Handläggningen hos länsstyrelsen av de aktuella överklagningsärendena uppvisar en osedvanlig anhopning av missgrepp och ageranden i strid med såväl författningsföreskrifter och interna föreskrifter som grundläggande förvaltningsrättsliga principer. Det synes som om den förvaltningsrättsliga kompetens som utnyttjats inom länsstyrelsen varit klart otillräcklig. Jag noterar att länsstyrelsen i anledning av det inträffade haft intern genomgång av aktualiserade förvaltningsrättsliga frågor och bedömer att sådana fel som begåtts vid handläggningen av dessa ärenden inte kommer att upprepas.

Jag avslutar ärendet med den allvarliga kritik som ligger i det ovan sagda.

Fråga om i efterhand lämnad dispens från djurskyddslagens krav på att nötkreatur sommartid skall hållas på bete

Dnr 2595-1995

Vid JO:s inspektion av Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Simrishamns kommun antecknades i protokollet följande.

I nämndens protokoll den 22 september 1993, § 114, behandlas en ansökan från en lantbrukare om dispens i efterhand från kravet på betesgång för mjölkkor. Ansökan var inlämnad den 1 september 1993. Nämnden beslöt att i efterhand bevilja lantbrukaren tidsbegränsad dispens till den 1 oktober 1993 samt att meddela att nämnden efter detta datum inte skulle komma att medge ytterligare dispenser.

JO beslöt att genom remiss inhämta Jordbruksverkets yttrande i frågan om tillåtligheten av och innebörden i en dispens från kravet på betesgång, vilken dispens meddelas i efterhand. Jordbruksverket inkom därefter med följande yttrande.

I 10 § djurskyddsförordningen (1988:539) ställs krav på att nötkreatur som hålls för mjölkproduktion och är äldre än sex månader sommartid skall hållas på bete. Vid tiden för det aktuella beslutet, den 22 september 1993, gällde enligt övergångsbestämmelserna till förordningen (1990:26) om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539) att 13 § djurskyddsförordningen i dess äldre lydelse, före den 15 mars 1990, skulle tillämpas ifråga om djurhållning i djurstall som var i bruk den 1 juli 1988. I enlighet med denna bestämmelse fick miljö- och hälsoskyddsnämnden medge undantag från 10 § förordningen om det fanns särskilda skäl.

Några särskilda bestämmelser eller praxis som ger möjligheter att medge undantag från 10 § djurskyddsförordningen för förfluten tid har aldrig funnits. Enligt Jordbruksverkets uppfattning bör undantag inte medges för förfluten tid och ska i princip aldrig medges för tid som förflutit före det att ansökan inkommit till prövningsmyndigheten.

Det i ärendet aktuella beslutet innebär att miljö- och hälsoskyddsnämnden har medgivit undantag från kravet på bete för tid under vilken djurhållaren uppenbarligen underlåtit att följa gällande djurskyddsbestämmelser. Beslutet står i strid med gällande bestämmelser. Beslutet måste vidare anses särskilt

olämpligt i perspektivet av att miljö- och hälsoskyddsnämnden har det lokala tillsynsansvaret över efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen och att detta ansvar innefattar en skyldighet att tillse att överträdelser av djurskyddsbestämmelserna bemöts med andra åtgärder.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden inkom därefter med ett yttrande av i huvudsak följande innehåll.

Till Miljö- och Hälsoskyddskontoret inkom den 9 augusti en anonym anmälan vilken gjorde gällande att en viss lantbrukare, HJ, inte haft sina kor ute på bete under sommaren 1993. Vid besök hos lantbrukaren visade det sig att de lämnade uppgifterna var riktiga.

Lantbrukaren lämnade följande förklaring till varför korna ej släppts ut under sommaren. Lantbruket drivs som familjejordbruk tillsammans med frun. Under försommaren 1993 hade frun skadat ryggen och sedan dess varit halvt sjukskriven, vilket medfört att mannen ensam skötte djurbesättningen omfattande ett 40-tal mjölkkor och ca 50 rekryteringsdjur.

Betesmarker i närheten av fastigheten saknades utan den ursprungliga tanken var att korna skulle mjölkas ute i betet som ligger ca 5 km från hemmet. Då mannen nu var ensam att sköta korna ansåg han sig inte klara av att binda och mjölka korna under dessa förhållanden.

Enligt 13 § djurskyddsförordningen hade nämnden möjlighet att ge dispens från kravet på betesgång. Nämnden gjorde bedömningen att det i det aktuella fallet fanns särskilda skäl varför dispens från 10 § djurskyddsförordningen borde ges och att inga ytterligare åtgärder skulle vidtas.

Beslutet att i efterhand bevilja tidsbegränsad dispens var resultatet av ett tankefel och borde utformas på följande sätt:

att bevilja dispens från betesgång från aktuellt datum till årets slut.

att inte vidtaga några ytterligare åtgärder i ärendet.

I sitt beslut den 20 november 1995 anförde *JO Wahlström* i bedömningsdelen följande.

10 § djurskyddsförordningen har följande lydelse: "Nötkreatur som hålls för mjölkproduktion och som är äldre än sex månader skall sommartid hållas på bete."

13 § djurskyddsförordningen hade den aktuella tiden, i fråga om djurstall som var i bruk den 1 juli 1988, följande lydelse: "Miljö- och hälsoskyddsnämnden får medge undantag från 10–11 §§, om det finns särskilda skäl." I fråga om djurstall som inte var i bruk den 1 juli 1988 gällde följande: "Undantag från 10 och 11 §§ får medges om särskilda klimatförhållanden gör utevistelse olämplig från djurskyddssynpunkt. Undantag får också medges om det är nödvändigt med hänsyn till oförutsedda extraordinära omständigheter. Fråga om undantag prövas av jordbruksverket." Reglerna har sedan den 1 juli 1994 en delvis annan lydelse, men i huvudsak motsvarande innehåll, jfr förordning (1994:545) om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539). – Jordbruksverket har genom övergångsbestämmelserna till djurskyddsförordningen lämnats möjlighet att vid behov övergångsvis meddela ytterligare föreskrifter om undantag från bl.a. 10 § djurskyddsförordningen.

Det har inte i ärendet påståtts annat än att det ifrågavarande stallet var i bruk den 1 juli 1988. Jag utgår från att det förhåller sig på det viset, och att

miljö- och hälsoskyddsnämnden alltså var den myndighet som skulle pröva HJ:s ansökan om dispens från beteskravet. Av Jordbruksverkets remissvar drar jag vidare den slutsatsen att verket inte meddelat sådana, i ärendet här relevanta, ytterligare bestämmelser om undantag från beteskravet som verket givits möjlighet till.

Det förelåg alltså en på djurskyddsförordningen grundad rättslig möjlighet för miljö- och hälsoskyddsnämnden att medge dispens från beteskravet om särskilda skäl förelåg. Frågan om det i ett visst fall av detta slag föreligger särskilda skäl eller inte lämpar sig inte för ett ställningstagande av JO. Jag tar därför inte ställning till miljö- och hälsoskyddsnämndens bedömning av om det i och för sig förelåg sakliga förutsättningar för dispens. Min granskning av ärendet omfattar således enbart det förhållandet att dispens meddelades för tid som redan förflutit då ansökan prövades.

Av den rättsliga regleringen kan inte utläsas något bestämt ställningstagande från lagstiftarens sida till möjligheten att ge dispens i efterhand. Någon praxis som innebär att sådan dispens lämnas finns enligt Jordbruksverket inte. Frågan får därmed bedömas med utgångspunkt i allmänna rättsprinciper. Man är vid en sådan prövning hänvisad till att i varje särskilt fall söka göra klart för sig vad det är som förvaltningsorganen kan eller inte kan besluta (jfr härtill och till det följande Nils Herlitz, Förvaltningsrättsliga plikter, 1949, s. 615 f.). I många fall hänför sig förvaltningsbeslut inte enbart till framtiden, utan även till det förflutna. Exempel på att förvaltningsakter får en retroaktiv verkan är att en byggnad, som uppförts utan bygglov, får bibehållas därför att bygglov meddelas i efterhand, liksom att någon befrias från en redan förfallen penningsskuld. I de flesta fall torde det emellertid vara tydligt att någon retroaktiv verkan av ett förvaltningsbeslut inte förekommer. Då myndigheter enligt författningsföreskrifter återkallar förbud eller meddelar tillstånd, sker det regelmässigt för framtiden. Om någon enskild s.a.s. går händelserna i förväg har han att bära de påföljder som kan ifrågakomma.

Mot bakgrund av detta resonemang får jag uttala att jag delar den bedömning som Jordbruksverket och nämnden gett uttryck åt. Kravet på betesgång är av sådan karaktär att det enligt min mening inte är möjligt att i efterhand lämna dispens till den lantbrukare som eftersatt kravet. Nämnden borde sålunda inte ha fattat beslut om dispens för tiden före nämndens beslut.

Lika med miljö- och hälsoskyddsnämnden anser jag vidare att nämndens inställning, i dess egenskap av tillsynsmyndighet enligt djurskyddslagstiftningen, till vad som förekommit uttryckligen bort framgå. Jag finner däremot inte anledning att kommentera vad nämnden anfört om slutdatum för dispensen.

Då jag inte finner anledning till någon ytterligare åtgärd eller uttalande avslutar jag ärendet här.

Åtal mot en lärare för misshandel samt kritik mot skolledning och skolförvaltning för uteblivna stödinsatser m.m.

(Dnr 3810-1994)

Anmälan

U.D. anmälde skolledningen och läraren B.H. vid Snöstorpsskolan samt Barn- och ungdomsförvaltningen i Halmstads kommun. Av anmälan framgick bl.a. följande.

U.D:s son J. började höstterminen 1992 i Snöstorpsskolan. Han började i andra klass och fick som lärare B.H. I december samma år fick Johan diagnosen DAMP/MBD. B.H. fick ta del av vad J:s problem bestod i. I december tyckte J. att B.H. började vara stygg mot honom. Hon hade också talat om för barnen i klassen att de hade tystnadsplikt. De skulle alltså inte berätta hemma vad som hände i skolan. I klassrummet placerades J:s bänk intill lärarens kateder. Detta var ett sätt att peka ut J. inför klasskamraterna, även om själva placeringen i sig inte hade avsikten att peka ut honom.

U.D. tog upp med dåvarande rektorn att hon hade vissa samarbetsproblem med B.H. och att B.H. hade svårigheter att bemöta J. på ett bra sätt. Rektorn föreslog då att J. skulle flytta till parallellklassen men U.D. ville i detta skede inte pressa J. till ett nytt klassbyte.

Personal på J:s fritidshem berättade att B.H. satte tejp över munnen på barn så att de skulle vara tysta. Då U.D. frågade J. om B.H. hade satt tejp över hans mun någon gång sa han att det hade hänt. Då U.D. ringde upp B.H. förnekade hon först att tejpning hade skett. Sedan bekräftade hon det, men sa att det var på skämt. J. upplevde inte tejpningen som ett skämt. Skolpsykologen kontaktade sedan U.D. och upplyste henne om att han hade för avsikt att underrätta rektorn. Rektorn hörde aldrig av sig i denna fråga till U.D.

I samband med ett föräldramöte framkom det att barn i klassen blivit slagna av B.H. Efter föräldramötet sjukskrev sig B.H.

Under de första veckorna i årskurs fyra märkte U.D. att det inte fungerade bra på skolan. J. var väldigt ofta i bråk. En av lärarna kontaktade henne och sa att J. mådde dåligt och att han borde få gå i specialklass. En psykolog från barnhabiliteringen, som var närvarande vid en elevvårdskonferens i september 1994, tyckte inte att J:s handikapp befogade specialklass och då det inte heller fanns någon ledig plats i sådan klass så föll denna diskussion. Skolpsykologen fick i stället i uppdrag att leta reda på lämplig skola, klass och lärare. Det lyckades, varefter U.D. bestämde sig för att börja förbereda J. på att byta klass. Efter ett bråk på skolan där J. fick en utskällning av rektorn nämnde rektorn att hans mamma skulle ge honom ett förslag som han inte skulle tacka nej till. Det var inte på detta sätt som U.D. hade tänkt förbereda J. på ett skolbyte.

När J. kom till skolan nästa gång hade rektorn bestämt att han inte fick vara i klassrummet. Skolpsykologen meddelade U.D. detta per telefon. Han berättade även att J. fått en speciallärare och underade om det inte var bäst om U.D. hämtade J. Härefter hölls ett möte med den pedagogiske ledaren och skolpsykologen. Veckan därpå uppgav rektorn att det var för att skydda klassen som J. inte fått vara med i klassrummet. Andra elevers föräldrar hade klagat. Detta förfarande innebar att J. fick stanna hemma från undervisningen ett par dagar och att han inte fick någon möjlighet att själv besluta sig för att byta skola. Han fick inte heller möjlighet att smälta och bearbeta skolbytet. J. började i den nya skolan den 4 oktober 1994.

Utredning

Utredning och yttrande inhämtades från Barn- och ungdomsnämnden i Halmstads kommun. Rektorn vid Snöstorpskolan, Stig Bornhager, anförde i huvudsak följande.

Läraren B.H: Fru D riktar kritik mot läraren B.H:s behandling av elever och fru D:s son i synnerhet under åren 92-94.

Kommentar: Vissa "disciplinära" händelser har fru D anledning att protestera mot. Från skolan vill vi poängtera detta. Omfattningen torde dock ligga på en avsevärt lägre nivå än den i fru D:s beskrivning. Skolledningen har naturligtvis diskuterat detta med B.H., som tvärt emot fru D:s uppfattning varit inne i aktuella klassen och bett om ursäkt för **ett** "tejpningstillfälle" och **ett** "örfilstillfälle". Fru D:s anklagelser mot B.H. bygger i mångt och mycket på hörsägnar från bl a en liten grupp föräldrar, som talade sig samman och initierade ett HoS-styrelsemöte. Vid detta tillfälle deltog ej föräldrar från "andra sidan", vilket de gjorde i ett påföljande klassmöte. Många av dem har senare hört av sig och beklagat att de inte tydligt stödde B.H. vid detta klassmöte.

Tvärt emot fru D:s uppfattning deklarerade skolledningen vid klassmötet att de två nämnda händelserna beklagades och att en ursäkt till föräldrarna och eleverna var på sin plats. Vi deklarerade mycket klart att vi från skolans sida var villiga att lösa det uppkomna relationsproblemet i klassen på bästa sätt.

B.H. återkom efter hel sjukskrivning på deltjänst under våren. Dock fick hon en tjänstgöring utan kontakter med den aktuella klassen. Idag är B.H. deltidspensionär och ingår i ett lärarlag fortfarande utanför den aktuella klassen. Ingen kritik hörs numera från föräldrahåll vad gäller läraren B.H. Det råder idag ett avspänt och lugnt förhållande mellan skolans personal och styrelsen för HoS.

J:s skolsituation: Fru D:s tolkningar av vad skolans personal sagt och gjort betraktar jag till stora delar som ovederhäftiga och subjektiva.

Läraryrådan i åk 4 tycker vi att vi löst på ett mycket bra sätt, bl a genom att den lärare som fru D "krävt" som klassföreståndare har hälften av klassföreståndaransvaret i J:s klass. Denna lärare har under hösten haft många kontakter med fru D om J:s ökande skolsociala problem.

Från skolans sida hävdar vi, att vi gjort allt vi kunnat för att hjälpa J. till en god situation. Om detta vittnar bl a ett stort antal protokoll från elevvårdskonferenser, i vilka även fru D medverkat. J. har under sin tid på Snöstorpskolan varit föremål för olika former av stödinsatser, undervisningsmässigt och socialt.

J:s beteende i klassrum och mot kamrater har åtskilliga gånger diskuterats med skolpsykolog. Rektor har vid **flera tillfällen** i höst varit i klassen och pratat med J. och klassen om problemen. Under hösten 94 har våldsamheterna i J:s beteende trappats upp i sådan omfattning att ett föräldrapar i slutet på september behöll sitt barn hemma eftersom "skolan inte tycktes kunna garantera barnens säkerhet". Skolans personal och fru D hade redan då pratat om att undersöka möjligheterna att låta J. som en första akuta åtgärd byta miljö, dvs komma till andra kamrater i annan skola (elevvårdsprotokoll 21/9). Rektor kontaktade skolpsykologen, som redan samma dag kom överens med fru D om ett omgående byte till en närbelägen skola, där man förberett mottagandet i en liten klass. Den första rapporten från den nya skolan tyder på att åtgärden varit positiv för J.

Barn- och ungdomsnämnden hemställde att JO inte måtte vidta ytterligare åtgärder i ärendet. Av yttrandet framgick även att förvaltningschefen varit informerad i ärendet sedan hösten 1993 och att han till fullo instämde med rektorns yttrande.

U.D. tog del av remissvaret och vidhöll därvid vad hon anfört i sin anmälan. Hon inkom även med visst skriftligt material, däribland en skrivelse från en psykolog vid barnhabiliteringen på Länssjukhuset i Halmstad. Psykologen redogjorde inledningsvis för sina kontakter med J. och för hans diagnos. Hon anförde därefter följande.

I november -92 träffade jag J:s klasslärare B.H. + speciallärare i årskurs 2 på Snöstorpskolan, när familjen flyttat till Halmstad. De menade då att J. hade gjort enorma framsteg och att han inordnat sig, om än med viss möda, i klassens rutiner och regler. De tyckte också då att J. var på god väg att prestera i nivå med sin goda begåvning.

B.H. har aldrig själv kontaktat mig för råd och stöd angående J.

Jag har följt hans skolgång via samtal med U.D. och via deltagande i elevvårdskonferenser 25/1, 10/5, 30/11 -93 samt 9/5, 6/6 och 21/9 -94.

Vid elevvårdskonferenser VT -93 diskuterades bl a J:s stora igångsättnings- och koncentrationssvårigheter. Jag betonade att J. ändå arbetar mer än många andra barn eftersom det kostar honom mycket psykisk och fysisk energi att sitta på sin stol, hålla ordning på sin kropp, att lyssna, att försöka bortse från störande ljud och synintryck etc. B.H. ville då inte se hans svårigheter som ett handikapp, hon tyckte att han var lat. Det var således svårt att hos henne möta förståelse för J:s DAMP-diagnos. Lärarna önskade ge J. mer specialundervisning, eftersom de ansåg att han hade begåvningsmässiga förutsättningar. Jag tyckte att skoldagen var nog krävande och arbetsam som den var och förordade mer vuxenstöd i klassen för att hjälpa J. att komma igång och hålla fast vid sitt arbete.

Läsåret -93/94 uttryckte J:s lärare att han hade svårigheter i klassrums- och inlärningsituationen enligt ovan, aldrig att han var aggressiv eller hade kamratproblem eller att han var ett orosmoment på rasterna.

J. själv tyckte dock att han hade stora kamratproblem. Under våren -94 utvecklade J. psykosomatiska symtom som huvudvärk och magkatarr, med största sannolikhet beroende på de händelser i klassen under höstterminen som beskrivs av U.D. i hennes anmälan. Från habiliteringen framhölls vikten av att övergången till mellanstadiet planerades ordentligt och att man valde en klasslärare som var införstådd med DAMP-problematik. Vi önskade också mycket vuxenhjälp i klassrummet, helst i form av assistenttimmar.

J. har diagnos DAMP med lindriga till måttliga symtom. Han är en känslig och välbegåvad pojke, medveten om sina svårigheter vad det gäller läsning, koncentration och social förmåga. Det är viktigt att särskilt värna om sådana barn, att ge dem struktur och stöd, vara tydlig och klar i uppfostran och undervisning och framför allt visa dem att deras svårigheter kan övervinnas.

Jag anser att den behandling J. var utsatt för under årskurs 2 och HT årskurs 3 klart förvärrade hans symtom och problem i form av ökad oro, psykosomatiska symtom, större koncentrationssvårigheter, minskad självkänsla samt aggressivitet, vilket han inte tidigare uppvisat. Skolans fortsatta hanterande av situationen visade också brister bl a i underlåtenhet att på ett professionellt sätt bearbeta det som hänt, att ta J:s symtom på allvar och att man inte lyssnat tillräckligt till U.D. och försökt att med en positiv dialog komma tillrätta med problemen. J. var i dåligt psykiskt skick när han bytte skola och det kommer att ta avsevärd tid innan han kan se positivt på sig själv och sin skolgång.

Mot bakgrund av vad som framkommit om att B.H. utdelat örfilar togs telefonkontakt med U.D., som därvid uppgav att hon erfarit att "örfilarna" hade utdelats den 24 september 1993, då eleverna gick Riksmarschen för Cancerfonden.

Eftersom det på grund av vad som framkommit fanns anledning anta att B.H. gjort sig skyldig till misshandel, beslutade JO Wahlström att inleda förundersökning angående sådant brott. B.H. delgavs misstanke om misshandel.

Under förundersökningen berättade B.H. att då Riksmarschen pågått i ca 10–15 minuter hörde hon tumult bakom sig. Hon vände sig om och fick se en elev knuffa en annan så att han föll på andra elever. Då hon fick se eleven knuffa den andre "brast det för henne" och hon gav eleven en örfil med den högra handens insida. Härefter kom en annan elev fram till B.H. och talade om att det inte var bara den förste eleven som knuffade, utan det var även han själv. B.H. frågade då vad hon skulle göra åt det, varpå elev nummer två sade att han också borde ha en örfil, vilket han också fick efter begäran.

Med hänsyn till vad som framkom under förundersökningen beslutade JO Wahlström att åtal skulle väckas mot B.H. för misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken enligt följande gärningsbeskrivning.

Under en skolutflykt den 24 september 1993, som B.H. genomförde med den klass i årskurs tre vid Snöstorpskolan i Halmstads kommun för vilken hon var klassföreståndare, tilldelade B.H. med öppen hand eleverna A.K. och M.A. var sitt slag i ansiktet. Slagen förorsakade smärta. B.H. har härigenom gjort sig skyldig till misshandel.

Den 7 november 1995 dömdes B.H. av Halmstads tingsrätt enligt gärningsbeskrivningen för misshandel, som inte bedömdes som ringa, till villkorlig dom och dagsböter. Domen vann laga kraft.

U.D:s anmälan återremitterades härefter till barn- och ungdomsnämnden, som förelades att inkomma med en fullständig redogörelse för de stödåtgärder som hade vidtagits beträffande J. Samtliga handlingar i elevvårdsärendet skulle bifogas yttrandet. Mot bakgrund av att läraren B.H. i den rättsliga processen anfört att hon hade begärt hjälp hos skolledningen utan att erhålla sådan skulle i yttrandet också lämnas en redogörelse över

vilka åtgärder skollärovervakningen och skolförvaltningen vidtagit för att hjälpa och stötta B.H. i hennes undervisning.

Barn- och ungdomsnämnden anförde följande (bilagorna här utelämnade).

Vid besök på Snöstorpsskolan våren 1992 inför J:s överflyttning till skolan från och med höstterminen 1992 konstaterades att J. hade läs- och skrivsvårigheter.

Som första åtgärd inför skolstarten erbjöd den dåvarande skollärovervakningen J. "sommarläsning". Detta genomfördes sedan under sommaren under ledning av speciallärare med relativt gott resultat.

Vid höstterminens start 1992 fick J. specialundervisning fyra lektioner i veckan för sina lässvårigheter. J. var orolig och hade svårt att koncentrera sig. Svårigheterna accentuerades i november månad 1992.

Enligt åtgärdsprogram (bilaga 1) sattes även specialundervisning i idrott in för att komma tillrätta med J:s motoriska problem. Specialundervisningen omfattade rörelseträning. Här bör framhållas skollärovervakningens och personalens dokumenterade vilja till samförstånd med mamman beträffande planerade åtgärder. Åtgärdsprogrammet gjordes upp i samråd med mamman.

En utredning av huruvida J. led av s k DAMP-besvär pågick sedan september 1991. Utredningen var klar i december 1992. I utredningen kom man fram till att J. hade lindriga till måttliga DAMP-besvär. Den långa utredningstiden berodde enligt habiliteringen vid Länssjukhuset på att "åsikter om hur J. fungerar gick isär från olika tillfrågade instanser".

J:s oro ökade ytterligare under hösten 1992 även under de lektioner J. erhöll specialundervisning. Mamman begärde att specialundervisningen skulle avbrytas. Så skedde emellertid inte vid detta tillfälle.

Även på J:s fritidshem konstaterades att J. inte trivdes. Mamman begärde att J. skulle överflyttas till ett annat fritidshem. Så skedde senare under våren 1993, då J. erhöll plats på Högestens fritidshem.

Den 25 januari 1993 hölls en elevvårdskonferens (bilagorna 2 och 3). Vid denna beslöt man att sätta in extra stödundervisning utanför den schemalagda undervisningen. Omkring 1 februari 1993 inleddes denna och genomfördes tre till fyra dagar per vecka på morgonen före skolstart. Stödundervisningen omfattade i huvudsak läxövningar.

Samtidigt tjänstgjorde en på skolan placerad beredskapsarbetare i klassen c 10 lektioner i veckan för att ge stöd och hjälp åt J. och läraren B.H.

Vid en elevvårdskonferens den 29 mars 1993 (bilaga 4) diskuterades bland annat J:s konstaterade DAMP-diagnos. Morgonträningen avbröts på mammans begäran, eftersom hon ansåg att J. blev utpekad. Man beslöt också att ansöka om assistenthjälp åt J. Det bör här nämnas att de enskilda rektorsområdena inte förfogar över medel för personliga assistenter, utan sådana får sökas hos en särskild enhet inom barn- och ungdomsförvaltningen, som handhar kommunens samlade resurs av personliga assistenter.

Vid en elevvårdskonferens den 10 maj 1993 (bilaga 5) planerades uppläggningsen av J:s skolgång inför nästa läsår. Härvid beslöts att J. under samtliga lektioner i matematik och svenska skulle gå i en liten klass bestående av mellanstadiebarn med behov av särskilt stöd. Undervisningen i specialidrott skulle fortsätta.

Den 24 september 1993 inträffade den händelse då två barn erhöll var sin örfil. Efter denna händelse sjukskrev sig läraren helt och en ny lärare sattes in i klassen.

En ny ansökan om personlig assistent från och med vårterminen 1994 inlämnades under hösten (bilaga 6). J. följde under vissa lektioner undervisningen i den lilla klassen i enlighet med elevvårdskonferensens beslut i maj månad. Så skedde fram till en elevvårdskonferens den 30 november (bilaga 7) då insatsen avbröts med viss tveksamhet från skolledningens sida. Mamman ansåg emellertid att J. blev utpekad och upplevde att hon var missnöjd med att J. under vissa lektioner undervisades tillsammans med några barn ur årskurserna fem och sex.

I omedelbar anslutning till denna konferens insattes i stället viss assistenthjälp och ytterligare undervisningsresurs i klassen.

Ansökan om personlig assistent inför våren 1994 för J. avslogs. Vid elevvårdskonferens den 24 mars 1994 (bilaga 8) erhöll J. en veckotimme specialundervisning enskilt utöver den ordinarie specialundervisningen. Vid detta tillfälle diskuterades också J:s ökande problem med kamratrelationerna. Det beslöts också att kolläkare och skolsköterska skulle undersöka J.

En ny ansökan om personlig assistent åt J. inför läsåret 1994/95 inlämnades (bilaga 9). Denna avslogs emellertid.

Med anledning av rektor Bodil Hammarströms pensionering tillsattes en vikarierande rektor vid början av våren 1994. Den nye rektorn Stig Bornhager hade återkommande kontakter med mamman under våren.

Inför läsåret 1994/95 ställde mamman krav på att vissa elever inte skulle gå i J:s klass och att en viss lärare skulle bli klassföreståndare. Dessa krav kunde delvis tillgodoses.

Blivande mellanstadielärare fick information om J:s DAMP-besvär av skolhälsovården, psykolog från habiliteringen samt mamman.

Problemen för J. i den nya klassen hösten 1994 ökade. Detta gällde särskilt relationerna med kamraterna. De nya lärarna i klassen uttryckte oro för J:s situation.

I mitten av september 1994 kontaktades skolpsykolog och den 21 september 1994 hölls en elevvårdskonferens (bilaga 10). Det konstaterades att situationen blev mer och mer ohållbar. Skolpsykologen fick i uppdrag att undersöka förutsättningar för en överflyttning av J. till en annan skola.

Den 27 september 1994 kom besked om lämplig skola med förutsättningar att ta hand om J. J. flyttade till denna skola 4 oktober 1994. Åtgärden resulterade i att J:s skolsituation förbättrades.

Några dagar efter den händelse då örfilearna utdelades – vilket alltså skedde 24 september 1993 – fick förvaltningsledningen kännedom om det inträffade.

Med anledning av det inträffade deltog barn- och ungdomschefen Lars Hammarberg och personalansvarig Lars Barsing därefter vid ett par tillfällen i möten med föräldrarna i klassen, personal, personalföreträdare och representanter för Hem och Skola-föreningen vid skolan.

Skilda uppfattningar redovisades vid dessa tillfällen om anledningen till och lämpliga åtgärder som följd av det inträffade. För att tillgodose önskemål från vissa föräldrar samt möjliggöra en successiv återgång i tjänst för B.H. efter sjukskrivningstiden insattes vissa centrala medel för att skapa en för henne särskilt avpassad tjänst som lärare vid Snöstorpskolan. Denna tjänst har B.H. innehaft till och med höstterminen 1995.

U.D. bemötte remissvaret. Hon bifogade bl.a. en skriftlig uppgift från specialläraren Borghild Bengtsson angående "sommarläsningen". I denna sades att sommarläsningen inte var en insats från skolledningen utan en överenskommelse mellan U.D. och Borghild Bengtsson. Borghild Bengtsson fick ingen lön från skolan.

I beslut den 30 maj 1996 anförde *stf JO Norell Söderblom* följande.

Bedömning

Handlingarna i ärendet utvisar att U.D:s son är ett barn som har särskilda behov. I 4 kap. 1 § andra stycket skollagen (1985:1100) föreskrivs att särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. I 5 kap. grundskoleförordningen (1988:655), som var tillämplig vid den aktuella tiden, fanns angivet särskilda stödinsatser för elever i grundskolan. Extra tid för vissa ämnen, stödundervisning och specialundervisning i särskild undervisningsgrupp är exempel på åtgärder som kunde vidtas.

Barn- och ungdomsnämnden har anfört att J. under den tid han var elev på skolan (höstterminen 1992 – den 4 oktober 1994) erhöll specialundervisning i läsning och i idrott, stödundervisning i form av hjälp med läsläsning under två månader våren 1993, samt varit placerad i "liten klass" i ämnena svenska och matematik under större delen av höstterminen 1993. Vidare tjänstgjorde en beredskapsarbetare under vårterminen 1993 tio lektioner i veckan i J:s klass som stöd för J. och för läraren och i november 1993 sattes viss assistenthjälp och undervisningsresurs in i klassen. Vissa insatser har avbrutits på U.D:s begäran.

Huruvida vidtagna insatser varit tillräckliga eller om andra åtgärder borde ha vidtagits är sådana frågor som normalt sett mindre väl lämpar sig för ett ställningstagande av JO. Jag anser trots detta att omständigheterna i detta fall framstår som sådana att det starkt kan ifrågasättas om vidtagna stödåtgärder varit tillräckliga. Nämnden har själv uppgivit att situationen i september 1994 blev mer och mer ohållbar. U.D. har obesträtt anfört att J:s skolgång i Snöstorpskolan fick ett hastigt slut genom att rektorn beslutade att J. inte fick vara med i klassrummet. Först efter ett par dagar kunde J. börja på den nya skolan. Den sammantagna bilden måste bli att skolan inte förmått fullgöra sin uppgift att ta om hand J. på det sätt som skolförfattningarna förutsätter.

J. har fått undervisning i "liten klass". Enligt 5 kap. 15 § grundskoleförordningen (1988:655), vilken som ovan nämnts var tillämplig vid den ifrågavarande tiden, skulle styrelsen efter samråd med eleven och elevens vårdnadshavare besluta i fråga om elevens uttagning till särskild undervisningsgrupp. Ett beslut att en elev skulle undervisas i särskild undervisningsgrupp fick överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd (7 kap. 1 § grundskoleförordningen). Motsvarande bestämmelser återfinns i 5 kap. 15 § och 8 kap. 1 § i nu gällande grundskoleförordning (1994:1194). Rätten att fatta beslut av detta slag kan med stöd av 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) delegeras till bl.a. en anställd inom kommunen, t.ex. rektor.

Beslutet att placera J. i "liten klass" har enligt vad som framgår av nämndens yttrande fattats vid en elevvårdskonferens. I ett protokoll från en elevvårdskonferens den 10 maj 1993 sägs följande. "Beslut: ... Placeras ev tillsammans med åk 4 elever i lilla klassen lå 93-94 ...". En elevvårdskonferens kan inte ens genom delegation göras behörig att fatta sådana beslut. Enligt 6 kap. 33 § kommunallagen gäller nämligen att delegation får ske, förutom till nämndutskott, endast till en ledamot eller ersättare eller till en anställd hos kommunen. Bortsett från rätten att delegera till ett utskott är således "kollektivdelegation" inte möjlig. Beslutet har således inte fattats av behörig beslutsfattare. Inte heller har det försetts med fullföljdshänvisning, vilket borde ha skett enligt reglerna i 21 § förvaltningslagen (1986:223).

Ett förfarande att visa ut en elev från klassrummet måste ha stöd i författning. I 6 kap. 24 och 25 §§ i den vid den aktuella tiden gällande grundskoleförordningen fanns angivet vilka åtgärder som fick vidtas för en elevs tillrättaförande. Således fick en elev visas ut från undervisningslokalen för högst återstoden av pågående lektion. Någon möjlighet att stänga av en elev från undervisning i grundskola fanns varken vid den aktuella tidpunkten eller enligt nu gällande bestämmelser. Rektorns beslut att innan skolbytet vägra J. undervisning i klassen saknade således författningsstöd.

Självfallet ger inte heller bestämmelserna i grundskoleförordningen eller i övriga författningar något utrymme för utdelande av örfilar, tejpning av munnar och luggning, något som U.D. berättat om. Att en lärare påstår att eleverna har tystnadsplikt kan inte heller accepteras. Vad som framkommit i dessa avseenden förtjänar allvarlig kritik.

Utredningen tyder på att B.H. har saknat förmåga att ta till sig att J. är en elev med särskilda, diagnostiserade, svårigheter i fråga om motorik, koncentration och perception (varseblivning). Hon tycks ha uppfattat hans svårigheter som ett slags disciplinproblem, som kunde bemötas t.ex. genom att han fick sitta med tejp över munnen. Psykologen vid barnhabiliteringen har också vittnat om att B.H. inte ville se J:s svårigheter som ett handikapp. I stället ansåg hon att han var lat. I den rättsliga processen uppgav B.H. att hon vid ett flertal tillfällen bett skolledningen om hjälp. Hon tyckte att arbetet i klassrummet var mycket jobbigt och hon kände sig slutkörd efter varje skoldag. Trots att hon otaliga gånger bett om hjälp så hade ingen från skolledningen kommit till klassen och sett hur det stod till eller frågat. Hon kände sig oerhört ensam och trött.

I återremissen förelades nämnden särskilt att lämna en redogörelse över vilka åtgärder skolledningen och skolförvaltningen vidtagit för att hjälpa och stötta B.H. i hennes undervisning. Den åtgärd som redovisades bestod i att en beredskapsarbetare placerats i klassen ca tio lektioner i veckan för att ge stöd och hjälp åt J. och B.H. Detta har uppenbarligen varit otillräckligt och tyder på att skolledningen underlätit att sätta sig in i det speciella förhållande som förelåg och lett till att J. liksom den övriga klassen inte fått den hjälp och det stöd som behövts.

Med dessa uttalanden och den delvis allvarliga kritik som ligger i det sagda avslutar jag ärendet här.

Kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp

1996/97:JO1

(Dnr 2050-1995)

Anmälan

Ett föräldrapar anmälde rektor Arne Petrén och biträdande rektor Margareta Svensson vid Linné rektorsområde i Malmö kommun för deras handläggning av elevvårdsärenden. I anmälan, som var daterad den 9 maj 1995, anfördes i huvudsak följande. Rektorerna beslutade vid en elevvårdskonferens den 28 april 1995 att avstänga anmälarnas två barn från undervisningen i deras respektive klasser i årskurs 3 och 5. Barnen anvisades en lokal där de under övervakning av "en assistent – en dagbarnvårdare –" skulle sitta och göra självarbete. Tiderna var upplagda så att barnen skulle vara maximalt avskilda från kamratkontakter under dagen. Föräldrarna hade över huvud taget inte fått ta del av vare sig motiv eller argument för detta beslut. Inga försök hade gjorts att genom samarbete med föräldrarna komma tillrätta med de problem som barnen påstått ha. Problemen hade inte heller preciserats för föräldrarna. Föräldrarna hade inte kallats till den elevvårdskonferens där beslutet fattades. Rektorerna hade inte utrett konsekvenserna av sitt beslut med tanke på barnens psykiska hälsa och de hade inga belägg för eller erfarenheter av att den vidtagna åtgärden skulle lösa de problem som de ansåg fanns. Beslutet hade genomförts på ett brutalt sätt genom att barnen under pågående lektion slitits från klasserna inför sina kamrater. Någon förklaring hade inte lämnats vare sig till barnen själva eller till de övriga eleverna i klassen. Föräldrarna hade inte delgivits beslutet eller fått möjlighet att yttra sig. Rektorerna hade inte heller kontrollerat om föräldrarna och barnen fått någon information om åtgärden. Barnen hade reagerat mycket negativt på åtgärden och fått sjukskrivas av läkare vid Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Malmö. Trots läkarutlåtande vägrade rektorerna att upphäva sitt beslut. De hade också vägrat att svara på frågan varför man vidtagit åtgärden.

Utredning

Yttrande inhämtades från Skolstyrelsen i Malmö kommun. Skolstyrelsen anförde att den inte kunde finna annat än att handläggningen av de aktuella elevvårdsärendena skötts på ett korrekt sätt och i enlighet med gällande bestämmelser. Till yttrandet hade bilagts ett yttrande från rektor Arne Petrén och biträdande rektor Margareta Svensson. Av rektorernas yttrande framgick att anmälarna blivit kallade till den aktuella elevvårdskonferensen samt att ett flertal kontakter rörande barnen förekommit under åren 1990–1995 mellan föräldrarna och representanter för skolan. Beslutet om uttagning av eleverna till särskild undervisningsgrupp hade fattats av elevvårdskonferensen. Rektorerna tillbakavisade påståendet att barnen skulle ha slitits från lektionerna samt uppgav att rektor vid ett sammanträde den 12 maj 1995, vid vilket även skolchefen och skolöverläkaren varit närvarande, lämnat föräldrarna en ut-

förlig redogörelse för bakgrunden till elevvårdskonferensens ställningstagande och beslut och förklarar för föräldrarna de mål som elevvårdskonferensen satt upp med sina beslutade åtgärder.

Som bilaga till rektorens yttrande hade fogats bl.a. protokoll från elevvårdskonferensen den 28 april 1995 och kopia av ett brev från skoldirektören den 15 maj 1995 till anmälarna. Av protokollet framgick att rektor föreslagit elevvårdskonferensen, vilken bestod av, förutom rektor, fem personer, att besluta om särskild undervisningsgrupp för de aktuella eleverna och att elevvårdskonferensen bifallit rektorns förslag. Den kopia av beslutet som tillställdes JO saknade, i likhet med den kopia som fogats till JO-anmälan, fullföljdshänvisning. Av skoldirektörens brev framgick att han i strid med vad nyss sagts var av den uppfattningen att rektor fattat beslutet om undervisning i särskild undervisningsgrupp med stöd av delegation från skolstyrelsen. Vidare hade skoldirektören i brevet upplyst anmälarna om att rektors beslut kunde överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Anmälarna kommenterade remissvaret. De vidhöll och utvecklade därvid vad de anfört i sin anmälan.

Härefter infordrades genom förnyad remiss nytt yttrande från skolstyrelsen. Yttrandet skulle särskilt behandla och bedöma följande frågeställningar.

1. Hur har grundskoleförordningens (1988:655) bestämmelser om att samråd med eleven och vårdnadshavaren skall ske innan beslut fattas om att placera en elev i särskild undervisningsgrupp efterlevts?

2. Har beslutet om att placera eleverna i särskild undervisningsgrupp fattats av behörig beslutsfattare? Eventuell delegationsordning bör bifogas remissvaret.

3. När och hur delgavs de berörda eleverna och deras vårdnadshavare beslutet?

4. Har fullföljdshänvisning lämnats och i så fall när och på vilket sätt? I förekommande fall bör en kopia av fullföljdshänvisningen bifogas yttrandet.

5. Av bilagor till [föräldrarnas] JO-anmälan framgår att de i skrivelser till skolchefen och skolstyrelsen begärt att beslutet om placering av deras barn i särskild undervisningsgrupp skall upphävas. Har det övervägts om dessa skrivelser då de inkom till skolförvaltningen kunde utgöra ett överklagande av det tidigare fattade beslutet?

Skolstyrelsen anförde följande (bilagorna här utelämnade).

Enligt grundskoleförordningen skall styrelsen (rektor) efter samråd med eleven och elevens vårdnadshavare besluta om elevens placering i en särskild undervisningsgrupp. Rektor har (se aktbilaga 7) upprepade gånger försökt sammanträffa med föräldrarna utan att de infunnit sig. Då situationen bedömdes som akut beslöts i elevvårdskonferensen att eleverna skulle placeras i särskild undervisningsgrupp till terminens slut trots att föräldrarna ej deltog. Föräldrarna var, vilket även detta framgår av aktbilaga 7, medvetna om de problem som förelåg med eleverna.

Beslutet att placera eleverna i särskild undervisningsgrupp har fattats av rektor. Skolstyrelsen har delegerat beslut i dylika ärenden till rektor vilket framgår av bifogade delegationsförteckning (bilaga 2). Delegationsbeslutet har anmälts till skolstyrelsen vilket framgår av bilaga 3.

Föräldrarna delgavs beslutet om placering i särskild undervisningsgrupp genom att protokoll från elevvårdskonferensen översändes per post. Eleverna delgavs dagen efter beslutet var för sig beslutet vid enskilda samtal med rektor respektive studieledare.

Rektor har ej meddelat någon fullföljdshänvisning vilket borde ha gjorts. Fullföljdshänvisning har dock lämnats i skoldirektörens skrivelse 1995-05-15 vilket framgår av aktbilaga 14.

I JO:s promemoria ställs frågan om skrivelserna till skolstyrelsen från [föräldrarna] kunde utgöra ett överklagande av det tidigare fattade beslutet om placering av eleverna i särskild undervisningsgrupp. Som framgår av föregående avsnitt har meddelats vart man vänder sig vid ett överklagande. Detta innebär att skoldirektören tolkade skrivelserna från [föräldrarna] som en bedömning av skolledningens lämplighet och ej något enskilt överklagande.

Föräldrarna tog del av remissvaret. De vidhöll vad de tidigare anfört.

I beslut den 6 mars 1996 anförde *JO Wahlström* följande.

Bedömning

Rättslig reglering

I 5 kap. 15 § grundskoleförordningen (1988:655), vilken var tillämplig vid den ifrågavarande tiden, fanns bestämmelser om specialundervisning i särskild undervisningsgrupp. Uttagning till sådan grupp skulle beslutas av styrelsen för utbildningen – i detta fall skolstyrelsen – efter samråd med eleven och dennes vårdnadshavare. Ett beslut att en elev skulle undervisas i särskild undervisningsgrupp fick överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd (7 kap. 1 § grundskoleförordningen). Motsvarande bestämmelser återfinns i 5 kap. 15 § och 8 kap. 1 § i nu gällande grundskoleförordning (1994:1194). Rätten att fatta beslut av detta slag kan med stöd av 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) delegeras till bl.a. en anställd inom kommunen.

Information och kallelse

Av skolstyrelsens yttranden framgår att ett flertal kontakter förekommit mellan olika representanter för skolan och föräldrarna. Vidare framkommer att vårdnadshavarna blivit kallade till sammanträdet den 28 april 1995 med elevvårdskonferensen. Vad [anmälarna] anfört angående brister i informationen rörande barnen och att de inte skulle ha blivit kallade till sammanträdet med elevvårdskonferensen föranleder därför inget uttalande från min sida utöver vad som nedan sägs om obligatoriskt samråd inför beslut om uttagning till särskild undervisningsgrupp.

Samrådsskyldigheten

På frågan om hur grundskoleförordningens bestämmelser om samråd med vårdnadshavare och elev, innan ett beslut om att eleven skall undervisas i särskild undervisningsgrupp fattas, har efterlevts, har skolstyrelsen hänvisat

till de kontakter som förekommit och anført att rektorn upprepade gånger försökt sammanträffa med föräldrarna utan att de infunnit sig. Av utredningen framkommer emellertid inte att man från skolans sida skulle ha diskuterat frågan om att placera barnen i särskild undervisningsgrupp med föräldrarna. Tvärtom synes man närmast ha minskat förutsättningarna för ett sådant samråd. Sålunda har anledningen till konferensen uppenbarligen inte nämnts i brevet med kallelse till denna. När [fadern] den 25 april ringde till rektorn och bad att få veta anledningen till elevvårdskonferensen fick han dessutom svaret att det skulle bli en fullständig genomgång på konferensen.

Om det redan före sammanträdet med elevvårdskonferensen stod klart för rektor att ett beslut om att uttaga eleverna till särskild undervisningsgrupp skulle kunna komma att fattas i anslutning till sammanträdet, borde [fadern] givetvis senast i samband med telefonkontakten med rektor ha fått besked om vilken åtgärd som övervägdes. Om däremot frågan att placera eleverna i särskild undervisningsgrupp uppkom först under sammanträdet borde rektor, mot bakgrund av att något samråd med vårdnadshavarna och eleverna inte skett dessförinnan, och då varken vårdnadshavarna eller eleverna var närvarande under sammanträdet, efter sammanträdets slut kontaktat eleverna och deras föräldrar och med dem diskuterat frågan om uttagning till särskild undervisningsgrupp. Först sedan frågan diskuterats med vårdnadshavarna och eleverna borde beslutet om uttagningen ha fattats.

När anmälan hit återremitterades till skolstyrelsen ställdes uttryckligen frågan huruvida det enligt grundskoleförordningen obligatoriska samrådet med eleverna hade efterlevts. Frågan har emellertid över huvud taget inte berörts i yttrandet eller den utredning som föregått detta. Jag nödgas därför dra slutsatsen att något sådant samråd inte ens hade övervägts innan beslutet om att placera eleverna i särskild undervisningsgrupp fattades.

Skolledningen har alltså brustit i fråga om samrådet med såväl eleverna som dessas vårdnadshavare. Jag kan inte undgå att nämna, att ett sådant samråd torde ha kunnat mildra den effekt som övergången till den särskilda undervisningsgruppen, enligt vad som framgår av ett insänt läkarintyg, fick på barnens hälsa.

Har beslutet fattats av behörig beslutsfattare?

Som ovan framgått skall ett beslut om uttagning till särskild undervisningsgrupp fattas av styrelsen för utbildningen. Inget hindrar som nämnts att styrelsen delegerar denna beslutanderätt till en tjänsteman hos kommunen. Skolstyrelsen har anført att styrelsen delegerat beslutanderätten i denna typ av ärenden till rektor. Detta framgår också av den hit insända delegationsordningen. Styrelsen har vidare anført att beslutet att placera barnen i särskild undervisningsgrupp fattats av rektor och att delegationsbeslutet härefter har anmälts till skolstyrelsen.

I protokollet från elevvårdskonferensen den 28 april 1995 har emellertid antecknats att *rektorn föreslagit* konferensen att besluta om särskild undervisningsgrupp för de båda barnen samt att *konferensen bifallit* rektors förslag till beslut. I det yttrande, som bifogades skolstyrelsens första yttrande hit, anförde de båda rektorerna också, som ovan nämnts, att beslutet fattats

av elevvårdskonferensen. Inget i utredningen tyder på att rektor vid sidan av protokollet skulle ha fattat ett särskilt uppsatt beslut i ärendet. Tvärtom anger skolstyrelsen i sitt andra yttrande hit att föräldrarna delgavs beslutet genom att protokollet från elevvårdskonferensen översändes till dem per post.

Jag har mot denna bakgrund svårt att dela skolstyrelsens bedömning att det var rektor som fattade beslutet om uttagning av eleverna till särskild undervisningsgrupp. Den enda dokumentation av beslutet som företetts i ärendet här är protokollet från elevvårdskonferensens sammanträde den 28 april 1995. Enligt detta protokoll fattades beslutet av elevvårdskonferensen, vilken alltså saknade behörighet att besluta i ärenden av detta slag. Det kan för övrigt förtjäna att påpekas, att elevvårdskonferensen inte ens genom delegation hade kunnat göras behörig att fatta ett sådant beslut. Enligt 6 kap. 33 § kommunallagen gäller nämligen att delegation får ske, förutom till nämndutskott, endast till en ledamot eller ersättare eller till en anställd hos kommunen. Bortsett från rätten att delegera till ett utskott är således "kollektivdelegation" inte möjlig. Vad som framkommit ger mig anledning att erinra om att det är en uppgift för den ansvariga kommunala nämnden att kontrollera att de delegatbeslut som i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. 35 § kommunallagen anmäls till nämnden tillkommit i laga ordning.

Fullföljdshänvisning

Av 21 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att om ett beslut går en part emot och kan överklagas skall parten underrättas om hur han kan överklaga det. Om inte annat är särskilt föreskrivet i annan författning bestämmer myndigheten själv om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Ett beslut att placera en elev i särskild undervisningsgrupp kan som ovan nämnts överklagas. Beslutet att placera [anmälnas] barn i särskild undervisningsgrupp fattades den 28 april 1995. Först i en skrivelse daterad den 15 maj 1995 från skoldirektören underrättades de om att beslutet kunde överklagas och vart ett överklagande skulle ställas. Brevet behandlade i övrigt en annan fråga. Denna ordning överensstämmer inte med förvaltningslagens regler. Naturligtvis skall underrättelsen om hur ett beslut kan överklagas lämnas av beslutsfattaren i samband med att parten underrättas om beslutet. Det skall därvid även framgå vad en skrivelse med överklagande skall innehålla, till vem skrivelsen skall ställas samt till vem och inom vilken tid den skall ges in (jfr 23 § förvaltningslagen).

[Anmälnas] har således inte ens genom skoldirektörens skrivelse erhållit en godtagbar fullföljdshänvisning. Till detta kommer att skoldirektörens meddelande om rätten att överklaga sändes så lång tid efter den tidpunkt då [anmälnas] torde ha fått del av beslutet, att överklagandetiden i det närmaste kan antas ha löpt ut, då skrivelsen nådde sina adressater.

Borde vårdnadshavarnas klagoskrifter ha behandlats som överklaganden?

Sedan [anmälnas] fått del av beslutet att barnen skulle placeras i särskild undervisningsgrupp begärde de i skilda brev till skolchefen, rektor och skol-

styrelsen att beslutet skulle upphävas. Skrivelserna till skolchefen och skolstyrelsen var i övrigt utformade som anmälningar mot rektor och biträdande rektor m.fl. I samband med återremissen till skolstyrelsen i ärendet här ställdes frågan om det hade övervägts om breven kunde utgöra ett överklagande av det fattade beslutet. Skolstyrelsen har i remissvaret anfört att skoldirektören tolkade breven som en bedömning av skolledningens lämplighet och inte som något överklagande.

När en enskild skriver till en myndighet och begär att ett överklagbart beslut som myndigheten fattat och som berör den enskilde skall ändras ankommer det på myndigheten att ta ställning till om skrivelsen är att uppfatta som ett överklagande av beslutet eller om den enskilde endast begär beslutsmyndighetens självrättelse av det beslut han är missnöjd med. En sådan bedömning måste göras även om skrivelsen inte är ställd till den myndighet på vilken det ankommer att pröva ett överklagande och även om det i skrivelsen inte uttryckligen anges att den utgör ett överklagande. Om det vid en sådan bedömning framstår som tveksamt vilken åtgärd den enskilde önskar, ankommer det på beslutsmyndigheten att söka kontakt med den enskilde för att utreda dennes avsikt med skrivelsen. Misslyckas beslutsmyndigheten att genom sådana åtgärder inom rimlig tid få klarhet i vad den enskilde avsett med sin skrivelse, talar enligt min mening mycket för att myndigheten för säkerhets skull bör behandla skrivelsen som ett överklagande.

Inget av vad som framkommit i skolstyrelsens remissvar tyder på att de kontakter som togs med [anmälarna], t.ex. vid sammanträdet den 12 maj 1995, syftade till att utreda om deras avsikt med skrivelserna var att överklaga beslutet att placera barnen i särskild undervisningsgrupp. [Anmälarna] hade vid den tidpunkt då skrivelserna kom in till myndigheten ännu inte erhållit någon fullföljdshänvisning. Särskilt mot bakgrund härav borde myndigheten i anslutning till att den första skrivelsen kom in – i stället för att som skedde i en skrivelse underrätta dem om hur beslutet kunde överklagas – uttryckligen frågat [anmälarna] om avsikten med deras skrivelse var att uppfatta som överklagande av skolstyrelsens genom rektor fattade beslut. Om det därvid hade framkommit att [anmälarnas] avsikt med skrivelserna var att överklaga beslutet, skulle den från dem först inkomna skrivelsen ha rättidsprövats och skrivelserna och övriga till ärendet hörande handlingar ha översänts till Skolväsendets överklagandenämnd (24 § förvaltningslagen).

Slutord

Sammanfattningsvis har jag alltså funnit att handläggningen av ärendet brustit på så sätt att det enligt grundskoleförordningen obligatoriska samrådet med vårdnadshavarna och eleverna underlåtit, att beslutet om uttagning till särskild undervisningsgrupp inte fattats av behörig beslutsfattare och att vårdnadshavarna inte erhållit någon godtagbar fullföljdshänvisning. Vidare har jag konstaterat att det hade ålegat myndigheten att utreda om [anmälarnas] avsikt med de till skoldirektören, rektor och skolstyrelsen insända skri-

velserna varit att överklaga beslutet om uttagning till särskild undervisningsgrupp.

1996/97:JO1

Jag förutsätter att skolstyrelsen vidtar åtgärder så att hanteringen av ärenden i nu kritiserade avseenden bringas i överensstämmelse med grundskoleförordningens och förvaltningslagens bestämmelser.

Avstängning av en elev inom grundskolan

(Dnr 2777-1995)

Anmälan

I en anmälan klagade en förälder hos JO över att rektorn vid en skola inom Österåkers kommun hade avstängt hans son från grundskoleundervisning under en vecka i april månad 1995. Enligt anmälan skedde avstängningen utan att föräldern fick någon förvarning eller meddelande dessförinnan. I anmälan uppgavs även att rektorn vid samtal med föräldern hade bekräftat att han var medveten om att förfarandet var olagligt och att han hoppades att någon anmälan inte skulle göras i saken.

Utredning

Anmälan remitterades till Skolnämnden i Österåkers kommun för utredning och yttrande. Till nämndens yttrande var fogade dels ett utlåtande från stadsjuristen, dels en redogörelse från rektorn för vad som närmare förekommit.

Stadsjuristen anförde bl.a. följande.

Rektor har i remissyttrande redogjort för det elevvårdsarbete som gjordes för eleven under våren -95. I januari gjorde, B.L., den lärare som har särskilt elevvårdsansvar hembesök hos eleven. Han informerade om skolans oro för att eleven finns i en grupp elever som med hot, förföljelse och översitteri styr och kontrollerar övriga elever i skolan. Ett muntligt samarbetsavtal upprättades. Läraren har därefter haft telefonkontakt med föräldrarna 1-3 gånger per vecka. I februari träffade läraren pappan i skolan. Den 8 februari kallades alla föräldrarna till eleverna i ovannämnda grupp till "stormöte", där föräldrarna informerades och diskuterade. De uppmanades också att besöka skolan mycket på dagtid.

Den 3 april skadade eleven under en bildlektion en klasskamrat i ansiktet med ett vasst föremål. Händelsen polisanmäldes och rektorn beslutade om omedelbar avstängning. Beslutet meddelades pappan via läraren.

Rektor anger vidare att i skollag och läroplan anges skolans ansvar för att våld aktivt bekämpas, i skolplanen sägs att varje elev och personal har rätt att gå i en skola fri från våld samt att arbetsmiljölagen utkräver rektors ansvar beträffande en arbetsmiljö fri från såväl psyko-sociala som fysiska faror.

Han anser att beslutet om omedelbar avstängning var väl motiverat och inte att det hade kunnat ersättas av en anmälan, enligt grundskoleförordningen, till skolnämnden. Han anser att elevens uppträdande är att betrakta som olaga hot och inte kan accepteras.

Skollagen 3 kap stadgar skolplikt för barn bosatta i landet, fr o m höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år till utgången av

vårterminen det år då barnet fyller 16 år. Skolplikten motsvaras av en rätt till utbildning.

Grundskoleförordningen 6 kap 24 o 25 §§ innehåller "åtgärder för elevers tillrättaförande". Vid mindre förseelser ska läraren uppmana honom att ändra sig. Om han inte bättrar sig ska läraren försöka utreda orsaken till beteendet. Samråd ska ske med vårdnadshavaren om det behövs.

Läraren får visa ut elev från undervisningslokal för högst återstoden av pågående lektion.

Vid upprepade och allvarliga förseelser ska rektor försöka utreda orsaken till beteendet. Med ledning av utredningen ska rektor försöka få eleven att bättra sig. Om det inte lyckas ska rektor efter att ha hört elevvårdskonferensen anmäla förhållandet till styrelsen för överväganden om lämplig åtgärd.

Arbetsmiljölagen har till ändamål att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå god arbetsmiljö. Kap 3 innehåller allmänna skyldigheter, däri framgår att arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagarna utsätts för ohälsa eller olycksfall. Lagen avser arbetstagare men vid tillämpning av bl a kap 3 ska med arbetstagare likställas den som genomgår utbildning.

Kommentarer

Detta är ett exempel på kollision mellan olika lagar, dels skollagen som föreskriver skolplikt med motsvarande rätt till utbildning, dels ock arbetsmiljölagen med skyldighet för arbetsgivaren att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga att elever och lärare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Trots alla försök att komma till rätta med elevens situation inträffade händelsen den 3 april, detta hans uppträdande var störande för andra och den fortsatta undervisningen var hotad. Rektor valde då att mot bakgrund av sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagen och med hänsyn till andra elever och till lärarna att avstänga eleven för en vecka.

I nämndens yttrande angavs bl.a. följande.

Det inträffade är ett exempel på kollision mellan olika lagar, dels skollagen som föreskriver skolplikt med motsvarande rätt till utbildning, dels ock arbetsmiljölagen med skyldighet för arbetsgivaren att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga att elever och lärare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Trots alla försök att komma till rätta med elevens situation inträffade händelsen den 3 april, detta hans uppträdande var störande för andra och den fortsatta undervisningen var hotad. Rektor valde då att mot bakgrund av sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagen och med hänsyn till andra elever och till lärarna att avstänga eleven för en vecka.

I beslut den 12 januari 1996 anförde *JO Wahlström* i bedömningsdelen följande.

Enligt 3 kap. 1 § skollagen (1985:1100) har alla skolpliktiga barn en mot skolplikten svarande rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet. Huvudansvaret för att utbildning meddelas de skolpliktiga barnen åvilar vederbörande kommun. Den kommunala skolstyrelsen har enligt 3 kap. 13 § att tillse att i kommunen bosatta skolpliktiga barn, som inte går i dess grundskola, på annat sätt får föreskriven utbildning.

För en elev i grundskolan, som har behov av särskilt stöd, specialpedagogiska insatser eller individuellt anpassad undervisning, eller som på grund av sjukdom eller andra liknande skäl inte kan delta i vanligt

skolarbete, kan den reguljära skolgången helt eller delvis ersättas av eller kompletteras med verksamhet, som anpassas efter elevens individuella behov. Föreskrifter härom finns i bl.a. 10 kap. 3 § skollagen.

Vid tidpunkten för den händelse som anmälan avser gällde grundskoleförordningen (1988:655). Denna upphävdes genom SFS 1994:1194 i huvudsak per den 1 juli 1995 då nu gällande grundskoleförordning (1994:1194) trädde i kraft.

I dåvarande grundskoleförordning 6 kap. 25 § reglerades rektors roll, när en elev gjort sig skyldig till allvarlig eller upprepad förseelse eller olämpligt uppträdande. Rektor skulle i en sådan situation söka utreda orsaken till elevens beteende. Han skulle därefter söka få eleven att bättra sig. Om syftet inte uppnåddes, eller om det fanns särskilda skäl, skulle rektor efter att ha hört elevvårdskonferensen anmäla förhållandet till skolstyrelsen för övervägande om lämplig åtgärd. Motsvarande bestämmelser i nu gällande grundskoleförordning finns i 6 kap. 10 §.

Tidigare gällande skolförordning (SFS 1971: 235) innehöll ett stadgande som gav skolstyrelsen, ej rektor, rätt att under vissa speciella förhållanden avstänga elev helt eller delvis från skolundervisningen. Detta stadgande upphävdes emellertid redan år 1986. Numera finns inte någon på skolförfattningar grundad möjlighet att avstänga en elev från grundskolan (jfr JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 373).

Som stöd för åtgärden att avstänga eleven har i remissvaret åberopats arbetsmiljölagens (1987:1160) bestämmelser. Frågan om lagkonkurrens mellan arbetsmiljölagen och annan lagstiftning har tidigare varit föremål för ställningstagande av JO. Motstående lagar var i de fallen socialtjänstlagen (1980:620) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 213 och s. 253).

I det förstnämnda beslutet angående socialtjänstlagen anförde JO Gunnell Norell Söderblom bl.a. följande (s. 215).

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 ansvar för den enskilde. Enligt min mening får dock arbetsmiljöskäl inte föranleda att den enskilde ställs helt utan det bistånd han behöver.

I det åsyftade LVM-fallet konstaterade JO Gunnell Norell Söderblom att de ansvariga för vården med åsidosättande av klara och entydiga regler i LVM

lagt arbetsmiljöska till grund för sin åtgärd att skriva ut patienter från vårdhemmet och för vård utanför hemmet. I beslutet framhölls 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 samt att arbetsmiljöska inte till någon del kan påverka den bedömningen.

Den ståndpunkt som Skolnämnden i Österåkers kommun i detta ärende redovisat i sitt remissvar innebär att reglerna i arbetsmiljölagen skulle ge skolmyndigheterna en rättslig grund att vidta tillrättaförande åtgärder mot en elev genom att avstänga denne från den obligatoriska skolundervisningen, även om gällande skolförfattningar inte medger en sådan åtgärd.

I likhet med LVM innehåller skolförfattningarna uttömmande preciserade regler om vilka åtgärder som kan vidtas för tillrättaförande av en elev. Som framgått ovan saknas enligt dessa bestämmelser möjlighet att avstänga en elev i grundskolan från den obligatoriska skolundervisningen. Samma synsätt som JO Gunnel Norell Söderblom redovisat i sitt beslut rörande lagkonkurrens mellan arbetsmiljölagen och LVM måste enligt min uppfattning anläggas beträffande arbetsmiljölagens förhållande till de i skolförfattningarna intagna reglerna om åtgärder för tillrättaförande av elev inom det obligatoriska skolväsendet. Min uppfattning är därför att arbetsmiljöska och reglerna i arbetsmiljölagen inte kan åberopas som rättslig grund för att avstänga en elev från undervisningen. Visserligen måste skolledningen uppfylla arbetsmiljölagens krav på en god arbetsmiljö för såväl elever som lärare och annan personal. I detta syfte får skolledningen emellertid självfallet inte bryta mot andra regler.

Jag måste självfallet ställa mig kritisk till att eleven utan lagstöd avstängts från den obligatoriska undervisningen. Nämnden har i sitt yttrande inte redogjort för sin egen inställning till det inträffade. Jag saknar emellertid anledning att anta annat än att nämnden – mot bakgrund av vad jag ovan anfört – nu inser det allvarliga i vad som förekommit och, i den mån det kan anses påkallat, vidtar lämpliga åtgärder för att förhindra att liknande händelser framdeles inträffar inom nämndens ansvarsområde.

Fråga om rätt för föräldrar och journalister att komma in i en skola för att samtala med eleverna i en klass. Tillika fråga om skolan skall ta hänsyn till vårdnadshavarnas inställning, innan den tillåter att elever i tioårsåldern intervjuas av en journalist i skolan

(Dnr 809-1995)

Enligt en artikel i Helsingborgs dagblad för den 16 februari 1995 önskade föräldrar till elever i klass 4 C på Dalhemsskolan i Helsingborg, tillsammans med journalister, under onsdagen den 15 februari komma in på skolan för att tala med eleverna om en planerad uppdelning av klassen. Skolledningen tillät emellertid inte detta. När eleverna gick hem för dagen fick de med sig en handling, på vilken föräldrarna måste intyga att deras barn fick uttala sig för pressen.

Handlingen hade följande lydelse.

1996/97:JO1

Efter beslut av rektor kommer de elever som har sina föräldrars tillstånd att få lov att besvara eventuella frågor från pressen angående förhållanden i klassen, den framtida uppdelningen o.dyl. Därför ber jag er att om ni vill tillåta detta skriva under nedanstående.

Hälsningar Mats

Jag ger mitt tillstånd att får besvara eventuella frågor från journalister angående klassen 4 C, Dalhemsskolan.

Helsingborg den / 1995

Målsman:.....

En privatperson begärde att JO skulle granska om rektorernas agerande stod i överensstämmelse med yttrandefrihetslagstiftningen.

Utredning

Anmälan remitterades till skolans rektor för upplysningar i fråga om avsikten med och den planerade användningen av begärda föräldraintyg.

Skolans rektorer anförde följande (bilagan här utesluten).

Bakgrund

Diskussion har förts med föräldrar till barn i 2 årskurs 4 klasser beträffande delning av dessa klasser inför nästa läsår. Anledningen till att varje klass behöver delas i två grupper är förändringar i arbetssätt och organisation. Ett flertal av föräldrarna önskar ej denna delning. Det har varit viktigt att i detta skede hålla diskussionen på en vuxennivå.

Den 15 februari 1995 befann sig båda rektorerna, dvs undertecknade, på en konferens och blev kl 0815 uppringda av en av årskurs 4 lärarna som sade "att det kommer en journalist till klassen kl 0830 – skall journalisten få komma in och intervjua barnen". Vårt svar blev att journalisten skulle återkomma senare.

Vid vår återkomst från mötet hade vi ett samtal med berörd lärare och vi blev ense om att föräldrarna måste informeras om och godkänna att deras barn skulle bli intervjuade. Läraren skrev detta meddelande och skickade hem det.

Dagen efter kom bilagda artikel i tidningen.

Anledning till vårt agerande

Som skolledare skall vi tillsammans med föräldrar verka för barns demokratiska fostran och i skolarbetet går detta som en röd tråd.

Som skolledare skall vi även utgöra ett skydd för barn och den diskussion som förts beträffande klassindelning befann sig fortfarande på vuxennivå. Om

och när det blir aktuellt att dela klasserna skall barnen aktivt delta i detta arbete.

I sitt beslut den 23 augusti 1995 anförde *JO Wahlström* i bedömningsdelen följande.

Lars Jönssons anmälan ger upphov till två skilda frågeställningar, nämligen rörande skolledningens vägran att släppa in journalisterna och föräldrarna, då de önskade tala med eleverna i klassen, och rörande kravet på att föräldrarna skulle godkänna att barnen besvarade frågor från journalister.

Beträffande den första frågan vill jag säga följande.

En myndighets lokaler, t.ex. en skola, utgör inte en plats där allmänheten har rätt att vistas efter eget gottfinnande. Det ligger i myndighetens hand att avgöra vad som skall gälla för tillträdet till dess lokaler. Myndigheten kan härvid inte helt avskärma allmänheten. I 5 § förvaltningslagen (1986:223) stadgas att myndigheterna skall ta emot besök från enskilda. Vidare har myndigheterna enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen en principiell skyldighet att på stället tillhandahålla allmänna handlingar då någon önskar ta del av dem.

Myndigheterna är alltså skyldiga att för vissa ändamål ta emot allmänheten. Regler av detta slag medför emellertid inte att allmänheten har tillträde till andra delar av en myndighets lokaler än vad myndigheten själv förordnar om. Allmänheten kan således få åtnöjas med att förrätta ärenden av nu diskuterat slag i en expeditioslokal eller i ett besöksrum.

Av det sagda följer att det ankommer på en myndighet, t.ex. en skolledning, att själv avgöra om och på vilka villkor t.ex. en journalist skall få tillträde till dess lokaler för något visst ändamål. Skolledningen har alltså haft rättslig befogenhet för att inte släppa in journalisterna och föräldrarna när de inställde sig vid skolan och önskade diskutera klassindelningen med eleverna i klass 4 C.

Jag vill för tydlighetens skull understryka att vad jag nu sagt tar sikte på just den situation som det här var fråga om. I ett sammanhang där en förälder önskar besöka sitt barns skola för att t.ex. övervara en lektion i barnets klass eller vill få träffa barnets lärare eller rektorn för att tala om barnet måste bedömningen självfallet bli annorlunda. Likaså måste bedömningen bli annorlunda om skolan släpper in en journalist, men vill utestänga en annan. Men någon sådan situation som nu sagts var det alltså inte fråga om här.

Det finns alltså från den rättsliga utgångspunkt som *JO* har att bevaka inte skäl att kritisera skolan för att journalisterna och föräldrarna inte släpptes in då de kom.

Jag övergår därmed till frågan om kravet på att föräldrarna måste ha godkänt att deras barn blir intervjuat av en journalist.

Utgångspunkten för en bedömning måste bli de allmänna friheter som genom grundlagarna tillförsäkras envar, alltså även barn.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, vilket beskrivs som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Med "det allmänna" förstås bl.a. myndigheter och personal inom det offentliga skolväsendet.

Rätten att tala med journalister har fått ett särskilt starkt skydd genom tryckfrihetsförordningen. I 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen sägs som en huvudregel att det skall stå envar fritt att meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift, s.k. meddelarfrihet.

Rektorena har inte efterkommit begäran om att de skulle lämna upplysningar om hur föräldraintygen var tänkta att användas. Av omständigheterna drar jag emellertid slutsatsen att, om en journalist besökte skolan för att intervjua elever om deras syn på planerade förändringar i klassindelningen, journalisten skulle tillåtas att ställa frågor endast till barn, vars föräldrar lämnat tillstånd till det. Samtidigt skulle journalisten avhållas från att ställa frågor till barn vars föräldrar inte lämnat sin tillåtelse till det.

Som jag nyss nämnde har en skolledning rätt att avgöra på vilka villkor t.ex. journalister skall få tillträde till skolan. Någon rätt att kräva att få komma in och intervjua eleverna har alltså inte journalisten, och en spegelbild av detta är att eleverna inte kan kräva att en journalist skall få besöka dem i skolan. Att skolledningen avslår en sådan framställning behöver alltså inte innebära att elevernas yttrandefrihet eller meddelarfrihet träds för när.

Har skolledningen låtit en journalist få tillträde till skolan för att tala med elever är situationen emellertid något annorlunda. Helt klart är, att om skolledningen tillåter vissa elever som önskar det, men inte andra, att tala med journalisten, och därvid själv gör ett godtyckligt urval bland eleverna, så kan detta stå i strid med elevernas yttrande- och meddelarfrihet.

I det här granskade fallet är situationen i stället den, att skolan låtit "målsmans", varmed i de flesta fall torde få förstås vårdnadshavarnas, önskemål vara avgörande för om en viss elev skulle få tala med en journalist eller inte. Frågan blir som ovan sagts om detta är godtagbart.

En skolledning får anses ha skyldighet att värna elevernas integritet i skolan, och därvid ta hänsyn till såväl vårdnadshavarnas som de enskilda elevernas uppfattning om elevens medverkan i sådana företeelser som inte utgör obligatoriska inslag i utbildningen. Ju yngre eleverna är, desto större tyngd har naturligtvis vårdnadshavarnas uppfattning jämfört med elevernas egen. I det här aktuella fallet gick eleverna i årskurs 4, och var alltså i tioårsåldern. Vid denna ålder är vårdnadshavarnas inflytande på barnets förhållanden alltjämt dominerande. Jag vill därför inte säga att det var fel av skolledningen att ta reda på vårdnadshavarnas uppfattning, innan man var beredd att medverka till att eleven intervjuades av en journalist på dennes initiativ. Jag går därför inte vidare i saken.

Kritik mot skolpersonal för agerande i en vårdnadstvist

(Dnr 4130-1994)

Anmälan

C. I. anmälde biträdande rektorn Suzanne Ranert och läraren Marianne Norlin vid Gullviksskolan i Hermodsdals rektorsområde i Malmö kommun. C. I.

ifrågasatte rektorns agerande i en vårdnadstvist rörande hans son T. Till anmälan fogades bl.a. en skrivelse undertecknad av Suzanne Ranert. Av skrivelsen framgick att Suzanne Ranert och T:s klassföreståndare varit på besök hos C. I. Syftet med besöket var enligt skrivelsen dels att utröna huruvida det fanns möjligheter att övertyga C. I. om att återföra T. till sin vårdnadshavare, dels att upplysa om T:s skolplikt. T. hade inte varit i skolan de senaste tre veckorna. Enligt rektorns övertygelse fanns det inte någon annan lösning på problemen än att med tvång återföra T. till sin vårdnadshavare. Hon önskade ett snabbt agerande från myndigheternas sida så att T:s skolgång skulle kunna återupptas så snart som omständigheterna medgav det. Enligt C. I. resulterade skrivelsen i att polisen borrade sig in genom ytterdörren och hämtade T. med våld.

Utredning

Utredning och yttrande inhämtades från Skolstyrelsen i Malmö kommun. Skolstyrelsen överlämnade som sitt yttrande en skrivelse av Suzanne Ranert. Följande anfördes.

Undertecknad hänvisar till brev per 940916 – – – (den skrivelse som C. I. hade bifogat och åberopat i sin anmälan; JO:s anm.). I det fall då ett barn är frånvarande utan giltig anledning från skolan, skall skolan vidta åtgärder. Skolan måste naturligtvis se till att skolplikten uppfylls vilket är speciellt viktigt för en årskurs 1 elev, i det här fallet T. I., vilket också var hans vårdnadshavares önskemål.

Vår skyldighet är att ha kontakt med den eller de som är vårdnadshavare till barnet. I det här fallet är C. P. ensam vårdnadshavare till T. I. Kontinuerlig kontakt mellan C. P. och skolan har därför skett under den tid som C. I., mot vårdnadshavarens vilja, egenmäktigt höll barnet i sitt förvar. Efter en tids medling av familjerättsbyrån och kontakt med BUP, återfördes T med myndigheternas hjälp till sin vårdnadshavare.

Vi i skolan upplever T. allvarligt retarderad av de slitningar och konflikter som han oförskyllt hamnade i. Skolpsykolog Jan Norlin och T:s klasslärare ska under vårterminen arbeta med T. så att han åter får trygghet och harmoni i sitt liv.

C. I. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men han hörde inte av sig.

I beslut den 16 januari 1996 anförde *JO Wahlström* följande.

Bedömning

I 3 kap. skollagen (1985:1100) finns bestämmelser om tillsynen över att skolplikten fullgörs. Enligt 3 kap. 13 § åligger det kommunen att se till att skolpliktiga elever i dess grundskola fullgör sin skolgång. I 3 kap. 15 § stadgas även en skyldighet för den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn att se till att barnet fullgör sin skolplikt. Om en skolpliktig elev i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har fullgjort vad på dem ankommer för att så skall ske, får styrelsen för utbildningen vid vite förelägga elevens vårdnadshavare att iaktta sina skyldigheter (3 kap. 16 §).

När en elev är frånvarande utan giltig anledning från undervisningen åligger det således skolan att vidta åtgärder för att åstadkomma att skolplikten fullgörs. En naturlig åtgärd i en sådan situation är att ta kontakt med elevens vårdnadshavare. Denna uppfattning har också framförts i skolstyrelsens remissvar. Av anmälan och av den skrivelse som bifogats anmälan framgår emellertid att biträdande rektor och klassföreståndare även gjort besök hos C. I. C. I. är enligt vad som uppgivits inte vårdnadshavare för T. Vidare har i skrivelsen anförts att syftet med besöket varit dels att utröna huruvida det fanns möjligheter att övertyga C. I. om att återföra T. till sin vårdnadshavare, dels att upplysa om T:s skolplikt. Jag ser i och för sig inget hinder emot att skolledningen kontaktar även annan förälder än den som är vårdnadshavare för att upplysa om ett barns skolplikt. Däremot ställer jag mig mycket tveksam till ett förfarande där skolans tjänstemän på det sätt som här skett aktivt agerar i en vårdnadstvist.

Handlingarna i ärendet tyder på att länsrätten förordnat om verkställighet av ett interimistiskt beslut om vårdnad samt även beslutat att T. skall hämtas genom polismyndighetens försorg. Innan en länsrätt förordnar om verkställighet får den uppdra åt t.ex. tjänsteman inom socialtjänsten att verka för att den som har hand om barnet frivilligt fullgör vad som åligger honom eller henne enligt ett beslut eller en dom om vårdnad. Ett sådant uppdrag får även lämnas åt någon annan lämplig person (21 kap. 2 § föräldrabalken). Utredningen i ärendet ger inte stöd för ett antagande att Suzanne Ranert eller Marianne Norlin hade fått ett sådant uppdrag av länsrätten. Det är inte heller på någon annan grund en uppgift för skolan att ta ställning i vårdnadstvister eller att försöka övertyga en förälder om att överlämna ett barn till en vårdnadshavare. Suzanne Ranert och Marianne Norlin har således i det avseende som nu diskuteras överträtt de befogenheter de har som tjänstemän inom skolförvaltningen.

Rutinerna vid en barn- och utbildningsnämnds handläggning av ansökningar om antagning till gymnasieutbildning (gymnasial vuxenutbildning) i annan kommun; framställning till regeringen med förslag till översyn av viss reglering i skollagen (1985:1100)

(Dnr 2570-1994)

1 Initiativet

I en remiss den 8 juli 1994 anmodades Barn- och utbildningsnämnden i Västerviks kommun att avge yttrande till JO i enlighet med vad som anförts under punkt 4.4 i protokollet över en inspektion av nämnden den 26–28 april 1994. Under punkt 4.4 i inspektionsprotokollet hade antecknats följande.

Handläggningen av vissa ärenden rörande intagning till gymnasieutbildning i annan kommun; interkommunal ersättning, överklaganden m.m.

1996/97:JO1

Akten i ärende dnr 1994.4.605 innehöll som enda handling en den 7 januari 1994 inkommen skrivelse till Västerviks skolkontor från en elev (Fredrik Karlsson), som hade ansökt om antagning till gymnasieutbildning vid Cederbladsskolan i Uppsala kommun. Skrivelsen var rubricerad överklagande av beslut, och det framgick av dess innehåll att ansökan avslagits, därför att hemkommunen (Västervik) beslutat att inte betala interkommunal ersättning till Uppsala kommun för att täcka utbildningskostnader för eleven. Klaganden hade uttryckligen anfört att han överklagade hemkommunens beslut att inte betala utbildningskostnaden och argumenterat för sin önskan att antas till ett visst utbildningsprogram i Uppsala. Hans skrivelse hade avslutats med följande yrkande:

Med hänsyn till ovanstående punkter hoppas jag att Ni kan åta Er den kostnad som Västerviks kommun får erlagga till Uppsala och ändra Ert första beslut.

Av akten framgick inte huruvida några åtgärder vidtagits i anledning av överklagandet eller vilka dessa i så fall var. Intagningskansliets chef Gunilla Andersson redogjorde emellertid vid samtal för barn- och utbildningsnämndens rutiner för handläggning av ärenden av detta slag. Ansökningar om antagning till gymnasieutbildning i annan kommun handläggs först av elevens hemkommun, som på ett standardiserat formulär avger yttrande till den presumtiva mottagarkommunen. Detta yttrande innefattar ett antal sakkupplysningar rörande bl.a. möjligheten att följa det sökta utbildningsprogrammet i hemkommunen eller i närliggande kommun inom ramen för samverkansavtal, och det utmynnar i ett ställningstagande till frågan om interkommunal ersättning. Ärendet går därefter vidare till den kommun som anordnar den sökta utbildningen, där slutligt beslut i ärendet fattas. Om hemkommunen sagt nej i fråga om interkommunal ersättning, avslås i allmänhet ansökan, vanligen med den schablonmässiga motiveringen "Hemkommunen betalar inte utbildningskostnaden". Det slutliga beslutet tecknas på den nedre delen av standardformuläret, som i sin helhet expedieras till sökanden. Även hemkommunen skall rutinmässigt delges en kopia av beslutet. Vid inspektionen kunde emellertid inte någon sådan beslutskopia i Fredrik Karlssons ärende återfinnas. Av en på formuläret förtryckt fullföljdshänvisning framgår att det slutliga beslutet kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd inom tre veckor från dag då klaganden fick beslutet.

I rutinerna hos intagningskansliet i Västervik ingår inte att delge sökanden kopia av kommunens yttrande i kostnadsersättningsfrågan.

Fredrik Karlssons överklagande hade genom barn- och utbildningskontorets försorg rutinmässigt översänts till Uppsala kommun, eftersom man ansåg att endast det slutliga beslutet var överklagbart. Åtgärden var inte dokumenterad i akten. Från Västerviks kommun hade klaganden inte erhållit någon information om överklagandets handläggning.

JO anförde i anledning av iakttagelserna.

Överklagningsärendets handläggning och redogörelsen för tillämpade rutiner väcker ett antal frågor. Den klagande har inte fått något svar på sin skrivelse från den myndighet som han vänt sig till och vars ställningstagande han uttryckligen överklagat. Frågan huruvida ett beslut är överklagbart eller ej skall inte avgöras av den myndighet som fattat beslutet utan av besvärinstansen (kammarrätt vid kommunalbesvär, Skolväsendets överklagandenämnd vid förvaltningsbesvär över beslut inom det aktuella sakområdet); jfr 25 § förvaltningslagen. Kommunikation med sökanden/klaganden synes normalt inte förekomma vid handläggningen av

ärenden av denna typ. I Fredrik Karlssons ärende har vidtagna handläggningsåtgärder inte dokumenterats i akten och handlingar av betydelse för att kunna följa ärendet har inte kunnat återfinnas. I fullföljdshänvisningen på den i dessa ärenden brukade standardblanketten anges tidsfristen för överklagande till ”tre veckor från dag då klaganden fick beslutet” i stället för det i författning (23 § andra stycket förvaltningslagen) använda uttrycksättet ”tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet”.

I anledning av de sålunda uppkomna frågorna skall genom remiss yttrande inhämtas från barn- och utbildningsnämnden rörande handläggningen av Fredrik Karlssons överklagande samt rutinerna för handläggning av ansökningar om gymnasieutbildning i annan kommun.

2 Utredning

2.1 Barn- och utbildningsnämndens yttrande

Som svar på remissen anförde Barn- och utbildningsnämnden i Västerviks kommun i huvudsak följande.

Barn- och utbildningsnämnden konstaterar att handläggningen av Fredrik Karlssons överklagande varit bristfällig. I fortsättningen kommer Intagningskansliet regelmässigt att lämna meddelande till berörd sökande i fall då Västerviks kommun avstyrker i kostnadsersättningsfrågan. I de fall då ett överklagande ingivits till fel instans skall Intagningskansliet underrätta den sökande om vilken åtgärd som vidtagits, exempelvis om handlingen översänts till mottagande kommun för handläggning.

Vad gäller utförandet av den standardblankett som används för sökande till påbyggnadsutbildning inom komvux som finns i annan kommun, kommer vi att ta kontakt med den arbetsgrupp på Svenska Kommunförbundet som utformar blanketten och framföra de synpunkter som framkom vid ert besök hos oss.

- Det skall klart framgå vilken kommun som beslutar i ärendet, hemkommun/mottagande kommun
- Besvärshänvisning skall på blanketten placeras i direkt anslutning till den beslutande kommunens adress
- Ändra texten i besvärshänvisningen: ”-- -- fick del av -- --” i stället för ”-- -- fick beslutet -- --”

2.2 Rättslig reglering

2.2.1 Vissa föreskrifter i skollagen om antagning av elever, hemkommunens kostnadsansvar samt överklagande av beslut

Frågor om gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning regleras i 11 kap. skollagen (1985:1100).

Enligt 20 § är en kommun skyldig att till sin gymnasiala vuxenutbildning ta emot en behörig sökande från en annan kommun, om hemkommunen har åtagit sig att svara för kostnaderna för elevens utbildning. Motsvarande skyldighet föreligger också om det är fråga om sådan utbildning beträffande vilken regeringen meddelat föreskrifter om skyldighet för hemkommunen att betala ersättning till den anordnande kommunen på grund av att utbildningen

anordnas endast på ett begränsat antal platser i landet och att det finns ett allmänt intresse av att den står öppen för sökande från hela landet.

Ansökan skall enligt 21 § första stycket göras hos styrelsen för utbildningen i sökandens hemkommun. Om ansökan avser en utbildning som anordnas av annan kommun skall styrelsen skyndsamt sända den vidare till vederbörande styrelse där. Till ansökan skall då – utom i speciella fall då vissa i lagen angivna förutsättningar är för handen – styrelsen i hemkommunen foga ett yttrande, av vilket det framgår om hemkommunen svarar för kostnaderna för elevens utbildning. Enligt 21 § andra stycket skall hemkommunen alltid åta sig att svara för kostnaderna om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i en annan kommuns gymnasiala vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning.

Beslut i fråga om mottagande av en elev – vilket alltså fattas av styrelsen i den kommun som anordnar utbildningen – får enligt 23 § överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av sökande elev. Hemkommunens ställningstagande i frågan om kostnadsåtagande får däremot inte överklagas hos överklagandenämnden.

2.2.2 Laglighetsprövning enligt kommunallagen

Ett beslut av en kommunal nämnd eller styrelse, vilket inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, kan göras till föremål för laglighetsprövning enligt föreskrifterna i 10 kap. kommunallagen (1991:900). En förutsättning är att det inte i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande, som gäller för beslutet i fråga (3 §). Laglighetsprövning kan påkallas av kommunmedlem genom ett överklagande hos vederbörande länsrätt (före den 1 april 1995 hos kammarrätt), 1 §. Av 4 och 5 §§ framgår att överklagandet skall vara skriftligt och ges in till länsrätten.

2.3 Rättspraxis

2.3.1 Ett ställningstagande av Skolväsendets överklagandenämnd; bl.a. fråga om överklagbarhet

Skolväsendets överklagandenämnd behandlade i ärende dnr 756/93 ett överklagande från en person hemmahörande i Södertälje kommun, som ansökt om antagning till en gymnasieutbildning (ljudteknikerutbildning på Rudbecksskolan) inom komvux i Örebro kommun. Bildningsnämnden i Södertälje kommun hade förklarat sig icke villig att ta på sig kostnaderna för utbildningen, varefter ansökan avslagits av vederbörande myndighet i Örebro kommun.

Hos överklagandenämnden förklarade sökanden att hon överklagade hemkommunens beslut i kostnadsersättningsfrågan. Södertälje kommun fann inte med anledning av överklagandet skäl att ändra sitt ställningstagande i ersättningsfrågan.

Skolväsendets överklagandenämnd tog upp överklagandet till sakprövning och anförde under rubriken "Överväganden" följande.

Eftersom inte hemkommunen men väl den anordnande kommunens beslut i ärendet kan överklagas till nämnden, får överklagandet anses gälla Örebro kommuns beslut att inte ta emot klaganden som sökande till utbildningen.

Då emellertid hemkommunen inte har åtagit sig att svara för kostnaderna för utbildningen, är enligt ovan angivna bestämmelser [11 kap. 20 § skollagen åsyftades] Örebro kommun inte skyldig att ta emot klaganden. Överklagandet kan därför inte bifallas.

2.3.2 En kammarrättsdom i ett mål rörande laglighetsprövning enligt kommunallagen

Det under punkt 2.3.1. nämnda beslutet av Bildningsnämnden i Södertälje kommun rörande interkommunal ersättning överklagades även hos Kammarrätten i Stockholm med begäran om laglighetsprövning enligt kommunallagen (mål nr 7808-1993). Klaganden hänvisade i överklagandet till 11 kap. 21 och 24 §§ skollagen i dess från och med den 1 juli 1993 gällande lydelse.

Kammarrätten avlog överklagandet. I sina domskäl anförde kammarrätten följande.

Enligt 10 kap. 8 § kommunallagen skall ett överklagat beslut upphävas om det inte har tillkommit i laga ordning, beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen, det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller beslutet strider mot lag eller annan författning. Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

[Klaganden] har inte anført någon omständighet som visar att nämndens den 28 juni 1993 meddelade beslut strider mot skollagen i dess lydelse före den 1 juli 1993. Klagomålen skall därför avslås.

2.3.3 En kammarrättsdom i ett mål rörande laglighetsprövning; bl.a. fråga om tillämpning av regeln i 11 kap. 21 § andra stycket skollagen om sökande med särskilda skäl med hänsyn till sina personliga förhållanden

I mål nr 5268-1993 prövade Kammarrätten i Sundsvall ett överklagande av ett beslut av Barn- och ungdomsnämnden i Ludvika kommun att inte svara för kostnaderna för utbildningar i Hedemora, Mora och Falun, till vilka en i Ludvika hemmahörande elev S. ansökt. De sökta utbildningarna i Mora och Falun var komvuxkurser på gymnasial nivå, och eleven anförde i sitt överklagande att barn- och ungdomsnämndens beslut, såvitt avsåg dessa utbildningar, stred mot 11 kap. 21 § andra stycket skollagen, då han med hänsyn till sina personliga förhållanden hade särskilda skäl att få gå i någon av dessa kurser.

Kammarrätten lämnade överklagandet utan bifall i den del som avsåg komvuxutbildningarna i Falun och Mora. I sina domskäl anförde kammarrätten bl.a. följande.

Vid laglighetsprövning enligt kommunallagen prövar kammarrätten ett kommunalt besluts laglighet men ej dess lämplighet. För att ett överklagande skall kunna bifallas krävs att den som överklagat kan visa att beslutet är olagligt enligt någon av de i 10 kap. 8 § kommunallagen angivna grunderna. Dessa grunder är att beslutet inte tillkommit i laga ordning, att beslutet hänför sig till något som inte är en kommunal angelägenhet, att det organ som

fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller att beslutet strider mot lag eller annan författning. -----

1996/97:JO1

Enligt 11 kap. 21 § andra stycket skollagen skall åtagande att svara för kostnaderna alltid lämnas om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i en annan kommuns gymnasiala vuxenutbildning eller påbyggnadsutbildning. Huruvida S. har särskilda skäl att få gå i utbildningarna i Mora och Falun är en sådan lämplighetsfråga som inte kan prövas i detta mål. Med hänsyn till detta och då vad S. anfört inte medför att nämndens beslut beträffande dessa utbildningar är olagliga enligt de i 10 kap. 8 § kommunallagen angivna grunderna skall överklagandet i denna del avslås.

3 Bedömning

I beslut den 1 november 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

3.1 Överklagandets handläggning

Det finns skäl att inledningsvis framhålla att hemkommunens ställningstagande i kostnadsersättningsfrågan är ett sådant kommunalt beslut som är överklagbart i den för laglighetsprövning enligt kommunallagen föreskrivna ordningen. Härvidlag saknar det betydelse att beslutet har formen av ett kryss i en ruta på en standardblankett och expedieras som ett yttrande till antagningsmyndigheten i den kommun som anordnar utbildningen.

Fredrik Karlssons skrivelse till skolkontoret i Västervik var rubricerad ”överklagande av beslut” och synes av barn- och utbildningsnämnden ha uppfattats som ett till fel myndighet ställt överklagande av typen förvaltningsbesvär. Såvitt kunnat utrönas var nämndens enda åtgärd att vidarebefordra skrivelsen till vad man ansåg vara rätt adressat, nämligen den beslutande myndigheten i Uppsala kommun. Denna åtgärd har inte dokumenterats i akten, och Fredrik Karlsson har inte av nämnden informerats om vad som skett.

Med hänsyn till vad Fredrik Karlsson anförde i skrivelsen kunde denna möjligen lika väl ha uppfattats som en begäran om omprövning av Barn- och utbildningsnämndens i Västervik ställningstagande i kostnadsersättningsfrågan. Om skrivelsen hade uppfattats så borde nämnden ha svarat Fredrik Karlsson med ett ställningstagande till omprövningsyrkandet – t. ex. att man inte funnit skäl att ändra sin i yttrandet till Uppsala kommun intagna ståndpunkt – samt tillställt vederbörande myndighet i Uppsala kommun en kopia av detta beslut. Även om ingen skyldighet förelegat för Barn- och utbildningsnämnden i Västerviks kommun att särskilt informera Fredrik Karlsson om att lagligheten av nämndens omprövningsbeslut i kostnadsersättningsfrågan kunde prövas enligt föreskrifterna i 10 kap. kommunallagen och vad den som vill överklaga ett sådant beslut har att iaktta, hade det enligt min mening ändå med hänsyn till omständigheterna i ärendet varit lämpligt att lämna sådan information till Fredrik Karlsson. Åtgärderna skulle givetvis ha dokumenterats genom kopior i akten hos nämnden.

Nämnden betraktade emellertid som framgått skrivelsen som ett överklagande. Uppfattningen synes ha varit att det var fråga om ett till fel myn-

dighet ställt överklagande av beslutet i antagningsfrågan, vilket som framgått kan angripas genom överklagande hos Skolväsendets överklagandenämnd (förvaltningsbesvär). Man vidtog den med denna utgångspunkt naturliga åtgärden, nämligen att vidarebefordra överklagandet till rätt adressat, jfr 11 kap. 23 § skollagen samt 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223). Överklagandet avsåg emellertid uttryckligen Västerviks kommuns beslut i kostnadsersättningsfrågan och inte Uppsala kommuns beslut i antagningsfrågan. Handläggningen var därför inte korrekt. Då nämndens beslut att ej åta sig kostnadsansvaret, som framgått, kan överklagas endast i den för laglighetsprövning enligt kommunallagen föreskrivna ordningen, borde nämnden i stället ha sett till att överklagandet kom behörig instans (Kammarrätten i Jönköping) tillhanda samt informerat Fredrik Karlsson om åtgärden, jfr 4 § tredje stycket förvaltningslagen. Jag vill tillägga att det enligt min mening hade varit lämpligt att, oavsett om Fredrik Karlssons skrivelse behandlades som en begäran om omprövning eller ett överklagande för laglighetsprövning av Västerviks kommuns beslut, skyndsamt upplysa honom om att beslutet i antagningsfrågan kunde överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd, och att ett sådant överklagande i så fall skulle skickas till den beslutande myndigheten i Uppsala.

Jag vill i denna del slutligen fästa uppmärksamheten på frågan vem som skall pröva om ett överklagat beslut är överklagbart och – om så befinns ej vara fallet – fatta ett avvisningsbeslut. Denna prövning skall göras av den domstol eller myndighet som har att pröva överklaganden av aktuell typ. Den myndighet som har fattat beslutet i första instans har inte rätt att avvisa överklagandet på denna grund, även om det för myndigheten framstår som uppenbart att beslutet inte är överklagbart. Av det i avsnitt 2.3.1 ovan omnämnda fallet framgår att det inte bara av formella skäl utan även med tanke på sakprövningen kan vara betydelsefullt att prövningen av frågan om överklagbarhet inte undandras besvärsinstansen.

3.2 Några iakttagelser rörande möjligheterna till överprövning av kommunernas beslut angående kostnadsersättning, särskilt vad gäller tillämpningen av 11 kap. 21 § andra stycket skollagen

Den som söker till en gymnasial vuxenutbildning eller påbyggnadsutbildning i annan kommun än hemkommunen skall enligt 11 kap. 21 § andra stycket skollagen alltid få utbildningskostnaderna täckta av hemkommunen, om han med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få följa utbildningen. Frågan huruvida särskilda skäl av detta slag föreligger i det enskilda fallet avgörs i första instans av hemkommunen.

Om hemkommunen ej finner särskilda skäl med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden föreligga och sålunda beslutar att inte åta sig kostnadsansvaret leder detta i allmänhet till att den kommun som anordnar utbildningen avslår ansökan. Detta avslagsbeslut kan i och för sig överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Som framgått av ovan redovisad rättspraxis anser sig emellertid överklagandenämnden förhindrad att i sak pröva avslagsbeslutet, när grunden för ett avslag är att hemkommunen inte har åtagit sig att svara för utbildningskostnaderna. Överklagandenämnden

konstaterar i ett sådant fall endast att den kommun som anordnar utbildningen inte är skyldig att ta emot klaganden, och att överklagandet därför inte kan bifallas.

Hemkommunens beslut kan å andra sidan angripas med ett överklagande enligt föreskrifterna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen, varvid klaganden kan hävda att beslutet strider mot lag (föreskriften i 11 kap. 21 § andra stycket skollagen). Som utredningen visat har dock en kammarrätt ansett sig förhindrad att i ett sådant mål pröva frågan huruvida sökanden hade särskilda skäl att få gå i den sökta utbildningen, därför att fråga var om en sådan lämplighetsbedömning som inte kunde prövas i ett mål angående laglighetsprövning. Denna bedömning har såvitt känt inte varit föremål för Regeringsrättens prövning

Den som anser sig ha rätt till kostnadsersättning från hemkommunen på grund av särskilda skäl med hänsyn till sina personliga förhållanden men som fått avslag på sin begäran synes således inte kunna få hemkommunens tillämpning av föreskriften i 11 kap. 21 § andra stycket skollagen prövad i högre instans vare sig i den för förvaltningsbesvär eller i den för laglighetsprövning stadgade ordningen. Den här aktuella bestämmelsen i 11 kap. 21 § andra stycket skollagen tillkom på initiativ av utbildningsutskottet (1990/91:UbU16 s. 57 f.). Enligt utskottets mening borde införas en skyldighet för hemkommunen att, på samma sätt som föreslagits gälla för utbildning inom de nationella programmen i olika gymnasieskolor, betala ersättning vid gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning för den som, med hänsyn till sina personliga förhållanden, har särskilda skäl att genomgå utbildningen i en annan kommun. Det borde enligt utskottet ankomma på styrelsen för utbildningen i hemkommunen att pröva om särskilda skäl föreligger för att få bedriva studier inom gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning i annan kommun.

Som ovan framgått ger nuvarande reglering – så som den kommit att tillämpas – inte den enskilde rätt att genom överklagande få till stånd en saklig prövning av styrelsens beslut i högre instans. Eftersom det beslut styrelsen i hemkommunen fattar i ersättningsfrågan i praktiken synes ha mycket stor betydelse för den enskildes möjlighet att delta i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning i annan kommun än hemkommunen finns det enligt min mening anledning att överväga en ändring av skollagen av innebörd att även sådana beslut i ersättningsfrågan skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär.

3.3 Övriga frågor

Fråga uppstår om det avstyrkande yttrandet i kostnadsersättningsfrågan skulle ha kommunicerats med sökanden enligt 17 § förvaltningslagen. Detta vore i så fall emellertid en uppgift för den beslutande myndigheten – i det aktuella fallet vederbörande myndighet i Uppsala kommun – hos vilken yttrandet är en del i beslutsunderlaget som tillförts ärendet genom någon annan än sökanden. Då ärendet emellertid rör antagning till frivillig utbildning och det är fråga om prövning i första instans föreligger ingen skyldighet

att kommunicera; se undantaget i 17 § första stycket punkt 2, förvaltningslagen.

Barn- och utbildningsnämnden i Västervik har i sitt yttrande till JO uppgivit att man fortsättningsvis har för avsikt att lämna meddelande till sökanden då man avger avstyrkande yttrande till annan kommun i ärende om antagning till gymnasieutbildning utanför hemortskommunen. Ehuru ingen kommuniceringsskyldighet föreligger, är det enligt min mening inte fel utan tvärtom lämpligt att tillämpa en sådan rutin.

Vid inspektionen uppmärksammades vissa dokumentations- och arkiveringsbrister hos barn- och utbildningsnämnden. Således var i det nu behandlade ärendet (dnr 1994.4.605) överklagandet från sökanden den enda handling som kunde återfinnas. Under utredningen har inte klarhet uppnåtts om orsakerna till att så var fallet.

Jag utgår från att nämnden ser över sina rutiner för handläggningen av denna typ av ärenden och tillser att fortsättningsvis alla handläggningsåtgärder av betydelse dokumenteras och att samtliga handlingar av betydelse i ett ärende tillförs och sparas i ärendeakten, antingen i original eller i kopia.

Fullföljdshänvisningen på de av barn- och utbildningsnämnden nyttjade standardblanketterna var inte korrekt formulerad och dessutom placerad på en från tydlighetssynpunkt mindre väl vald plats på blanketten. Jag noterar med tillfredsställelse att barn- och utbildningsnämnden förklarat sig ha för avsikt att ta ett initiativ för att få en förbättring till stånd vad gäller redigeringen av ansökningsblanketten.

4 Framställning till regeringen

Med stöd av den befogenhet som tillkommer mig enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän hemställer jag – efter samråd med chefsjustitieombudsmannen – att regeringen, mot bakgrund av vad jag anfört under avsnitt 3.2 i detta beslut, tar under övervägande att föreslå en sådan ändring av skollagen som jag där behandlat.

Ärendet avslutas.

Fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet

(Dnr 2258-1994)

Vid inspektion av huvudkontoret vid Centrala studiestödsnämnden, CSN, tog JO upp frågan huruvida en sökande till en utländsk utbildning intar ställning av part då CSN prövar huruvida den utländska utbildningen kan anses ha en godtagbar standard, något som är en förutsättning för att studiemedel skall kunna utgå.

Från CSN anfördes, att om CSN inte tidigare har tagit ställning till den ifrågavarande utbildningen remitteras ärendet till CSN:s utlandsavdelning, vilken efter utredning beslutar att godkänna eller inte godkänna utbildningen. Därefter går ärendet tillbaka till handläggaren som fattar beslut i ansöknings-

ärendet. Om utbildningen inte har godkänts är detta en avslagsgrund. I frågan om godkännande eller inte godkännande av den utländska utbildningen intar sökanden emellertid inte partsställning och kommunikation med honom sker inte. Om CSN tidigare har tagit ställning till huruvida skolan kan godkännas finns en uppgift därom i ett register som innehåller beslut och datum. I ett sådant fall fattar respektive handläggare direkt ett beslut utan remissförfarande.

Mot bakgrund av bestämmelsen om kommunikation i 17 § förvaltningslagen (1986:223) beslöt JO att genom remiss inhämta CSN:s yttrande.

CSN (generaldirektören Billy Olsson) inkom därefter med följande yttrande.

Vid CSNs prövning av huruvida utländsk utbildning kan anses ha en godtagbar standard har CSN att i första hand tillämpa stadgandet i 4 kap 16 a § studiestödsförordningen (1973:418, omtryckt 1992:810) samt de föreskrifter CSN utfärdat med stöd av bemyndigandet i 4 kap 16 c § nämnda förordning (CSNFS 1994:4), vilken föreskrift bilägges yttrandet. I nämnda föreskrifts 5 § anges de kriterier som gäller för att utländsk utbildning skall anses ha godtagbar standard.

Utifrån främst de åberopade bestämmelserna har CSN betraktat arbetsuppgiften att godkänna utländska utbildningar som en rent administrativ arbetsuppgift för CSN och att denna arbetsuppgift inte generellt är att hänföra till CSNs myndighetsutövande arbetsuppgifter. CSN skall på objektiva grunder godkänna vissa utländska utbildningar efter det att CSN inhämtat information från andra myndigheter, organisationer, utländska statliga organ eller motsvarande som kan lämna CSN uppgifter som är väsentliga för CSNs ställningstagande. Den information som därigenom inhämtas är inte anknuten till viss studerande eller på annat sätt personanknuten.

Godkännande av utländska utbildningar sker, i enlighet med CSNs arbetsordning, endast av utlandsavdelningen vid CSNs huvudkontor under det att ansökningar för studier i utlandet handläggs av CSN-kontoren i Göteborg, Linköping, Lund, Umeå och Uppsala.

I konsekvens med att CSN anser att godkännanden av utländska utbildningar som studiestödsberättigande inte har karaktär av myndighetsutövning i enskilda ärenden utan är generella administrativa avgöranden, anser CSN inte heller att enskild studerande intar partsställning i ärende om godkännande av viss utländsk utbildning. Härav torde följa att uppgift om att utbildning inte av CSN godkänts som studiestödsberättigande inte heller omfattas av den kommuniceringsskyldighet som anges i 17 § förvaltningslagen.

JO Wahlström anförde i sitt beslut i ärendet den 5 september 1995 följande.

Rättslig reglering

Enligt 4 kap. 16 a § studiestödsförordningen (1973:418) får studiemedel beviljas för studier på gymnasial och eftergymnasial nivå i ett annat land än Danmark, Finland, Island eller Norge under förutsättning bl.a. att utbildningen kan anses ha en godtagbar standard. Enligt 16 c § meddelar CSN ytterligare föreskrifter om bl.a. rätt till studiemedel för studier utom riket. CSN har meddelat sådana föreskrifter i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och

allmänna råd om studiemedel för studier utom riket (CSNFS 1994:4). Enligt 6 § dessa föreskrifter skall en utbildning vid studier utom riket normalt anses ha en godtagbar standard om den uppfyller något av följande villkor:

1. utbildningen är statlig eller ställd under statlig tillsyn,
2. utbildningen är ackrediterad av staten, en statlig myndighet eller en organisation som har statens uppdrag att ackreditera utbildningar,
3. utbildningen är ackrediterad av en ackrediteringsorganisation som är allmänt accepterad eller
4. utbildningen ingår som en del i ett utbytesprogram vid en svensk läroanstalt på eftergymnasial nivå.

Även en utbildning, som inte uppfyller något av de nämnda villkoren, kan anses ha en godtagbar standard efter prövning i varje enskilt fall av CSN.

Några allmänna råd har inte meddelats till de i 6 § intagna föreskrifterna.

Såsom berördes i inspektionsprotokollet gäller enligt 17 § förvaltningslagen att ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild – med i paragrafen angivna 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 (kommunikationsskyldighet). Från kommunikationsskyldigheten får undantag göras bl.a. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

Bedömning

Frågan i ärendet gäller huruvida en prövning av om en viss utländsk utbildning kan anses ha en godtagbar standard, i de fall CSN företar prövningen i anledning av en ansökan om studiemedel för studier utom riket, är av sådan karaktär att kommunikationsskyldighet föreligger.

Avgörande för om kommunikationsskyldighet föreligger är om godkännandefrågan ingår i ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskild och, om så är fallet, om den som har sökt studiemedel för studier vid utbildningen, och på så sätt initierat prövningen, skall anses vara part i avseende på denna. Skulle kommunikationsskyldighet i och för sig befinnas föreligga, kan undantagsreglerna komma i beaktande.

En prövning inom CSN av om en viss utländsk utbildning kan anses ha en godtagbar standard företas endast av utlandsavdelningen vid CSN:s huvudkontor, medan ansökningar om studiemedel för studier i utlandet handläggs vid vissa lokalkontor. När ett lokalkontor mottar en ansökan om studiemedel avseende en utländsk utbildning, som CSN inte tidigare tagit ställning till, remitterar lokalkontoret därför godkännandefrågan till utlandsavdelningen, vilken torde uppfatta frågan som ett fristående ärende, utan anknytning till ansökningen eller till den sökande.

Att besluta i anledning av en ansökan om studiemedel är en åtgärd som innefattar myndighetsutövning mot den enskilde, som gjort ansökan. Denne

är part i själva ansökningsärendet. Fråga är här om ett visst moment i prövningen, vilket, som CSN:s uppfattning får förstås, avskiljs för särskilt ställningstagande, trots den uppdelade prövningen ingår i det myndighetsutövningsärende som skall utmynna i ett bifall till eller ett avslag på ansökningsärendet om studiemedel. Jag vill redan här säga att jag anser att den uppdelning av handläggningen som CSN tillämpar i och för sig inte kan läggas till grund för en bedömning av sökandens partsställning.

CSN har gett uttryck åt uppfattningen att en prövning av huruvida en viss utländsk utbildning är studiemedelsberättigande eller ej utgör en rent administrativ arbetsuppgift för CSN och att denna arbetsuppgift inte generellt är att hänföra till CSN:s myndighetsutövande uppgifter. CSN skall enligt yttrandet fatta sitt beslut på objektiva grunder och efter att ha inhämtat information från utländska myndigheter eller andra organ som kan lämna uppgifter som är väsentliga för CSN:s ställningstagande. Den inhämtade informationen är vidare enligt yttrandet inte anknuten till viss studerande eller på annat sätt personanknuten.

Att prövningen skall göras på objektiva grunder är givetvis inte av beskaffenhet att påverka en bedömning av om prövningen skall anses ingå i myndighetsutövningen mot den som ansökt om studiemedel. Att den inhämtade informationen kommer från en myndighet eller t.ex. en organisation, eller att informationen inte är personanknuten kan – lika självfallet – inte heller påverka denna bedömning.

Vad som, bortsett från CSN:s interna uppdelning av handläggningen, starkast kunde tala mot en bedömning att prövningen utgör en del av myndighetsutövningen mot sökanden är att ett godkännande eller underkännande – på grund av CSN:s rutiner – ges en generell tillämplighet. Sålunda tilläggs bedömningen av en viss utländsk utbildning relevans inte enbart i det ärende som initierat prövningen, utan vid prövningen av, såvitt framgår, samtliga efterkommande ansökningar avseende just den utbildningen. Jag anser dock att denna förutsedda framtida användning av CSN:s ställningstagande inte kan tilläggas någon självständig betydelse vid en bedömning av om prövningen av utbildningen ingår i det ärende som gäller myndighetsutövning mot sökanden, eller vid en bedömning av om denne skall anses vara part i avseende på prövningsfrågan.

Efter en sammanvägning av omständigheterna kan jag inte dela CSN:s bedömning. I stället finner jag omständigheterna tala för att prövningen av den utländska utbildningen utgör en integrerad del av ansökningsärendet, vilket avser myndighetsutövning mot enskild, och att sökanden i enlighet med detta betraktelsesätt är part även i den del av ansökningsärendet som angår prövningen av om den utländska utbildningen kan godkännas som studiemedelsberättigande. Med hänsyn härtill anser jag följaktligen att CSN i enlighet med bestämmelsen i 17 § förvaltningslagen skall kommunicera utredningsmaterialet med den studiemedelssökande såvida inte någon av bestämmelsens undantagsregler är tillämplig, en fråga som från fall till fall ankommer på CSN att avgöra.

CSN har i sitt remissvar berört en annan fråga, nämligen huruvida den uppgiften, att CSN inte godkännt en utbildning som studiemedelsberättigande, omfattas av kommuniseringskyldigheten. Jag tolkar detta som en fråga om

1996/97:JO1

huruvida den omständigheten, att CSN tidigare underkänt en utbildning som någon nu söker till, skall delges denne för yttrande innan ärendet avgörs. Svaret torde bli, att sökanden, om inget av undantagen i 17 § förvaltningslagen är tillämpligt, har rätt till sådan kommunikation. Uppgiften får nämligen anses tillföras ansökningsärendet av CSN, jfr Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 3:e upplagan, sid. 198 och 183.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet här.

Fråga om Vägverkets prövning av när ett återkallat körkort skall återlämnas, m.m.

(Dnr 421-1995)

Ärendet initierades genom en anmälan av Christina Wahlberg mot Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsrätten i Stockholms län, Kammarrätten i Stockholm och Vägverket. Det rörde till en början ifrågasatta samt felaktiga, motstridiga och ofullständiga svar på frågor om när och hur anmälarens körkort skulle återlämnas vid spärrtidens utgång. Ärendet kom senare att avse frågan om vilken myndighet som skall avgöra från vilken dag spärrtiden skall räknas.

Efter utredning innefattande bl.a. ett yttrande från Vägverket anförde *JO Wahlström* i beslut den 14 september 1995 följande.

Bedömning

Vägverkets handläggning av frågan om när körkortet skulle återlämnas

Av 21, 22 och 42 §§ körkortsförordningen (1977:722) framgår att Vägverket prövar frågor om utlämnande av körkort. I denna prövning måste enligt min bedömning, när fråga är om utlämnande av ett körkort sedan spärrtiden löpt ut, även anses ingå en prövning av vid vilken tidpunkt denna spärrtid löper ut.

Vägverkets rutiner för utlämnande av ett körkort när spärrtiden utlöpt bygger, som framgått av remissvaret, på en registermässig bevakning av uppgifter om delgivning av återkallelsebeslutet. I det fall att körkortshavaren gör gällande att den registrerade uppgiften är felaktig eller i övrigt begär att Vägverket skall ta ställning till vilken dag beslutet skall anses delgivet ankommer det givetvis på Vägverket att vid sidan av den registermässiga hanteringen ta ställning i saken. Huruvida Vägverkets ställningstagande i en sådan fråga kan överklagas enligt reglerna i 108 § körkortsförordningen finner jag inte anledning att gå in på här.

När Christina Wahlberg hos Vägverket gjorde gällande att de av länsrätten lämnade uppgifterna om delgivningsdag var felaktiga och skickade in en kopia av ett delgivningskvitto, hade det, mot bakgrund av vad jag nyss anført, ålegat Vägverket att självt ta ställning till vilken betydelse dessa nya uppgifter skulle tillmätas vid bestämmande av vid vilken tidpunkt spärrtiden utlöpte. Vägverket borde således inte ha hänvisat Christina Wahlberg till länsrätten för att få till stånd en prövning av frågan. För egen del saknar jag anledning att ta ställning till om Vägverket borde ha godtagit Christina Wahlbergs uppgifter. Däremot står det klart att Vägverket för det fall hennes uppgifter, eventuellt efter ytterligare utredningsåtgärder, inte kunde godtas av verket borde ha givit henne ett formellt beslut vilket, om beslutet kunde överklagas, skulle ha försetts med en fullföljdshänvisning.

En annan aspekt kan läggas på vad som ankommit på Vägverket när Christina Wahlberg tog kontakt med verket och ifrågasatte uppgifterna om henne i körkortsregistret. Vägverket är nämligen registeransvarig enligt datalagen (1973:289) för körkortsregistret, såvitt avser bl.a. körkortsuppgifterna (jfr 90 § första stycket körkortsförordningen).

I 8 § datalagen föreskrivs bl.a. att den registeransvarige, om det förekommer anledning till misstanke att en personuppgift som ingår i ett personregister är oriktig eller missvisande, utan dröjsmål skall företa skäligen utredning. En oriktig eller missvisande uppgift skall rättas, ändras eller uteslutas, om det inte saknas anledning att anta att otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet skall uppkomma. En registrerad som har anmält en misstanke om att en personuppgift är oriktig eller missvisande skall underrättas om vilken åtgärd anmälan föranleder.

I förevarande fall har Christina Wahlberg hos Vägverket muntligen anmält misstanke om att personuppgifter rörande henne i körkortsregistret var felaktiga. Detta samtal har såvitt kan utläsas av remissvaret först avfärdats med en hänvisning till länsrätten, men sedan likväl föranlett Vägverket att samma dag genomföra viss utredning och att därefter korrigera en felaktigt registrerad uppgift. Någon förklaring till det först lämnade felaktiga beskedet har inte givits, och jag vill därför erinra Vägverket om att all den personal som tar emot allmänhetens samtal rörande körkortsregistret bör göras bekant med den registeransvariges skyldigheter enligt datalagen.

Övriga myndigheter

Det är uppenbart att ett misstag begåtts när länsstyrelsen ursprungligen förde in de uppgifter som skulle ligga till grund för beräkning av spärrtidens längd. Felaktigheten har korrigerats av Vägverket. Jag finner därför och i övrigt inte anledning att inleda någon utredning såvitt avser denna felregistrering.

Vad avser de felaktiga, motstridiga och ofullständiga svar på frågor om när och hur Christina Wahlberg kunde återfå sitt körkort, som hon anser sig ha fått från anställda vid länsstyrelsen, länsrätten och kammarrätten får jag anföra följande.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas 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. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

Bestämmelsen gäller (se 1 § förvaltningslagen) inte i domstolarnas rättskipande verksamhet. Domstolarna skall dock enligt 9 § förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m. i lämplig utsträckning lämna upplysningar till enskilda i frågor som rör den verksamheten.

I förevarande fall har Christina Wahlberg vänt sig till allmänna ombudet och till domstol med frågor. Dessa frågor har varit av sådan art att allmänna ombudet och domstolstjänstemännen inte har varit skyldiga att besvara dem. De kunde i stället – såsom åtminstone en tjänsteman vid länsrätten synes ha gjort – ha hänvisat Christina Wahlberg till Vägverket såsom varande rätt myndighet att besvara hennes frågor. Mot angiven bakgrund och i övrigt finner jag inte anledning att vidta någon åtgärd i denna del.

1996/97:JO1

Begränsning av myndighets serviceskyldighet med hänsyn till arten av begärd tjänst: en byggnadsinspektör hade, med hänsyn till intressemotsättningar mellan berörda enskilda vilka kunde bli parter i rättegång, inte bort företa en – på byggnadsnämnden icke ankommande – besiktning av ett arbete i en byggnad

(Dnr 3417-1994)

Anmälan

Av en av Alf Collin gjord anmälan och därtill fogade handlingar framgick bl.a. följande.

I september 1991 utförde Alf Collin på beställning ett arbete som bestod i att han lade en ny matta i ett s.k. våtrum. Han talade om för fastighetsägaren i fråga att fuktundersökning måste utföras innan någon ny matta lades på, men fick svaret att det inte fanns fukt i huset och att någon sådan undersökning inte fick göras. Alf Collin accepterade detta och lade mattan. Fastighetsägaren meddelade honom tre fyra månader därefter att mattan började bli "småbubblig". Alf Collin svarade då, med hänvisning till vad de tidigare diskuterat, att det med all sannolikhet fanns fukt i golvet och att det förhållandet inte fått undersökas i förväg.

I en rapport från en besiktning den 5 mars 1993 anfördes följande.

På begäran av – – – har besiktning av mattläggning i badrum utförts.

Arbetet är utfört av Alfs Golv i Markaryd.

Vid besiktningstillfället noterades att skikt under golvmattan ej rengjorts på vederbörligt sätt, vilket har fått till följd att hela golvet ser ojämnt och småknutigt ut.

Även skarv i mattan är slarvigt svetsad. Skarvar i hörn på väggmatta är klantigt svetsad.

Enligt min mening går det ej att tro att dessa arbeten har utförts av en "etablerad golvläggare" eftersom hela arbetet ser mycket amatörmässigt ut. Tidigare ursäkt att där är fukt i golvet, vill jag påminna "golvläggaren" att före det att ett arbete utföres skall han förvissa sig om att fukt ej förekommer i konstruktionen. Att detta ej utförts visar ytterligare att arbetet ej utförts av fackman.

Den av mig utförda fuktmätningen vid besiktningstillfället registrerade ej någon fukt i konstruktionen.

Besiktningssrapporten var underskriven av Rolf Knutsson, byggnadsinspektör, och omedelbart ovanför dessa uppgifter var med stämpeltryck angivet "Miljö- och byggnadsnämnden i Markaryds kommun".

Alf Collin uppfattade rapporten som en skymf. Han hade varit i golvlägningsbranschen i 30 år och hade aldrig fått någon reklamation på sina arbeten. Ett besiktning utlåtande av detta innehåll hade en "opartisk tjänste-

man anställd inom kommunen" inte bort nedlåta sig till. Tjänstemannen lät inte Alf Collin ge sina synpunkter på arbetet, innan utlåtandet skrevs. – Alf Collin ifrågasatte om utlåtandet var förenligt med vad en "kommunal tjänsteman kan uttrycka i officiella handlingar".

Utredning

Med anledning av anmälan inforrades genom en remiss till Miljö- och byggnadsnämnden i Markaryds kommun den 30 september 1994 yttrande – efter hörande av besiktningsmannen – huruvida besiktningen skett med stöd av 9 kap. 6 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10, PBL) eller annars varit en uppgift för byggnadsnämnden; om så inte varit fallet skulle en förklaring ges till att besiktningsrapporten avgetts på byggnadsnämndens vägnar.

Miljö- och byggnadsnämnden svarade följande.

Som grund för besiktningen åberopas 11 kap 1 § 4 pkt Plan- och bygglagen och 4 § Förvaltningslagen, som båda tar upp myndigheternas serviceskyldighet.

I förarbetena till Förvaltningslagen poängteras att skyldigheten att lämna service skall tillämpas, inte bara till parter och andra intressenter i ärenden, utan också i förhållande till medborgarna i allmänhet. Myndigheten har en skyldighet att lämna den enskilde hjälp med upplysningar och vägledning, liksom med råd och andra anvisningar. Genom att lagreglera myndigheternas serviceskyldighet synes lagstiftaren ha den förhoppningen att serviceandan i förvaltningen skall stärkas och att förvaltningspersonalen blir mer medveten än tidigare om betydelsen av att myndigheternas handlande präglas av en strävan att bistå medborgarna.

I detta specifika fallet har fastighetsägaren under en tid försökt få hantverkaren att åtgärda påtalade brister. När hantverkaren nekat till att åtgärda bristerna kallar fastighetsägaren på byggnadsinspektören för att höra hans sakkunniga uppfattning om det utförda arbetet.

Vid besiktningstillfället gjorde byggnadsinspektören en fuktmätning som inte visade på någon fukt i konstruktionen, men han noterade att golvet inte rengjorts innan golvmattan lades. Besiktningsrapporten har dock tyvärr fått både ett mycket olämpligt innehåll och språklig utformning. Det åligger inte miljö- och byggnadsnämnden att granska en ej bygglovspliktig åtgärd. Således har besiktningen ej skett med stöd av 9 kap 6 § 1:a stycket Plan- och bygglagen. Förmildrande måste dock anses vara att någon myndighetsåtgärd inte påkallats i inspektionsrapporten.

I samband med yttrandet beslöt miljö- och byggnadsnämnden också att uppmana byggnadsinspektören att i fortsättningen använda ett språkbruk mot allmänheten som det anstår en kommunal tjänsteman.

Alf Collin kommenterade vad miljö- och byggnadsnämnden anfört.

Bedömning

JO Wahlström anförde i ett beslut den 9 oktober 1995 följande.

Enligt vad som föreskrevs i 9 kap. 6 § PBL i dess intill den 1 juli 1995 gällande lydelse skulle byggnadsnämnden i erforderlig utsträckning besikta

arbeten som kräver bygglov. Av den numera gällande regleringen i 9 kap. 9 § PBL följer (jfr 2–3 och 7–8 §§) att byggnadsnämnden fortfarande i någon mån har en sådan befogenhet med avseende på byggnadsföretag av på visst sätt kvalificerat slag, nämligen i byggnadsnämndens ärenden. Oberoende av den ifrågavarande ändringen (1994:852) av PBL får byggnadsnämnden besikta byggprojekt för att uppfylla sin allmänna tillsynsfunktion. Detta framgår av 16 kap. 7 § första stycket PBL, som ger byggnadsnämnden rätt att få tillträde till fastigheter och byggnader m.m. för att utöva sin tillsynsfunktion (jfr prop. 1993/94:178 s. 123).

Av utredningen framgår att besiktning i det förevarande fallet inte skedde på någon av de nu berörda rättsliga grunderna. Byggnadsnämnden har emellertid gjort gällande att det i allmänna bestämmelser om myndighetens *serviceskyldighet* fanns stöd för att företa besiktningen.

Sådana regler finns, till att börja med, i *PBL*. Sålunda skall byggnadsnämnden, såvitt här närmast är av intresse, enligt 11 kap. 1 § första stycket 4 PBL lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet.

En allmän begränsning i en myndighets möjligheter att bedriva service är att härleda från överordnade bestämmelser i grundlag. Sålunda skall enligt 1 kap. 9 § regeringsformen förvaltningsmyndigheter m.fl. beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

I förarbetena till PBL har på intet sätt gjorts uttalanden som kan tas till intäkt för att byggnadsnämnden skulle ha att lämna service i den utsträckning att undersökning företas och därav föranledda upplysningar lämnas på begäran av någon part i ett mellanhavande vari – vilket här var fallet – har uppstått eller kan uppstå tvist. Tvärtom har i ett jämförbart sammanhang framhållits följande: "Byggnadsnämndens information och rådgivning till allmänheten bör dock inte gå så långt att den kan jämföras med projektering eller att nämnden upprättar färdiga tekniska förslag. En så långt gående hjälp är knappast förenlig med byggnadsnämndens ställning som opartisk myndighet och kan även – om det vill sig illa – ställa byggnadsnämnden i en besvärlig ansvarssituation." (Prop. 1985/86:1 s. 307.)

Med hänsyn till det anförda kan inte PBL anses ha inneburit rättslig grund för besiktningen och det utlåtande som följde.

I *förvaltningslagen* (1986:223) finns allmänna normer om myndigheternas serviceskyldighet. Enligt 4 § skall upplysningar och annan hjälp lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet samt frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt.

Som framgår gäller skyldigheten hjälp inom myndighetens verksamhetsområde. Även om denna förutsättning är uppfylld, får hjälp inte lämnas, om det inte är lämpligt med hänsyn bl.a. till *frågans art*. På denna punkt har i förarbetena till förvaltningslagen uttalats följande: "I ärenden där det finns flera enskilda parter med motstridiga intressen kan det vidare skada tilltron till myndighetens opartiskhet, om myndigheten lämnar ena parten hjälp och detta är till nackdel för motparten. Också med tanke på dessa fall behöver serviceskyldigheten vara begränsad." (Prop. 1985/86:80 s. 20 f.; se även s. 60.)

Tilltron till myndighetens opartiskhet kan i sådana situationer alltså kräva att hjälp inte lämnas eller frågor inte besvaras, även om det av andra skäl inte föreligger hinder mot att lämna upplysningar. Följaktligen bör myndigheten i regel avstå från att besvara frågor eller på annat sätt lämna upplysningar, om dessa gäller förhållanden av t.ex. civilrättslig innebörd, vilka kan antas vara eller bli omstridda och eventuellt prövade i en rättegång.

Härutöver bör naturligtvis gälla att upplysningar inte lämnas, om det kan råda tvivel om att de är i sak riktiga.

Det är tydligt att tillämpningen av nämnda regler i 4 § förvaltningslagen inbegriper ett större eller mindre mått av bedömning. Serviceskyldighetens omfattning är sålunda en avvägningsfråga (Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 4 upplagan, s. 64.) I sådana frågor uttalar sig JO i allmänhet inte, om inte förfarandet klart överskrider gränsen för författningsbestämmelsernas tillämpningsområde. I förevarande fall anser jag emellertid att Rolf Knutssons åtgärd att på nämndens vägnar – utan att någon skyldighet härtill förelåg enligt reglerna om besiktning – ta sig an uppgiften att besikta ett arbete och lämna ett omdöme om hur detta utförts har utgjort ett sådant överskridande av hans befogenheter som byggnadsinspektör att han inte kan undgå kritik härför.

Vid denna bedömning finner jag inte anledning att, som Alf Collin har önskat, göra några uttalanden i fråga om hur besiktningen utfördes eller om förfarandet vid upprättandet av besiktningsrapporten. Vad gäller den språkliga utformningen av rapporten har nämnden tagit upp denna med byggnadsinspektören. Jag finner därför inte skäl att uppehålla mig vid den frågan. Det ankommer inte på JO att pröva sådana sakförhållanden som är eller kan bli föremål för en civilrättslig tvist, varför inte heller vad som förekommit i ärendet i denna del föranleder några uttalanden från min sida.

Fråga om personalföreträdares rätt att närvara vid nämndsammanträde

(Dnr 810-1995)

Anmälan

Bernt-Olof Bengtsson anförde följande i en anmälan till JO. Han är av Lärarförbundets lokalavdelning i Halmstad utsedd att vara personalföreträdare vid Barn- och ungdomsnämndens i Halmstads kommun sammanträden. Då nämnden den 14 november 1994 skulle besluta i fråga om barn- och ungdomsförvaltningens organisation fr.o.m. den 1 januari 1995 utvisades han från sammanträdet. Nämndens ordförande meddelade att "Nämnden har beslutat att ärendet skall avgöras i de fackliga företrädares uttalande". Något sådant beslut som ordföranden gav uttryck för fattade nämnden aldrig. Bernt-Olof Bengtsson betraktar händelsen som ett övergrepp och ifrågasätter lagligheten av beslutet om utvisning.

Utredning

Yttrande infordrades från Barn- och utbildningsnämnden i Halmstads kommun. Av yttrandet framgick följande (bilagorna här utelämnade).

Lärarförbundet skriver i sin anmälan att barn- och ungdomsnämnden vid sitt sammanträde 1994-11-14 hade att ta ställning till förvaltningens organisation fr o m 1995-01-01. Detta är emellertid inte helt riktigt.

Den framtida organisationsuppbyggnaden fastställdes av barn- och ungdomsnämnden redan 1994-06-20 (bilaga 1). Ärendet rubricerades "Barn- och ungdomsförvaltningens organisation fr o m 1 januari 1995" och behandlade alltså hur förvaltningsorganisationen skulle byggas upp. Vid detta ärendes behandling var företrädare för personalorganisationerna närvarande med stöd av 7 kap 9 § kommunallagen.

Efter vederbörliga förhandlingar med personalorganisationerna hade barn- och ungdomsnämnden 1994-11-14 att ta ställning till bemanningen av lednings- och administrativa tjänster i den nya organisationen (bilaga 2). Sammanträdesprotokollet blev en fortsättning av handlingen "Barn- och ungdomsförvaltningens organisation fr o m 1 januari 1995" från sammanträdet 1994-06-20. Den aktuella frågan vid novembersammanträdet var emellertid inte organisationsuppbyggnaden utan bemanningen av lednings- och administrativa tjänster i den nya organisationen. Beslutet innebar att ett betydande antal befattningshavare i den då gällande organisationen omplacerades till nya befattningar från och med 1995-01-01.

Dåvarande ordföranden i barn- och ungdomsnämnden gjorde den bedömningen att ärendet 1994-11-14 innebar omplacering av personal, varvid 7 kap 10 § första stycket kommunallagen ägde tillämplighet. Enligt denna har personalföreträdare bl a inte rätt att närvara när ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild behandlas. Omplacering av personal

behandlas enligt reglerna i lagen om anställningsskydd och är att betrakta som myndighetsutövning mot enskild.

Av kallelsen till barn- och ungdomsnämndens sammanträde 1994-11-14 (bilaga 2) framgår i vilken utsträckning personalföreträdarna hade närvarorätt vid sammanträdet.

När ärendet om bemanningen av tjänsterna i den nya organisationen skulle behandlas, tillkännagav därför den dåvarande ordföranden att personalföreträdarna inte hade närvarorätt vid ärendets behandling. Innan personalföreträdarna fick detta besked fick de emellertid möjlighet att yttra sig över ärendet, en möjlighet som såväl Lärarförbundets som SACO-s representant utnyttjade.

Barn- och ungdomsnämnden in plenum fattade inte något protokollfört beslut om att personalföreträdarna inte hade närvarorätt vid ärendets avgörande. Någon sådan skyldighet torde inte heller föreligga enligt kommunallagen. Att personalföreträdarna inte var närvarande framgår emellertid av närvaroförteckningen i sammanträdesprotokollet.

Bernt-Olof Bengtsson bemötte remissvaret. Han hävdade därvid att omplacering av personal är ett sådant ärende som rör förhållandet mellan kommunen och dess anställda och att det inte är en fråga om myndighetsutövning mot någon enskild. Han anförde vidare att den kallelse han fick till det aktuella sammanträdet inte innehöll någon upplysning om att fackliga representanter inte fick delta i ärendets behandling. Kopia av kallelsen bifogades.

I beslut den 18 april 1996 anförde stf *JO Norell Söderblom* följande.

Bedömning

Enligt 7 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) har personalföreträdare rätt att närvara vid en nämnds behandling av ärenden som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess anställda. Från denna regel görs vissa undantag i 10 §. Personalföreträdare har således inte rätt att närvara när bl.a. ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild handläggs, såvida inte ärendet rör en obestämd krets av enskilda.

Nämnden har anført att den vid sammanträdet den 14 november 1994 hade att ta ställning till hur lednings- och administrativa tjänster i den nya organisationen skulle bemannas. Ett sådant ärende rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess anställda. Personalföreträdare har således enligt huvudregeln haft närvarorätt. Fråga uppstår om, såsom nämnden gjort gällande, det ovan anförda undantaget i 10 § är tillämpligt.

För att myndighetsutövning skall föreligga krävs att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Enligt den tidigare gällande förvaltningslagens (1971:290) definition av myndighetsutövning skulle myndighetens befogenhet gå ut på att för enskild bestämma om "förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande". Begreppet myndighetsutövning har samma innebörd i nu gällande förvaltningslag (1986:223), jfr prop. 1985/86:80 s. 55. Utmärkande för myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.

Nämndens beslut avser omplacering av personal. Omplaceringen har vidtagits som en följd av att förvaltningen omorganiserats. Beslutet innebär att arbetstagarna inom ramen för en bestående anställning har tilldelats nya arbetsuppgifter. Ett beslut i ett sådant ärende kan inte anses utgöra myndighetsutövning mot någon enskild. I sammanhanget bör även noteras att anställningar inom den kommunala sektorn oftast i sin helhet är reglerade genom kollektivavtal, varvid åtgärder rörande de anställda inte i något avseende kan anses angå myndighetsutövning mot någon enskild.

Det sagda leder till att Bernt-Olof Bengtsson, i sin egenskap av personalföreträdare, hade rätt att närvara vid nämndens behandling av ärendet.

Nämnden har vid sin bedömning kommit till en annan slutsats än den jag här redovisat. Detta förhållande är inte av beskaffenhet att föranleda kritik. Eftersom det som Bernt-Olof Bengtsson i övrigt anfört inte föranleder något uttalande av mig avslutar jag ärendet här med det uttalande om rättsläget jag ovan gjort.

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

1996/97:JO1

Handläggningen av yrkanden om arvode till förvaltare enligt föräldrabalken, bl.a. fråga om skyldigheten att kommunicera arvodesyrkanden med huvudmannen

(3285-1994)

I ett beslut den 30 november 1995 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

A.A. har klagat på att arvode till den förvaltare som varit utsedd för honom har bestämts genom muntliga överenskommelser mellan förvaltaren och överförmyndarnämnden och att några skriftliga beslut inte finns. ---

Utredning

Överförmyndarnämndens akt angående förvaltarskapet samt skriftliga beslut om arvode till förvaltaren har begärts in och granskats. Av dessa handlingar framgår bl.a. följande. Förvaltaren har till sina årsräkningar fogat en redogörelse för förvaltarskapet under respektive år. Arvodet har fastställts för tiden den 1 november 1991 till den 31 december 1991 till 10 260 kr, att betalas av huvudmannen, för år 1992 till 18 524 kr, att betalas av huvudmannen samt för år 1993 till 18 576 kr, att betalas delvis av huvudmannen och delvis av kommunen. Kalmar tingsrätt har, på yrkande av A.A., i beslut den 1 september 1994 nedsatt arvodet för 1991 till 6 950 kr.

Efter att muntliga upplysningar inhämtats från överförmyndarnämndens sekreterare Ann Wribe har ärendet remitterats till nämnden för upplysningar och yttrande. I remissvaret har nämndens ordförande Göran Häggfors anförut följande.

A. erhöll 1991-11-20 förvaltare för att bevaka sin rätt och förvalta sin egendom. Till förvaltare förordnades G.F.

Överförmyndarnämnden har i ärendet erhållit årsredovisningar för åren 1991-1993 och då förvaltarskapet numera upphört har även sluträkning begärts (1994-11-29). Tillsammans med årsredovisningarna har också förvaltaren inlämnat *skriftliga redogörelser* över de insatser förvaltaren nedlagt under åren. Utöver den skriftliga redogörelsen har överförmyndarnämnden också erhållit muntlig information från förvaltaren dels genom telefonsamtal och besök av förvaltaren.

Överförmyndarnämnden har under förvaltarskapet regelbundet blivit uppringd av A. A. har då velat diskutera idéer och ekonomiska frågor där han och förvaltaren varit oense. Överförmyndarnämnden har stor kännedom om A. och hans förhållanden och även hur förvaltaren skött sitt uppdrag.

Arvodesbeslut och förvaltarens redogörelser för gjorda insatser har inte delgivits A. då det ej varit till gagn för A.

A.A. har kommenterat remissvaret varvid han framfört synpunkter på att han inte fått del av de beslut som påverkat hans ekonomi.

1996/97:JO1

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att jag inte tar ställning till storleken på de arvoden som överförmyndarnämnden beslutat om. Detta beror på att JO inte brukar pröva myndigheters ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra. Vid sådana ställningstaganden kan nämligen olika bedömningar göras utan att någon av dem kan sägas vara direkt felaktig i rättsligt hänseende. JO kan inte heller ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat. Besluten om arvode kan överklagas till domstol och JO:s granskning är inte avsedd att ersätta en prövning som kan ske i ordinarie ordning.

Beträffande överförmyndarnämndens handläggning av arvode till förvaltaren vill jag anföra följande.

Vid handläggningen av frågor om arvode till gode män och förvaltare har överförmyndarnämnden att tillämpa förvaltningslagen (1986:223), FL. Enligt 15 § i den lagen 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. Av 17 § FL framgår att sådant ärende ej får avgöras utan att sökande, klagande eller annan part underrättas om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Sådan kommunikation får dock underlåtas i vissa särskilt angivna fall, bl.a. om åtgärden är uppenbart obehövlig. Enligt 20 § samma lag skall ett beslut varigenom myndighet avgör ärende innehålla de skäl som bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis i några fall, bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Slutligen skall en sökande, klagande eller annan part enligt 21 § FL underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövt.

Av utredningen framgår att förvaltaren lämnat in skriftliga arbetsredogörelser för respektive år och att han därutöver lämnat muntliga uppgifter till överförmyndarnämnden om det arbete han lagt ner på förvaltarskapet. Såvitt framgår har dessa uppgifter inte dokumenterats. Mot bakgrund av ovan nämnda regler finns det därför anledning att erinra om att muntliga uppgifter som i ett eller annat avseende har betydelse för handläggningen av ett ärende skall dokumenteras på lämpligt sätt.

Beträffande skyldigheten att höra part före beslut i arvodesfråga uttalade föredragande statsrådet i samband med 1974 års ändringar av föräldrabalken, att FL:s regel om kommunikation innebär att överförmyndaren i allmänhet kan underlåta att höra den enskilde, om han avser att fastställa ett arvode som motsvarar vad som normalt brukar utgå och han dessutom anser att arvodet bör betalas av kommunen. Däremot bör, enligt samma uttalande, den

enskilde normalt beredas tillfälle att yttra sig, om ett särskilt högt arvode har ifrågasatts, liksom då överförmyndaren anser att den enskilde helt eller delvis bör stå för kostnaden. Överförmyndaren bör dock kunna underlåta att höra den enskilde om detta skulle vara uppenbart meningslöst med hänsyn till hans ålder, psykiska tillstånd e.d. (NJA II 1974 s. 429). Lagutskottet fann i sitt yttrande uttalandet tveksamt eftersom någon sådan grund för att underlåta kommunikation inte finns i FL, som bygger på principen att en person som ej själv kan föra talan bör ha ställföreträdare. Enligt utskottet skulle det dock föra för långt att i alla fall som det är fråga om förordna god man för att avge yttrande i arvodesfrågan. Utskottet framhöll dock att det kan bli erforderligt att förordna god man för att i förevarande hänseende bevaka den omyndiges rätt om arvodesfrågan är tveksam och det rör sig om betydande belopp.

I sin kommentar till föräldrabalken har Gösta Walin ifrågasatt om överförmyndarens ärenden över huvud taget utan vidare bör betraktas som sådana som direkt avses med FL. Detta beroende på att överförmyndaren fungerar mindre som en vanlig myndighet än som medverkande i förvaltningen av enskildas egendom. Enligt hans uppfattning kan till stöd för en fri, fast sakenlig, tillämpning av FL åberopas, att FL spänner över ett oerhört stort och differentierat område och att det måste vara tillåtligt att utan stöd av särskilda undantagsbestämmelser beakta beskaffenheten av det särskilda rättsområdet. Beträffande FL:s regel om kommunikation har han anfört att han anser det minst sagt tveksamt huruvida det kan vara lämpligt att höra omyndigförklarade (numera den som har förvaltare, JO:s anm) om arvodesbeloppet. Dessa kan dock tänkas överklaga beslut i arvodesfråga. (se Walin, Föräldrabalken och internationell föräldrarätt, fjärde uppl. 1986 s. 390 f.)

JO Wigelius har i ett ärende angående skyldighet att höra part och motivera beslut vid bestämmande av arvode till en god man (JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 61) uttalat sig om en överförmyndarnämnds skyldighet att kommunicera en god mans yrkande om arvode med dödsboet efter den person som haft god man. På grund av att det för nämnden var känt att dödsbodelägarna var missnöjda med den gode mannens arbete och att dödsboet uppenbarligen var i stånd att självt föra sin talan, menade JO Wigelius att nämnden, hur det än må förhålla sig med frågan om kommunikationsplikten åvilar överförmyndaren i alla situationer, borde ha följt FL:s bestämmelse i detta fall.

Av de ovan angivna motivuttalandena framgår att en överförmyndare vid handläggningen av arvodesfrågor bör kommunicera ett arvodesyrkande då ett mycket högt arvodesbelopp är aktuellt eller då den enskilde helt eller delvis skall stå för kostnaden, om inte sådana skäl som angetts i motiven talar mot det. Bedömningen av i vilka av de angivna fallen underlåtelse kan ske får göras mot bakgrund av den kännedom som överförmyndaren har om respektive huvudmans förhållanden. Samma bedömning bör göras i fråga om i vilka fall huvudmannen skall underrättas om beslutet. Sker ingen kommunikation och underrättelse i dessa fall, bör dock ändå ett skriftligt beslut som innehåller skälen för detsamma upprättas.

Utredningen ger inte tillräckligt underlag för att bedöma om överförmyndarnämndens handläggning av ärendet i nu berört avseende varit riktig

eller inte. Utöver vad som ovan angetts saknas det därför grund för mig att rikta några anmärkningar mot nämnden för dess handläggning.

1996/97:JO1

Kritik mot en överförmyndare för brister i tillsynen över en god mans förvaltning

(Dnr 3653-1995)

I ett beslut den 6 maj 1996 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

R.M. har framfört klagomål mot överförmyndarens tillsyn över en god mans förvaltning och gjort gällande att brister i tillsynen möjliggjort för den gode mannen att förskingra medel från huvudmannen. Han har anfört bl.a. följande. Hans mor G.M. blev den 21 november 1988 förordnad som god man för hans mormor J.J. J.J. var senildement och intagen på ett vårdhem. G.M. hade sedan en tid tillbaka haft hand om hennes ekonomi, men misskött den. Före förordnandet hade R.M. kontakter med kurator och överförmyndare, då han informerade dessa om G.M:s alkoholproblem och svårigheter att sköta J.J:s ekonomi. Sedan dåvarande överförmyndaren Sten Larsson intygat att det på grund av dennes kontroll över den gode mannens förvaltning inte skulle finnas någon risk för misskötsel av J.J:s ekonomi, accepterade R.M. till slut att G.M. förordnades som god man. – Under 1991 ringde dåvarande överförmyndaren Sten Larsson vid två tillfällen till honom och bad honom påverka G.M. att lämna in årsräkningar för 1989 och 1990. Överförmyndaren uppgav att han skickat brev till henne och att det inte var någon fara för J.J:s ekonomi eftersom G.M. endast förfogade över pensionspengar och räntor och inte kunde ta ut pengar från banken utan hans tillstånd. Under åren därefter frågade R.M. G.M. om hon skötte sitt uppdrag, vilket hon uppgav sig göra. – I maj 1995 blev han kontaktad av en tjänsteman på Trollhättans kommun, som uppgav att det fanns en skuld på över 30 000 kr i obetalda hyror till det vårdhem där J.J. vistades. Det visade sig senare att skulden uppgick till 50 000 kr. Han ringde omedelbart till den nuvarande överförmyndaren Sven-Åke Strandlind och bad denne att spärra J.J:s samtliga bankkonton. När han därefter granskade överförmyndarens akt i godmansärendet visade det sig att det saknades årsräkningar för 1992, 1993 och 1994. Den årsräkning som fanns omfattade åren 1989–1991 och var upprättad den 24 mars 1992 av Sten Larsson och underskriven av G.M. I denna årsräkning fanns en skuldpost på 100 334 kr, angiven som lån till G.M. Några lånehandlingar, kontrakt eller annat fanns inte. Enligt hans uppfattning är lånet en efterhandskonstruktion för att dölja den brist som uppstått under 1989–1991. På förfrågan om varför årsräkningar inte krävts in svarade Sven-Åke Strandlind att han skickat ett eller möjligen två brev till G.M. där han påpekat att vitesföreläggande kan bli aktuellt om årsräkning inte lämnas in. R.M. erbjöd sig nu att bli god man och Sven-Åke Strandlind bad honom att upprätta årsräkningar för 1992–1994. När han efter mycket detektivarbete och svårigheter lyckades med detta visade det sig att drygt 263 000 kr av J.J:s medel tagits ut utan att ha använts för hennes räkning. Dessa medel har förskingrats

av G.M. J.J. har därutöver förlorat ränteintäkter samt de 50 000 kr som inte betalats till Trollhättans kommun. – Överförmyndarna har inte följt de föreskrifter som gäller för deras verksamhet. De har inte vitesförelagt eller begärt entledigande av den gode mannen. Sten Larsson fick varningar från honom om G.M:s olämplighet, vilket borde ha gjort honom vaksam. Sven-Åke Strandlind vidtog inte heller tillräckliga åtgärder för att få in årsredovisningarna. Om överförmyndarna hade skött sina åligganden hade inte J.J. förlorat sina pengar.

Utredning

Ärendet har remitterats till överförmyndaren för upplysningar och yttrande. I remissvaret har Sten Larsson och Sven-Åke Strandlind anfört följande.

Sten Larsson tjänstgjorde som överförmyndare i Trollhättans kommun under tiden oktober 1982–oktober 1992. Sedan oktober 1992 tjänstgör Sven-Åke Strandlind som överförmyndare i kommunen.

Efter ansökan av Sten Larsson förordnade Trollhättans tingsrätt den 21 november 1988 G.M. till god man för modern, J.J. Innan ansökan ingavs till tingsrätten hade samråd skett med såväl G.M. som med dennas son, R.M. R.M. tillstyrkte därvid att Sten Larsson i ansökan föreslog G.M. som god man för J.J.

I anslutning till att G.M. förordnades till god man informerade Sten Larsson henne om de regler som gäller för godmanskapet, bland annat reglerna om förvaltningen av huvudmannens tillgångar och om redovisningen av gode mannens förvaltning.

Sedan G.M. underlätit att inkomma med årsräkning för 1989 uppmanade Sten Larsson henne därtill, dels den 5 november 1990, dels den 8 november 1990, dels den 15 november 1991.

Sten Larsson hade under denna tid kontakt även med R.M. angående G.M:s bristande redovisning. Den 24 mars 1992 besökte G.M. Sten Larsson. G.M. berättade därvid att hon tillfälligt kommit i ekonomiskt trångmål och att J.J. därför efter bankuttag, undertecknade av J.J. skänkt sammanlagt 100.000 kronor till G.M. Med tanke på att J.J. hade tillgångar som uppgick till cirka 400.000 kr och G.M. var enda barnet ansåg Sten Larsson att transaktionen fick anses skälig. G.M:s uppgift att J.J. själv undertecknat uttagsavierna medförde vidare att Sten Larsson inte uppmärksammade att han förbisett att spärra J.J:s bankkonto. Eftersom gåvan inte var deklarerad föreslog Sten Larsson att den skulle betraktas som ett lån och senare upptas i bouppteckningen efter J.J. Vid kontroll av G.M:s sammanräkning av den ekonomiska förvaltningen noterades en brist på 334 kr. Efter begäran från G.M. hjälptes hon vid besöket hos Sten Larsson den 24 mars 1992 att upprätta en gemensam årsräkning för åren 1989–1991, varvid ovan angivna gåva jämte det noterade underskottet på 334 kronor redovisades som ett lån från J.J. till G.M.

Sedan G.M. underlätit att inkomma med årsräkning för 1992 uppmanade Sven-Åke Strandlind henne därtill den 13 april 1993. Den 26 juli 1994 uppmanade Sven-Åke Strandlind henne att inkomma med årsräkning för såväl 1992 som 1993, varefter han i påminnelse den 15 september 1994 även bifogade information om möjligheten att vitesförelägga gode män som inte fullgör sin redovisningsskyldighet. Under våren 1995 diskuterade Sven-Åke Strandlind och R.M. G.M:s redovisning och förvaltning av J.J:s tillgångar. Sven-Åke Strandlind samtyckte därvid till att R.M. tillsammans med G.M.

upprättade årsräkningar för åren 1992–1994. I juni månad 1995 redogjorde Sven-Åke Strandlind för tingsrätten i Trollhättan att upprättade redovisningar uppvisade ett stort underskott och bad tingsrätten vidta erforderliga åtgärder. Vid denna tidpunkt föreslog Sven-Åke Strandlind vidare tingsrätten att förordna R.M. till god man för J.J.

Den 22 juni 1995 entledigades G.M. och förordnades R.M. till god man för J.J. Den 9 juli 1995 inkom årsräkningar för åren 1992–1994 jämte sluträkning undertecknade av G.M. I bilaga till sluträkningen anger R.M. att redovisningen uppvisar ett underskott på cirka 267.900 kr.

Trollhättans kommun har i en numera återkallad ansökan om betalningsföreläggande krävt J.J. på drygt 50.000 kronor jämte ränta avseende obetalda vårdavgifter.

R.M. har kommenterat remissvaret, varvid han bl.a. anfört följande. Överförmyndaren har inte följt upp eller kontrollerat att godmanskapet fungerat och inte heller agerat när uppdraget inte sköttes korrekt. Av det läkarintyg som ingavs i samband med att G.M. förordnades som god man framgick bl.a. att J.J. 1988 inte ens visste hur många barn hon hade. 1990–1991 när uttagen gjordes visste hon inte vad hon hette och kunde inte hålla i en penna. Med hänsyn härtill borde Sten Larsson insett det orimliga i att J.J. skulle ha undertecknat uttagsavier och skänkt 100 000 kr till G.M.

Bedömning

JO skall enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet normalt inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Med hänsyn till att de förhållanden som R.M. velat fästa min uppmärksamhet på har ett sådant samband med varandra att de lämpligen bör bedömas i ett sammanhang, har jag dock funnit anledning att i det här fallet granska ärendet i sin helhet.

Jag vill först klargöra att gode män inte står under JO:s tillsyn. Det är överförmyndaren och länsstyrelsen (före den 1 juli 1995 tingsrätten) som har tillsyn över dem. Min granskning omfattar därför endast överförmyndarens handläggning och jag kan inte uttala mig om den gode mannens åtgärder.

Regler om överförmyndares verksamhet och gode mäns förvaltning finns i bl.a. föräldrabalken. Efter en genomgripande förändring av förmyndarskapslagstiftningen den 1 juli 1995 har flertalet regler i föräldrabalken fått ny lydelse. Då överförmyndarens handläggning i det nu aktuella ärendet i huvudsak skett före denna tidpunkt avser de nedan angivna hänvisningarna föräldrabalkens regler i dess äldre lydelse. I de fall reglerna fått en annan benämning i den omarbetade föräldrabalken anges denna inom parentes.

Enligt 11 kap. 12 § föräldrabalken, FB, skall till god man utses en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig man eller kvinna. Frågan om en viss person är lämplig att föreslå som god man får bedömas av överförmyndaren i varje enskilt fall utifrån de kunskaper som denne har om personen i fråga. JO brukar endast i undantagsfall uttala sig beträffande sådana bedömningsfrågor, och jag har inte funnit anledning att i det här fallet ta ställning till om det var riktigt att föreslå G.M. som god man för J.J.

Av 16 kap. 5 § (14 kap. 15 §) FB framgick att en god man före den 1 mars varje år till överförmyndare skulle avge årsräkning, innefattande redogörelse för förvaltningen under föregående år. I årsräkningen skulle upptas tillgångar och skulder vid början av den tid räkningen avsåg, en sammanställning av inkomster och utgifter under nämnda tid samt tillgångar och skulder vid samma tids utgång. Upptog årsräkningen medel som innestod hos bank skulle, enligt 16 kap. 8 och 15 §§ samma lag, genom bevis från banken styrkas hur mycket som innestod, samt i vad mån förbehåll gjorts att medlen fick tas ut utan överförmyndarens samtycke. Huvudmannens medel som innestod hos bank fick nämligen, enligt 15 kap. 9 och 20 §§ nämnda lag (14 kap. 8 §), inte tas ut utan överförmyndarens tillstånd. Räkna som innestått kortare tid än ett år fick dock tas ut utan sådant tillstånd. Vidare kunde medel som enligt 15 kap. 6 § FB skulle hållas tillgängliga för huvudmannens underhåll eller vården av hans egendom sättas in med förbehåll att de fick tas ut utan överförmyndarens tillstånd.

Om den gode mannen försummade att i rätt tid avge årsräkning skulle överförmyndaren enligt 16 kap. 10 § FB anmäla försummelsen till rätten, vilken hade rätt att genom vite tillhålla den gode mannen att fullgöra sitt åliggande. Innan sådan anmälan gjordes skulle överförmyndaren, där så lämpligen kunde ske, erinra den gode mannen om dennes redovisnings-skyldighet. En anmälan om försummelse skulle ske utan dröjsmål. Om överförmyndaren fann att ett omedelbart föreläggande var nödvändigt, kunde han underlåta att först erinra den gode mannen om dennes skyldigheter (Walin: Kommentar till Föräldrabalken, 4 u., s. 419). Enligt 16 kap. 9 § kunde överförmyndaren meddela den gode mannen anstånd med att avge redovisning om det förelåg direkt hinder mot att iaktta den tid som lagen föreskrev. Sådant hinder skulle anmälas av den gode mannen till överförmyndaren som skulle sätta ut ny tid inom vilken den gode mannen hade att avge årsräkning.

G.M. skulle ha inkommit med den första årsräkningen senast den 1 mars 1990. Något beslut om anstånd har såvitt framkommit inte fattats. Av utredningen framgår att hon påmindes om denna räkning den 5 november 1990, den 8 november 1990 och den 15 november 1991. Vid detta senare datum skulle även årsräkningen för 1990 ha varit inlämnad. Först den 24 mars 1992 upprättades en gemensam årsräkning för åren 1989–1991. Upprättandet skedde med hjälp av den dåvarande överförmyndaren Sten Larsson.

Det är uppenbart att överförmyndaren under denna tid inte reagerade på G.M:s försummelser på det sätt som FB föreskrev. Erinran om den första årsräkningen skickades ut först åtta månader efter det att den skulle ha avgetts. Det kan inte godtas att en god man genom överförmyndarens passivitet erhåller anstånd med att inge årsräkning under en så lång tid. Trots att påminnelserna inte fick avsedd verkan gjordes ingen ansökan om vitesföreläggande till rätten. Inte heller den uteblivna årsräkningen för 1990 föranledde överförmyndaren att inom rimlig tid vidta någon av de i FB föreskrivna åtgärderna. Utredningen ger inget besked om varför överförmyndaren förhöll sig så passiv. Jag kan bara konstatera att en anmälan till rätten naturligtvis borde ha skett redan då årsräkningen för 1989 uteblev. Mot bakgrund av att ett avsteg från FB:s bestämmelser om en god mans

redovisningsskyldighet kan få allvarliga konsekvenser för huvudmannens rätt, är jag självfallet mycket kritisk mot överförmyndarens sätt att hantera G.M:s underlåtenhet att fullgöra sin skyldighet.

Av utredningen framgår att årsräkningen för åren 1989–1991 upprättades av den dåvarande överförmyndaren Sten Larsson och undertecknades av G.M. Jag kan förstå att överförmyndare någon gång kan behöva vara behjälplig med smärre kompletteringar av exempelvis årsräkningar. Att en redovisningshandling i sin helhet upprättas av överförmyndaren eller dennes personal får emellertid inte förekomma. I fall där en god man inte klarar av att redovisa förvaltningen bör överförmyndaren i stället överväga andra åtgärder. En åtgärd kan vara att väcka frågan om byte av god man.

En god mans förvaltning skall granskas av överförmyndaren i första hand med ledning av ingiven förteckning samt års- och sluträkningar. Överförmyndaren har dessutom möjlighet att verkställa revision av förvaltningen i dess helhet, 17 kap. 1 och 2 §§ FB (16 kap. 3 §). Beträffande huvudmannens bankmedel, skall överförmyndaren bl.a. se till att det till årsräkningen fogats sådana intyg angående bankräkningar som angetts ovan. Vidare skall tillses att det på konto som reserverats för utgifter för underhåll m.m. – konton som i regel är ospärrade – inte inestår högre belopp än vad som är skäligt. När det gäller medel som inte behöver vara tillgängliga för sådana ändamål, skall kontrolleras att medlen är placerade i enlighet med FB:s regler om förvaltning av huvudmannens egendom samt att medlen inte kan tas ut utan överförmyndarens tillstånd, dvs. att kontona är försedda med spärr.

Överförmyndaren underlät vid granskningen av årsräkningen för 1989–1991 att kontrollera om J.J:s medel var placerade på konton med s.k. överförmyndarspärr. Vid denna tidpunkt hade G.M. underlåtit att under drygt tre år redovisa sin förvaltning av huvudmannens medel. Vidare hade hon enligt egen uppgift under denna tid erhållit sammanlagt 100 000 kr i gåva från huvudmannen. Mot bakgrund av dessa omständigheter och de uppgifter om huvudmannens hälsotillstånd som framgick av det läkarintyg från 1988 som fanns i akten, är det enligt min mening i högsta grad anmärkningsvärt att det inte företogs någon närmare kontroll av hur huvudmannens bankmedel var placerade. Avsaknad av s.k. överförmyndarspärr på konton som borde varit spärrade skulle naturligtvis ha föranlett överförmyndaren att utnyttja sin befogenhet enligt 15 kap. 9 § FB att ingripa med ett förordnande om spärr. Vidare borde det förhållandet att G.M. uppenbarligen inte känt till reglerna i 13 kap. 2 § (12 kap. 8 §) och 11 kap. 2 § FB om att den gode mannen inte har rätt att företräda huvudmannen om det uppstår fråga om rättshandling mellan dem (exempelvis gåva eller lån), manat till extra kontroll och granskning av hennes sätt att sköta förvaltningen. Jag är således mycket kritisk till överförmyndarens bristande tillsyn och kontroll över godmansärendet i detta skede.

G.M. erinrades den 13 april 1993 om sin skyldighet att inkomma med årsräkning för 1992. Trots att någon årsräkning inte lämnades, vidtogs ingen annan åtgärd än att hon påmindes på nytt, i juli och september 1994. Som jag nämnt ovan, kan en sådan passivitet från överförmyndarens sida självklart inte godtas. Med hänsyn till att hon tidigare hade försummat att inge

årsräkningar är det enligt min mening i det närmaste obegripligt att någon anmälan till rätten inte gjordes.

Enligt 11 kap. 20 § skall en god man som gör sig skyldig till missbruk eller försummelse vid utövandet av sitt uppdrag eller som kommer på ekonomiskt obestånd och på grund därav är olämplig för uppdraget eller som av någon annan orsak inte längre är lämplig att inneha detta entledigas från uppdraget. Beslut om entledigande fattades tidigare av tingsrätten, men skall numera fattas av överförmyndaren. Ansökan till rätten om entledigande fick göras av bl.a. överförmyndaren, den gode mannen eller huvudmannen själv, 11 kap. 21 § FB. Rätten hade även möjlighet att självmant ta upp frågor om entledigande av en god man.

Enligt utredningen informerade överförmyndaren Sven-Åke Strandlind den 13 juni 1995 tingsrätten om att G.M. tidigare försummat att inge årsräkningar för åren 1992–1994 och att dessa sedermera innehållit ett oredovisat underskott på 230 780 kr samt begärde att tingsrätten skulle vidta nödvändiga åtgärder med anledning av detta. Även mot bakgrund av rättens möjlighet att självmant ta upp frågan om entledigande av den gode mannen finner jag formuleringen av skrivelsen till tingsrätten ytterst förvånande. Överförmyndaren borde naturligtvis själv ha tagit ställning till vilka åtgärder som skulle vidtas med anledning av den gode mannens försummelser och inte överlämnat denna fråga till tingsrätten. Överförmyndarens begäran till tingsrätten framstår som än mer märklig mot bakgrund av att denne i en ny skrivelse till tingsrätten den 14 juni 1995 anhöll om byte av god man sedan G.M. av sagt sig sitt uppdrag.

Överförmyndare skall utöva tillsyn och kontroll över gode män. Detta innebär bl.a. att överförmyndaren skall tillse att gode män med omsorg och nit vårdar huvudmannens rätt och bästa samt att de enskildas medel i skäligen omfattning används till nytta för dessa. Överförmyndarens skyldighet att vidta åtgärder mot en god man är inte inskränkt till vad som framkommit vid granskning av förteckning och årsräkningar. Denna skyldighet kan givetvis aktualiseras genom andra upplysningar som kommit till överförmyndarens kännedom.

De brister i handläggningen som förekommit i detta ärende är av mycket allvarlig beskaffenhet. Jag är ytterst kritisk till överförmyndarens bristfälliga tillsyn över godmansärendet, särskilt mot bakgrund av den skada som J.J. synes ha förorsakats genom överförmyndarens underlåtenhet att vidta erforderliga åtgärder. Mitt intryck är att överförmyndaren inte insett vikten av att tillsynsskyldigheten utövas enligt gällande bestämmelser och på ett sådant sätt att huvudmannens rätt inte äventyras. Med betydande tvekan har jag trots det nu angivna beslutat att inte gå vidare i saken.

Omständigheterna är sådana att det är motiverat att översända ett exemplar av beslutet för kännedom till Trollhättans kommun och Länsstyrelsen i Älvsborgs län.

Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till kapitalplacering

1996/97:JO1

(Dnr 2549-1995)

I ett beslut den 13 juni 1996 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

E.A. har framfört klagomål mot överförmyndarnämndens handläggning av en ansökan om tillstånd att placera pengar i en kapitalförsäkring. Ansökan ingavs av A-L.M., för vilken hennes systerdotter B.L. förordnats som god man. Han har hänvisat till att tingsrätten undanröjt nämndens beslut att inte lämna tillstånd till placeringen och gjort gällande att nämnden åsidosatt sina plikter gentemot A-L.M., bl.a. genom att underlåta att beakta ett för henne positivt läkarutlåtande. Han har vidare framfört synpunkter på överförmyndardarsekreteraren Gunilla Thörn för att hon dels rekommenderat att A-L.M. skulle stå för sin systersons resekostnader i samband med arvskifte efter dennes mor, dels i ett brev till A-L.M., som avsänts innan nämnden fattade beslut om att vägra tillstånd, angett att något tillstånd från nämnden till kapitalplaceringen inte behövdes.

Utredning

Ärendet har remitterats till överförmyndarnämnden för upplysningar och yttrande beträffande handläggningen av ärendet samt nämndens överväganden angående A-L.M:s behov av biträde vid företagande av den aktuella rättshandlingen.

Överförmyndarnämnden, genom ordföranden Anna-Lisa Lundmark, har till sitt yttrande fogat ett antal handlingar ur nämndens akt samt anført bl.a. följande.

Ansökan om att förordna en god man för A.E.M. gjordes av hennes systerson A.L., Glumslöv, och översändes till överförmyndarnämnden via Södertälje sjukhus. Det framgick av A.L:s ansökan, att han kunde acceptera sin syster B.L. som god man, om hon ansågs lämplig. Överförmyndarnämnden infordrade kuratorsskrivelse och läkarintyg. Det framgick av dessa att A-L.M. hade behov av hjälp av en god man med att förvalta sin egendom. Enligt chefsöverläkare Etel Westerlund, Södertälje sjukhus, kunde A-L.M. på grund av demenssjukdom ej förstå varför god man behövdes och avgav därför inget samtycke. B.L., som alltså är systerdotter till A-L.M. och under en tid skött hennes ekonomi, förklarade sig villig att bli god man. På överförmyndarnämndens ansökan beslöt Södertälje tingsrätt 1994-02-22, Fm 26/94, jämlikt FB 11:4, att förordna B.L. som god man för A-L.M. att förvalta hennes egendom.

Den gode mannen begär 1994-06-13 tillstånd till uttag på 10.000:– för betalning av diverse räkningar. Tillstånd till uttag översänds samma dag.

1994-08-15 inkommer till överförmyndarnämnden en skrivelse från Handelsbanken i Södertälje, undertecknad av placeringsrådgivare Peter Åhlander, i vilken meddelas att A-L.M. sålt sin lägenhet och att hon, via

gode mannen B.L., framfört tankar att placera det genom försäljningen frigjorda kapitalet i en kombinerad kapitalförsäkring med gode mannen som förmånstagare.

1994-08-23 inkommer till överförmyndarnämnden brev från B.L. dels med ett överlåtelseavtal, där det framgår att A-L.M. utfärdat en fullmakt på B.L., som ger henne rätt att sälja lägenheten dels en begäran av gode mannen att få tillstånd till uttag för att ordna en begravningsförsäkring. A-L.M:s namnteckning är bevitnad av E.A., som har en relation till gode mannen.

I denna senare fråga begär överförmyndarnämnden ett kostnadsbesked. B.L. redovisar en kostnad om 18.000:–. Överförmyndarnämnden beviljar uttaget och meddelar samtidigt att handpenningen från lägenhetsförsäljningen skall insättas på det överförmyndarspärade bankkontot.

Överförmyndarnämnden meddelar 1994-08-31 Handelsbanken i Södertälje, genom placeringsrådgivare Peter Åhlander, att Handelsbanken inte är behörig sökande. Även gode mannen erhåller detta meddelande. Behörig sökande är endast god man.

1994-12-09 inlämnad till Stadshusets Södertälje reception, mot kvitto, en ansökan adresserad till överförmyndarnämnden, i vilket framgår att A-L.M. till sin systerdotter B.L. framfört tankar om att placera ett kapital om 135–155.000:– i en kombinerad kapitalförsäkring med B.L. som förmånstagare. Namnteckningen har bevitnats av E.A. Ansökan i original av den 11 september 1994, som nämns i brevet, har ej kommit överförmyndarnämnden tillhanda. 1994-12-12 inkommer till överförmyndarnämnden en kopia av en skrivelse 1994-09-11 från Handelsbanken i Södertälje. A-L.M:s namnteckning är bevitnad av E.A. Överförmyndarnämnden avvisar vid sammanträde 1994-12-13, § 207/94, denna ansökan med hänvisning till läkarintyg utfärdat av chefsöverläkare Etel Westerlund, Södertälje sjukhus.

Enligt praxis gäller ett läkarintyg ett år. Överförmyndarnämnden fann vid sitt sammanträde 1994-12-13 skäl att begära in ett nytt läkarintyg. Kontakt togs därför med kurator på Södertälje sjukhus. Ett brev med denna information avläts till huvudmannen A-L.M., c/o B.L.

Den gode mannen begär i skrivelse 1994-12-21 ett uttag om 25.000:– för skattefyllnadsinbetalning med anledning av den försålda bostadsrätten. Överförmyndarkansliet besvarar skrivelsen och översänder samma dag tillstånd till uttag.

1995-01-25 sändes en inbjudan till B.L. som god man att närvara vid en informations- och diskussionskväll. Då B.L. anmäler två personer sänder överförmyndarkansliet brev till B.L.

1995-02-21 inkommer årsräkning avseende förvaltning för år 1994.

1995-02-24 inkommer läkarintyg utfärdat av biträdande överläkare Ann Gustad, Södertälje sjukhus.

1995-03-15 inkommer en skrivelse från A-L.M., Tallhöjdens sjukhem, Södertälje. A-L. M:s namnteckning är bevitnad av E.A. Bekräftelse 1995-03-31 att skrivelsen mottagits sänds till A-L.M. och att den kommer att anmälas till nämnden. Till överförmyndarnämndens sammanträde 1995-04-10 anmälde föredragande tjänsteman inkommen skrivelse från A-L.M. samt till denna ett tjänsteutlåtande. På begäran av nämnden föredras samtliga handlingar tillhörande godmanskapet, bl a innehållet i läkarintyg 1995-01-31 utfärdat av biträdande överläkare Ann Gustad, Södertälje sjukhus.

Efter att ha tagit del av läkarintyget och föredragningen gör överförmyndarnämnden en sammanvägning av olika omständigheter i ärendet och kommer fram till följande bedömning. Överförmyndarnämnden finner att det

föreligger stor samstämmighet mellan chefsöverläkare Etel Westerlunds läkarintyg och biträdande överläkare Ann Gustads läkarintyg, när det gäller bedömningen av A-L.M:s hälsotillstånd. Trots att biträdande överläkare Ann Gustads bedömning skiljer sig något från chefsöverläkare Etel Westerlunds, gör överförmyndarnämnden den bedömningen, att A-L.M. på grund av sjukdom uppenbarligen inte förstår vad saken gäller och att begärt placeringsalternativ innebär att hon ej på ett lättillgängligt sätt kan disponera sitt kapital för egna behov. Överförmyndarnämnden noterar också, om man köper denna kapitalförsäkring återstår endast 17.000:- av A-L.M:s tillgångar. Eftersom överförmyndarnämnden gör den bedömningen att A-L.M. inte förstår vad saken gäller och på den grund avslår framställan, har överförmyndarnämnden inte bedömt att biträde jämlikt FB 11:2 och FB 13:2 2 st var erforderligt. Utdrag ur protokoll fört vid sammanträde med överförmyndarnämnden har 1995-04-10 översänts till A-L.M. med kopia för kännedom till B.L.

Gode mannen B.L. begär 1995-04-18 uttag om 20.000:- för tidigare nämnda skattefyllnadsinbetalning. Tillstånd till uttag översänds samma dag. Samma dag översänds granskningsbesked av årsräkning 1994, utan anmärkning. Den begärda omkostnadsersättningen beviljas.

En skrivelse daterad 1995-04-24 inkommer till överförmyndarnämnden undertecknad av gode mannen B.L. med information att handlingar i ärendet A-L.M. inlämnats direkt till Södertälje tingsrätt.

Södertälje tingsrätt översänder 1995-04-27 överklagandeskriften innehållande bl a ett psykologutlåtande daterat 1995-02-15 av psykolog Birgitta Zander, Södertälje sjukhus. Psykologutlåtandet hade inte bilagts biträdande överläkare Ann Gustads intyg, vilket kom nämnden tillhanda 1995-02-24. Överförmyndarnämnden fick kännedom om psykologutlåtandet först i samband med överklagandeskriften. 1995-05-17 behandlar överförmyndarnämnden A-L.M:s överklagandeskrift och avger yttrande till Södertälje tingsrätt, där överförmyndarnämnden avstyrker bifall till besvär. Protokoll från Södertälje tingsrätt 1995-06-08 mål nr FmÅ 70/95, där tingsrätten undanröjer överförmyndarnämndens beslut, inkommer 1995-06-13.

1995-06-28 inkommer till överförmyndarnämnden skrivelse från Södertälje tingsrätt med begäran om yttrande i ett ärende, där A-L.M. och B.L. begär upphörande av godmanskapet. Med anledning därav besöker överförmyndarnämndens ordförande och överförmyndarsekreterare A-L.M. på Tallhöjdens sjukhem 1995-08-11. Närvarande vid besöket var föreståndare och kurator. Under samtalet säger A-L.M. mycket tydligt att hennes pengar skall finnas tillgängliga för henne själv. "Jag vill ha dom själv". Hon säger att hon vill att det ska vara rättvist. "Anders och Birgitta ska dela lika". "Jag vill att Ni hjälper mig med detta". På direkt fråga vem E.A. är svarar hon "Det är Birgittas kavaljer". Vid besöket framkom att hon inte har egen TV. Avdelningen har löst problemet genom att tillfälligt placera sjukhemmets gemensamma TV hos A-L.M.

1995-08-14 inkommer till överförmyndarnämnden läkarintyg och komplettering av läkarintyg.

E.A. har kommenterat remissvaret, varvid han bl.a. kritiserat överförmyndarnämnden för det besök hos A-L.M. som företogs inför avgivande av yttrande till tingsrätten. Han har uppgett att nämnden även gett personal vid Tallhöjdens sjukhem i uppdrag att skriva ner olika episoder och händelser angående A-L.M., men att personalen avstått från detta.

Bedömning

1996/97:JO1

Regler om överförmyndares verksamhet och gode mäns förvaltning finns i bl.a. föräldrabalken, FB. Efter en genomgripande förändring av förmynderskapslagstiftningen den 1 juli 1995 har flertalet regler i föräldrabalken fått ny lydelse. Då överförmyndarnämndens handläggning i det nu aktuella ärendet i huvudsak skett före denna tidpunkt avser de nedan angivna hänvisningarna föräldrabalkens regler i dess äldre lydelse. I de fall reglerna fått en annan benämning i den omarbetade föräldrabalken anges denna inom parentes.

Enligt 11 kap. 4 § FB skall rätten, om det behövs, förordna god man för den som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. Av 11 kap. 7 § framgår att rätten får anordna förvaltare, om någon beträffande vilken det föreligger en sådan situation som anges i 4 § är ur stånd att vårda sig eller sin egendom. Förvaltare får dock inte anordnas, om det är tillräckligt att god man förordnas eller den enskilde på något annat mindre ingripande sätt får hjälp.

Enligt 13 kap. 2 § andra stycket (12 kap. 8 §) har en god man eller förvaltare inte rätt att företräda den för vilken han förordnats, om det uppstår fråga om bl.a. rättshandling mellan denne, å ena sidan, och den gode mannen eller förvaltaren, dennes make eller någon som den gode mannen eller förvaltaren företräder, å andra sidan. Av 11 kap. 2 § följer att god man skall förordnas när den som har förmyndare, god man eller förvaltare skall företa en rättshandling och behöver biträde men enligt 13 kap. 2 § inte kan företrädas av förmyndaren, den gode mannen eller förvaltaren.

Beträffande överförmyndarnämndens handläggning av A-L.M:s ansökan om tillstånd att placera pengar i en kapitalförsäkring får jag anföra följande.

Ett förordnande av god man påverkar inte huvudmannens rättsliga handlingsförmåga. Detta innebär bl.a. att han eller hon disponerar över sin egendom. Överförmyndarnämndens tillstånd behövs därför inte när huvudmannen själv ger bort sin egendom eller tar ut pengar från sina bankkonton. Verkningar av avtal som huvudmannen ingår får vid behov bedömas enligt lagen (1924:323) om verkan av avtal som slutits under påverkan av en psykisk störning. Den som har förvaltare får emellertid inte utan förvaltarens samtycke företa rättshandlingar i angelägenheter som omfattas av förvaltarens uppdrag. Förvaltaren har ensam rådighet i sådana angelägenheter.

Den omständigheten att god man hade förordnats för A-L.M. hindrade således inte att hon själv kunde placera sina pengar på det sätt hon önskade. A-L.M. behövde alltså inte ansöka om överförmyndarnämndens tillstånd till placeringen. I enlighet med vad som angetts ovan fanns det i det här fallet, då A-L.M. själv undertecknat begäran om tillstånd, inte heller något utrymme för överförmyndarnämnden att göra någon prövning av frågan. Med hänsyn till karaktären av kapitalplaceringen borde nämnden däremot ha övervägt frågan om det, mot bakgrund av reglerna i 11 kap. 2 § och 13 kap. 2 § (12 kap. 8 §) FB, förelegat behov av att förordna en god man att företräda A-L.M. vid företagandet av den aktuella rättshandlingen. Överförmyndarnämnden kan inte undgå kritik för den felaktiga handläggningen.

Av utredningen framgår att överförmyndarnämnden av olika skäl ansett att del av A-L.M:s tillgångar inte borde placeras i den föreslagna kapitalförsäkringen. Med anledning härav vill jag påpeka att en överförmyndare som anser att huvudmannen begagnar sig av sin rättsliga handlingsförmåga till skada för sig själv kan överväga om det bör vidtas några åtgärder för att motverka huvudmannens handlande. Med hänsyn till att huvudmannen är myndig kan det visserligen vara svårt att bedöma hur långt man bör gå i denna strävan, men kan huvudmannen inte avhållas från skadliga dispositioner med mindre han direkt förvägras rådigheten över sin egendom, kan anordnande av förvalterskap bli aktuellt. Förekommer det att en god man enligt överförmyndarens uppfattning inte i tillräcklig utsträckning tillvaratar huvudmannens intressen, bör enligt min mening ett byte av god man övervägas.

Det som anförts i anmälan angående överförmyndarsekreteraren Gunilla Thörns agerande föranleder ingen kommentar från min sida.

Med anledning av vad som framkommit i ärendet angående överförmyndarnämndens utredning i samband med avgivande av yttrande till tingsrätten vill jag anföra följande.

Såvitt framgår av utredningen i detta ärende förordnades god man för A-L.M. utan att hon avgav något samtycke. Ansökan om att godmanskapet skulle upphöra har däremot undertecknats av henne, liksom av den gode mannen. Enligt motiven till den ändring i föräldrabalken som skedde 1974 (prop. 1974:142 s. 180) angavs att förhållandena ibland kan vara sådana att det skulle vara olämpligt om gode mannen skulle entledigas på huvudmannens blotta begäran utan någon prövning om det fortfarande finns behov av god man. JO har i ett tidigare beslut (JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 54) uttalat att i de fall bristande samtycke inte varit hinder för förordnande, kan huvudmannens begäran att godmanskapet skall upphöra givetvis inte utan vidare läggas till grund för att beslut om entledigande.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, som är tillämplig på överförmyndarnämndens handläggning av ärenden, har nämnden en allmän serviceskyldighet i förhållande till enskilda. Denna regel anses också ge uttryck för den allmänna official- eller undersökningsprincip som gäller inom förvaltningen. Denna princip innebär att en myndighet skall se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver (se Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen, 4 uppl. s. 60 f.). Av 7 § FL framgår att en myndighet vid handläggningen av ett ärende skall beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs.

Mot bakgrund av nämnda regler har jag ingen erinran mot att överförmyndarnämnden, inför avgivandet av yttrande till tingsrätten, vidtog vissa utredningsåtgärder i syfte att skaffa sig tillräcklig information om A-L.M:s behov av god man. Frågan om vilken utredning som skall företas får övervägas i varje enskilt fall, och den bedömning som därvid görs lämpar sig inte för JO:s prövning. I det föreliggande fallet kan jag endast konstatera att de läkarintyg beträffande A-L.M. som utfärdats den 31 januari 1995 och den 2 augusti 1995 båda anger att hon kan höras muntligen utan att detta medför skada för henne. Jag vill i detta sammanhang också poängtera att muntliga

uppgifter som har betydelse för ett ärende på lämpligt sätt skall dokumenteras i akten.

1996/97:JO1

Initiativärende om överförmyndares skyldighet att lämna över slutredovisning då godmanskap upphört

(Dnr 530-1996)

I ett beslut den 13 juni 1996 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet m.m.

Den 17 mars 1993 förordnade Kalmar tingsrätt G.S. till god man för E.S. enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken (FB) med uppgift att förvalta hennes egendom och sörja för hennes person. Godmanskapet stod under tillsyn av Överförmyndaren i Mörbylånga kommun. E.S. avled den 16 mars 1994.

Med anledning av en anmälan mot överförmyndaren om handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar lånades överförmyndarens akt i ärendet in och granskades. Mot bakgrund av det som därvid framkom beslutade jag att inleda en utredning avseende överförmyndarnämndens åtgärder i samband med att godmanskapet upphörde.

Utredning

Överförmyndaren anmodades att yttra sig enligt följande promemoria.

Av 16 kap. 5 § FB i dess lydelse före den 1 juli 1995 framgick att då godmans förvaltning upphörde skulle den gode mannen ofördröjligen till överförmyndaren avge sluträkning, avseende förvaltningen under det löpande året intill befattningens upphörande. I sluträkningen skulle tillgångar och skulder vid början av den tid räkningen avsåg upptas, en sammanställning av inkomster och utgifter under nämnda tid samt tillgångar och skulder vid samma tids utgång. (Jfr. 14 kap 18 § FB i dess nuvarande lydelse.)

Sedan överförmyndaren granskat sluträkningen, skulle överförmyndaren enligt 16 kap. 12 och 14 §§ FB i dess lydelse före den 1 juli 1995 till den som ägde motta redovisning för den gode mannens förvaltning överlämna, förutom sluträkningen, hos överförmyndaren förvarad förteckning över huvudmannens tillgångar och skulder, så ock samtliga de räkningar som avgivits under hela den tid som uppdraget varat. (Jfr. 16 kap. 8 § FB i dess nuvarande lydelse).

I förevarande ärende har den gode mannen den 14 februari 1995 givit in en sluträkning, som är daterad den 25 januari 1995. Överförmyndaren har granskat och godkänt räkningen utan anmärkning samma dag.

Såvitt framgår av handlingarna har varken sluträkningen eller förteckning eller andra räkningar överlämnats till den som är behörig att motta den gode mannens redovisning. Det kan vidare ifrågasättas om sluträkningen avser den gode mannens förvaltning intill E.S:s dödsdag eller annan tidpunkt.

Mot bakgrund av de bestämmelser i FB som framhållits ovan bör överförmyndaren anmodas att yttra sig över det som sålunda framkommit.

I ett yttrande anförde överförmyndaren Birgitta Wesley bl.a. följande.

Det har varit oklart vem som varit behörig företrädare för E.S:s dödsbo, eftersom släktingar till henne tvistar om arvet. Det har också förekommit en polisutredning rörande misstanke om att släktingar obehörigen tagit ut pengar från E.S:s bankkonto medan hon levde. Mot denna bakgrund har hon inte överlämnat redovisningshandlingarna. På grund av oklarheterna vände hon sig till tingsrätten och begärde att rätten skulle utse en boutredningsman i dödsboet. Senare ansökte också E.S:s släktingar om en boutredningsman. Den gode mannen erbjöd sig att se till E.S:s fastighet i avvaktan på tingsrättens beslut i saken. Så småningom utsåg tingsrätten en boutredningsman men dessförinnan skulle kostnaderna för E.S:s begravning betalas. Den gode mannen betalade kostnaderna och antecknade detta i sluträkningen. Sluträkningen tar upp ställningen på dödsdagen med tillägg för begravningskostnaderna och vissa vårdkostnader. Hon är medveten om att sluträkningen skall avse ställningen på dödsdagen men hon var angelägen om att den skulle korrekt utvisa vad som betalats av dödsboet.

Bedömning

När huvudmannen avlider upphör godmanskapet utan något särskilt beslut därom. Den gode mannen är därmed inte längre behörig att vidta några förvaltningsåtgärder såsom god man. Däremot kan det självfallet vara lämpligt att den gode mannen vårdar den avlidnes egendom till dess att egendomen tagits om hand av dödsbodelägarna (jfr 18 kap. 2 § ärvdabalken, ÄB). Vården bör i ett sådant fall gå ut på att bibehålla egendomen tills dödsboförvaltning i vanlig mening kan ta vid. Den som på detta sätt har tagit hand om egendomen bör vidare föranstalta om den dödes begravning. Han kan för boet ingå de förbindelser som har samband med begravningen (jfr Walin, Kommentar till ärvdabalken, del II, tredje upplagan, s. 47). Vidare kan det vara lämpligt att han betalar otvistiga fordringar som förfaller till betalning. Han får vara beredd att redovisa sina åtgärder på samma sätt som varje person som har hand om annans egendom. En sådan redovisning har dock inte sin plats i en sluträkning beträffande godmanskapet.

Av utredningen i ärendet framgår att den gode mannen tagit vård om egendomen i E.S:s dödsbo. Mot bakgrund av det anförda har jag inte några invändningar mot att överförmyndaren godtagit detta förhållande. Däremot är jag kritisk till att överförmyndaren godkände sluträkningen i vilken den gode mannen hade tagit upp utgifter som hänför sig till tiden efter dödsfallet.

Överförmyndarens uppgift sedan huvudmannen avlidit är att tillse att den gode mannen slutredovisar sin förvaltning i enlighet med bestämmelserna i föräldrabalken och att efter granskningen av sluträkningen överlämna den tillsammans med övriga redovisningshandlingar, som förvaras hos överförmyndaren, till den som äger motta redovisningen, dvs. huvudmannens dödsbo. En slutredovisning som kommit till stånd genom överförmyndarens förmedling utgör utgångspunkt för den ettåriga preskriptionstiden för rätten till talan mot den gode mannen om anspråk på ersättning för skada som denne uppsåtligen eller av oaktsamhet kan ha orsakat huvudmannen (jfr 13 kap. 10 § FB i dess lydelse före den 1 juni 1995 och 12 kap. 15 § FB i dess nuvarande lydelse).

Det framgår av handlingarna i ärendet att det vid tidpunkten för slutredovisningen var oklart vilka som var berättigade till arv efter E.S. Den avlidna efterlämnade inte någon make, sambo eller legala arvingar. Det förelåg två testamenten som var oförenliga. Frågan om vilket av testamentena som skulle vara gällande var föremål för en process i Kalmar tingsrätt. Det finns inte några lagbestämmelser som direkt tar sikte på frågan om vem som är att anse som dödsbodelägare i en situation som den förevarande. Enligt min uppfattning bör överförmyndaren inte inom ramen för handläggningen av slutredovisningen ge sig in på några tolkningar av föreliggande testamenten eller i övrigt ta ställning till vilka som kan vara att anse som dödsbodelägare, när det föreligger tvist därom. Överförmyndaren bör i stället avvakta med överlämnandet av slutredovisningen tills det står klart vem som är delägare i boet eller det har förordnats en boutredningsman.

Med hänsyn till det anförda finner jag inte skäl att kritisera överförmyndaren för att slutredovisningen inte överlämnades till dem som gjorde anspråk på att vara dödsbodelägare enligt testamentena. Det framgår inte om slutredovisningen har överlämnats till boutredningsmannen sedan denne blivit utsedd. Jag förutsätter att så har skett.

Initiativärende om kanslichefs vid överförmyndarnämnd uppdrag som god man m.m.

(Dnr 5040-1995)

I ett beslut den 20 juni 1996 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Initiativet

Med anledning av innehållet i en anonym anmälan angående verksamheten vid Överförmyndarnämnden i Göteborg beslutade jag att inleda en utredning.

Utredning

I den anonyma anmälan angavs bl.a. att överförmyndarnämndens kanslichef Kurt Evheden fram till årsskiftet 1994/95 varit förordnad som god man i ett flertal ärenden samtidigt som han varit kanslichef. Överförmyndarnämnden anmodades att inkomma med upplysningar och yttrande angående denna uppgift i anmälan.

Överförmyndarnämnden, genom ordföranden Siv Falkensson, fogade till remissvaret utdrag ur nämndens sammanträdesprotokoll samt ett yttrande från Kurt Evheden.

Nämnden redogjorde inledningsvis för den grundliga genomlysning som för närvarande görs av nämndens verksamhet och angav de områden som utredningsmannen, stadsjuristen Åke Lewensjö, fått i uppdrag att utreda. Angående innehållet i den anonyma anmälan anförde nämnden följande.

Överförmyndarnämnden beslöt 1996-02-13, § 115, att entlediga Kurt Evheden från uppdraget som kanslichef. Beslutet fattades i fullt samförstånd med honom. Evheden övergick den 19 februari till annan befattning inom

Göteborgs stadskansli. Som tf kanslichef tjänstgör fr o m samma datum på halvtid stadsjuristen Åke Lewensjö.

1996/97:JO1

Det är riktigt som påpekas i anmälan att den tidigare kanslichefen, Kurt Evheden, under ett antal år innehade vissa uppdrag som förvaltare/god man/medförmyndare, som han erhållit när han varit anställd hos annan arbetsgivare. När Evheden tillträdde kanslichefstjänsten hos överförmyndarnämnden under hösten 1988 var, såvitt överförmyndarnämnden kunnat inhämta, den dåvarande nämnden och Evheden överens om att Evheden under en kortare övergångstid skulle avveckla sina uppdrag. Av orsaker som den nuvarande överförmyndarnämnden inte fullt ut har grepp om kom denna avveckling att dra ut på tiden och avslutades först under hösten 1995.

Enligt överförmyndarnämndens bedömning har Evhedens uppdrag visavi nämnden handlagts på ett sådant sätt att gällande jävsregler kunnat iakttas. Noteras bör i detta sammanhang att det enligt den delegationsordning som sedan många år tillämpas i Göteborgs överförmyndarnämnd, ankommer på nämndens ledamöter att granska förvaltarnas/gode männens/medförmyndarnas verksamhet.

Trots vad som nu sagts anser överförmyndarnämnden det olämpligt att nämndens kanslichef innehar uppdrag av aktuellt slag med hänsyn bl.a. till vikten av allmänhetens förtroende för nämndens tillsynsfunktion. Överförmyndarnämnden kommer således inte i framtiden att acceptera att nämndens ledande tjänstemän innehar uppdrag som förvaltare, god man eller medförmyndare.

Med anledning av det övriga innehållet i den anonyma anmälan vill vi framhålla att nämnden så långt det överhuvudtaget är möjligt tillämpar kommunallagens jävsregler. Detta förutsätter dock att nämnden har kunskap om den omständighet som utgör jäv mot en ledamot eller en anställd.

Överförmyndarnämnden har informerat samtliga anställda och förtroendevalda om skyldigheten att själva ge till känna omständigheter som grundar jäv enligt bestämmelserna i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen.

Av Kurt Evhedens yttrande framgick bl.a. följande.

Uppdrag som god man/förvaltare/medförmyndare hos Göteborgs överförmyndarnämnd har jag innehaft sedan mitten av 1970-talet. Vid tillträdet av tjänsten som kanslichef, hösten 1988, diskuterades mina egna uppdrag och avvecklingen av dessa. Några krav på omedelbar avveckling av uppdragen ställdes inte. Nära och ofta personliga relationer uppstår till många huvudmän efter ett antal års samarbete och för mina äldre huvudmän bedömdes en naturlig avveckling följa inom överskådlig tid. Vare sig granskning eller arvodesättning har gjorts av mig underställd personal utan mina ärenden prövades alltid av överförmyndarna själva. Vissa såsom "stökiga" bedömda ärenden avslutades dock omgående och överfördes till andra gode män. I arbetsplaneringen ingick också att i händelse av att min roll som god man ev. skulle bli föremål för kritik skulle handläggningen ske av kommunens juristavdelning för att därmed undvika en jävssituation. I kanslichefens arbetsuppgifter ingår f.ö. inte någon granskning av redovisningar eller arvodesättning utan dessa uppgifter ligger och har alltid legat på förtroendevalda. Det förtjänar påpekas att vid diskussion rörande mina anställningsvillkor anpassades lönesättningen till att jag under en tid uppbar vissa arvoden som god man.

Bedömning

1996/97:JO1

I ärendet har konstaterats att Kurt Evheden under ett antal år då han varit kanslichef vid överförmyndarnämnden innehaft uppdrag där hans utförande av dessa stått under nämndens tillsyn. På grund härav finns det anledning för mig att kommentera frågan om verksamhet som god man, förvaltare eller medförmyndare har ett sådant samband med tjänsten som kanslichef att det förelegat hinder för honom att inneha dessa uppdrag.

För bl.a. arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter samt myndigheterna under regeringen finns i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning ett förbud mot att inneha vissa bisysslor. Enligt nämnda regel får en arbetstagare som omfattas av lagen inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. Av 2 § samma lag framgår att regeln dock inte gäller för arbetstagare hos bl.a. kommuner, och det finns inte heller något annat motsvarande förbud för dessa arbetstagare.

Regler om jäv för en anställd hos en kommunal nämnd finns i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen (1991:900). Enligt 24 § får en anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Av 25 § framgår att en anställd är jävig bl.a. om saken angår honom själv (s.k. sakägarjäv), om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående (s.k. intressejäv), eller det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet (s.k. delikatessjäv).

Av utredningen framgår att Kurt Evheden inte deltagit i granskningen av eller arvodesprövningen i de ärenden där han själv varit förordnad som god man, förvaltare eller medförmyndare. Någon jävssituation som omfattas av de ovan nämnda reglerna i kommunallagen torde därför inte ha förelegat för hans del. Det har inte heller funnits något annat lagligt hinder för honom att inneha de aktuella uppdragen.

Beträffande frågan om det ändå kan anses mindre lämpligt med dessa dubbla engagemang vill jag anföra följande.

Ett uppdrag som god man, förvaltare eller medförmyndare består i allmänhet bl.a. av ekonomisk förvaltning åt personer som av olika anledningar behöver hjälp med att sköta sin ekonomi. Det är naturligtvis viktigt för huvudmannen och dennes anhöriga att de kan känna förtroende för att förvaltningen sköts på ett bra och ändamålsenligt sätt och att det finns en fungerande tillsyn över den från överförmyndarens sida. Det är mycket olyckligt om förtroendet för överförmyndarens tillsynsfunktion rubbas. Enligt min mening finns det en uppenbar risk för att detta skall ske om en anställd hos nämnden, en ledamot eller en ersättare i nämnden samtidigt har uppdrag som omfattas av nämndens tillsyn. Förekommer sådana dubbla engagemang kan det inte uteslutas att det kan innebära svårigheter för överförmyndaren att på ett objektiva och sakligt sätt ta ställning till hur förvaltningen sköts. Man kan inte heller bortse från den risk för intressekonflikter och delikatessjäv som den som handlägger de aktuella ärendena utsätts för.

Avsaknaden av ett uttryckligt förbud mot bisysslor för arbetstagare i kommuner hindrar enligt min mening inte att denna princip ändå bör iakttas i detta sammanhang. Jag delar således den uppfattning som Överförmyndarnämnden i Göteborg numera förklarar sig omfatta, nämligen att det är olämpligt att nämndens kanslichef innehar uppdrag som god man, förvaltare eller medförmyndare. Jag ser därför positivt på nämndens uttalande att det i framtiden inte kommer att accepteras att nämndens ledande tjänstemän innehar sådana uppdrag.

Upplysningsvis vill jag nämna att jag denna dag även meddelat beslut i ett ärende (dnr 828-1996) angående lämpligheten att förordna ledamot eller ersättare i överförmyndarnämnd till god man eller förvaltare i ärenden som står under nämndens tillsyn.

Initiativärende om ledamots eller ersättares i överförmyndarnämnd uppdrag som god man eller förvaltare

(Dnr 828-1996)

I ett beslut den 20 juni 1996 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Lennart Melin har varit god man enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken i ett godmanskapsärende som har stått under tillsyn av Överförmyndarnämnden i Danderyds kommun. I ett ärende rörande klagomål från honom mot Södra Roslags tingsrätt om tillsynen av det aktuella godmanskapsärendet framkom att Lennart Melin dessutom var ersättare i överförmyndarnämnden. I en skrivelse i det ärendet uppgav Lennart Melin att överförmyndarnämnden den 29 mars 1995 hade beslutat att hinder inte föreligger för ledamot i nämnden eller ersättare i nämnden att åta sig uppdrag som god man eller förvaltare i ärenden som står under nämndens tillsyn. Jag beslutade att inhämta ett yttrande från överförmyndarnämnden i saken.

Utredning

Efter remiss har överförmyndarnämnden inkommit med ett yttrande enligt följande. (Anm. bilagan har uteslutits här.)

Vid sitt sammanträde den 22 februari 1995 behandlade nämnden för första gången de anmärkningar, som testamentstagare efter K.L., avliden den 23 december 1994, hade riktat mot Lennart Melin, som är ersättare i nämnden och som förordnats till god man för K.L. enligt FB 11:4. Anmärkningarna avsåg Melins åtgärder i samband med avvecklingen av K.L:s bostad och försäljningen av hennes lösöre. Samtidigt som nämnden beslöt att bordlägga ärendet rörande dessa anmärkningar beslöt nämnden att vid nästa sammanträde diskutera frågan, i vilken omfattning ledamöter och ersättare i nämnden i framtiden skall åta sig uppdrag som förvaltare och god man, vilka står under nämndens tillsyn (utdrag ur nämndens protokoll daterat 1995-02-22, § 2, bifogas).

Vid sitt sammanträde den 29 mars 1995 tog nämnden till diskussion upp den aktuella frågan.

Innan nämnden fattade sitt beslut konstaterades att två av nämndens ersättare, Lennart Melin och Didrik von Porat, innehade uppdrag som god man enligt FB 11:4. Därutöver hade Majnie Willners, gift med nämndledamoten Lars Willners, också uppdrag såsom god man enligt FB 11:4. Samtliga dessa uppdrag står fortfarande under nämndens tillsyn. Vid sammanträdet upplystes också om att det tidigare förekommit att andra ledamöter och ersättare i nämnden haft uppdrag såsom god man och förvaltare, vilka stått under nämndens tillsyn. Sannolikt har även legala förmyndare haft uppdrag i nämnden och samtidigt stått under nämndens tillsyn rörande förvaltningen av sina barns tillgångar. Under diskussionen vid sammanträdet den 29 mars 1995 var nämnden enig i sin uppfattning, att det många gånger är förenat med stora svårigheter att rekrytera lämpliga personer till uppdrag som god man och förvaltare, och att det kunde vara av värde för nämnden att bland sina ledamöter och ersättare ha tillgång till den erfarenhet, som sådana uppdrag ger.

Före sitt beslut inventerade nämnden därefter den rättsliga regleringen av hithörande problem, där frågan om jäv står i förgrunden. Nämnden övergår nu till denna fråga.

Bestämmelserna i kommunallagen (1991:900) om jäv finns intagna i 6 kap, och dessa bestämmelser gäller också för en överförmyndarnämnd (FB 19:16). Enligt 6 kap 24 § kommunallagen får den som är jävig i ett ärende hos nämnd inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Jävsgrunderna anges därefter i 25 §.

Nämnden åberopar i detta sammanhang prop 1990/91:117 sid 98 f f samt konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU 38 sid 65. I propositionen behandlas frågan om s k "dubbla engagemang". Bl a framhålls, att de kommunala nämnderna är en del av ett politikerstyrt beslutssystem som i grunden bygger på frivillighet och engagemang. Detta har lett lagstiftaren fram till att jävsreglerna inte får vara så inskränkande, att de verkar hindrande för personer som är engagerade i andra verksamheter att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag. Frågan om s k "dubbla engagemang" behandlas på ett likartat sätt i Paulssons, Riberdahls, Westerlings kommentar Den nya kommunallagen, 1992 (Kommentus) sid 244 f f.

Den av nämnden företagna genomgången av den rättsliga regleringen av jävsproblematiken på det kommunala området leder till slutsatsen att något lagligt hinder inte möter mot att en ledamot eller ersättare i överförmyndarnämnd åtar sig förvaltar- eller godmansuppdrag, förutsatt självfallet att vederbörande inte deltar i beslut som avser uppdraget i fråga.

Återstår så frågan om det kan anses mindre lämpligt med denna form av dubbla engagemang. JO:s remiss torde i första hand avse denna fråga. Som tidigare sagts är det många gånger förenat med avsevärda svårigheter att rekrytera lämpliga personer till uppdrag som förvaltare eller god man. Det framstår för nämnden som uppenbart att medverkan i överförmyndarnämnden som ledamot eller ersättare måste ge vederbörande alldeles speciellt goda förutsättningar för att fullgöra sådana uppdrag. Slutsatsen blir således, att nämnden vidhåller sitt beslut den 29 mars 1995, § 10.

Av remissvaret framgår vidare att en ledamot har reserverat sig mot nämndens ställningstagande.

Bedömning

1996/97:JO1

Bestämmelserna om jäv i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen (1991:900) är tillämpliga vid handläggningen av ärenden hos överförmyndarnämnd. I 25 § 1–3 upptas sakägar-, intresse- och släktskapsjäv samt ställföreträdar- och ombudsjäv. Av intresse i detta sammanhang är ställföreträdarjäv, som innebär att en förtroendevald eller anställd hos kommunen är jävig, om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerligen nytta eller skada av ärendets utgång. Dessutom finns en generalklausul, vilken avser vissa situationer, som inte täcks av övriga jävsgrunder, s.k. delikatessjäv (25 § 4). Enligt den bestämmelsen är en förtroendevald eller anställd hos kommunen jävig, om det i övrigt finns någon omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Av 24 § kommunallagen framgår att en förtroendevald eller anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte får delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Från jäv bortses enligt 26 § när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

När de särskilda jävsreglerna för de kommunala nämnderna infördes var det grundläggande syftet att öka förtroendet för den kommunala förvaltningen och skapa garantier för objektivitet och opartiskhet vid handläggningen av ärenden. I förarbetena till kommunallagen uppmärksammades dock att mot detta står behovet av att kunna rekrytera nämndledamöter från föreningslivet eller att kunna upprätthålla personliga samband mellan kommunala företag och en kommun (prop. 1990/91:117 s. 97). Som överförmyndarnämnden har pekat på i sitt remissvar är det vidare väsentligt för det kommunala arbetet att jävsreglerna inte medför sådana inskränkningar att de verkar hindrande för personer som är engagerade i andra verksamheter att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag.

För de frågor som är aktuella i förevarande ärende innebär bestämmelsen om ställföreträdarjäv att den som är förvaltare, god man eller förmyndare för någon är jävig att handlägga ärenden som rör denne. Enligt min uppfattning skulle det föra för långt att med stöd av bestämmelsen om delikatessjäv hävda att den som är ledamot av en överförmyndarnämnd och samtidigt i egenskap av förvaltare, god man eller förmyndare står under nämndens tillsyn av denna anledning är jävig i andra ärenden som också står under nämndens tillsyn. En sådan tolkning skulle vara alltför extensiv. Mot denna bakgrund delar jag överförmyndarnämndens uppfattning att kommunallagens jävsregler inte hindrar att en ledamot eller ersättare i nämnden åtar sig uppdrag som förvaltare eller god man, eller i egenskap av förmyndare står under nämndens tillsyn, förutsatt att vederbörande inte deltar vid handläggningen av ärenden rörande sin huvudman.

En annan fråga är om det ändå kan anses olämpligt att en ledamot eller ersättare i en överförmyndarnämnd innehar uppdrag som förvaltare eller god man i ärenden som står under nämndens tillsyn. Jag vill i denna del anföra följande.

Ett uppdrag som förvaltare eller god man innebär i allmänhet bl.a. ekonomisk förvaltning åt personer som av olika anledningar behöver hjälp med att sköta sin ekonomi. Det är naturligtvis viktigt för huvudmannen och dennes

närstående att de kan känna förtroende för att förvaltningen sköts på ett bra och ändamålsenligt sätt och att överförmyndarens tillsyn fungerar. Det är mycket olyckligt om förtroendet för överförmyndarens tillsynsfunktion rubbas. Detta gäller i synnerhet som att närstående till huvudmannen enligt min erfarenhet inte sällan hamnar i konflikt med förvaltaren eller den gode mannen. En ordning där en ledamot eller ersättare i en överförmyndarnämnd samtidigt innehar uppdrag som förvaltare eller god man i ärenden som står under nämndens tillsyn kan vara ägnad att hos allmänheten väcka misstankar om otillbörliga hänsynstaganden vid tillsynen. Delikatessjäv kan således uppkomma när ledamöter och ersättare i nämnden, eller anställda hos nämnden, handlägger ärenden i vilka annan ledamot eller ersättare i nämnden innehar uppdrag som förvaltare eller god man. Detta gäller inte enbart i rena tillsynsfrågor utan även t.ex. vid handläggningen av arvodesfrågor och frågor om förordnande av förvaltare eller god man. Sammantaget är det således min uppfattning att det är olämpligt att ledamot eller ersättare i nämnden samtidigt innehar uppdrag som förvaltare eller god man. Jag är medveten om att det kan vara förenat med svårigheter att finna ersättare till en förvaltare eller god man. När en förvaltare eller god man väljs till ledamot i nämnden kan det därför komma i fråga att acceptera ett visst kortare dröjsmål med avvecklingen av hans uppdrag.

När det gäller legala förmyndare är situationen delvis en annan, bl.a. beroende på att intressekonflikter mellan förmyndare och andra närstående till den underårige inte är lika vanligt förekommande som i förvaltarskaps- och godmanskapsärenden. Andra skillnader är att förmyndare inte utses genom förordnande och att arvodesfrågor inte är så vanligt förekommande i förmyndarskapsärenden. Mot denna bakgrund är jag inte beredd att hävda att det generellt sett är olämpligt att en person som i egenskap av legal förmyndare står under nämndens tillsyn samtidigt är ledamot eller ersättare i nämnden. Däremot bör nämnden i sådana situationer vara uppmärksam på att detta förhållande inte leder till att nämndens opartiskhet kan ifrågasättas.

Jag vill understryka att det varken vid utredningen av förevarande ärende eller av det ärende som tidigare har varit aktuellt här har framkommit något som givit mig anledning att ifrågasätta nämndens opartiskhet.

Upplyningsvis vill jag nämna att jag denna dag även meddelat beslut i ett ärende (dnr 5040-1995) angående lämpligheten av att en anställd hos överförmyndarnämnd innehar uppdrag som förvaltare och god man i ärenden som står under nämndens tillsyn.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

1996/97:JO1

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Av chefen för vuxenförvaltningen i Ludvika kommun vidtagen åtgärd att ta bort protestlistor mot ett nytt matsystem i två av kommunens fastigheter inom äldreomsorgen har inte befunnits strida mot 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen.

(Dnr 1187-1995)

I en anmälan till JO begärde A.W. JO:s granskning av chefens för vuxenförvaltningen i Ludvika kommun åtgärd att ta bort protestlistor mot ett nytt matlagningsystem från servicehuset Ängsgården och från det f.d. äldreomsorgen Marnäsliden i Ludvika. A.W. hänvisade därvid till en artikel i tidningen Arbetet den 25 februari 1995 med följande innehåll.

Förbjöd pensionärer att protestera

Pensionärerna på Ängsgården och Marnäsliden i Ludvika fick inte protestera mot det nya matsystemet. På begäran av kommunens chef för vuxenförvaltningen, Nils Nyström togs protestlistorna ned. - Det vore orimligt om vi skulle tillåta protester mot demokratiskt tagna beslut som rör vår egen verksamhet i våra egna lokaler, säger Nyström. Det nya matlagningsystemet som Ludvika kommun infört, bland annat i skolor och sjukhem, har inte blivit någon succé. Protesterna växer mot den massproducerade så kallade kokakylmaten.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Ludvika kommun för utredning och yttrande. I remissvaret anfördes bl.a. följande.

I tidningsartikeln rapporterades att pensionärerna på Marnäsliden och Ängsgården i Ludvika inte fick protestera mot det nya matsystemet.

Förvaltningschefen kan varken dementera eller bekräfta uttalandet i tidningen, eftersom han inte exakt kommer ihåg hur han formulerat sig. Däremot anser han inte att uttalandet stod i det sammanhang där det hörde hemma, nämligen i ett resonemang som han förde, om praxis för hantering av sådana frågor som man inom förvaltningen har arbetat utifrån.

Såväl förvaltningschefen som vuxennämnden anser att det är fullständigt självklart att alla människor skall ha sin grundlagsstadgade rätt att fritt uttrycka sina åsikter var man än bor eller verkar. Detta innebär självfallet att våra pensionärer som bor i vårt äldreboende har samma rättigheter som alla andra.

Ibland kan de goda intentionerna bli fel på grund av administrativt oklara teknikaliteter. Många gånger vet man inte att man har ett problem förrän det uppstått.

Vuxennämndens ordförande har tillsammans med förvaltningschefen och kommunchefen träffat pensionärsorganisationerna och utrett frågan. Vuxennämnden har därefter antagit ett policydokument i denna fråga.

I ett brev till JO kommenterade A.W. remissvaret.

1996/97:JO1

Föredraganden inhämtade per telefon ytterligare uppgifter från chefen för vuxenförvaltningen i Ludvika kommun, N.N. Det framkom därvid bl.a. följande. De aktuella protestlistorna hade vad gäller Ängsgården uppsatts på en glasdörr till personalens röktrum och vad gäller Marnäsliden lagts på ett bord. Listorna hade satts upp respektive lagts ut av en person, företrädare för ett lokalt politiskt parti, som inte var bosatt pensionär på något av de aktuella ställena. På både Ängsgården och Marnäsliden finns anslagstavlor. Den aktuella personen hade inte kontaktat föreståndaren på respektive plats innan listorna placerades. Det har aldrig varit tillåtet att vid sidan om anslagstavlan affischera på glasdörrar eller lägga ut sådana på bord i lokalerna. Detta var anledningen till att listorna togs bort, någon värdering av innehållet gjorde han aldrig.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 16 augusti 1995 följande.

Enligt 2 kap. 1 § 1 p regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt, meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten kan dock inskränkas. I sådant fall måste föreskrifterna härom i 2 kap. 12 och 13 §§ i samma kapitel iaktas, däribland regeln i 12 § första stycket RF om att begränsningar skall ske genom lag. Av 2 kap. 13 § tredje stycket RF framgår att föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttrande inte skall anses utgöra en begränsning av yttrandefriheten.

Det skydd för yttrandefriheten som RF ger anger att det är ett skydd gentemot "det allmänna". Denna term innefattar t.ex. de kommunala förvaltningsmyndigheterna. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning. Undantag gäller endast om ett ingripande har stöd i lag eller om myndigheten enligt 2 kap. 13 § tredje stycket RF grundar sitt ingrepp på föreskrifter av ordningskaraktär.

Enligt 1 kap. 2 § andra stycket Tryckfrihetsförordningen (TF) får myndighet eller annat allmänt organ inte på grund av tryckt skrifts innehåll hindra dess spridning bland allmänheten genom åtgärd som saknar stöd i TF. Uppsättande av en affisch o.dyl. på en anslagstavla utgör spridning i TF:s mening. Det har förutsatts att spridningsrätten inte kan vara så fri att den som vill sprida en tryckt skrift inte ens behöver iakta allmänna ordningsföreskrifter. Samhällets organ måste kunna ingripa mot spridande som stör ordningen. Tillämpat på spridning genom uppsättande på myndighets anslagstavla innebär detta att myndighet dels kan meddela allmänna, av ordningsskäl förestavade ordningsföreskrifter om inskränkningar i utnyttjandet av anslagstavlan, vilka kan göras gällande också gentemot spridning av tryckta skrifter, dels kan myndigheten – om så påkallas av ordningsskäl – ingripa mot skrifter, även trycka sådana, vilka uppsatts på anslagstavlan. Samma betraktelsesätt som kommer till uttryck i TF:s förbud

för myndighet att hindra spridning av affischer på grund deras innehåll bör även tillämpas på skrifter som inte kan anses tryckta i TF:s mening.

Vid min bedömning utgår jag från de uppgifter N.N. muntligen lämnat i ärendet, nämligen att listorna lagts ut av en person som inte var bosatt i något av de aktuella servicehusen, att de inte satts upp på respektive anslagstavla utan i det ena fallet på en dörr och i det andra fallet på ett bord samt att föreståndarna för servicehusen inte kontaktades innan listorna placerades.

Eftersom listorna placerades i servicehusen av en utomstående person finns det enligt min mening inget att erinra mot att listorna togs bort. Handlandet får bedömas som en renodlad ordningsfråga. Ett servicehus är ingen allmän plats och det finns följaktligen ingen rätt för allmänheten att bereda sig tillträde till lokalerna vilket ändamålet än är. Lika väl som föreståndaren i ett sådant fall har rätt att hindra en utomstående från att leda ett möte i lokalerna har han rätt att undanröja skriftligt material som placerats i lokalen. Det finns således inte skäl att i detta fall kritisera förfarandet att ta bort listorna.

Av socialnämndens yttrande framgår att vuxennämnden och vuxenförvaltningen och pensionärsorganisationerna antagit ett policydokument rörande yttrandefrihetsfrågan. Policydokumentet jämte reservationer mot detta har bifogats nämndens remissvar. Jag vill här endast uttrycka att det naturligtvis är tillfredsställande att det finns skriftliga ordningsföreskrifter som ur ordningssynpunkt reglerar möjligheterna att tillämpa yttrandefriheten. Föreskrifterna får dock inte utnyttjas på ett sådant sätt att denna frihet inskränks av andra skäl än just ordningsskäl. Jag kan här hänvisa till bl.a. JO:s beslut i ämbetsberättelsen 1970 s. 294 och 1991/92 s. 346. Jag finner inte skäl att i detta ärende göra någon förhandsbedömning av huruvida en framtida tillämpning av policydokumentet skulle kunna strida mot grundlag.

På fråga av en enskild person uppgav en tjänsteman vid en socialförvaltning att avgiften för en kopia av en allmän handling i en socialakt hos förvaltningen var 50 öre per sida. Fråga om förvaltningen kunde ta ut den rätta avgiften, 3 kr per sida

(Dnr 3139-1995)

I en anmälan till JO framförde M.G. klagomål mot Socialförvaltningen i Ängelholms kommun. Enligt ett skriftligt besked han fått från förvaltningen skulle avgiften för en kopia av allmän handling vara 50 öre per kopia. Förvaltningen begärde emellertid senare 3 kr per kopia.

Uppllysningar inhämtades från Socialförvaltningen i Ängelholms kommun. I sitt remissvar anförde förvaltningen bl.a. följande.

/.../

I skrivelse som inkom till socialförvaltningen 950612 begärde M.G. att samtliga handlingar i hans akt som upplades 880530 till 950601 skulle lämnas ut kopierade.

Socialsekreterare M.H. erhöill information från sin arbetsledare att varje kopia kostar 50 öre. En information som brevlades förmedlades 950628 samtidigt som G. ombads kontakta förvaltningen.

Vik socialinspektör A.S. tillskrev M.G. 950714 i anledning av att han inte låtit höra av sig och då det förelåg vissa oklarheter beträffande hans önskemål att erhålla kopior.

950721 inkom till socialförvaltningen brev från G., där han preciserade vilka handlingar, som han önskade få kopierade, vilka nu omfattade tiden 880530–950721.

Socialförvaltningens praxis är att vara behjälplig med kostnadsfri kopiering av enskilda handlingar vid ett tillfälle utöver de kopior som utlämnas i samband med underrättelse och delgivning. Denna praxis grundar sig på att för en enskild person som för sin försörjning är beroende av socialbidrag uppgår kopiekostnaden till betydande belopp.

M.G. har 930917 undertecknat att han den dagen emottagit kopior av samtliga handlingar i sin socialakt. Därefter finns noterat att kopior utlämnats 940204 och 940606. M.G. har dessutom löpande erhållit kopior på nytillkomna beslut.

Med stöd av noteringar i journalen att M.G. vid upprepade tillfällen erhållit kopior kostnadsfritt beslöt enhetschef B.S. 950727 att uttaga den avgift som enligt Ängelholms kommun är fastställd taxa. Ett beslut som fattades utan att man tagit del av tidigare meddelad information.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att M.G. erhållit dubbla budskap beträffande kostnaderna för kopiering, vilket i sig är olyckligt.

Den för Ängelholms kommun fastställda taxan för uttagande av avgift för kopiering av handlingar är emellertid den, som skall gälla. Dock skall den tillämpning som förvaltningen utövar med kostnadsfri kopia utöver delgivningshandlingarna även gälla i fortsättningen.

/.../

M.G. inkom med en påminnelsekrift.

Anmälan remitterades därefter till Socialnämnden i Ängelholms kommun för yttrande. Nämndens remissvar är till stora delar likalydande med de tidigare lämnade upplysningarna. Nämnden anförde därutöver bl.a. följande.

B.S. hade ingen anledning misstänka att förvaltningen meddelat M.G. någon annan prisuppgift än gällande taxa.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att M.G. erhållit en förhandsinformation som inte stämmer överens med det slutliga beslutet. Det hade för förvaltningen varit mycket enkelt att informera M.G. om den slutliga kostnaden, men det ansågs obehövt, då han i brev 950721 förklarat sig införstådd med kostnaderna.

M.G. bör vara väl medveten om hur många handlingar hans socialakt innehöll. Han hade möjlighet att kontakta förvaltningen för att förhöra sig om antalet kopior, då han erhöill postförskottsavin.

M.G. yttrade sig över nämndens remissvar.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 8 december 1995 följande.

En allmän handling som får lämnas ut skall enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) på begäran senast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Den som önskar ta del av allmän handling har även, enligt 2 kap. 13 § TF, rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Taxa för avgift för avskrift eller kopia av allmän handling beslutas av kommunfullmäktige. Debiteringen ankommer bl.a. på respektive nämnd, vilken i sin verksamhet är skyldig att korrekt tillämpa taxans avgiftsnormer.

I ärendet framgår att den gällande taxan för avskrift eller kopiering av allmänna handlingar antogs av Ängelholms kommunfullmäktige den 29 november 1984, KFS 301, att gälla från den 1 september 1984. Av taxan kan utläsas att avgiften för "ljuskopior" är 3 kr/st.

Utredningen i ärendet visar att M.G. i brev till förvaltningen den 12 juni 1995 begärt att utfå kopior av journalanteckningarna i sin socialakt och att socialsekreterare Marie Hedin i brev den 28 juni 1995 underrättat honom om att "Varje kopia kostar 50 öre". Då bl.a. oklarheter förelåg rörande M.G:s begäran har förvaltningen tillskrivit honom ånyo den 14 juli 1995. I brev den 21 juli 1995 har M.G. preciserat vilka handlingar han avsåg samt uttalat att han var införstådd med att det innebar en kostnad för honom. M.G. som därefter från förvaltningen erhållit kopiorna mot postförskott, tillhoppa 1 244 kr, har löst ut dessa den 17 augusti 1995. Av faktura daterad den 27 juli 1995 framgår att förvaltningen i stället för 50 öre per kopia uttagit den avgift som gäller enligt kommunens taxa, dvs. 3 kr per kopia. Den summa M.G. fick betala för sammanlagt 386 kopior uppgick till 1 158 kr.

Det är en självklarhet att en myndighet skall lämna riktig information till allmänheten. Den enskilde skall givetvis kunna rätta sitt praktiska handlande efter de besked som erhålls. Lämnas felaktiga upplysningar kan dessa, som i det aktuella fallet, leda till ekonomisk skada. Socialnämnden har i sitt remissvar beklagat vad som skett men i sammanhanget endast hänvisat till gällande taxa. Jag finner detta anmärkningsvärt. Som JO har jag inte befogenhet att ålägga socialnämnden att ändra sitt beslut. I allmänhet brukar dock myndigheterna korrigera konstaterade fel så att den enskilde inte lider någon skada. Jag vågar förutsätta att så sker även här. Jag förutsätter vidare att socialnämnden, för att undvika ett upprepande, tillser att riktig information rörande gällande avgifter för kopior framgent lämnas till allmänheten.

Fråga om utlämnande av registerbesked samt förteckning över personregister enligt datalagen (1973:289)

(Dnr 4742-1995)

I en anmälan till JO klagade B.H. på socialdistrikt 16 i Stockholms kommun. Han gjorde därvid gällande att distriktet inte efterkommit en begäran från honom att utfå underrättelse om innehållet i förvaltningens personregister i enlighet med vad som anges i 10 § datalagen. Han klagade också på att förvaltningen inte utlämnat en förteckning enligt 7 a § datalagen över de personregister som socialdistriktet är ansvarigt för.

Anmälan remitterades till socialdistrikt 16 för upplysningar.

B.H. yttrade sig över distriktets upplysningar.

Föredraganden inhämtade per telefon kompletterande upplysningar från socialdistriktet.

JO Lavin anförde i beslut den 2 april 1996 följande.

Med personregister avses enligt 1 § datalagen register, förteckning eller andra anteckningar som förs med hjälp av automatisk databehandling och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften. Enligt samma bestämmelse avses med registeransvarig den för vars verksamhet personregister förs, om han förfogar över registret.

Enligt 10 § datalagen skall den registeransvarige på begäran av enskild så snart det kan ske underrätta denne antingen om innehållet i personuppgift som ingår i personregistret och innefattar upplysning om honom eller om att sådan uppgift inte förekommer i registret.

Datainspektionen har utfärdat föreskrifter om skyldigheten att underrätta enskild enligt 10 § datalagen (DIFS 1982:2). Enligt dessa skall den registeransvarige lämna registerbesked så snart som möjligt. Kan registerbesked inte lämnas inom en månad efter framställningen erhållits skall den som begärt beskedet underrättas om skälet för dröjsmålet (se DIFS 1982:2, s. 3).

Av utredningen framgår att B.H. den 15 november 1995 inkom till socialdistriktet med en begäran om utfående av uppgifter enligt 10 § datalagen. Enligt vad som inhämtats från socialförvaltningen sändes uppgifterna till honom den 26 februari 1996. Förvaltningen har inte anfört några särskilda omständigheter som förklaring till den långa handläggningstiden. Uppgifterna borde således ha kunnat sändas till B.H. långt tidigare än vad som blev fallet. Förvaltningen kan därför inte undgå kritik för dröjsmålet. I sammanhanget bör också påpekas att förvaltningen under alla förhållanden i mitten av december 1995 borde ha underrättat B.H. om orsaken till dröjsmålet.

I samband med att B.H. hemställde om att erhålla registerbesked framställde han också en begäran om att utfä en förteckning över de personregister som förvaltningen var ansvarig för. En sådan förteckning skall enligt 7 a § datalagen finnas hos den registeransvarige. Bestämmelsen innehåller inte någon regel om rätt för den registrerade att ta del av en förteckning. Förteckningar som förs hos myndigheter är emellertid allmänna handlingar och därmed tillgängliga för var och en enligt tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om de inte är föremål för sekretess (se Claes Kring m.fl., Datalagen med kommentarer, 1989, s. 191). En allmän handling enligt 2 kap. 12 § TF skall på begäran genast eller så snart det kan ske tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som vill utfä en allmän handling har också rätt att få avskrift eller kopia av handlingen. En sådan begäran skall enligt 2 kap. 13 § TF behandlas skyndsamt.

Förteckningen sändes till B.H. samtidigt med registerbeskedet enligt 10 § datalagen. Eftersom det var fråga om utlämnande av allmän handling har tidsåtgången självfallet inte varit godtagbar. Även på denna punkt finns det således skäl för kritik mot förvaltningen.

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet utgår jag från att socialförvaltningen ser över sina rutiner rörande de skyldigheter som förvaltningen har enligt datalagen. En kopia av detta beslut sänds till Länsstyrelsen i Stockholms län, som är ordinarie tillsynsmyndighet för socialtjänsten i länet.

Handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. – Fråga om sekretess mellan myndigheter

(Dnr 4560-1994)

Anmälan

I en anmälan till JO, framförde jur. kand. Per Larsson, som är ombud för M.A. i ett ärende rörande sjukbidrag och förtidspension klagomål mot Solna psykiatriska mottagning för dess handläggning av en begäran om att utfå journalkopior. I anmälan har anförts bl.a. följande: Pensionsärendet handledes av Försäkringskassan i Solna. Per Larsson hade i ärendet givit in en fullmakt från M.A. Han begärde att försäkringskassan skulle inhämta kopior av M.A:s journal från Solna psykiatriska mottagning, som dock vägrade att lämna ut kopiorna. Man vägrade också att fatta beslut i frågan. Detta ledde till att försäkringskassan avslag M.A:s ansökan. - Enligt Solna psykiatriska mottagning måste M.A. lämna ett särskilt medgivande för att journalen skall kunna utlämnas. För denna ståndpunkt finns inget stöd i sekretesslagen. Det är tillräckligt att M.A. givit Per Larsson fullmakt i pensionsärendet. Per Larsson har nu begärt omprövning av försäkringskassans beslut. För att ärendet skall kunna prövas måste försäkringskassan ha tillgång till journalen.

Utredning

Anmälan remitterades till Sjukvårdsdirektören i Stockholm för utredning och yttrande. Remissvar inkom från Solna psykiatriska mottagning. I remissvaret, som är upprättat av leg. läkaren Reza Aghaei och vik. överläkaren Christer Hellström, anfördes följande.

Dr Aghaei kontaktades c:a den 9/12 per telefon av försäkringskassans tjänsteman Eva Lindholm angående journalkopia på ovanstående patient. Med hänsyn till att begäran skedde per telefon och ej av patienten själv bedömdes att patientens skriftliga tillstånd var nödvändigt för att skicka journalkopia. Den 27/12 kl 16.21 inkom till mottagningen ett fax med skriftligt medgivande av patienten. Dr Hellström godkände då att journalkopia fick skickas. Kopian skickades per post till Eva Lindholm på försäkringskassan.

Per Larsson vidhöll sina klagomål och framhöll att Eva Lindholm vid sin kontakt med Solna psykiatriska mottagning uppgivit att Per Larsson hade fullmakt från M.A.

Bedömning

1996/97:JO1

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 30 augusti 1995 följande.

Enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) gäller som huvudregel sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretess till skydd för enskild gäller dock enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen normalt inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom. I 7 kap. 3 § sekretesslagen stadgas dock för hälso- och sjukvårdens del vissa undantag från regeln om att den enskilde själv har rätt att ta del av uppgifter angående honom. Enligt sistnämnda paragraf gäller således sekretess enligt 7 kap. 1 § också i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande själv i fråga om uppgift om hans hälsotillstånd, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom. Undantagsbestämmelsen synes emellertid i detta fall sakna aktualitet.

Av 14 kap. 1 § sekretesslagen följer att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Om sådan uppgiftsskyldighet saknas och om något annat undantag – som föreskrivs i sekretesslagen eller i annan lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till – från sekretessen inte är tillämpligt gäller i princip även sekretess myndigheter emellan (jfr 1 kap. 3 § sekretesslagen). I bl.a. 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring föreskrivs att statliga och kommunala myndigheter ävensom arbetsgivare och försäkringsinrättningar på begäran skall lämna domstol, riks försäkringsverket, allmän försäkringskassa eller lokalt organ som avses i 1 kap. 2 § lagen om allmän försäkring uppgift för namngiven person rörande förhållande, som är av betydelse för tillämpningen av lagen om allmän försäkring. Sådan uppgiftsskyldighet som avses med 14 kap. 1 § sekretesslagen föreligger alltså när det gäller uppgifter till bl.a. försäkringskassa.

I propositionen 1980/81:28 om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen i fråga om hälso- och sjukvården samt den allmänna försäkringen togs frågan om tillämpning av bl.a. denna bestämmelse upp (a. prop. s. 19 f.). I propositionen anfördes bl.a. följande.

Jag föreslår därför att de regler om uppgiftslämnande som nu finns skall bestå även i fortsättningen. Jag vill emellertid med hänvisning till principerna i den nya sekretesslagen anförda följande. Av hänsyn till den enskildes integritet bör hans samtycke inhämtas när uppgifter om honom rekvireras, åtminstone om det är fråga om att inhämta sjukjournaler eller uppgifter av känslig natur. Om den enskilde motsätter sig att vissa uppgifter hämtas in är det särskilt viktigt att överväga om uppgifterna kan antas vara nödvändiga. Ett mer slentrianmässigt uppgiftsinhämtande måste undvikas. En framställan till sjukvården om att få uppgifter bör i förekommande fall innehålla preciseringar, exempelvis om vilken tidsperiod som är av intresse eller frågor avseende vissa sjukdomstillstånd el. dyl.

Försäkringskassan i Solna begärde den 9 december 1994 kopior av M.A:s journal från Psykiatriska mottagningen i Solna. Till följd av bestämmelserna i 14 kap. 1 § sekretesslagen och 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring är myndigheter inom hälso- och sjukvården i princip skyldiga att efterkomma en sådan begäran. Något särskilt samtycke från patienten riktat till den utlämnande myndigheten är således inte nödvändigt.

En annan sak är att oenighet mellan myndigheterna kan uppstå beträffande frågan huruvida uppgiftsskyldighet föreligger enligt någon lag eller förordning eller beträffande uppgiftsskyldighetens omfattning. Om sjukvårdsmyndigheten på någon sådan grund vägrar att till försäkringskassan lämna ut en uppgift, bör ett särskilt beslut fattas som kan överklagas enligt 15 kap. 8 § sekretesslagen (jfr prop. 1981/82:186 s. 60).

Det får enligt min mening i första hand anses ankomma på försäkringskassan att bedöma om den begärda uppgiften omfattas av uppgiftsskyldigheten, dvs. huruvida uppgiften är av betydelse för handläggningen av försäkringskassans ärende. Som framgår av ovan redovisade propositionsuttalande bör försäkringskassan begära endast nödvändiga uppgifter då rekvisering av journalhandlingar sker. Ett visst samråd kan givetvis komma i fråga mellan försäkringskassan och sjukvården (jfr Socialstyrelsens Allmänna råd 1991:4 s. 95). Om sjukvårdsmyndigheten – som enligt Per Larsson skedde i detta fall – upplyses om att patienten samtyckt till att journalhandlingarna lämnas ut, har jag svårt att se något skäl att vägra ett utlämnande.

Jag vill tillägga att om sjukvårdsmyndigheten anser att journalen innehåller uppgifter som inom hälso- och sjukvården har bedömts vara av det slag att de inte bör lämnas ut till patienten (7 kap. 3 § sekretesslagen) utgör detta inte någon grund att vägra utlämna handlingarna till kassan. I stället bör man upplysa försäkringskassan härom vid utlämnandet. Försäkringskassan har då – efter en egen bedömning – möjlighet att tillämpa en motsvarande bestämmelse härom, nämligen 7 kap. 7 § andra stycket sekretesslagen.

Av remissvaret att döma synes Solna psykiatriska mottagning för ett utlämnande kräva en skriftlig rekvisition från den begärande myndigheten. Jag har inget att invända häremot, eftersom det givetvis är viktigt att försäkra sig om att en begäran om att få ta del av handlingar i ett fall som detta kommer från en myndighet som kan åberopa en bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Denna fråga borde emellertid i detta fall ha kunnat lösas på ett enkelt sätt vid telefonsamtalet med försäkringskassans handläggare.

Av det sagda följer att Psykiatriska mottagningen i Solna skyndsamt borde ha tillställt försäkringskassan de begärda handlingarna eller – om man ansåg att hinder mot utlämnande förelåg – fattat beslut om att inte lämna ut de begärda handlingarna. Ett sådant beslut hade då kunnat överklagas enligt 15 kap. 8 § sekretesslagen. Psykiatriska mottagningens agerande ledde till att M.A. drabbades av rättsförlust genom att hans ansökan till försäkringskassan avlogs. Psykiatriska mottagningen kan således inte undgå kritik för sin handläggning av frågan.

Handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar; bl.a. fråga om registrering av begäran, ansvarig myndighet i fråga om handlingar som arkiverats och tjänstemans åtgärd att på egen hand utesluta vissa handlingar för att begränsa sökandens kostnader

(Dnr 563-1995)

Anmälan

I en anmälan till JO riktade D.N. klagomål mot Linköpings kommun. Av anmälan och därtill fogade bilagor framgick i huvudsak följande. Den 15 februari 1994 skrev hon till Familjerättsbyrån i Linköping med en begäran om att få del av samtliga uppgifter hos socialförvaltningen som rörde henne. Den 21 mars 1994 skickade hon en påminnelse till Familjerättsbyrån. Den 23 juli 1994 skrev D.N. till Socialstyrelsen med bl.a. en begäran om att få del av handlingarna. I brevet till Socialstyrelsen uppgav D.N. bl.a. att socialförvaltningen vid samtal sagt sig inte ha fått några brev från henne och att hon därefter haft två telefonkontakter med stadsarkivet i saken. Den 11 augusti 1994 fick hon begärda handlingar. Den 10 november begärde D.N. tillsammans med anhöriga att få del av allt som rörde hela familjen. Den 20 december 1994 skickade hon ett brev till socialchefen Inger Karlsson, socialförvaltningen i Linköpings kommun vari hon förklarade att familjen ännu inte fått sin akt trots påstötning till Centralarkivet. Den 19 december 1994 skrev stadsarkivarien Bo Persson till D.N. och redogjorde bl.a. för kostnaderna för de begärda kopiorna. Den 30 januari 1995 översände Bo Persson kopior ur akten med en förklaring över varför vissa handlingar av kostnadsskäl utelämnats. Det rörde sig om beslutsunderlag som ordagrant återgivits i beslutsprotokoll samt avräkningsnotor.

Utredning

Utredning och yttrande begärdes från kommunstyrelsen i Linköpings kommun. Kommunstyrelsen beslutade att som remissvar överlämna ett av kommunens juridikgrupp utarbetat förslag samt att uppdra till kommunledningskontoret att omgående se över kommunens rutiner vid utlämnade av allmänna handlingar. I remissvaret anfördes följande.

Av handlingarna framgår att D.N. den 15 februari 1994 hos sociala förvaltningen (familjerättsbyrån i Linköping) begärt att få del av alla uppgifter om sig själv i sociala myndighetens arkiv. Framställningen har av familjerättsenheten överlämnats direkt till stadsarkivet. Någon registrering i socialnämndens diarium har inte skett vare sig av den inkommande skrivelsen eller vidarebefordran till stadsarkivet. D.N. har själv genom påminnelse 21 mars 1994 och med hjälp av en adoptiv- och fosterbarnsorganisation försökt att skynda på ärendet. I juli 1994 har ärendet efter klagomål till socialstyrelsen överlämnats till länsstyrelsen för handläggning enligt 68 § socialtjänstlagen.

Länsstyrelsens begäran till socialnämnden om yttrande har inkommit 11 augusti 1994 och överlämnats till socialnämndens sekretariat för handläggning. Vid kontroll i sökregister för socialnämndens personregister

den 17 augusti 1994 har framgått att ifrågavarande akt överlämnats och förvarats i stadsarkivet sedan 24 mars 1993. Akten har härefter omedelbart återfunnits i stadsarkivet, sekretesskontrollerats i samråd med sociala förvaltningen och begärda utdrag översänts av stadsarkivet till D.N. Med hänvisning till att berörda handlingar varit utdrag ur en i övrigt sekretesskyddad akt har kopiorna översänts utan kostnad.

D.N. har härefter i skrivelse 11 november 1994 tillsammans med sin mamma och två syskon begärt att få hela familjens personakt utlämnad. Framställningen har insänts till sociala förvaltningen. Den har omedelbart vidarebefordrats till stadsarkivet. Meddelande om överlämnandet har sänts till D.N.

D.N. har på nytt kontaktat sociala förvaltningen då hon efter fem veckor ännu inte erhållit begärda handlingar. Hon upplystes då om att stadsarkivet var ansvarig för utlämnandet. Hon fick samtidigt rådet att vända sig till Christer Sjölund, chef för Konsult & Service, som har ansvar för stadsarkivet.

Stadsarkivarie Bo Persson har i skrivelse 19 december 1994 till D.N. meddelat att det inte föreligger något hinder enligt sekretesslagen att utlämna personakten. Han har vidare meddelat att kommunen tar ut avgift för kopior av allmänna handlingar. Eftersom akten är omfattande beräknades kostnaderna för kopiorna uppgå till ca 660 kr inkl porto och postförskottsavgift. Han meddelar vidare att utlämnande av handlingarna har försenats på grund av begränsad tillgänglighet till arkivlokalerna orsakat av vissa miljöproblem i lokalerna.

D.N. har den 20 december tillskrivit socialchef Inger Karlsson och bland annat ifrågasatt kostnaden för kopior av personakten. Inger Karlsson har med anledning av brevet tagit kontakt med Christer Sjölund och har samtidigt översänt ett brev till Örjan Engström, chef för LKMA, till vilken enhet stadsarkivet hör. Inger Karlsson framhåller att det visserligen är helt i överensstämmelse med kommunfullmäktiges taxa att ta avgift för kopior men att det ändå måste vara rimligt och förenligt med god service att D.N. och hennes familj utan kostnad skall få del av personakten. D.N. har fått information om detta brev per telefon. Christer Sjölund har genom direktkontakt med stadsarkivet tillsett att det begärda materialet omgående utlämnades.

Stadsarkivarien har vid genomgång av personakten konstaterat att den bland annat innehöll underlag för beslut i barnavårdsnämnd som ordagrant återgivits i nämndens beslut, som i protokollsutdrag fanns i akten. Vidare fanns det avräkningskort, dvs kassaredovisningar av faktiskt utbetald socialhjälp. Dessa typer av handlingar uteslöts vid kopieringen, underlagen för att de ordagrant fanns i besluten och kassaredovisningarna eftersom de enbart visar konsekvenserna av beslut. Åtgärden har gjorts för att minska kostnaderna för kopiorna. Kopiorna har expedierats 30 januari 1994. Stadsarkivarien har i skrivelse samma dag till D.N. informerat om kostnaden och vilka åtgärder han gjort för att minska kostnaden.

Närmare redogörelse för vad som förevarit i ärendet framgår av socialnämndens yttrande 21 september 1994 till länsstyrelsen i tillsynsärendet, socialnämndens yttrande 8 mars 1995, stadsarkivariens yttrande 31 augusti 1994 till socialnämnden i tillsynsärendet samt konsultstyrelsens yttrande 15 mars 1995.

Arkivorganisation

1996/97:JO1

Kommunfullmäktige har 14 juni 1994 antagit ett nytt arkivreglemente för Linköpings kommun. Av reglementet framgår att varje myndighet (nämnd) ansvarar för att dess arkiv vårdas enligt arkivlagen och andra arkivbestämmelser. Kommunstyrelsen är arkivmyndighet. Arkivmyndighetens verkställighetsorgan och depå är stadsarkivet. Kommunen är organiserad i en beställar-utförarmodell. Stadsarkivet tillhör LK-Materialadministration (LKMA-enheten) inom konsultstyrelsens utförarorganisation. Kommunledningskontoret har för kommunstyrelsens räkning beställt arkivverksamhet hos LKMA-enheten. Enligt arkivreglementet skall varje myndighet upprätta och fastställa arkivbildningsplaner som redovisar och beskriver myndigheternas arkivhandlingar och hur dessa arkiveras. I arkivbildningsplanen skall framgå när/om arkivhandlingar skall överlämnas till arkivmyndigheten (stadsarkivet). För närvarande pågår arbete med att se över arkivbildningsplaner och upprätta arkivbeskrivningar och arkivförteckningar enligt bestämmelserna i arkivlagen.

Bedömning

Juridiska gruppen har vid genomgång av ärendet kunnat konstatera att handläggningen av ärendet tagit alldeles för lång tid. Den långa handläggningstiden har till största delen berott på att gällande rutiner inte har följts. Den första ansökan om att få ut handlingar har inte diarieförts i vederbörlig ordning hos socialnämnden. Om man förfarit på rätt sätt och diariefört ansökan hade aktuell personakt omedelbart kunnat återsökas genom socialnämndens sökregister redan när ansökan inkom. Som framgår av socialnämndens yttrande har nämnden ambition att kontinuerligt se till att erforderlig utbildning och information om regler och rutiner för diarieföring och förfarandet vid utlämnande av allmänna handlingar lämnas till berörda tjänstemän inom förvaltningen.

Stadsarkivarien har inte tillräckligt noga utrett var akten funnits när begäran överlämnades till arkivet. Om uppställda rutiner följts borde kontakt med socialnämndens sökregister tagits när akten inte kunnat återfinnas vare sig i barnavårdsnämndens i Linköpings stads personregister eller i barnavårdsnämndsarkiv för Vårdsnäs respektive Norra Valkebo kommuner. Dessa kommuner ingår i Linköpings kommun. För att undvika liknande dröjsmål med utlämnande av handlingar i framtiden måste socialnämnden och stadsarkivet gemensamt se över arkiveringsrutinerna så att det inte råder oklarhet om handlingar förvaras hos socialnämnden eller i stadsarkivet. Det förutsätts att dessa frågor kommer att lösas i pågående arbete med översyn av arkivbildningsplaner.

D.N. har nu fått kopior på samtliga handlingar i berörd personakt. Med hänvisning till de besvär som hon åsamkats genom kommunens agerande har dessa kopior översänts utan kostnad.

Att undanta vissa handlingar från begärd kopiering utan att ha träffat överenskommelse med den som begärt att få kopior är inte tillfredsställande. Det är inte stadsarkivariens bedömning som skall avgöra om en handling är intressant att få kopierad eller inte. Även om uteslutning av vissa handlingar skett med en strävan att minska kostnaden för kopior borde detta inte ha gjorts utan att D.N:s godkännande inhämtats. Information om möjligheten att undvika "dubbelkopiering" kunde exempelvis ha lämnats samtidigt som hon fick information om kommunens avgiftstaxa och den beräknade kostnaden för kopieringen. Genom att samtliga handlingar nu har översänts till henne har felet rättats till.

Kommunfullmäktige har 27 april 1993 antagit avgiftstaxa för kopior mm av allmänna handlingar. Den av stadsarkivet gjorda debiteringen överensstämmer med bestämmelserna i taxan. Taxan följer den statliga avgiftsförordningen, innebärande 40 kr för 10 kopior och 2 kr för varje kopia därutöver. Kopior kan antingen sändas mot postförskott eller utlämnas mot kontant betalning.

Genomgång av ärendet leder sammanfattningsvis till att kommunens rutiner för utlämnande av allmänna handlingar från kommunens enheter måste ses över så att det i fortsättningen inte finns risk för att vad som nu har inträffat kan komma att upprepas.

Länsstyrelsens beslut den 3 februari 1995 i anledning av tillsynsärendet införades.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 7 december 1995 följande.

Den rättsliga regleringen

Enligt 2 kap 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) skall allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så fort det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som önskar ta del av handlingen har i sådant fall också enligt 2 kap. 13 § TF rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. En framställan om att få ta del av en handling skall enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen i första hand prövas av den som ansvarar för handlingen. Vägrar han att lämna ut handlingen skall han om sökanden begär det hänskjuta frågan till myndigheten. Vidare skall sökanden underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett överklagande skall kunna prövas.

Enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Av 14 kap. 4 § sekretesslagen följer att sekretessen inte gäller i förhållande till den enskilde själv och att han helt eller delvis kan efterge sekretessen.

Av 4 och 9 §§ arkivlagen (1990:782) följer att när handlingar från en myndighet överlämnats till vederbörande arkivmyndighet, övergår hela ansvaret för materialet till arkivmyndigheten.

Bedömning

Den som vill ta del av en allmän handling har att vända sig till den myndighet som har handlingen om hand. Annat är inte visat än att de efterfrågade handlingarna ur socialakterna överlämnats till stadsarkivet som således var ansvarigt för handläggningen av en begäran om att få ta del av handlingarna.

Som framgår av utredningen har D.N:s till socialförvaltningen framställda begäran om att få ta del av handlingar som rörde henne själv tagit cirka sex månader och att en därefter ingiven begäran om att få ta del av allt som rörde hela familjen tagit drygt tre månader. Kommunstyrelsen har för sin del konstaterat att handläggningen tagit alldeles för lång tid.

En handläggningstid på sex respektive tre månader är självfallet helt oacceptabel och den står i uppenbar strid mot skyndsamhetskravet i TF. Det ligger visserligen i sakens natur att en sökande som begär att få ta del av äldre handlingar som förvaras hos arkivmyndighet får vara beredd på att handläggningstiden kan bli längre än vad som normalt kan godtas beträffande aktuella handlingar. Av utredningen framgår emellertid att dröjsmålet här inte har sin grund i svårigheter att få fram de begärda handlingarna utan i brister i handläggningen hos berörda förvaltningar.

När D.N. ville ha ut kopior av socialakterna vände hon sig således till socialförvaltning med sin begäran. Som framgår av ovanstående var det emellertid Stadsarkivet som var ansvarig myndighet och hade att handlägga framställningen. I 4 § förvaltningslagen sägs att om en enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta. I detta fall har socialförvaltningen direkt överlämnat framställningen till Stadsarkivet. Någon ytterligare åtgärd från socialförvaltningens sida var inte påkallad i det läget. Även om en underrättelse härom till sökanden utgör en god service till en enskild, kan någon skyldighet i detta hänseende inte anses föreligga och skulle knappast heller fylla någon funktion med tanke på att ärenden rörande utlämnande av allmänna handlingar skall handläggas skyndsamt. När D.N. sedan på nytt vände sig till socialförvaltningen med sin påminnelse ligger det emellertid i sakens natur att socialförvaltningen haft att omgående antingen ha kontaktat Stadsarkivet för att efterhöra orsaken till dröjsmålet och att påskynda handläggningen där eller ha upplyst D.N. om att det var Stadsarkivet som handlade ansökningen. D.N. har i sin anmälan till Socialstyrelsen uppgivit att hon vid kontakter med socialförvaltningen fått besked om att förvaltningen inte kände till hennes två brev. Den första ansökan har bevisligen nått socialförvaltningen och jag har ingen anledning tro annat än att även påminnelsen kommit förvaltningen till handa. På denna punkt har socialförvaltningen brustit i sina skyldigheter.

Stadsarkivets skyldigheter enligt TF har inte verkställts förrän länsstyrelsen tagit upp saken som tillsynsärende i anledning av D.N:s anmälan till Socialstyrelsen. Det är visserligen oklart om Stadsarkivet verkligen fått del av påminnelsen. Hur det nu än förhåller sig härmed hade det ålegat Stadsarkivet att handlägga D.N:s ursprungliga ansökan med sedvanlig skyndsamhet. Även handläggningen av den andra ansökan har ytterligare fördröjts av i sammanhanget ovidkommande orsaker. Stadsarkivet kan således inte undgå allvarlig kritik för de långa dröjsmålen med att expediera D.N:s två framställningar. Som juridikgruppen framhållit ankommer det heller inte på enskild tjänsteman att på eget bevåg begränsa omfattningen av en ingiven framställan. Då avsikten uppenbarligen var att begränsa sökandens kostnader, låter jag det här emellertid bero med den kritik som ligger i det sagda. Med hänsyn till kommunstyrelsens i sitt yttrande så klart redovisade inställning och då D.N. fått samtliga begärda handlingar, anser jag mig emellertid kunna avstå från att driva saken vidare. Jag förutsätter att kommunstyrelsen kontrollerar att de i yttrandet aviserade översynsarbetena kommer till stånd.

Vad slutligen gäller frågan om det föreligger någon registreringskyldighet beträffande framställningarna kan detta knappast sägas vara fallet. Som regel

kan en begäran om att få ta del av en sekretesskyddad handling inte bedömas vara hemlig. En sådan framställan kan därmed enligt undantagsregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen i stället förvaras exempelvis i en pärm så ordnad att det utan svårighet kan fastställas att handlingen kommit in.

I övrigt föranleder anmälan inget vidare uttalande eller annan åtgärd från min sida utan ärendet avslutas här.

Initiativärende i anledning av att hemliga handlingar från socialförvaltning med telefax översänts till fel mottagare

(Dnr 1508-1995)

Initiativet

I tidningsartiklar införda i Göteborgs-Posten den 4 och 5 april 1995 redovisades hur hemliga handlingar rörande enskildas intagning som socialförvaltningen i Göteborg avsett för ett vårdhem, genom felaktigt slagna telefaxnummer hamnat hos ett företag där utomstående fått ta del av mycket känsliga uppgifter om enskilda personers missbruk och kriminalitet.

Utredning

JO beslöt ta upp saken till utredning och remitterade ärendet till Kommunstyrelsen i Göteborgs kommun för utredning och yttrande. Kommunstyrelsen anförde följande.

Kommunens telefaxhantering

Kommunstyrelsen har förelagts att utreda och yttra sig över uppgifter i massmedia om felaktig användning av telefaxutrustning inom Göteborgs kommun. Med anledning härav får vi anföra följande.

Vi vill inledningsvis beklaga de i ärendet aktualiserade missödena med telefaxsändning till utomstående av sekretessbelagd information. Även om missödena måste betraktas som utomordentligt sällsynta är de självfallet helt oacceptabla. I de aktuella fallen synes en förväxling ha skett av olika telefaxnummer.

Göteborgs kommun har sedan flera år uppmärksammat säkerhetsfrågor vid telefaxanvändning. Detta har skett inom ramen för arbetet med ADB-säkerheten inom stadens samtliga förvaltningar och bolag. Kommunstyrelsen antog år 1990 nya riktlinjer för ADB-säkerhet och integritet. Enligt dessa riktlinjer ansvarar varje nämnd för ADB-säkerheten och skall inom sitt förvaltningsområde ha en utsedd säkerhetsansvarig med dokumenterade arbetsuppgifter. Det ankommer på varje nämnd att utfärda instruktioner för hantering av säkerhets- och integritetsfrågor med bl a klara bestämmelser om befogenhet och ansvar. Vidare skall nämnderna tillse att berörd personal är kompetent att handlägga säkerhets- och integritetsfrågor. I syfte att understödja nämndernas arbete med aktuella säkerhetsfrågor har kommunstyrelsen uppdragit åt servicenämnden att genom sitt ADB-kontor utarbeta en särskild ADB-säkerhetshandbok. Den nu gällande säkerhetshandboken utkom 1990 och hålls ständigt aktuell genom ADB-kontorets försorg.

De ADB-säkerhetsansvariga i samtliga förvaltningar ingår i kommunens ADB-säkerhetsråd som arbetar på uppdrag av den av stadsdirektören ledda ADB-gruppen. Det ankommer på rådet att diskutera och ta initiativ till utbildning, erfarenhetsutbyte, kompetensutveckling, råd och praktiska tillämpningar.

ADB-kontoret har vid ett flertal tillfällen under de senaste åren genomfört informationsåtgärder i syfte att förbättra säkerheten för personuppgifter vid bl a telefaxöverföring. Ett antal seminarier har t ex genomförts där förvaltningarnas och bolagens säkerhetsansvariga deltagit. Till grund för informationen har i aktuella avseenden bl a legat en s k teknisk rapport upprättad inom Datainspektionen benämnd "ADB-säkerhet för personuppgifter vid telefaxöverföring" (ISSN 1100-3308). Vidare har ADB-kontoret vid sin information använt en broschyr med goda råd till telefaxanvändare. I broschyren ges mycket konkreta råd om säker telefaxöverföring. Broschyren bifogas detta yttrande (här utelämnad).

Inom ADB-kontoret pågår för närvarande arbete med utformning av ny policy och riktlinjer för ADB-säkerhet i kommunen. I förslaget, som godkänts av kommunens ADB-säkerhetsråd den 11 maj 1995, anges att målet för ADB-säkerhetsarbetet bl a är att

- garantera hög kvalitet, effektivitet och tillförlitlighet i ADB-stödet,
- höja säkerhetsmedvetandet hos de anställda,
- skydda medborgarnas integritet samt att bidra till att ADB-användningen har deras förtroende.

I förslaget till ADB-säkerhetspolicy betonas att en god och verksamhetsanpassad ADB-säkerhet skall finnas i samtliga tekniska miljöer där informationshandling äger rum. Telefaxhantering nämns uttryckligen som ett område där säkerhetsfrågorna skall beaktas.

Avsikten är att det av ADB-säkerhetsrådet godkända förslaget skall underställas kommunstyrelsen för beslut senare i år.

Sammanfattningsvis kan sägas att Göteborgs kommun sedan lång tid aktivt arbetat med säkerhetsfrågor i samband med bl a telefaxhantering. Med anledning av de i detta ärende aktuella missödena har detta arbete på olika sätt intensifierats. Ett konkret exempel på detta är att flera förvaltningar under de senaste månaderna låtit installera s k sändvakt i syfte att ytterligare höja säkerhetsnivån. Det är vår bedömning att kunskaperna om säkerhetsriskerna med oförsiktig telefaxhantering numera är goda i hela den kommunala organisationen.

Detta yttrande har upprättats i nära samråd med berörda förvaltningschefer.

Den rättsliga regleringen

I 20 kap. 3 § brottsbalken föreskrivs att om någon röjer 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 två år. Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i det föregående, döms till böter. I ringa fall skall dock ej dömas till ansvar.

Bedömning

1996/97:JO1

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 18 december 1995 följande.

Det finns inget hinder mot att överföra sekretesskyddade handlingar via telefax. Den som utnyttjar telefax tar däremot på sig ansvaret för att handlingen inte hamnar i orätta händer. Det kan härvid inte göras någon åtskillnad på den som av oaktsamhet gör sig skyldig till brott mot tystnadsplikt genom att lämna ut en sekretessbelagd handling till fel person än på den som av oaktsamhet överför handlingen till fel telefaxmottagare.

Kommunstyrelsen har för sin del inte redovisat någon utredning utan i sitt yttrande endast beklagat de felöverföringar som uppenbarligen skett. I brist på närmare redovisning av hur överföringarna gått till, anser jag mig därför kunna utgå från de uppgifter som redovisats i tidningsartiklarna. Enligt artikeln från den 4 april hade en personakt från stadsdelsnämnden i Örgryte tickat fram på telefaxen hos en heminredningsbutik i Göteborg. Trots påpekande till förvaltningen upprepades saken. Senare kom en personakt från stadsdelsnämnden i Lärjedalen. Handlingarna har varit avsedda för ett behandlingshem i Kinna och överföring har skett i brådskande fall. Förklaringen tycks ligga i att vederbörande tjänsteman glömt slå en nolla i riktnumret. En tjänsteman i ansvarig ställning förklarade att personakter sänds endast undantagsvis och att man nu får förbjuda faxesändningar.

Felen har av allt att döma berott på att ansvarig tjänsteman inte iakttagit tillräcklig noggrannhet när han slagit numret till behandlingshemmet. Tjänstemannen har därefter uppenbarligen heller inte kontrollerat att handlingarna kommit fram till behandlingshemmet. Då telefaxabonnet fanns på samma nummer inom det egna riktnummerområdet, kunde överföring ske till en i sammanhanget ovidkommande mottagare. Det är självfallet helt oacceptabelt att så känsliga handlingar som det här rör sig om har hanterats så lättvindigt. I den mån överföring av tidsskäl måste ske med telefax, åligger det självfallet vederbörande tjänsteman att förvissa sig om inte bara att handlingen tas emot av rätt telefaxmottagare utan även att den där inte hamnar i orätta händer. Detta kan ske genom att avsändaren står i telefonkontakt med mottagaren. Telefaxöverföringar är således förenade med säkerhetsrisker som ställer höga krav på noggrannhet från personalens sida.

Jag har övervägt att driva utredningen vidare för att utröna om någon tjänsteman gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt. Med hänsyn till vad kommunstyrelsen uppgivit om bl.a. vidtagna åtgärder med anledning av de aktuella felsändningarna, avstår jag emellertid från att gå vidare i saken. Jag får dock anmoda kommunstyrelsen att till JO inkomma med det i yttrandet aviserade förslaget till ADB-säkerhetspolicy.

Dröjsmål vid handläggningen av framställan om utfående av allmänna handlingar; bl.a. fråga om underlåtenhet att fatta beslut och att återsända handlingar till kammarrätten

1996/97:JO1

(Dnr 2331-1995)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde E.W. i huvudsak följande. Han hade för en klients räkning vid flera tillfällen begärt att få ut journaler från Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken (BUP) i Motala. BUP har varit dålig på att besvara hans framställningar och, när så skett, har de besvarats med att sekretess råder. Svaren har undertecknats i tjänsten av överläkaren Y.L. och inte i något fall varit försedda med motivering eller besvärshänvisning.

Utredning

Anmälan remitterades till landstingsdirektören i Östergötlands läns landsting för utredning och yttrande. Landstingsdirektören beklagade djupt det inträffade och förklarade att det kommer att tillses att informations- och utbildningsinsatser i ämnet snarast genomförs. Som remissvar överlämnade landstingsdirektören ett av landstingsjuristen Göran Hessling upprättat svar med följande innehåll.

Följande kan redovisas med anledning rubricerad JO-remiss.

I anmälan till JO upptar E.W., uppgivet ombud för A.J., kritik mot BUP-kliniken, lasarettet i Motala, i följande hänseenden:

1. Kliniken har "genomgående varit mycket dåliga på att besvara mina skrivelser" beträffande begäran om journalkopior avseende P.H., son till A.J.
2. I de fall svar erhållits har journalen förklarats vara sekretessbelagd. Inte i något fall har redovisats någon motivering eller besvärshänvisning.
3. BUP saknar i sak skäl för sitt avslag i frågan om utlämnande av journalkopiorna.

Remissen inkom till landstinget den 13 juni i år. Undertecknads bedömning var då att BUP, för det fall att ansvarig chefsöverläkare vidhöll sin bedömning, skyndsamt måtte meddela E.W. ett formellt och överklagbart avslagsbeslut jämte besvärshänvisning. Chefläkaren vid Motala lasarett tillskrevs i ärendet och den 15 juni skrevs ett nytt avslagsbeslut från BUP.

Veckan därpå erhöll jag handlingar i ärendet från chefläkaren i Motala. Vid genomgång av ärendet den 22 juni noterade jag att E.W. redan den 18 maj inkommit till kammarrätten i Jönköping med ett överklagande i frågan om journalkopiorna och att kammarrätten överlämnat överklagandet till BUP för handläggning.

Vid denna tidpunkt fann jag för gott att anhålla om utsträckt svarstid hos JO.

Av från chefläkaren vid Motala lasarett redovisade handlingar kan följande nu konstateras.

1. Den 23 juni 1994 begär E.W. skriftligen hos BUP ett utlämnande av journalkopiorna i fråga. Enligt journalutdrag väljer ansvarig läkare att inte med-

dela E.W. något formellt avslagsbeslut "eftersom jag anser att jag inte har någon skyldighet att genom detta bekräfta att jag här har kännedom om ärendet".

2. Den 1 augusti 1994 inkommer på nytt en skriftlig begäran från E.W. till BUP om utlämnande av journalkopiorna. BUP bekräftar mottagande av brev i ärendet, men hänvisar E.W. i skrivelse den 16 augusti 1994 till socialkontoret i Askersund, eftersom P.H. är omhändertagen enligt LVU.

3. BUP erhåller en förnyad begäran från E.W. daterad den 23 augusti 1994. Den 12 september inkommer vidare till BUP besvärshandlingar från kammarrätten i Jönköping, vilka vidarebefordrats dit för handläggning. BUP meddelar E.W. i skrivelse den 16 september 1994 ett nytt avslagsbeslut i ärendet, utan att någon besvärshänvisning lämnas eller att ett överlämnande sker till kammarrätten.

4. Den 10 april 1995 inkommer en ny begäran om utlämnande till BUP från E.W. BUP beslutar den 18 april om avslag. Någon besvärshänvisning lämnas inte. I besvärslaga den 15 maj 1995 till kammarrätten i Jönköping, vilken inkom dit den 18 maj, överklagas "ärendehantering vid BUP i Motala" och E.W. yrkar att få ta del av "det kompletta journalmaterialet rörande . . . P.H.". Överklagandet vidarebefordras genom beslut den 18 maj till BUP för handläggning. Beträffande överklagandet finns en anteckning i journalen den 1 juni.

5. Som en följd av E.W.s JO-anmälan den 8 juni uppmanas BUP av mig att meddela ett överklagbart beslut i ärendet, vilket sker den 15 juni (se ovan). Beslutet utformas dock av BUP som ett "svar med anledning av skrivelse från kammarrätten i Jönköping den 18 maj". Till svaret fogas emellertid en besvärshänvisning. Svaret expedieras av BUP till E.W., under det att kammarrätten i Jönköping inte erhåller besvärshandlingarna jämte svaret/beslutet den 15 juni förrän den 2 augusti.

Rörande E.W.s anmälan till JO kan konstateras att han såsom ombud för A.J. redan efter sin anhållan till BUP i juni 1994 borde ha erhållit ett överklagbart beslut. Enligt inom landstinget gällande delegationsordning fattas sådana beslut i enlighet med den arbetsordning som gäller för lasarettet i Motala. Vidare borde kliniken – också med beaktande av vad som följer av den för lasarettet gällande arbetsordningen – ha handlagt det från kammarrätten i Jönköping i september 1994 överlämnade besvärärendet. Slutligen kan konstateras att klinikens yttrande/svar på besvären av den 15 maj 1995 med svar till E.W. den 15 juni jämte besvärshandlingarna omedelbart borde överlämnats till kammarrätten för vidare prövning.

Orsaken till den långa fördröjning som drabbat E.W. är den brist på kunskap om de förvaltningsrättsliga krav som gällt för klinikens vidkommande. För tiden efter den 15 juni 1995 är dock fördröjningen främst hänförlig till att lasarettet i Motala uppfattat att såväl föreliggande JO-ärende som själva sakfrågan om utlämnande av journaluppgifter skulle hanteras av landstinget centralt. Först den 1 augusti – efter min återkomst efter semester – uppmärksammade jag att journalärendet inte överlämnats till kammarrätten.

Beträffande frågan om BUP har grund för sin uppfattning om att förevarande journaler omfattas av sekretess även gentemot vårdnadshavaren ankommer den enligt min mening på kammarrätten att pröva, likaså frågan om BUP varit tillräckligt tydlig i motiveringen till beslutet.

E.W. yttrade sig över remissvaret.

Kammarrätten i Jönköping har för kännedom överlämnat kopia av en dom den 16 augusti 1995 i målet angående A.J:s begäran om att få ta del av journalen vid BUP. Kammarrätten fann att A.J. var berättigad att ta del av journalen i sin helhet och visade målet åter till BUP för erforderlig handläggning. Från kammarrätten har vidare inhämtats den underrättelse varigenom kammarrätten den 12 september 1994 överlämnade E.W.s överklagande till lasarettet i Motala för handläggning.

Härefter remitterades anmälan på nytt till landstingsdirektören för förnyad utredning och yttrande efter hörande av chefsöverläkaren Y.L., särskilt med avseende på hennes rätt att å myndighetens vägnar besluta i ärenden av aktuellt slag. Y.L. redogjorde i remissvaret för vilka bedömningar hon gjort när hon på grund av sekretess vägrade att lämna ut handlingarna. Hon uppgav slutligen att de begärda handlingarna översänts till E.W. i enlighet med kammarrättens dom. Av bifogade handlingar framgick vidare att Y.L. som chefsöverläkare genom delegation haft rätt att å myndighetens vägnar fatta beslut i frågor som rör utlämnande av allmänna handlingar.

Den rättsliga regleringen

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) skall allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så fort det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som önskar ta del av handlingen har i sådant fall också enligt 2 kap. 13 § TF rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen. En begäran om kopia skall handläggas skyndsamt.

I 2 kap. 14 § TF föreskrivs att begäran om utfående av allmän handling skall göras hos den myndighet som förvarar handlingen och att den myndigheten skall pröva saken. Hur prövningen skall gå till framgår närmare av 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) som med hänvisning till 2:14 TF stadgar att begäran i första hand skall prövas av den tjänsteman som svarar för handlingen. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten om det kan ske utan omgång. För det fall att befattningshavaren vägrar att lämna ut handlingen skall han – om sökanden begär det – hänskjuta frågan till myndigheten. Tjänstemannen skall vidare underrätta sökanden om att denna möjlighet finns och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. I vissa fall kan beslutanderätten genom delegation tillkomma en chefstjänsteman. När hänskjutning begärts, åligger det tjänstemannen att omgående överlämna ärendet till myndigheten för avgörande.

I 2 kap. 15 § TF föreskrivs bl.a. att om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få ta del av handling, sökanden får föra talan mot beslutet. Vidare anges i 15 kap. 7 § sekretesslagen bl.a. att beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling, får överklagas av sökanden och att ett avslagsbeslut i fall som här avses överklagas hos kammarrätten. I 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, föreskrivs att en överklagandeskrift skall ges in till den myndighet som har meddelat beslutet och att den skall ha kommit in inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet. Av 24 § FL första och tredje styckena följer vidare att myndigheten skall pröva om skrivelsen med

överklagandet har kommit in i rätt tid och att samma prövning skall göras om överklagandet felaktigt sänts till den myndighet som skall pröva överklagandet (kammarrätten). Kammarrätten skall i så fall överlämna handlingarna till den beslutande myndigheten med uppgift om vilken dag överklagandet kom in. Slutligen gäller enligt 25 § FL att om ett överklagande kommit in i tid, den myndighet som meddelat beslutet skall överlämna skrivelsen med överklagandet och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet.

I 20 § första stycket FL föreskrivs att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot enskild. Prövningen av en framställan om att få ta del av en allmän handling är att anse som myndighetsutövning.

Bedömning

JO Lavin anförde i sitt beslut den 29 februari 1996 följande.

Frågan om E.W.s rätt att ta del av de aktuella handlingarna har numera avgjorts av kammarrätten. Jag har för egen del endast anledning att uppehålla mig vid själva handläggningen av E.W.s begäran att som ombud för A.J. få ut kopia av journalen.

Som framgår av utredningen har E.W. vid sammanlagt fem tillfällen skriftligen hänvänt sig till BUP med begäran om att få ut journalen i kopia. Vid samtliga tillfällen har Y.L. ansett att sekretess utgjort hinder mot ett utlämnande. Som också landstinget redovisat har handläggningen av framställningarna varit felaktig på en rad punkter. Vid de två första tillfällena skulle Y.L. med stöd av gällande delegationsordning ha fattat ett avslagsbeslut med motivering och tillställt E.W. detta jämte en besvärshänvisning. När skriften med överklagandet överlämnades av kammarrätten den 12 september 1994 respektive den 18 maj 1995, har Y.L. underlåtit att pröva om besvären kommit in i rätt tid och att över huvud taget sända tillbaka handlingarna till kammarrätten för att möjliggöra en prövning av besvären. Även i övrigt har handläggningen varit bristfällig på sätt framgår av landstingets redovisning.

Den felaktiga handläggningen har fått till följd att det dröjt över ett år innan kammarrätten kunnat pröva saken. Det är självfallet helt oacceptabelt att handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar och som enligt TF skall handläggas skyndsamt drar ut så långt på tiden. Jag vill här understryka att det rör sig om en grundlagsfäst rätt att få sin sak prövad i domstol. Grunden till de allvarliga felen ligger enligt remissvaret i bristfälliga kunskaper hos tjänstemännen vid den aktuella kliniken.

Jag ser mycket allvarligt på vad som förekommit. Huvudansvaret för det inträffade bär Y.L. Jag har emellertid beaktat att ansvaret till en del även får anses åvila sjukvårdsdistriktet genom att man på chefsöverläkarna delegerat beslutanderätten i hithörande frågor utan att förvissa sig om att dessa haft erforderliga kunskaper för att rätt kunna tillämpa lagstiftningen på området. Med hänsyn härtill och till det klara ställningstagande landstinget centralt gjort, låter jag det därför bero med den mycket starka kritik som ligger i här

gjorda uttalanden. Jag förutsätter att landstinget med kraft genomför de i 1996/97:JO1
remissvaret förutskickade utbildningsinsatserna så att ett upprepande
förebyggs. Jag får avslutningsvis anmoda landstinget att, sedan utbildnings-
insatserna genomförts, till JO inkomma med en redovisning över de åtgärder
som vidtagits.

Sjukhus har riktat kritik mot en läkare för uttalanden denne gjort rörande en patient; fråga om läkarens meddelar- och yttrandefrihet kränkts

(Dnr 2844-1995)

Bakgrund

Den 30 maj 1995 vid 23-tiden omhändertog en polispatrull med hund en person, V. I samband med gripandet tillfogades V. flera sårskador på armarna och ena låret. V. fördes till Centralsjukhuset i Karlstad. Han var då medvetslös och klockan 00.20 konstaterades det att han var död.

Kl. 07.00 den 31 maj 1995 utfärdade den patientansvarige läkaren en kommuniké på blankett med beteckningen MEDDELANDE TILL PRESS, RADIO/TV angående hälsotillstånd hos patient som införts till sjukhuset på grund av olycksfall. Under punkten 2. Medgivet för publicering, angavs följande. Ej identifierad man i 35-årsåldern. Inkom okontaktbar, utom livstecken. Trots intensiva beh. försök på akuten gick han ej att rädda. Dödsorsak okänd.

Samma dag kl. 11.10 utfärdade chefsöverläkaren Lars Ohlsson, Kirurgkliniken, en presskommuniké med följande lydelse.

Kompletterande uppgifter angående den patient som infördes och avled i samband med ett polisingripande den 30.5. När patienten kom till akutmottagningen saknades livstecken. Återupplivningsförsök påbörjades omedelbart med akutens personal och jourhavande invärtesmedicinare, kirurg och narkosläkare. Patientens liv gick dock inte att rädda. Patienten uppvisade tecken till yttre våld.

Övriga frågor får besvaras av polismyndigheten.

Ärendet får anses utagerat vad gäller kontakten mellan Centralsjukhuset och media. I övrigt står berörd personal till förfogande i den utredning som skall ske, troligen under ledning av åklagarämbetet.

En av de deltagande läkarna, AT-läkaren S. framträdde senare i en TV-intervju där han lämnade ut vissa uppgifter rörande V. S. uppgav bl.a. att det rörde sig om skador efter hundbett och annan misshandel, att patienten i princip var död när han kom in till sjukhuset och att döden sannolikt var en följd av yttre våld.

S:s framträdande i massmedia fick länspolismästaren Rolf Kläppe att den 9 juni 1995 skriva till Hälso- och sjukvårdsnämnden och bl.a. uttrycka Karlstadpolisens förvåning över att S. lämnat ut uppgifter om en avliden patients drogmissbruk och fällt spekulativa uttalanden om orsakssammanhang som inte kunde vara förenliga med vare sig läkaretik eller sekretessregler. Rolf Kläppe förutsatte en anmälan från nämnden om ifrågasatt brott mot sekretesslagen alternativt tjänstefel m.m.

Sjukhusdirektören Hans Crona svarade Rolf Kläppe den 30 juni 1995 varvid han på uppdrag av Hälso- och sjukvårdsnämnden beklagade att S. uttalat sig om dödsorsak på ett ogrundat och spekulativt sätt i massmedia.

Anmälan

I en anmälan till JO riktade S. kritik mot Rolf Kläppe och sjukvården i Karlstad under påstående att hans grundlagsfästa yttrande- och meddelarfrihet kränkts. S. anförde vidare i huvudsak följande. Den införde mannen var grovt misshandlad, var sönderbiten av hund på flera ställen, hade omfattande skador efter trubbigt våld med stora blåmärken och flera utbredda ytliga blödningar i ansiktet och på bålen. Alla andra inblandade läkare var av den mening att patienten avled utanför sjukhuset. Efter stor press från massmedia och anhöriga trädde han fram och kommenterade patientens skador mycket sparsamt. Han nämnde hundbett som då var allmänt känt. Han nämnde också att det var sannolikt att patienten dog av sina "yttreväldskador". Han röjde inte patientens identitet eller någon misstänkt gärningsman eller myndighet. S. har gjort sina uttalanden som anställd och privatperson och inte som företrädare för sjukhuset. Hans uttalanden var rätt förankrade hos sjukvårdspersonalen och en överläkare hade före intervjun sagt att det inte mötte något hinder. Många i personalen var också rädda för att saken skulle "mörknas till". S. har därefter fördömts av Rolf Kläppe som skrivit till sjukhusdirektören. Denne har inte sagt emot Rolf Kläppes anklagelser rörande sekretessbrott utan skrivit ett ursäktande brev som också lämnats till massmedia. Vid en presskonferens den 7 juli uttalade sjukhusets representant att S. brutit mot tystnadsplikten. Sjukhusdirektören har vidare hävdat att han inte haft rätt att uttala sig då han inte var patientansvarig läkare.

Utredning

Anmälan i den delen som rör klagomålen mot Rolf Kläppe överlämnades till ChefsJO Claes Eklundh som svarar för tillsynen över bl.a. polisen.

Anmälan remitterades till Hälso- och sjukvårdsnämnden i Centrala sjukvårdsdistriktet för utredning och yttrande med avseende på klagomålen mot sjukvården. I remissvar anförde nämnden följande. (*Åberopade bilagor här utelämnade*).

Bakgrundsbeskrivning

I ett mycket uppmärksammat fall har en person avlidit i samband med ett polisiärt omhändertagande.

Med anledning av det massmediala intresset för händelsen skickade ansvarig cheföverläkare ut en presskommuniké med sjukhusets observationer i samband med att den avlidne inkommit till akutmottagningen (bilaga 1). Kommunikén baserades på det "MEDDELANDE TILL PRESS, RADIO/TV" som den patientansvariga läkaren gjort i anslutning till det inträffade (bilaga 2). Detta tillvägagångssätt följer landstingets i Värmland policydokument beträffande massmediala kontakter (bilaga 3).

Därefter valde utbildningsläkaren S. vid Centralsjukhuset att framträda i massmedia med ytterligare upplysningar om den avlidne och angivelse av sannolik dödsorsak (bilaga 4, utdrag från intervju i TV2s lokala nyhetsprogram Tvärs-Nytt).

Detta uttalande föranledde en skrivelse från länspolismästare Rolf Kläppe där han dels kritiserar S:s framträdande, dels förutsätter att anmälan görs om sekretessbrott alternativt tjänstefel (bilaga 5).

Då länspolismästaren riktat en formell tjänsteskrivelse till Hälso- och sjukvårdsnämnden för centrala sjukvårdsdistriktet beslutades att sjukhusdirektören skulle besvara skrivelsen (bilaga 6).

I det svar som avges av sjukhusdirektören Hans Crona klargörs dels den officiella policyn för sjukhuset/landstinget samtidigt som han beklagar att "rubricerad läkare uttalat sig på ett ogrundat och spekulativt sätt" (bilaga 7).

Detta svar väcker läkaren S:s ogillande och en massmedial debatt inleds. Debattfrågan är om Hans Cronas svarsbrev till länspolismästare Kläppe kan tolkas som ett försök från sjukhusledningen att begränsa enskilda anställdas, och i detta fall S:s, yttrandefrihet.

Sjukhusledningens agerande

Med anledning av det massmediala intresset sker sedan fyra officiella uttalanden från sjukhusledningens sida:

1 Ett TV-reportage om det inträffade där Hans Crona intervjuades i TvärsNytt den 30 juni 1995. Av TV-inslaget framgår att Hans Crona redogör för sjukhusets policy samt att han anser att läkaren handlade omdömeslöst.

2 En presskonferens den 7 juli 1995 som påkallats av sjukhusledningen där medicinske rådgivaren Sten-Åke Lindahl representerar sjukhusledningen. Vid denna presskonferens framförs att sjukhusledningens uppfattning är att S. brutit mot tystnadsplikten genom att röja uppgifter om enskild person. Uppgifter som kommit till läkarens kännedom som tjänstgörande vid akutmottagningen vid det aktuella tillfället. Med anledning av frågans karaktär föranleder detta inte annat än en diskussion om gällande regler med berörd läkare.

3 En intervju i lokalradion med stabschef och tf sjukhusdirektör Harald Ludviksen den 10 juli 1995 där frågan om S:s uttalande ånyo diskuteras. Med anledning av den pågående massmediala debatten klargörs att S. som anställd har rätt att uttala sig för massmedia så länge inget sekretessbrott görs.

Samtidigt understryks att detta är ett uttalande från en enskild anställd och att sjukhuset måste basera sina officiella uttalanden på vederlagda uppgifter.

4 I en debattartikel presenterad i Värmlands Folkblad och Nya Wermlandstidningen den 11 juli 1995 klargör sjukhusdirektören Hans Crona ytterligare en gång Centralsjukhusets utgångspunkter och även vid detta tillfälle understryks den enskilda anställdas yttrandefrihet inom ramen för sekretesslagstiftningen (bilaga 8).

Sammanfattning och slutsatser

Följande sammanfattning kan således göras av det inträffade:

1 Hälso- och sjukvårdsnämnden, sjukhusledningen eller någon enskild företrädare för desamma har inte någon gång försökt förhindra eller begränsa

läkaren S:s rätt att uttala sig inom ramen för yttrande- och meddelarfriheten. Tvärt emot har denna rätt poängterats. De synpunkter som framförts har helt och hållet grundats på innehållet i uttalandet och inte att han uttalat sig. Dessa synpunkter har framförts med anledning av att S. uppträtt i televisionen på ett sätt som gör att hans privata åsikter kan förväxlas med sjukhusets officiella uttalanden och att han där gjort påståenden som ej var medicinskt styrkta vid det aktuella tillfället (och ej heller är det efter den rättsmedicinska undersökningen) samtidigt som hans uttalanden uppfattas som anklagelse mot polisen att ha orsakat en persons död. Utifrån den uppmärksamhet som frågan fått har sjukhusledningens agerande varit ämnad att klargöra för polis och allmänhet att en enskild läkare som uttalar sig endast framför sin personliga uppfattning och inte sjukvårdshuvudmannens och att det inte heller ankommer på sjukvården att göra sådana bedömningar. Det är sjukhusledningens skyldighet att poängtera sjukvårdens roll som bedömare enbart baserad på medicinsk kunskap.

2 Sjukhusledningens uppfattning att läkaren S. lämnat ut uppgifter som normalt omfattas av tynadsplikten kvarstår. Risk måste anses ha förelegat för att de anhöriga skulle uppfatta S:s uppgifter som stötande (men). Detta kunde han inte veta vid intervjutillfället. Att detta endast föranleder en diskussion om gällande regler med berörd läkare motiveras av, trots att den avlidne varit lätt att identifiera, att de anhöriga i efterhand inte haft några synpunkter på det inträffade samt att reglerna i detta avseende kan vara svåra att entydigt tolka i denna situation.

Med anledning av vad som ovan anförts anser således Hälso- och sjukvårdsnämnden i Centrala sjukvårdsdistriktet att någon inskränkning i S:s yttrande- och meddelarfrihet inte förekommit i detta fall.

S. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

JO Lavin anförde i sitt beslut den 8 mars 1996 följande.

I 2 kap. 1 § första punkten regeringsformen (RF) föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Den enskilde tillförsäkras även bl.a. mötesfrihet och demonstrationsfrihet (tredje och fjärde punkterna samma stadgande). Begränsning av rättigheterna får ske genom lag (2 kap. 12 § RF). I tryckfrihetsförordningen (TF) anges att var och en har rätt att, då ej annat särskilt anges i förordningen, i vad ämne som helst meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift (1 kap. 1 § tredje stycket TF). Myndighet eller annat allmänt organ får inte efterforska den som lämnat sådant meddelande. Undantag från detta förbud finns dock när det gäller vissa angivna brott (3 kap. 4 § TF). En reglering motsvarande den i tryckfrihetsförordningen finns för lämnande av uppgifter till radio och television i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således liksom arbetstagare i allmänhet ge uttryck för sin uppfattning rörande den egna arbetsgivarens verksamhet. I sekretesslagen finns dock regler som begränsar de offentligt anställdas rätt att yttra sig om vad han fått veta i samband med sin tjänst. I

t.ex. 6 kap. sekretesslagen finns regler om sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intressen och i 7 kap. sekretesslagen förekommer regler om sekretess av hänsyn till enskildas personliga förhållanden. I 16 kap. sekretesslagen föreskrivs vissa inskränkningar i den s.k. meddelarfriheten.

Den grundlagsfästa yttrandefriheten för offentliganställda är således inte utan undantag (16 kap. 1 § sekretesslagen). Så kan exempelvis en sjukhusanställd inte med åberopande av meddelar- och yttrandefriheten uppsåtligen lämna ut uppgifter till massmedia som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. De uppgifter S. ostridigt lämnat ut omfattas av bestämmelserna i detta lagrum. Den omständigheten att uppgifterna kan ha lämnats ut i andra sammanhang innebär emellertid inte att sekretessen upphävs så att S. ägt fritt förfoga över dem. Jag vill här också understryka att sekretessen inte är begränsad till situationer där den enskildes identitet lämnas ut samtidigt med uppgifterna. Sekretesskyddet omfattar alla i 7 kap. 1 § sekretesslagen skyddade uppgifter som kan knytas till en enskild individ. Av utredningen framgår inte annat än att händelsen blivit känd i vida kretsar och att det således inte bara var V:s anhöriga som haft möjlighet koppla ihop de utlämnade uppgifterna med V:s identitet.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har tillbakavisat S:s påståenden om att arbetsgivaren skulle ha kränkt dennes meddelar- och yttrandefrihet. Nämnden har hävdade att vidtagna åtgärder haft sin grund i att S. bl.a. lämnat ut sekretesskyddade uppgifter om V. Vad som framkommit i utredningen ger närmast stöd för arbetsgivarens invändningar. Som framgår av min redogörelse ovan omfattar meddelar- och yttrandefriheten inte uppsåtligt utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess enligt bl.a. 7 kap. 1 § sekretesslagen. Utredningen ger därför inte underlag för antagande att det från arbetsgivarens sida skulle ha förekommit fel eller försummelse av beskaffenhet att medföra något ingripande från min sida. S:s anmälan föranleder därför ingen vidare åtgärd eller något särskilt uttalande från min sida.

Fråga om nummerregistrering av inkommande samtal till en myndighet är förenligt med grundlag

(Dnr 4366-1995)

I en anmälan anförde Jan Bjerkesjö, Gotlands Tidningar, bl.a. följande.

Enligt svensk grundlag har alla rätt att vara anonyma i sina kontakter med myndighet. Myndigheter har inte heller rätt att efterforska källor. – Gotlands kommun installerade hösten 1995 ett telefonsystem som innebär att telefonnummer för alla inkommande samtal noteras på en dataskärm hos växeltelefonisten. Dessutom finns omkring 700 telefoner hos kommunen med en display där telefonnumret anges. Allmänheten på Gotland har inte informerats om att man inte längre kan vara anonym i sina telefonkontakter med kommunen.

I beslut den 19 december 1995 anförde *JO Wahlström* i bedömningsdelen följande.

Någon författningsbestämmelse som positivt tillerkänner "alla rätt att vara anonyma i sin kontakt med myndighet" finns inte. Däremot finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) vissa regler om anonymitetsskydd. Jag utgår ifrån att det är dessa regler Ni avsett i Er anmälan.

I TF och YGL finns bestämmelser om rätt till anonymitet för den som med stöd av 1 kap. 1 § tredje stycket TF eller 1 kap. 2 § YGL lämnar uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift respektive i radioprogram, filmer och ljudupptagningar. Bestämmelserna innebär bl.a. att den som utnyttjat denna s.k. meddelarfrihet inte behöver röja sin identitet samt att den som tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av tryckt skrift eller en framställning i radioprogram, film eller ljudupptagning inte får röja vem som lämnat uppgifterna. Myndigheter och andra allmänna organ är vidare förbjudna att efterforska vem som lämnat uppgifter eller annat meddelande i sådant publiceringssyfte som nyss sagts. Dessa skyddsregler gäller även när offentligt anställda utnyttjat meddelarfriheten.

Vidare får enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om handlingen kan lämnas ut. Denna regel innebär att en sökande inte ens får tillfrågas om sin identitet om uppgifterna i den allmänna handling han begärt att få ut inte omfattas av någon regel i sekretesslagen (1980:100). Självfallet får i en sådan situation hans identitet inte heller efterforskas på annat sätt. Endast om uppgifterna i den begärda handlingen omfattas av sekretess och sökandens identitet kan ha betydelse för den sekretessprövning myndigheten i sådant fall har att göra, får sökandens identitet efterfrågas.

Som jag har uppfattat Er anmälan hyser Ni farhågor för att dessa grundlagsbestämmelser skulle trädas för när av myndigheter inom Gotlands kommun genom att kommunen abonnerar på en teletjänst som möjliggör att "inkommande telefonnummer" visas på display hos kommunen.

På displayen visas ett telefonnummer, som innehas av en myndighet, ett företag eller en enskild som ingått ett abonnemangsavtal med ett telefonbolag. En telefon kan emellertid nyttjas även av andra enskilda än abonnenten. Av det visade telefonnumret kan således inte med säkerhet dras någon slutsats om den uppringandes identitet. På grund härav kan det förhållandet att numret på den telefon en uppringande enskild använder visas för samtalsmottagaren inte i sig anses medföra att den uppringande personens identitet röjs. Det kan tilläggas att en abonnent hos telebolaget kostnadsfritt kan begära att hans telefonnummer inte visas hos dem som abonnerar på den här aktuella teletjänsten.

Jag har erfarit att den teletjänst som det här är fråga om även innebär att under vissa förutsättningar det uppringande telefonnumret, och ofta datum och klockslag, registreras och lagras. Endast ett visst antal nummer kan lagras. När detta antal nummer lagrats kommer det först lagrade numret att automatiskt raderas samtidigt som ett nytt nummer lagras. Den som abonnerar på teletjänsten kan också själv radera samtliga lagrade nummer.

Denna nummerlagring ger den som abonnerar på teletjänsten möjlighet att i efterhand se från vilka telefoner någon sökt kontakt och skulle kunna ge en myndighet en begränsad och närmast teoretisk möjlighet till viss efterforskning av exempelvis om en tjänsteman hos kommunen haft sådana kontakter att det kan finnas anledning att misstänka att tjänstemannen lämnat uppgifter som publicerats i tryckt skrift eller förekommit i radio- eller TV-program. Jag förutsätter emellertid som en självklarhet att nummerregistreringen inom Gotlands kommun inte begagnas för efterforskning i strid med reglerna i TF och YGL. Ni har i Er anmälan inte heller påstått att nummerregistreringen inom Gotlands kommun skulle utnyttjas för ett sådant ändamål.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört saknar jag anledning att på grund av innehållet i Er anmälan anta att införandet av ifrågavarande teletjänst inom Gotlands kommun skulle – som Ni befarat – stå i strid med TF:s och YGL:s regler om anonymitetsskydd och efterforskningsförbud. Jag finner därför inte skäl att vidta någon åtgärd i anledning av Er anmälan.

Kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att meddela beslut med anledning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Även fråga om brev till ledamöter i nämnden utgör allmänna handlingar

(Dnr 1500-1995)

I ett beslut den 30 maj 1996 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan m.m.

I beslut den 4 juli 1991 förordnade Sala tingsrätt D.J. som god man för L.W. enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken (FB) med uppgift att bevaka hennes rätt, förvalta hennes egendom och sörja för hennes person.

I anmälan till JO har E.B., som är systerdotter till L.W., framfört klagomål mot överförmyndarnämnden i flera avseenden. Klagomålen gäller främst nämndens handläggning av en begäran från henne att få ta del av D.J:s redovisningshandlingar. Vidare har E.B. ifrågasatt D.J:s förvaltning av L.W:s egendom och överförmyndarnämndens kontroll av förvaltningen. Anmälan innefattar också klagomål mot handläggningen av frågan om förordnande av god man för L.W.

Beträffande frågan om utlämnande av redovisningshandlingarna framgår av anmälan, kompletterande skrivelser från E.B. och därtill fogade handlingar bl.a. följande.

I ett brev till överförmyndarnämnden, ledamoten Harry Eriksson, den 8 maj 1993 begärde E.B. att få ta del av D.J:s redovisningshandlingar. Hon anförde därvid att hennes begäran var föranledd av misstanke om oegentligheter i D.J:s förvaltning av L.W:s egendom och redogjorde för bakgrunden till sin misstanke. E.B. företedde också en fullmakt från L.W. att företräda henne i angelägenheter rörande godmanskapet. Överförmyndarnämnden besvarade inte hennes begäran. E.B. skrev därför till Sala tingsrätt i saken. Till skrivelsen fogade hon en fullmakt från L.W. Skrivelsen ledde till att en domare vid tingsrätten rådde henne att begära att överförmyndarnämnden skulle meddela beslut i saken för att hon därefter skulle få möjlighet att överklaga ett eventuellt avslag. Den 7 oktober 1993 skrev E.B. ånyo till Harry Eriksson och påminde om sin begäran att få ta del av redovisningen. Hon framhöll därvid att det ålåg överförmyndarnämnden att fatta ett beslut med anledning av hennes begäran. I ett svar den 9 oktober meddelade Harry Eriksson att överförmyndarnämnden skulle behandla ärendet vid nästa ordinarie sammanträde i nämnden. E.B. fick dock inte något besked från nämnden och skrev därför till Harry Eriksson på nytt den 3 december 1993. Denne svarade några dagar senare att överförmyndarnämnden skulle behandla ärendet vid ett sammanträde den 20 december. E.B. tillställde Harry Eriksson ännu en skrivelse före sammanträdet och redogjorde åter för sina farhågor om D.J:s förvaltning.

Av protokoll från nämndens sammanträde den 20 december, som E.B. fick del av den 4 februari 1994, framgår att Harry Eriksson till nämndens övriga ledamöter hade överlämnat en fullmakt i original från L.W. till E.B. och kopia av en annan fullmakt från L.W. till E.B., som hade kommit in till nämnden från Sala tingsrätt. Fullmakterna var utställda samma dag men enligt nämndens uppfattning överensstämde inte namnteckningarna med varandra. På grund härav ifrågasatte nämnden riktigheten av fullmakterna. Nämnden beslutade därför att överlämna dem till polismyndigheten för utredning. Frågan om E.B:s begäran att få ta del av handlingar behandlades inte vid sammanträdet.

I ett nytt brev till Harry Eriksson den 28 januari 1994 påpekade E.B. bl.a. att nämnden inte hade behandlat hennes begäran. Hon lämnade också en förklaring till diskrepansen mellan fullmakterna. Samma dag skrev hon i saken till övriga ledamöter i nämnden till deras bostadsadresser. Hon uppehöll sig bl.a. vid nämndens handläggning av hennes begäran att få ta del av redovisningen. Hon fick svar från endast en av ledamöterna. Hennes begäran berördes inte i svaret. Av svaret framgick vidare att ledamoten ansåg sig svara privat och att hans svar därför inte hade diarieförts hos överförmyndarnämnden.

Den 14 februari 1994 beslutade överförmyndarnämnden att behandla E.B:s skriftväxling med Harry Eriksson vid ett sammanträde den 7 mars och att kommunjuristen Virve Svedlund dessförinnan skulle lämna synpunkter på ärendet. Virve Svedlund skrev till E.B. den 18 februari 1994 och anförde därvid att han hade granskat redovisningen av L.W:s räkenskaper och inte funnit något anmärkningsvärt. E.B. skrev till överförmyndarnämnden den 5 mars 1994 och påpekade bl.a. att hon inte begärt att någon utomstående skulle granska redovisningen, utan att hon hade begärt att själv få granska den men att denna begäran inte hade besvarats.

Vid sammanträdet den 7 mars beslutade nämnden att tillställa E.B. en skrivelse med följande innehåll.

Vi har mottagit Ert brev av den 5 mars 1994. Då L.W. har en förordnad God man och ej förvaltare har hon sin fulla rätt att själv råda över sina tillgångar. För övrigt har nämnden inte något att erinra.

E.B. fick del av skrivelsen den 16 mars och skrev till nämnden den 19 mars. Hon erinrade om att nämnden ännu inte hade fattat något beslut med anledning av hennes begäran att som ombud för L.W. ta del av redovisningshandlingarna.

Sedan L.W. avlidit den 23 juli 1994 vände sig E.B. till en advokat, Ale ForsB., som skrev till nämnden den 24 oktober 1994 och erinrade om att E.B:s begäran inte hade besvarats. Han påminde nämnden den 9 november 1994. Därefter sände överförmyndarnämnden redovisningshandlingarna till honom, dock saknades redovisningen för 1994, dvs. slutredovisningen. D.J:s slutredovisning överlämnades till E.B. den 3 januari 1995 genom Ale ForsB. Den är daterad den 29 december 1994.

Slutligen framgår det av de ingivna handlingarna att E.B. den 27 december 1994 gav in en polisanmälan mot D.J. rörande förvaltningen av L.W:s

redovisning och att frågan om förfalskningen av fullmakterna har skrivits av hos polismyndigheten.

1996/97:JO1

Utredning

Från Sala tingsrätt har inhämtats att såväl den gode mannens redovisning som överförmyndarnämndens handläggning av redovisningen är föremål för tingsrättens granskning.

Med anledning av det som framkommit genom anmälan och de ingivna handlingarna har överförmyndarnämnden anmodats att yttra sig om följande förhållanden.

1. Handläggningen av E.B:s begäran att få ta del av den gode mannens redovisningshandlingar

E.B. framställde sin begäran den 8 maj 1993. Nämndens ställningstagande med anledning av hennes begäran meddelades först i november 1994 genom att hennes ombud fick ta del av vissa redovisningshandlingar.

3. Brev till överförmyndarnämndens ledamöter

Den 28 januari 1994 skrev E.B. brev till de enskilda ledamöterna i nämnden, i vilka brev hon bl.a. ställde ett antal frågor till ledamöterna. Hennes brev besvarades av en av ledamöterna. Ledamoten i fråga – Peter Svensson – har besvarat brevet för egen del och inte på nämndens vägnar. Svaret har inte diarieförts hos nämnden, eftersom Peter Svensson ansåg sig besvara brevet privat.

Mot denna bakgrund anmodades nämnden att yttra sig om följande.

- a. Har E.B:s brev till ledamöterna diarieförts hos nämnden?
- b. Har Peter Svenssons svar diarieförts hos nämnden?
- c. Har E.B:s brev besvarats av nämnden eller av övriga ledamöter enskilt?

Överförmyndarnämnden har inkommit med ett yttrande enligt följande.

1. Med stöd av bestämmelserna i 2 kap 2 § st 1 punkt 6 Tryckfrihetsförordningen, har E.B. ej tillställts de av henne begärda handlingarna. Jmf SL 9:14.

I samband med att brev anlände från E.B. med begäran om erhållande av allmänna handlingar i förmyndarskapsärende framkom skäligen misstanke om förfalskningsbrott. Två olika fullmakter inkom från B., de rörde samma huvudman. Namnunderskrifterna var helt olika, trots att de var daterade samma dag. Fullmakterna uppvisade en sådan markant olikhet att nämnden ansåg att polisanmälan borde inges för sakens behöriga utredande. Brevet var ställt personligen till Harry Eriksson. Denne föredrog innehållet i brevet för nämnden och Eriksson fick i samband därmed nämndens uppdrag att överlämna de båda fullmakterna till polisen i Sala för utredning.

Eftersom misstanke om brott förelåg ansåg nämnden, att man ej kunde vederfara, den begäran om handlingar som B. framställt. Nämnden ville avvakta om förundersökning skulle inledas eller ej.

2. Handläggare Harry Eriksson erhöll sluträkning från den gode mannen den 7 december -94.

1996/97:JO1

Överförmyndarnämnden fick i samband med sammanträdet den 12 december -94 kännedom om L.W:s bortgång samt att sluträkning i ärendet färdigställdes den 7 december -94. Nämnden hade i det skedet att ta ställning till den gode mannens arvodesersättning. Eftersom E.B. var dödsbodelägare tillställdes hon den upprättade slutredovisningen.

3a. Handläggaren Harry Eriksson har erhållit detta brev och på brukligt sätt sorterat in brevet i den upprättade akten över L.W. De brevkopior som B. tillställt övriga ledamöter i nämnden har ej diarieförts. Brevkopiorna hade av B. sänts direkt till respektive ledamots hemadress.

3b. Ledamoten Peter Svenssons svar till B. har ej diarieförts i nämnden. Av Svenssons brev framgår att denne inte har diariefört brevet. Svensson har vid ett nämndsammanträde informerat om att han sänt ett brev svar till E.B.

3c. En ledamot har svarat B. i brev, se under punkt 3 b.

Bedömning

Handläggningen av begäran att få ta del av allmänna handlingar

Överförmyndarnämndens remissvar visar häpnadsväckande okunskap om frågor som hänger samman med offentlighetsprincipen. Det stadgande som nämnden har hänvisat till, 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen (TF), saknar relevans för nämndens ställningstagande till E.B:s begäran om att få ta del av handlingar. Stadgandet reglerar nämligen lagstiftarens möjlighet att genom särskilda författningsbestämmelser begränsa den grundlagsstadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Mot denna bakgrund finns det anledning att redogöra för tillämpliga författningsbestämmelser.

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF, vilket även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 3 § är en handling allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. 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. Enligt 13 § har den som önskar ta del av allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Frågan om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § första stycket TF av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det emellertid enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100), SekrL, på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. Dessa regler innebär att en befattningshavare som mottar en framställning från en enskild om att få ut en allmän handling antingen skall, om han svarar för vården av handlingen,

själv besluta om utlämnande eller, om han saknar beslutanderätt i frågan, omedelbart överlämna framställningen till den tjänsteman som är ansvarig för utlämnandeåtgärder.

Enligt 9 kap. 14 § SekrL gäller sekretess hos överförmyndare i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Av 17 kap. 6 och 7 §§ FB i dess lydelse före den 1 juli 1995 (jfr 16 kap. 7 § FB i dess nuvarande lydelse) framgick att den som hade god man hade rätt att ta del av de handlingar som rörde godmanskapet och som förvarades hos överförmyndaren. En sådan rätt hade enligt samma stadgande också den enskildes make eller sambo och närmaste släktingar. Med närmaste släktingar avses främst bröstarvingar, föräldrar och syskon (jfr prop. 1987/88:124 s. 176 angående vissa ändringar i föräldrabalken).

När en begäran om att få ta del av allmänna handlingar inkommer till överförmyndaren, skriftligen eller muntligen, åligger det överförmyndaren att pröva, i första hand om utlämnande skall ske med stöd av föräldrabalken och, om så inte är fallet, om utlämnande ändå kan ske utan hinder av 9 kap. 14 § SekrL. Om en sådan prövning leder till ett beslut om avslag på begäran att få ta del av handlingen, har sökanden enligt 2 kap. 15 § TF och 15 kap. 7 § sekretesslagen möjlighet att föra talan mot beslutet. Ett beslut om avslag bör därför sättas upp särskilt och innehålla de skäl som har bestämt utgången (jfr 20 § förvaltningslagen – 1986:223).

E.B. begärde redan den 8 maj 1993 att få ta del av allmänna handlingar hos nämnden. Handlingarna lämnades ut först i november 1994. Under tiden däremellan behandlade nämnden visserligen hennes begäran men handläggningen utmynnade inte i att E.B. underrättades om något ställningstagande från nämndens sida. Hon har alltså inte inom acceptabel tidsrymd fått möjlighet att vare sig ta del av handlingarna eller få sin sak prövad av högre instans. Jag är synnerligen kritisk till nämndens handläggning. Det är endast med betydande tvekan som jag inte går vidare i saken. Jag har därvid beaktat bl.a. att utredningen visar att nämnden hanterat frågan felaktigt på grund av ren okunskap. Självfallet förutsätter jag att nämnden i fortsättningen iakttar gällande författningsbestämmelser vid handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Brev till överförmyndarnämndens ledamöter

Utredningen ger vid handen att överförmyndarnämndens ledamöter uppfattat E.B:s brev till dem som privata. Jag delar inte den uppfattningen. Brev eller annat meddelande, som är ställt personligen till den som är befattningshavare vid en myndighet, anses enligt 2 kap. 4 § TF som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning. Handling som enligt denna bestämmelse är att anse som allmän har denna

egenskap oavsett om den anlät till myndighetens lokaler eller sänts till befattningshavarens privata adress.

När en allmän handling kommit in till eller upprättats hos myndighet, skall den enligt 15 kap. 1 § SekrL utan dröjsmål registreras; vad gäller allmänna handlingar som är offentliga – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – får registrering dock underlåtas, om de hålls så ordnade, att det utan svårighet kan fastställas, om handling kommit in eller upprättats. Hur registrering skall ske är en fråga som myndigheten har en betydande frihet att avgöra. För överförmyndarnämndens del kan det vara lämpligt att göra registreringen på ett dagboksblad i respektive akt.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Det är myndigheten, inte den enskilde befattningshavaren, som enligt det nämnda stadgandet åläggs skyldighet att ge den enskilde service. Serviceskyldigheten är inte obegränsad. Myndigheten avgör själv i vilken form svar på frågor skall ges. Någon form av svar bör dock normalt utgå. Svaret får inte dröja längre än nödvändigt.

E.B:s skrivelse till ledamöterna i överförmyndarnämnden den 28 februari 1994 rörde verksamheten vid överförmyndarnämnden. Det har därför ålegat ledamöterna att lämna över breven till överförmyndarnämnden så att de kunde registreras eller på annat godtagbart sätt hållas ordnade enligt bestämmelsen i 15 kap. 1 § SekrL. Det har därefter ankommit på nämnden att avgöra på vilket sätt breven skulle besvaras och av vilken befattningshavare. Svaret skulle självfallet ha registrerats hos nämnden.

Sammantaget är jag således kritisk till handläggningen av E.B:s brev till nämndens ledamöter.

Kritik mot en överförmyndare för handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar

(Dnr 4579-1995)

I ett beslut den 7 februari 1996 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Bakgrund

Den 17 mars 1993 förordnade Kalmar tingsrätt god man för E.S. enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken med uppgift att förvalta hennes egendom och sörja för hennes person. Godmanskapet stod under tillsyn av Överförmyndaren i Mörbylånga kommun. E.S. avled den 16 mars 1994. Tingsrätten har förordnat att egendomen i boet skall avträdas till en boutredningsman. Vid tingsrätten handläggs dessutom ett brottmål angående ocker mot E.S. Bengt Loquist är ombud för den åtalades bröstarvingar i ett mål vid samma tingsrätt angående bättre rätt till kvarlåtenskapen efter E.S.

Anmälan

1996/97:JO1

Bengt Loquist har framfört klagomål mot överförmyndaren för att hon vägrat att lämna ut handlingar rörande godmanskapet för E.S. och inte heller meddelat något formligt beslut i saken. Av anmälan och därtill fogade handlingar framgår följande.

I en skrivelse till överförmyndaren den 16 november 1995 begärde Bengt Loquist att få ta del av samtliga in- och utgående handlingar i överförmyndarens akt angående ansökan om god man för E.S. Överförmyndaren, Birgitta Wesley, besvarade framställningen skriftligen den 21 november. Hon hänvisade därvid Bengt Loquist till Kalmar tingsrätt, eftersom alla handlingar i ärendet vid tillfället förvarades där.

I ett svar framhöll Bengt Loquist att hans begäran gäller utlämnande av allmänna handlingar och att en sådan begäran skall handläggas skyndsamt. Han bad överförmyndaren att kontakta honom per telefon och underströk att saken brådskade.

I sin anmälan till JO har Bengt Loquist anført bl.a. att överförmyndaren per telefon har meddelat honom att hon vägrar att lämna ifrån sig handlingar eller besvara frågor om innehållet i handlingarna rörande E.S.

Utredning

Efter remiss har överförmyndaren, Birgitta Wesley, inkommit med ett yttrande enligt följande.

Enligt brådskande telefaxmeddelande till överförmyndaren i Mörbylånga kommun inkom begäran 951116 i ärendet tillsättning av godmansuppdrag i akten för E.S. Advokat Loquist begärde in- och utgående handlingar i denna akt.

Enär jag följ ärendet och E.S. ej haft några egna barn eller make utan endast kusiner och kusinbarn ansåg jag att detta ej är allmän handling och dessutom att sända via fax, ej lämpligt. Jag har meddelat advokat Loquist skriftligen att underlaget för godmansuppdragets tillsättning finns hos Kalmar tingsrätt. FM 1993.07.17 nr 65.

Överförmyndararkivet är endast för den närmaste familjen och då det varit under utredning i tingsrätten har jag vidare meddelat Loquist att en boutredningsman tillsattes av Kalmar tingsrätt.

Till svaret har överförmyndaren fogat bl.a. handlingar rörande förordnande av god man för E.S. och registerblad med anteckningar rörande godmanskapet.

Bengt Loquist har inkommit med en kompletterande skrivelse med ytterligare klagomål i saken. Till skrivelsen har han fogat ett brev daterat den 19 december 1995 från överförmyndaren till honom, i vilket överförmyndaren med anledning av hans begäran om att få ta del av handlingar har frågat vilken lag som är tillämplig. Han har också bifogat en kopia av sitt skriftliga svar på brevet daterat den 20 december 1995. I detta svarsbrev har Bengt Loquist på nytt begärt att få ta del av handlingarna rörande godmanskapet för E.S. Han har därvid också begärt att överförmyndaren skall fatta ett beslut i saken för det fall överförmyndaren inte lämnar ut handlingarna till honom.

 I samband med att Bengt Loquist har kommenterat remissvaret har han framfört kritiska synpunkter på överförmyndarens tillsyn över godmanskapet. Han har bl.a. ifrågasatt om inte överförmyndaren borde ha granskat den gode mannens förvaltning ytterligare och om inte åtgärder som en släkting till E.S. vidtagit rörande egendomen innan den gode mannen förordnades borde ha granskats. Bengt Loquist har dessutom tagit upp frågan om inspektion av överförmyndarverksamheten i Mörbylånga kommun från JO:s sida.

Överförmyndarens handlingar rörande godmanskapet har lånats in och granskats.

Bedömning

När det först gäller överförmyndarens handläggning av Bengt Loquists framställning att få ta del av allmänna handlingar finns det anledning att redogöra för tillämpliga författningsbestämmelser.

Av 16 kap. 7 § föräldrabalken framgår att den som har god man har rätt att ta del av de handlingar som rör godmanskapet och som förvaras hos överförmyndaren. En sådan rätt har enligt samma stadgande också den enskildes make eller sambo och närmaste släktingar. Med närmaste släktingar avses främst bröstarvingar, föräldrar och syskon (se t.ex. prop. 1987/88:124 s. 176, angående vissa ändringar i föräldrabalken).

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilket även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 3 § är en handling allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. 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 av den som önskar ta del därav. Enligt 13 § har den som önskar ta del av allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Begäran att få ta del av allmänna handlingar görs enligt 2 kap. 14 § första stycket tryckfrihetsförordningen hos myndighet som förvarar handlingen. Av andra stycket samma stadgande framgår att begäran i regel prövas av den myndighet som förvarar handlingen. Detta medför att frågan om utlämnande av handlingar, som sänts t.ex. till en myndighet med anledning av ett överklagande, skall prövas av den myndigheten och inte av den myndighet som fattade det överklagade beslutet.

Enligt 9 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess hos överförmyndare i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Av 15 kap. 4 § första stycket sekretesslagen framgår att en myndighet på begäran av enskild skall lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

När Bengt Loquist först begärde att få ta del av överförmyndarens handlingar rörande godmanskapet för E.S. underrättade överförmyndaren honom om att samtliga handlingar vid tillfället förvarades hos tingsrätten. Om det förhöll sig på det sättet, var det korrekt att hänvisa Bengt Loquist till tingsrätten. Mot bakgrund av kravet på skyndsamhet i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen dröjde överförmyndaren dock alltför länge med att besvara framställningen.

Det är inte klarlagt om överförmyndarens handlingar i ärendet fortfarande förvarades hos tingsrätten när Bengt Loquist framställde sin andra begäran. Oavsett hur det förhåller sig därmed tyder överförmyndarens skrivelser till Bengt Loquist liksom yttrandet hit på att överförmyndaren inte är insatt i de bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet som jag nu har redogjort för. Jag vill därför framhålla följande.

När en begäran om att få ta del av allmänna handlingar inkommer till överförmyndaren, skriftligen eller muntligen, åligger det överförmyndaren att pröva, i första hand om utlämnande skall ske med stöd av 16 kap. 7 § föräldrabalken och, om så inte är fallet, om utlämnande ändå kan ske utan hinder av 9 kap. 14 § sekretesslagen. Om en sådan prövning leder till ett beslut om avslag på begäran att få ta del av handlingen, har sökanden enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 7 § sekretesslagen möjlighet att föra talan mot beslutet. Ett beslut om avslag bör därför sättas upp särskilt och innehålla de skäl som har bestämt utgången (jfr 20 § förvaltningslagen – 1986:223). Jag förutsätter att överförmyndaren i fortsättningen iakttar gällande författningsbestämmelser vid handläggningen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Ifrågasatt brott mot tystnadsplikt

(Dnr 2480-1995)

I ett beslut den 12 januari 1996 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

Bröderna A. och S. Gümüscü (även kallade Sincari) reste in i Sverige i december 1990. De ansökte om asyl som irakiska medborgare och beviljades i mars 1991 permanent uppehållstillstånd.

I september 1991 kom deras familjer till Sverige och ansökte om asyl. Efter utredning ansåg Invandrarverket att familjerna lämnat oriktiga uppgifter om sina identiteter och medborgarskap, varför verket i februari 1992 återkallade brödernas uppehållstillstånd och avslog familjernas ansökningar om uppehållstillstånd samt förordnade att de skulle avvisas till hemlandet. Familjerna överklagade besluten till Utlänningsnämnden som i oktober 1993 avslog deras överklagande. De har därefter vid ett flertal tillfällen gett in s.k. nya ansökningar om uppehållstillstånd till Invandrarverket. I den ansökan som gavs in i juni 1994 medgav familjerna att de bott i Turkiet, men att de huvudsakligen vistats i Irak. De upp gav vidare att de av

turkiska myndigheter oriktigt misstänktes att tillhöra en politisk organisation och att de riskerade tortyr och avrättning i Turkiet. Invandrarverket höll muntlig förhandling i december 1994, varvid bröderna Gümüscü uppgav att de varit medlemmar i den politiska organisationen, men att de nu tagit avstånd från densamma. Invandrarverket avtog denna ansökan genom ett beslut den 10 januari 1995.

Utlänningsnämnden överlämnade i februari 1995 en ny ansökan om uppehållstillstånd till regeringen, som avtog den i juni 1995. Familjerna Gümüscü har efter regeringens beslut på nytt ansökt om uppehållstillstånd. De uppgav därvid huvudsakligen följande. Invandrarverkets generaldirektör Björn Weibo beslutade den 7 juli 1995 att in extenso och utan förbehåll lämna ut verkets beslut den 10 januari 1995. Beslutet innehöll uppgifter som omfattas av 7 kap. 14 § sekretesslagen. Det förhållande att vad makarna uppgett och åberopat kommit till offentlighetens kännedom innebär, att de asylskäl som numera åberopats är kända för turkiska myndigheter. Vid ett återvändande kommer A. Gümüscü att gripas och placeras i polisarrest. Med hänsyn till vad som är känt om förhållandena i Turkiet för personer som är aktiva inom den politiska organisationen eller misstänkta för medlemskap eller sympatier med den, måste det anses styrkt att makarna och deras barn nu är berättigade till asyl här i landet.

Sedan Invandrarverket, efter hemställan från Utlänningsnämnden, yttrat sig över grunderna till att lämna ut beslutet den 10 januari 1995, har nämnden den 15 november 1995 beslutat att överlämna den nya ansökan till regeringen.

Anmälan

Lena Isaksson har, som ombud och offentligt biträde för familjerna Gümüscü, hemställt att JO skall utreda om generaldirektören Björn Weibo åsidosatt den tystnadsplikt som enligt 7 kap. 14 § jämfört med 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) åligger honom genom att utan strykningar eller med förbehåll lämna ut Invandrarverkets beslut den 10 januari 1995 till flertalet utomstående personer, bl.a. till olika journalister. Lena Isaksson har också ifrågasatt om Björn Weibo i en intervju i TV 4 den 12 januari 1995 brutit mot sekretesslagens bestämmelser genom att i intervjun röja uppgifter som är till men för familjerna Gümüscü. Till anmälan har hon fogat ett videoband innehållande den ifrågavarande intervjun.

Lena Isaksson har anfört bl.a. följande. Björn Weibo har genom att överlämna Invandrarverkets beslut den 10 januari 1995 in extenso till en journalist på TV brutit sin tystnadsplikt. Meddelarfriheten enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen genombryts när den röjda uppgiften "kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men". Den fara som konstituerar brott i detta sammanhang följer av att det nämnda beslutet på vissa angivna sidor innehåller såväl uppgifter från en av familjemedlemmarna som uttalanden från Invandrarverket – dvs. Björn Weibo – om dessa uppgifter. För envar som är det minsta insatt i förhållandena och situationen i den aktuella delen av världen, är det uppenbart att uppgifterna/uttalandena, sanna eller osanna, skulle försätta uppgiftslämnaren i en

utomordentligt farlig situation, där risken för hans eller hennes liv och hälsa är uppenbar, om uppgifterna kommer till berörd stats eller myndighets kännedom. Det kan med andra ord på mer än goda grunder antas att uppgiftslämnarna i så fall kommer att utsättas för våld eller annat men. Det är alltså mer än antagligt att Björn Weibo genom sin åtgärd att lämna ut det angivna beslutet röjt uppgifter som han på grund av deras karaktär varit skyldig att hemlighålla. Det kan också nämnas att regeringens beslut i motsats till Invandrarverkets innehåller en erinran om att det i skälen för besluten kan finnas uppgifter som kan vara föremål för sekretess.

Utredning

Anmälan har remitterats till Invandrarverket för upplysningar och yttrande. Invandrarverket har genom generaldirektören Björn Weibo anfört följande.

En utomordentligt viktig princip i det svenska samhället är offentlighet och insyn i fråga om myndigheternas agerande och beslutsfattande. Den kan endast begränsas med stöd i lag.

Huvudregeln i de fall en myndighet överväger att sekretessbelägga handlingar och/eller skälen för beslut i visst ärende skall vara att myndigheten i sin prövning av sekretessfrågan har offentlighet som utgångspunkt.

I vissa fall gäller emellertid det omvända dvs att sekretess är utgångspunkten. Det gäller t.ex. uppgifter i ett ärende enligt utlänningslagen om en utlännings personliga förhållanden. Detta framgår av 7 kap. 14 § 2 st sekretesslagen.

Uppgifter om påstådd politisk aktivitet som redovisas i skälen för beslutet och vilka främst torde vara av intresse i detta sammanhang saknar enligt samtliga instanser som prövat ärendet verklighetsbakgrund. Verket kan därför inte finna att offentliggörandet i den delen på något sätt äventyrar familjernas säkerhet vid ett återvändande till hemlandet eller att någon skulle lida men. Vad som i övrigt anges i skälen är inte heller av den karaktären att det påverkar familjernas säkerhetssituation.

Verket vill i sammanhanget betona att personer som söker uppehållstillstånd är skyldiga att lämna erforderliga uppgifter vid utredningen. Självfallet är intentionen att dessa uppgifter skall överensstämma med verkligheten.

Det får således enligt verkets mening anses stå klart att ett utlämnande av de aktuella uppgifterna inte har lett eller kommer att leda till men för de berörda personerna.

Det bör slutligen noteras att flertalet av de uppgifter som sedermera offentliggjordes genom verkets utlämnande redan tidigare hade rönt offentlighetens ljus genom familjernas eget agerande i massmedia.

Lena Isaksson har kommenterat remissvaret och anfört bl.a. följande. Den springande punkten i Björn Weibos yttrande är att "samtliga instanser" har funnit att "påstådd" politisk aktivitet saknat verklighetsbakgrund; det omdömet gäller alltså även den påstådda politiska aktiviteten. Det verkar som om Invandrarverket anser att de turkiska myndigheterna kommer att bortse från sistnämnda uppgift eftersom den anses vara osann av svenska myndigheter. Uppgiften kommer alltså enligt verkets uppfattning inte att påverka familjernas säkerhetssituation vid ett återvändande till Turkiet. Det borde vara känt

att blotta misstanken om anknytning till den politiska organisationen är tillräcklig för att turkiska myndigheter skall ingripa. I den nya ansökan om uppehållstillstånd som lämnades i juni 1994 åberopades nya omständigheter som inte tidigare varit föremål för vare sig Invandrarverkets eller Utlänningsnämndens bedömning. Det var i denna ansökan som uppgifter om samröret med den politiska organisationen för första gången nämndes och man berättade också öppet om var man bott i Turkiet. Dessa uppgifter har inte berörts i samtal med utomstående. Invandrarverket har inte heller efter kontakt kunnat redovisa något stöd för påståendet att uppgifterna om den politiska aktiviteten skulle ha röjts till massmedierna vare sig genom henne eller genom familjerna Gümüşci.

Bedömning

Enligt 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Utöver vad som följer av första stycket gäller enligt andra stycket sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i andra stycket gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen.

Sekretessbestämmelsen i andra stycket gäller i myndighetens verksamhet för kontroll av utlänningar. Med verksamhet för kontroll av utlänningar avses bl.a. förvaltningsärenden i frågor om uppehållstillstånd och avvisning. Bestämmelsen tar sikte på uppgifter om enskildas personliga förhållanden, som uppgifter om hälsotillstånd, religiös eller politisk uppfattning. I förarbetena till sekretesslagen uttalas att vid bedömning av frågan om vilka uppgifter som bör skyddas måste beaktas att uppgifter som i vårt land anses som tämligen harmlösa kan för den som kommer från ett annat land uppfattas som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga följder för utlänningen eller för hans närstående i hemlandet (prop. 1979/80:2, del A s. 209). Bestämmelsen innehåller ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess.

Den ursprungliga lydelsen av 7 kap. 14 § sekretesslagen var utformad så att sekretessen inte gällde myndighetens beslut i ärenden. I syfte att möjliggöra utförligare beslutsmotiveringar ändrades bestämmelsen år 1989 genom att en regel infördes i nämnda paragraf om att sekretessen också skulle gälla för uppgifter som har tagits in i skälen för ett beslut i ett utlänningsärende. I samband med ändringen i sekretesslagen diskuterades om man i lagtexten skulle införa en regel om att beslutsmyndigheten, om den i skälen till sitt beslut tar in uppgifter för vilka sekretess gäller, skulle kunna

förordna i beslutet att sekretessen för dessa uppgifter skulle bestå. Man stannade emellertid för att ej införa en sådan regel. Detta innebär att ett ställningstagande avseende offentliggörande av uppgifter som kan vara föremål för sekretess på sedvanligt sätt skall ske i samband med att en uppgift i en handling som förvaras hos myndigheten begärs utlämnad (prop. 1988/89:86 s. 90).

Av 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen framgår att en fråga om utlämnande av allmän handling till enskild skall prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte är föreskrivet att prövningen skall ankomma på annan myndighet. I 15 kap. 4 § sekretesslagen anges att myndighet på begäran av enskild skall 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.

Brott mot tystnadsplikten straffsanktioneras genom 20 kap. 3 § brottsbalken. Den brottsliga gärningen beskrivs i lagtexten så, att någon röjer uppgift som han är pliktig att hemlighålla, eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet. Vidare anges att tystnadsplikten skall följa av lag eller annan författning eller av förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. För ansvar enligt bestämmelsens första stycke krävs uppsåt. Uppsåtet skall omfatta det förhållandet att den röjda uppgiften inte får lämnas ut i det aktuella fallet. Enligt lagrummets andra stycke är oaktsamhet tillräckligt för ansvar. Ringa fall föranleder dock inte straffansvar.

Med hänsyn till att det i ärendet har gjorts gällande att Björn Weibo brutit mot tystnadsplikt genom att dels bl.a. till olika journalister lämna ut en handling som innehöll uppgifter för vilka sekretess gällde, dels att i ett TV-program lämna uppgifter ur en sådan handling finns det anledning att i korthet beröra reglerna om yttrande- och meddelarfrihet.

Varje medborgare är enligt regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet. Tryckfrihetsförordningen reglerar medborgarnas rätt att fritt uttrycka sina åsikter i tryckt skrift och att lämna uppgifter och meddelanden för publicering i sådan skrift. Motsvarande bestämmelser beträffande radio och TV finns i yttrandefrihetsgrundlagen. Denna s.k. meddelarfrihet gäller också offentligt anställda. Vissa undantag från meddelarfriheten gäller enligt tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och sekretesslagen. Dessa kan i korthet sägas innebära att uppgiftslämnaren har kvar sitt straffrättsliga ansvar i bl.a. vissa kvalificerade fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns särskilda regler om när ingripanden mot missbruk av yttrande- och tryckfriheten får ske. Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott. I de ovan nämnda kvalificerade fallen av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt har även JO befogenhet att som särskild åklagare väcka åtal med anledning av ett sådant brott. Björn Weibo har, med anledning av en begäran om utlämnande av beslutet den 10 januari 1995 rörande familjerna Gümüscü, i sin helhet lämnat ut detta beslut. I skälen till beslutet förekom uppgifter om familjerna Gümüscüs politiska aktivitet, dvs. sådana uppgifter om deras personliga förhållanden som i och för sig skulle

kunna omfattas av sekretessen enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen. Detta innebär emellertid inte att uppgifterna inte under några förhållanden får lämnas ut. I stället ankommer det på den som handlägger frågan om att lämna ut beslutet att avgöra om uppgifterna kan lämnas ut. Det har därvid ingen betydelse i sig att uppgifterna i handlingen av en annan myndighet har bedömts som sekretessbelagda och därför inte lämnats ut av den myndigheten. Varje myndighet som förvarar den aktuella handlingen har att göra en självständig prövning.

Björn Weibo har uppgivit bl.a. att uppgifterna om påstådd politisk aktivitet som förekom i skälen till beslutet den 10 januari 1995 saknade verklighetsbakgrund och att offentliggörandet av dem därför inte kunde äventyra familjernas säkerhet vid ett återvändande till Turkiet. Familjerna Gümüscü kunde därför enligt hans mening inte anses lida men av ett offentliggörande. Huruvida så skulle vara fallet kan naturligtvis diskuteras men konstruktionen av den aktuella sekretessbestämmelsen är sådan att det föreligger en presumtion för sekretess. Att svenska myndigheter har ansett att de ifrågavarande uppgifterna saknar verklighetsbakgrund innebär i sig inte att inte ett annat lands myndigheter kan komma att ställa lägre krav på bevisningen för organisationstillhörighet m.m. än vad de svenska myndigheterna har gjort. Det är också viktigt för en korrekt bedömning i asylärenden att en utlänning kan lämna känsliga uppgifter och därvid känna sig förvissad om att dessa inte kommer till allmänhetens kännedom. Emellertid är ställningstagandet i fråga om vilka uppgifter som kan röjas för en utomstående ytterst beroende av skadeprovningen. Björn Weibo har uppgivit att han gjort en prövning enligt 7 kap. 14 § första och andra styckena sekretesslagen och därvid bedömt att familjerna Gümüscü inte skulle lida skada av att uppgifterna i beslutet offentliggjordes. Med hänsyn till konstruktionen av skaderekvisitet i sekretessbestämmelsen har det funnits anledning att iaktta försiktighet med att lämna ut de ifrågavarande uppgifterna. Olika bedömningar kan emellertid göras i skadefrågan utan att någon av dem kan sägas vara direkt felaktig i rättsligt hänseende. Björn Weibos ställningstagande i sekretessfrågan kan inte anses falla utanför gränserna för detta utrymme för bedömning. Mot bakgrund härav föreligger inte grund för någon åtgärd från min sida mot Björn Weibo med anledning av att han den 10 januari 1995 lämnade ut beslutet i dess helhet. Vid sådant förhållande saknas även anledning att vidta någon åtgärd på grund av de uttalanden som han har gjort i TV 4.

Fråga om försäkringskassas centralkontor och lokalkontor i sekretesslagens mening är att betrakta som självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra

(Dnr 3159-1994)

I en anmälan anförde S.N. bl.a. följande. Försäkringskassan har gjort sig skyldig till sekretessbrott genom att en handläggare på lokalkontoret Älvängen informerade kassans huvudkontor, bidragsenheten, om att provisorisk livränta retroaktivt skulle utbetalas till honom varpå handläggare på

huvudkontoret vände sig till kronofogdemyndigheten för att begära utmätning avseende obetalda underhållsbidrag. Detta resulterade i att kronofogdemyndigheten vände sig till försäkringskassans pensionsenhet för att stoppa utbetalning till S.N. – S.N. framförde klagomål även i andra hänseenden, vilka dock utelämnats här.

Efter remiss yttrade försäkringskassan bl.a. följande.

Det stämmer att lokalkontoret meddelade bidragsfunktionen på centralkontoret att livränteutbetalningen var på gång. Handläggaren på bidragsfunktionen tog kontakt med kronofogdemyndigheten den 26 augusti 1994 för att begära utmätning för obetalda underhållsbidrag. Troligen på grund av att S.N. även hade andra skulder hos kronofogdemyndigheten begärde denna myndighet då uppgift om när och med vilket belopp utbetalningen skulle ske. Uppgifter om beloppet lämnades till kronofogdemyndigheten den 29 augusti 1994, samma dag som utbetalningen skulle verkställas. Innan utbetalningen verkställdes kom beslut från kronofogdemyndigheten om åtgärd enligt 6 kap. 12 § utsökningsbalken. Försäkringskassan förpliktades därmed att göra avräkning på den livränta som skulle utbetalas. Beloppet måste räknas om och utbetalning kunde inte ske samma dag. Rent tekniskt fungerar det så att en utbetalning som rapporteras senast måndag utbetalas fredag samma vecka. Fram t.o.m. måndag kan justeringar, ändringar och stopp av utbetalning göras. Utbetalningen skulle göras den 5 september och S.N. därmed ha pengarna fredagen den 9 september. Den 5 september meddelade kammarrätten dock beslut om inhibition varför utbetalningen inte kunde verkställas. Försäkringskassan har inte på något sätt fördröjt utbetalningen av livränta. Normal uträknings- och väntetid från det att uträkningsfunktionen fått besluten var vid den aktuella tidpunkten tio veckor. Något brott mot sekretesslagen kan inte anses föreligga eftersom kassan enligt 15 § lagen om bidragsförskott (1964:143) inträder i barnets rätt till underhållsbidrag intill det belopp som utgivits i bidragsförskott. Försäkringskassan torde vidare vara att betrakta som en helhet. I vart fall måste den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen anses vara tillämplig.

I sitt den 10 augusti 1995 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande såvitt avser det av S.N. ifrågasatta sekretessbrottet.

Enligt 7 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess hos bl.a. försäkringskassan i ärende enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskild m.m. för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Gäller sekretess enligt sekretesslagen för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften enligt 1 kap. 3 § första stycket samma lag inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. Vad som sägs om myndighet i första stycket – och i 1 kap. 5 §, 13 och 14 kap. samt i särskilda bestämmelser i sekretesslagen om överföring av sekretess mellan myndigheter – gäller enligt stadgandets andra stycke också mellan olika verksam-

hetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Syftet med regleringen i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen, såsom det anges i förarbetena (prop. 1979/80:2, del A, s. 121 samt KU 1979/80:37, s. 13) var att skapa en möjlighet att upprätthålla sekretess mellan enheter med olika verksamhet inom en och samma myndighet. Enbart en uppdelning på olika organisatoriska enheter inom en myndighet torde inte vara ett tillräckligt kriterium för att sekretess skall kunna upprätthållas mellan olika verksamhetsgrenar (se Hans Corell m.fl., Sekretesslagen, Kommentar till 1980 års lag med ändringar, tredje upplagan, s. 67 f.). En viktig bedömningsgrund är därför indelningen i sakområden eller särskilda funktioner hos en myndighet. En sådan indelning kan i regel utläsas av myndighetens instruktion. Länsstyrelserna nämns ofta som exempel på myndigheter som i vart fall tidigare torde ha haft att tillämpa 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen.

Även inom en socialförvaltning kan det förekomma olika verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening, nämligen i de fall då hälso- och sjukvårdsverksamhet bedrivs inom ramen för socialtjänsten (t.ex. alkoholpolikliniker med socialnämnd som huvudman). I JO 1985/86, s. 320 uttalade JO Sverne att de olika verksamhetsgrenarna inom en socialförvaltning inte är att anse som självständiga i den mening som avses i 1 kap. 3 § sekretesslagen om det inte är fråga om t.ex. hälso- och sjukvårdsverksamhet. JO har vidare funnit att det i ett fall inte med säkerhet kunde påstås att en klinik vid ett sjukhus utgjorde en självständig verksamhetsgren i sekretesslagens mening och ansåg därför att utlämnande av en journal mellan olika kliniker vid samma sjukhus i strid mot patientens önskemål inte kunde anses utgöra ett brott mot sekretesslagen (JO 1986/87, s. 198). Inte heller en taxeringsenhetens olika sektioner kan anses inta en sådan självständig ställning i förhållande till varandra att sekretess skall gälla inom myndigheten (JO 1989/90, s. 385).

De allmänna försäkringskassornas organisation regleras bl.a. i 18 kap. lagen om allmän försäkring. En allmän försäkringskassa är ett självständigt offentlighetsorgan, som leds av en styrelse. Arbetet inom en allmän försäkringskassa leds av en direktör i enlighet med styrelsens anvisningar. Direktören och vissa andra tjänstemän tillsätts av Riksförsäkringsverket, medan övriga tjänstemän tillsätts av försäkringskassan. Inom varje allmän försäkringskassa finns en eller flera socialförsäkringsnämnder, som avgör frågor om rätt till förmåner som anges i 18 kap. 21 § lagen om allmän försäkring och vissa andra författningar. Kassorna har givits möjlighet att inom vissa ramar själva utforma kontorsnät och organisation. Inom varje försäkringskassa finns ett centralkontor och ett antal lokalkontor samt i vissa fall filialexpeditioner. Centralkontoren svarar för ledning och uppföljning av lokalkontorens verksamhet samt för en viss ärendehandläggning.

När det gäller en allmän försäkringskassas centralkontor i förhållande till dess egna lokalkontor kan konstateras att uppdelningen primärt är geografisk. Lokalkontoret har kännedom om förhållandena i den ort där det är beläget och utgör allmänhetens kontaktpunkt med försäkringskassan. Det rör sig alltså inte principiellt om någon saklig uppdelning. Tvärtom följer centralkontoren upp lokalkontorens arbete och företar omprövningar av

lokalkontorens beslut. Centralkontoren och lokalkontoren tillämpar i princip också samma lagstiftning, dvs. bl.a. lagen om allmän försäkring.

Det anförda talar emot att en försäkringskassas lokalkontor i sekretesslagens mening skulle betraktas som självständiga i förhållande till samma försäkringskassas centralkontor.

Vidare kan nämnas att förordningen (1980:995) om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till andra myndigheter stadgar att försäkringskassan på begäran skall lämna uppgifter om enskilda till bl.a. annan allmän försäkringskassa. Stadgandet möjliggör således uppgiftslämnande mellan *olika* allmänna försäkringskassor i fall där uppgifter begärs. Jag ser det emellertid som uteslutet att stadgandet är avsett att innefatta något hinder för utbyte av uppgifter om enskilda inom *en och samma* allmänna försäkringskassa.

Jag anser sammantaget att en allmän försäkringskassas centralkontor i vart fall inte i ett fall som det förevarande kan anses inta en sådan självständig ställning i förhållande till ett lokalkontor inom samma allmänna försäkringskassa, att 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen skall tillämpas i fråga om överföring av uppgifter om enskilda mellan lokalkontoret och centralkontoret.

Med hänsyn till det anförda saknas anledning att närmare beröra frågan om den i förevarande fall i och för sig tillämpliga s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen (jfr Norström/Sverne, Sekretess inom allmän försäkring, 1993, s. 72).

När det gäller försäkringskassans – centralkontorets – hänvändelse till kronofogdemyndigheten framgår inte annat än att denna åtgärd var nödvändig för att kassan skulle kunna fullgöra sin verksamhet med avseende på bidragsförskottsärendet. Försäkringskassan inträdde ju i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den underhållsskyldige enligt 15 § lagen (1964:143) om bidragsförskott. Sekretessen bröts därvid i enlighet med 1 kap. 5 § sekretesslagen. Härutöver kan tilläggas att försäkringskassan är skyldig att på begäran lämna uppgifter till bl.a. kronofogdemyndigheten rörande den enskildes personliga förhållanden, se 3 § förordningen om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till andra myndigheter.

Försäkringskassa har inte berett en försäkrad tillfälle att ta del av ett läkarintyg rörande honom

(Dnr 1405-1995)

I en mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa riktad anmälan anförde P. bl.a. följande. Den 22 december 1994 kontaktade han handläggaren Anette Berglund på försäkringskassan för genomgång av sina läkarintyg. Vid sammanträffande och genomgång den 28 december 1994 fick han inte se ett läkarintyg från psykiatriska mottagningen i Norrtälje. Han ifrågasatte nu om kassan förfarit riktigt.

Utredning

1996/97:JO1

Från försäkringskassan inhämtades bl.a. kopia av en den 28 december 1994 gjord journalanteckning med följande lydelse.

Df besöker fk för att ta del av handlingarna i akten. Hänvisas till psykmottagn vad gäller LUT (läkarutlåtande, här anm.) därifrån. Df avser att kontakta advokat om detta, då han anser att fk ej har rätt att göra på detta sätt.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. Därvid hänvisade kassan bl.a. till ett yttrande av sektionschefen Marianne Tirén, i vilket uttalades följande.

P. besökte lokalkontoret 94-12-28, enligt handläggaren är inte journalanteckningarna från detta samtal fullständiga eftersom handläggaren blivit avbruten i journalföringen. Handläggarens uppfattning är att P. var nöjd med att vända sig till psykmottagningen, att ta del av läkarintyget där och samtidigt ha psykiatriskt skolad personal till hands att förklara och stötta, och att P:s ursprungliga begäran att få ta del av utlåtandet på försäkringskassan inte kvarstod när samtalet avslutades.

Vid ett senare tillfälle har P. ringt lokalkontoret och frågat varför utlåtandet inte lämnades ut. Handläggaren erbjöd då P. en kopia av utlåtandet men han var inte intresserad eftersom han då gjort sin JO-anmälan.

Av yttrandet framgår vidare att läkarutlåtandet skickades till P. den 3 maj 1995.

I en redogörelse har handläggaren Anette Berglund bl.a. anfört följande.

— — — Vad gällde läkarutlåtande från psykmottagningen rekommenderade jag P. att kontakta psykmottagningen för att där få ta del av utlåtandet. P. meddelade då att han tänkte vända sig till advokat, eftersom han ansåg att kassan inte kunde vägra honom att ta del av utlåtandet. Han undrade också vilket lagstöd jag hade för min vägran. Jag förklarade att jag inte hade något lagstöd, men att det inte heller var frågan om någon vägran. P. informerades om att denna typ av utlåtanden kan innehålla känsliga uppgifter om den egna personen, och att det kan vara bra att ha psykiatriskt skolad personal till hands när man tar del av uppgifterna, både för att förklara och stötta. P. sade sig ha förståelse för detta, meddelade att han skulle vända sig till psykmottagningen, och skulle återkomma till mig om problem uppstod. Någon uttrycklig begäran att få ta del av läkarintyget gjordes inte, och följaktligen har inte P. meddelats något beslut i ärendet. P. upplystes å andra sidan inte heller om möjligheten att begära sådant beslut hos kontorschefen, eftersom jag fick den bestämda uppfattningen att samförstånd rådde om lämpligheten i att vända sig till psykmottagningen.

Anette Berglund har härutöver tillagt bl.a. att hon är medveten om att sekretessen inte gäller mot den enskilde själv, att hon inte avsett att inskränka P:s rätt till partsinsyn samt att P. vid ett senare tillfälle per telefon fick upplysning om att han var i sin fulla rätt att ta del av utlåtandet, vilket han dock inte var intresserad av till följd av att han då hade gjort JO-anmälan.

Vice verkställande direktören Per-Ove Karlsson och regionchefen Hans Hjerstrand tillade för försäkringskassans del följande.

— — — Av handläggarens redogörelse framgår, enligt vår uppfattning, att hennes avsikt inte var att hemlighålla uppgifter för P. utan att hon av omtanke rekommenderade honom att vända sig till den mottagning som utfärdat utlåtandet. I och för sig kan partsinsynen begränsas just vad avser en persons

hälsotillstånd under mycket speciella förhållanden – – – men ett sådant övervägande tycks inte ha varit aktuellt.

Försäkringskassan beklagar att P. är missnöjd och att detta missförstånd uppstod.

P. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av.

I sitt den 15 september 1995 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Bedömning

Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) har en part rätt att ta del av det som tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna rätt gäller med de begränsningar som avses i 14 kap. 5 sekretesslagen (1980:100).

I sistnämnda lagrum stadgas bl.a. att sekretess enligt sekretesslagen inte hindrar att part i ärende hos myndighet tar del av handling eller annat material i ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda. I paragrafens andra stycke föreskrivs emellertid också bl.a. att sekretess inte hindrar att part tar del av beslut i ärendet.

Hos bl.a. en allmän försäkringskassa gäller sekretess i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring m.m. för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs, se 7 kap. 7 § första stycket sekretesslagen. Enligt andra stycket i nämnda paragraf gäller sekretessen också i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande själv i fråga om uppgift om hans hälsotillstånd, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas ut till honom. Denna undantagsregel utgör ett exempel på de i 14 kap. 5 § sekretesslagen åsyftade situationerna då partsinsynen kan begränsas.

I det nu aktuella fallet kan konstateras att försäkringskassan inte ansett någon sådan undantagssituation som anges i 7 kap. 7 § andra stycket sekretesslagen vara för handen. Från denna utgångspunkt hade P. rätt att med stöd av 16 § förvaltningslagen ta del av ifrågasättande läkarintyg. Något hinder för utlämnande av handlingen i samband med P:s besök den 28 december 1994 förefaller inte heller ha förelegat.

Såvitt framgår av försäkringskassans remissvar har kassans agerande styrts av omtanke om P. Det saknas anledning att ifrågasätta denna uppgift. I ett fall som detta kan det möjligen vara befogat att ge den försäkrade vissa rekommendationer angående sättet för inhämtande av uppgifterna. Detta får dock självfallet inte innebära att den försäkrade uppfattar situationen så att han förvägras rätten att ta del av uppgifterna. Jag vill i detta sammanhang understryka att rätten till partsinsyn är en central förvaltningsrättslig regel.

När det gäller de faktiska omständigheterna utvisar handläggaren Anette Berglunds redogörelse inte annat än att den information som hon lämnade till P. – oavsett syftet med informationen – i vart fall var ägnad att bibringa denne uppfattningen att han inte hade rätt att ta del av läkarintyget vid besökstillfället. Enligt min mening borde P. åtminstone ha upplysts om sin rätt att ta del av intyget. Något beslut att inte låta honom få del av nämnda uppgifter var ju enligt remissvaret inte aktuellt; handläggarens avsikt var enligt yttrandet inte att hemlighålla uppgifter för P. Mot bakgrund därav framstår det dock som oklart vad som avses i redogörelsen när det nämns att P. borde ha upplysts om sin rätt att hos kontorschefen begära beslut i ärendet. Uttalandet antyder att det likväl kan ha varit aktuellt med en prövning av om uppgiften kunde lämnas ut och att denna prövning eventuellt kunde leda till ett avslagsbeslut.

Sammanfattningsvis anser jag att P:s begäran om att ta del av läkarintyget handlagts på ett olämpligt sätt. Att P. flera månader senare upplystes om sin rätt att ta del av intyget saknar härvidlag betydelse. Med hänsyn till att försäkringskassan är införstådd med vad som gäller vid parts begäran om utfående av uppgifter om egna förhållanden samt med beaktande av att P. nu fått del av de begärda uppgifterna stannar jag vid den kritik som uttalats.

Försäkringskassa har utlämnat sekretesskyddade uppgifter till utomstående myndighet

(Dnr 4093-1994)

I en anmälan mot Örebro läns allmänna försäkringskassa klagade J.E. på att försäkringskassan överlämnat en kopia av ett läkarutlåtande till arbetsförmedlingen. Läkarutlåtandet innehöll för honom känsliga medicinska och personliga uppgifter.

Ärendet remitterades till försäkringskassan för yttrande. I remissvaret redogjorde försäkringskassan – direktören Göran Hansson – för bakgrunden till ärendet och den på området tillämpliga lagstiftningen m.m. samt anförde bl.a. följande.

Av prop 1990/91:141 sid 91 framgår följande: "För att försäkrades personliga integritet inte skall kränkas bör försäkringskassan vara uppmärksam på att viss information om den försäkrade kan vara sekretessbelagd. I förekommande fall bör kassan diskutera med den försäkrade om samtycke kan lämnas till att informationen får användas i samarbete med andra. Det är lämpligt att försäkringskassans tjänsteman gör anteckning om att en sådan diskussion ägt rum i den försäkrades akt hos kassan och att den försäkrade lämnat sitt samtycke till att uppgifterna om honom lämnas ut till försäkringskassans samarbetsorgan."

Yttrande

I januari 1993 mottog försäkringskassan ett intyg/läkarutlåtande om hälsotillstånd som rörde J.E. Enligt intyget har behandlande läkaren samtyckt till de rehabiliteringsinsatser som J.E. själv föreslagit. Vid senare kontakter med såväl J.E. som arbetsplatsen har försäkringskassan fått bekräftat att arbetsträ-

ningen utfallit väl. Det har också på ett tidigt stadium förts en diskussion om ev. lönebidragsanställning. Som grund för sitt beslut angående lönebidragsanställning har arbetsförmedlingen den 17 juni 1993 begärt och också erhållit kopia av försäkringskassans läkarintyg rörande J.E.

Sammanfattningsvis framkommer således att J.E:s arbetsrehabilitering har grundats på samverkan mellan honom själv, behandlande läkaren, försäkringskassan, arbetsförmedlingen och praktikarbetsplatsen. De åtgärder som vidtagits har utgått ifrån J.E:s egna önskemål och genomförts i samförstånd med berörda parter.

Den anda av samförstånd som präglade J.E:s rehabiliteringsärende utgör grunden för handläggarens uppfattning att s.k. presumerat samtycke förelegat. Eftersom det medicinska utlåtandet var en förutsättning för att lönebidragsanställning skulle kunna ordnas har handläggaren utgått ifrån att det också varit J.E:s önskan att utlåtandet skulle översändas till arbetsförmedlingen. Innan ärendet skickades gjorde handläggaren bedömningen att intyget kunde lämnas ut utan men för J.E.

Mot bakgrund av vad som sagts i prop 1990/91:141 anser försäkringskassan att J.E:s samtycke borde ha inhämtats innan handlingen översändes till arbetsförmedlingen. Vidare borde handläggarens menprövning av intyget ha noterats i journalen.

Om arbetsförmedlingens handläggare handsrats med intyget på ett olämpligt sätt eller eljest utsatt J.E. för fördomsfull behandling ligger utanför försäkringskassans möjlighet att kunna bedöma.

Till remissvaret fogades en utredning av lokalkontorets Slottsgatan handläggning av ärendet samt ett yttrande från lokalkontorets handläggare.

J.E. kommenterade remissvaret. Han underströk därvid att han inte hade kännedom om läkarintygets innehåll och att det skulle skickas till arbetsförmedlingen.

I sitt den 8 mars 1996 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* såvitt avser frågan om utlämnande av läkarintyget i bedömningsdelen följande.

Bestämmelsen om sekretess inom socialförsäkringsområdet finns i 7 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100). Enligt paragrafen gäller sekretess hos allmän försäkringskassa, Riksförsäkringsverket och domstol i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring eller om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskild, eller om läkarvårdsersättning eller ersättning för sjukgymnastik, för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Samma sekretess gäller hos annan myndighet på vilken det ankommer att handlägga ärende enligt lagstiftning som nu har nämnts.

I 14 kap. 1 § stadgas att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen. Sekretess hindrar inte heller att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

I 2 § förordningen (1980:995) om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till andra myndigheter stadgas att försäkringskassan på begäran skall lämna uppgifter om enskilda till domstol, Riksförsäkringsverket, Statens löne- och pensionsverk, en annan allmän försäkringskassa eller en arbetsmarknadsmyndighet om uppgifterna behövs där i ärenden enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, lagen (1976:380) om

arbetsskadeförsäkring eller annan jämförbar lagstiftning om ekonomisk förmån för enskilda eller enligt lagen (1991:1047) om sjuklön eller lagen (1993:16) om försäkring mot vissa semesterlönekostnader.

Det kan emellertid enligt min mening på goda grunder ifrågasättas om ett ärende om lönebidrag kan anses ingå i den typ av ärenden som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt nämnda förordning. Det har heller inte satts i fråga i ärendet, och därmed lämnar jag frågan om utlämnande av uppgifter av nu aktuellt slag har kunnat ske med stöd av denna förordning.

Vidare kan uppgifter lämnas ut med stöd av den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Enligt denna bestämmelse får uppgifter lämnas ut till 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.

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen utgör inte sekretess hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

JO Sverne har tidigare, i samband med en inspektion av Norrbottens läns allmänna försäkringskassa den 7–11 juni 1982, behandlat frågan om sekretess i försäkringskassornas rehabiliterande verksamhet och därvid redogjort för innehållet i ovannämnda 7 kap. 7 § sekretesslagen (SkrL) och uttalat bl.a. följande.

— — — Med men avses i första hand sådana skador som att bli utsatt för andras missaktning, om ens personliga förhållanden blir kända för andra. Utgångspunkten för om men föreligger skall vara den försäkrades egen upplevelse (se prop. 1979/80:2 s. 83 och 90). Även om en tjänsteman skulle anse det vara till nytta för den försäkrade att uppgifterna om honom lämnas till annan myndighet eller till hans arbetsgivare, så att dessa kan hjälpa honom, är det således inte säkert att detta är förenligt med sekretessreglerna.

Uppgifter i rehabiliteringsärenden är mången gång av sådan art att det kan antas att den försäkrade upplever det som obehagligt att andra får kännedom om dessa uppgifter. Om dessa uppgifter redan är kända av den andra myndigheten eller av arbetsgivaren, lägger sekretesslagen dock inte hinder i vägen för att uppgifterna diskuteras i samband med frågan om rehabilitering. I sådant fall sker ju inte något röjande av uppgifterna. Avser kassan däremot att delge annan myndighet eller privat arbetsgivare uppgifter om en försäkrads hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, vilka den andra myndigheten eller arbetsgivaren inte tidigare känner till måste det prövas, om detta är tillåtet enligt sekretesslagen.

Finner kassan vid denna prövning att det kan antas att den försäkrade lider men — i den mening som avses i sekretesslagen — är uppgifterna således sekretessskyddade enligt 7 kap. 7 § SkrL och uppgiften får då i princip inte röjas. Det återstår emellertid att undersöka om kassan enligt någon annan bestämmelse har möjlighet att göra undantag från sekretessen. Den bestämmelse, som då i första hand blir aktuell, är 14 kap. 4 § SkrL. Enligt denna bestämmelse kan den försäkrade helt eller delvis efterge sekretessen. Om den försäkrade samtycker till att uppgiften lämnas till företrädare för annan myndighet eller för privat arbetsgivare, kan alltså uppgiften lämnas ut. För min del anser jag att detta är den princip som kassan i första hand bör tillämpa. Det är utan tvekan också så att åtgärder som vidtas i samråd med den försäkrade har störst utsikter att leda till önskat resultat.

Skulle det av någon anledning emellertid visa sig vara omöjligt att få sådant samtycke, finns enligt 1 kap. 5 § SekrL vissa möjligheter att trots detta lämna ut uppgifterna. Enligt denna paragraf har nämligen myndighet möjlighet att lämna ut sekretessbelagd uppgift, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Denna bestämmelse har tillkommit för att sekretessen inte skall omöjliggöra för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som ankommer på dem. Av förarbetena (prop. 1979/80:2 s. 465 och 494) framgår att bestämmelsen skall tillämpas restriktivt. Sekretessen får efterges endast då ett utlämnande är en nödvändig förutsättning för att myndigheten skall kunna fullgöra visst åliggande. Utlämnande får däremot inte ske enbart i syfte att höja myndighetens effektivitet eller för att biträda andra myndigheter i deras arbete.

Enligt 2 kap. 11 § lagen om allmän försäkring (numera 22 kap. 5 § samma lag; här anmärkt) åligger det de allmänna försäkringskassorna att tillse att lämpliga åtgärder vidtas i rehabiliterande syfte. Försäkringskassorna har inte några egna resurser i form av sjukvård, arbetsvård och utbildning m.m., som samhället i övrigt ställer till förfogande. I sådana sammanhang är det givetvis ofta av betydelse att kunna lämna uppgifter om den försäkrades hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. 1 kap. 5 § SekrL kan därvid vara tillämplig. Som tidigare nämnts bör man dock i första hand söka få samtycke från den försäkrade till utlämnande av uppgiften.

Även JO Gunnel Norell Söderblom har i ett beslut den 8 augusti 1989 behandlat frågan om försäkringskassans utlämnande av uppgifter om den försäkrades personliga förhållanden till annan myndighet (i detta fall en rehabiliteringsgrupp med företrädare från bl.a. socialförvaltningen, arbetsförmedlingen, omsorgsförvaltningen och försäkringskassan; här anmärkt). JO Norell Söderblom uttalade därvid bl.a. följande av intresse i förevarande fall.

— — — Rehabiliteringsgruppens ledamöter får anses representera var och en sin myndighet och kan inte anses ingå i försäkringskassan. I första hand krävs således medgivande av den försäkrade för att gruppens ledamöter skall få tillgång till hemliga uppgifter om den försäkrade (14 kap. 4 § SekrL). Ett uppgiftslämnande kan emellertid alltså lagligen ske efter en intresseavvägning enligt 14 kap. 3 § liksom enligt 1 kap. 5 § SekrL om det bedöms nödvändigt för att kassan skall kunna fullgöra sin verksamhet.

— — —

Även om lagliga förutsättningar för utlämnande av uppgifter föreligger måste enligt min mening uppgiftslämnandet begränsas till vad som är nödvändigt för en ändamålsenlig behandling i rehabiliteringsgruppen.

Jag ansluter mig till det synsätt som kommit till uttryck i ovan redovisade JO-uttalanden. Läkarutlåtanden innehåller typiskt sett uppgifter om enskildas hälsotillstånd och kan även innehålla uppgifter om andra personliga förhållanden av känslig natur. Ett utlämnande av ett sådant utlåtande kan därför onekligen medföra att den berörde lider men. Uppgifterna omfattas då av sekretess. För det fall att försäkringskassan ändå finner att utlämnandet av det aktuella läkarutlåtandet till arbetsförmedlingen varit nödvändigt för att kassan skulle kunna fullgöra sin rehabiliteringsskyldighet, åvilar det kassan att först försöka inhämta den försäkrades medgivande till utlämnandet. Endast om kassan inte erhåller den försäkrades medgivande till utlämnandet av uppgifterna, bör kassan överväga ett utlämnande med stöd av 14 kap. 3 § eller 1 kap. 5 § sekretesslagen. Det kan dock enligt min mening starkt ifråga-

sättas om utlämnandet av uppgifter av i ärendet aktuellt slag skulle kunna ske med stöd av dessa stadganden. Vid denna bedömning har jag särskilt beaktat vad som framhållits ovan om att uppgiftslämnandet bör begränsas till vad som är nödvändigt för en ändamålsenlig rehabilitering av den försäkrade. Jag vill också understryka vikten av att kassan i den försäkrades akt låter anteckna att man inhämtat dennes medgivande till att utlämna uppgifter om honom till försäkringskassans samarbetsorgan.

Sammanfattningsvis anser jag således att försäkringskassan brustit i sin tillämpning av sekretesslagen i förevarande fall. Av kassans yttrande hit framgår emellertid att kassan är medveten om bristerna i handläggningen och att den anser att den försäkrades samtycke borde ha inhämtats innan det aktuella läkarutlåtandet utlämnades till arbetsförmedlingen. Med hänsyn härtill finner jag inte anledning att vidta ytterligare åtgärder i saken.

Frågor om förhållandet mellan verksamheten inom Riksarkivets enhet för svensk arkivinformation, SVAR, och dels tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlings offentlighet, dels bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191)

(Dnr 4626-1995)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Ted Rosvall klagomål mot den verksamhet Riksarkivet bedriver genom sin enhet för svensk arkivinformation, SVAR. Han redogjorde bl.a. för hur mikrofilmer av svenska kyrkoböcker m.m. ursprungligen gjorts av mormonrörelsen för dennas släktforskningsarkiv i USA och sedan i kopia skänkts till Riksarkivet. Vad gäller kyrkoböckerna uppgav han att filmerna med dem numera har överförts till mikrokort (fiche). Därefter ifrågasatte han Riksarkivets rätt att ge SVAR monopol på kopiering, uthyrning och försäljning av det svenska arkivmaterialet. Vidare vände han sig mot "SVARs prispolitik" beträffande uthyrning och försäljning av mikrokort och anförde att denna är i det närmaste av ockerkaraktär. Härutöver gjorde han gällande att läsbarheten av mikrokorten ofta är starkt nedsatt men att kunden/forskaren inte får några pengar tillbaka även om det uthyrda eller försålda materialet inte går att använda. – "Någon 'klagorätt' finns ej." – Han menade att någon form av kvalitetsgaranti måste införas för SVAR:s produkter. Slutligen hemställde han att JO skulle pröva "det uppdrag Riksarkivet har av staten", mot bakgrund av de tankar som finns i kultur- och biblioteksutredningar och det sätt myndigheten i dag hanterar landets amatörforskare.

Utredning

Anmälan remitterades till Riksarkivet för yttrande avseende de rättsliga grunderna för avgiftsuttag inom SVAR:s verksamhetsområde. Yttrandet skulle ges mot bakgrund av de bestämmelser om utfående av allmänna hand-

lingar som finns i tryckfrihetsförordningen och avgiftsförordningen (1992:191). Riksarkivet (ställföreträdande riksarkivarien Claes Gränström) svarade följande.

SVAR, Svensk Arkivinformation, har växt fram under en följd av år som en praktisk verksamhet och har bedrivits under skiftande huvudmannaskap. Riksarkivet finner det därför motiverat att inledningsvis lämna en allmän redogörelse för SVAR:s bakgrund och nuvarande verksamhet.

Allmänt om SVAR, verksamhet och bakgrund

SVAR:s verksamhet bedrivs till övervägande del inom Riksarkivets verksamhetsgren "Tillgängliggöra" och kan övergripande definieras som

- tillgängliggöra arkivmaterial för forskning och undervisning,
- underlätta för arkivinstitutionernas och bibliotekens service samt
- medverka till att säkerställa förstörelsehotat arkivmaterial av vitalt intresse.

Vid årsskiftet 1977/78 etablerades den s.k. registreringsdatabasen i Ramsle som ett samarbetsprojekt mellan länsarbetsnämnden i Härnösand, Sollefteå kommun och landsarkivet i Härnösand. Bakgrunden till projektet var den omfattande arbetslösheten i länet och svårigheterna för landsarkivet att få registreringsarbete utfört. Registreringsdatabasens uppgift skulle vara att skapa sysselsättning, underlätta vetenskaplig forskning och på olika sätt göra källmaterial tillgängligt för en bredare allmänhet utan särskilda insikter i handskriftsläsning.

Omkring 1980 påbörjades inom landsarkiven ett projekt som gick ut på att bevara kyrkböckerna från förslitning. Man valde en lösning att konvertera mikrofilm till mikrokort som skulle monteras i s.k. jackets som enkelt kunde kopieras till brukskopior. Förfaringssättet innebar i realiteten att de till Riksarkivet överlämnade s.k. mormonfilmerna kom att konverteras till mikrokort. För ändamålet startades 1982 SVAR som ett helt nytt projekt med Umeå universitet som huvudman. Konverteringsarbetet har avslutats under 1991 och SVAR kan därmed tillhandahålla alla äldre svenska kyrkböcker på mikrokort.

Den 1 juli 1984 sammanlades registreringsbasen med SVAR under Riksarkivets huvudmannaskap. Därmed kom två verksamheter att förenas, registreringsbasen med sitt syfte att underlätta användandet av arkivinformation och SVAR med syftet att främst förse Umeå universitet med arkivinformation lagd på mikrokort.

Den primära målgruppen var således universitet och högskolor utan nära geografisk tillgång till statlig arkivinstitution; valda tekniker och metoder för fångst och distribution av arkivinformation gav därjämte möjlighet för andra, t.ex. släkt- och hembygdsforskare, att enkelt och lätt tillgängligt få del av arkivinformation utöver vad som erbjuds i arkivinstitutionernas forskarsalar. Som en följd härav kom en verksamhet att skapas med en höjd tillgänglighets- och servicenivå som annars inte hade kommit till stånd.

Vid mitten av 1980-talet övertog SVAR genom sitt uthyrnings- och försäljningssystem länsbibliotekens interurbana distribution av mikrofilmat kyrkoboksmaterial. Det tidigare till denna verksamhet utgående statsbidraget kom dock inte SVAR till del.

Utgångspunkten för SVAR:s verksamhet har alltsedan början av 1980-talet varit att verksamheten i görligaste omfattning skall bedrivas kommersiellt (jfr regleringsbrev 1993/94).

SVAR tillhandahåller mikrokort genom dels försäljning till enskilda och genom försäljning/uthyrning till huvudsakligen folkbiblioteken, dels upplåtande av forskarplats i s.k. forskarcentra. Sådan forskarplats ställs till förfogande mot avgift och innefattar bl.a. tillgång till läsutrustning, riktäckande bestånd av mikrofilmat arkivmaterial, i huvudsak kyrkoboksmaterial, viss rådgivning och handledning samt referensbibliotek m.m. Den allmänna servicenivån har därigenom höjts till en nivå som annars inte hade kunnat nås. Om avgift inte tagits ut hade servicenivån inte kunnat höjas.

Avgiftsuttag inom SVAR:s verksamhetsområde

Enligt 2 kap 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. Den som vill ta del av allmän handling kan göra det på stället utan avgift (12 §) eller få avskrift eller kopia mot stadgad avgift (13 §).

Enligt 15 § avgiftsförordningen (1992:191) skall en myndighet ta ut avgift enligt förordningen för att den efter särskild begäran lämnar ut kopia eller avskrift av allmän handling. Avgiftsförordningen tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (2 §).

Förordningen (1995:679) med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven innehåller regler om avgiftsbeläggning. Enligt 34 § 3 får Riksarkivet i lämplig omfattning ta betalt för material och tjänster som erbjuds enskilda enligt 4 § andra stycket 2. Här avses bl.a. efterforskning av uppgifter i arkivmaterial samt erbjudande av kopior och avskrifter av handlingar.

Riksarkivet vill i sammanhanget beträffande regeringens beslut den 21 september 1995 (dnr Ku94/1267/Ka), som kommit att redovisas i prop. 1995/96:127, framhålla att beslutet, enligt underhandskontakter med kulturdepartementet, endast avser den s.k. framtagningsavgiften och inte kopiepriset i sig; avgiftsförordningen skulle inte tillämpas och undantaget för Riksarkivet att fastställa avgifter skulle även fortsättningsvis gälla.

Riksarkivet skall beträffande handlingar som mottagits för förvaring där hålla dem tillgängliga och främja utnyttjandet av arkivmaterial genom att tillhandahålla och levandegöra arkivinFORMATION (4 § andra stycket 1 och 2).

Genom instruktionen har Riksarkivet således ett bemyndigande att ta betalt för visst material och vissa tjänster.

Mot bakgrund av bemyndigandet i instruktionen har Riksarkivet, efter samråd med Riksrevisionsverket, fastställt de avgifter som framgår av Rosvalls anmälan.

Avgiftssystemet i SVAR:s verksamhet har utvecklats utan att ursprungligen ha varit föremål för en djupare analys. Det bör dock framhållas att regering och departement har varit underkunniga om hur verksamheten har bedrivits utan någon reaktion i avgiftsfrågan.

Genom den konvertering från mikrofilm till mikrokort som redovisats ovan har framställts en ny produkt med information sammanställd på ett mer användarvänligt sätt; ett mervärde har därmed tillförts i förhållande till originalhandlingen. Nu aktuella mikrokort har framställts som kopior av denna nya sammanställning, inte som en direkt kopia av vare sig det ursprungliga materialet, kyrkböckerna, eller den ursprungliga mikrofilmen. Inom Riksarkivet har det ansetts att denna nya produkt inte utgör allmän handling. SVAR:s verksamhet med att tillhandahålla mikrokort har därför avgiftsbelagts med stöd av Riksarkivets bemyndigande att ta betalt för tillhandahållande av arkivinFORMATION.

Skulle ifrågavarande mikrokort ändå anses utgöra allmänna handlingar bedömer Riksarkivet rätten för SVAR att ta ut avgift enligt följande.

Riksarkivet får direkt enligt sin instruktion ta betalt för kopior som erbjuds i verksamheten. Detta innebär enligt Riksarkivets uppfattning att såväl försäljning som uthyrning av mikrokort från SVAR utgör en sådan uppgift enligt 4 § andra stycket 2 i instruktionen där avgift får tas ut för kopior och tjänster enligt 34 § 2 liksom sker i Riksarkivet i övrigt och i landsarkiven.

Riksarkivet anser det emellertid inte vara möjligt att inom ramen för nuvarande lagstiftning ta betalt för forskarplatser om mikrokorten skulle anses utgöra allmänna handlingar.

SVAR har i första hand tillkommit i syfte att skapa meningsfull sysselsättning i glesbygden och har därutöver – med bl.a. forskarcentra – kommit att utgöra ett viktigt inslag av s.k. kulturturism.

Riksarkivet har bl.a. mot bakgrund av avgiftsfrågan haft anledning att närmare reflektera över de olika förutsättningar – även med avseende på tryckfrihetsförordningens regler om tillhandahållande av allmänna handlingar – som gäller för den myndighet i vilken handlingen primärt uppkommer och den verksamhet som bedrivs av en arkivmyndighet som har att hantera mottagna arkiv i en helt annan omfattning och under helt andra villkor än ursprungsmyndigheten.

Riksarkivet har för avsikt att aktualisera denna fråga hos regeringen i syfte att åstadkomma klarare riktlinjer för arkivmyndigheterna.

Ted Rosvall kommenterade remissvaret.

I beslut den 3 maj 1996 anförde *stf JO Norell Söderblom* följande.

Bedömning

Jag begränsar min granskning av ärendet till att avse förhållandet mellan verksamheten inom SVAR och dels tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om handlingsoffentlighet, dels bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191). Det är också – som nämnts – i den delen anmälan har remitterats.

Allmänna handlingar

TF tillerkänner envar rätt att "genast eller så snart det är möjligt" på stället – dvs. i myndighetens lokaler – ta del av *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 alltid kostnadsfritt (jfr JO 1989/90 s. 392), medan det i det senare är beroende av att avgift – om sådan "fastställts" – erläggs (2 kap. 12–13 §§ TF).

I 2 kap. 3 § TF stadgas att "med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel". Pappersdokument, fotografier, filmer, ljudband och ADB-upptagningar är således exempel på handlingar i TF:s mening. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt

6 eller 7 § samma kapitel är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Enligt 2 kap. 7 § TF första stycket anses en handling upprättad hos en myndighet, när den har expedierats, dvs. sänts iväg till någon utanför myndigheten. Handling som ej har expedierats och som ej hänför sig till visst ärende, anses upprättad när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Från dessa huvudregler anges i paragrafens andra stycke vissa undantag, som dock inte är av intresse här.

Av intresse i sammanhanget är emellertid bestämmelserna i 2 kap. 11 § första stycket 3. och 4. TF. I den nämnda 3. stadgas att som allmän handling anses ej tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits. Enligt 4. anses ej som allmän handling upptagning av innehållet i handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos myndighet där den ursprungliga handlingen ej skulle vara att anse som allmän handling. Under förarbetena till 4. uttalade föredragande departementschefen följande: "Det är självklart att upptagningar av innehållet i icke allmänt material som görs hos en arkivinstitution som led i dennas arkivvårdande verksamhet, t.ex. överföring av film på videoband eller avkopiering av magnetband för att bevara den ursprungliga upptagningens tekniska kvalitet, inte heller skall vara allmänna handlingar. Detta följer av bestämmelsen i punkt 4."

Avgiftsuttag

Rätten för en statlig myndighet under regeringen att ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller regleras i bl.a. avgiftsförordningen (1992:191). En sådan rätt föreligger bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (3 §). Förordningen skall emellertid i sig tillämpas bara om något annat inte följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (2 §).

Enligt 4 § andra stycket 2. förordningen (1995:679) med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven skall Riksarkivet beträffande handlingar som mottagits för förvaring där främja utnyttjandet av arkivmaterial genom att tillhandahålla och levandegöra arkivinformer. Enligt 34 § i förordningen får Riksarkivet i lämplig omfattning ta betalt för bl.a. material och tjänster som erbjuds enskilda enligt 4 § andra stycket 2. Här avses bl.a. efterforskning av uppgifter i arkivmaterial samt erbjudande av kopior och avskrifter av handlingar. I 36 § stadgas att sådana avgifter som avses i bl.a. 34 § skall tas ut enligt de grunder som Riksarkivet fastställer efter samråd med Riksrevisionsverket.

Regeringen har i det av Riksarkivet anförda beslutet den 21 september 1995 (dnr Ku94/1267/Ka) behandlat ett överklagande av ett landsarkivs beslut att med stöd av förordningen med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven ta ut avgift för kopior av allmänna handlingar. I beslutet har regeringen uttalat bl.a. att det bemyndigande att ta betalt för visst material

och vissa tjänster som getts i instruktionen inte omfattar rätten att bestämma avgifter för tillhandahållande av kopior av handlingar som utlämnas enligt TF. I det avseendet gäller, enligt vad regeringen anförde i beslutet, avgiftsförordningen.

Frågan om huruvida Riksarkivet (och därmed dess enhet SVAR) har rätt att ta ut avgift för en tillhandahållen handling måste enligt det nyss anförda bedömas med utgångspunkt i om handlingen lämnas ut enligt TF eller ej.

Om handlingen enligt regleringen i TF lämnas ut till någon som önskar ta del av den på stället måste utlämnandet ske avgiftsfritt. I detta ligger att någon avgift inte alls får tas ut, inte ens i form av något slags upplåtelseavgift för den lokal eller utrustning som myndigheten tillhandahåller den som vill ta del av en handling vars innehåll inte omedelbart kan uppfattas av det mänskliga sinnet. Om handlingen vidare lämnas ut i form av kopia eller avskrift till den som beställt en sådan måste avgiften – enligt det uttryckliga innehållet i det citerade regeringsbeslutet – bestämmas enligt avgiftsförordningen.

Om å andra sidan handlingsutlämnandet – på stället eller "på distans" – sker på annan grund än enligt TF har Riksarkivet att bestämma avgiften enligt den taxa som myndigheten i samråd med Riksrevisionsverket bestämt.

En faktor som är av avgörande betydelse vid bedömningen av om en viss handling utlämnas med stöd av TF eller på annan grund är den, om handlingen utgör en allmän handling eller ej. I denna fråga har Riksarkivet, som saken får förstås, den uppfattningen att berörda mikrokort inte utgör allmänna handlingar.

Riksarkivets ståndpunkt finner enligt min mening stöd i det ovan citerade innehållet i 2 kap. 11 § TF och angivet förarbetsuttalande. En slutlig ståndpunkt i saken är emellertid inte möjlig att komma fram till utan en betydligt utförligare genomgång av mikrokortens tillkomsthistoria än vad ärendet här erbjuder. Det är inte min uppgift att inom ramen för ett klagomålsärende hos JO göra en sådan analys, och jag avstår därför från att fullständiga utredningen i detta avseende. Jag vill emellertid i fråga om enskildas framställningar om att få ta del av handlingar hos SVAR säga följande med avseende på handläggningen av sådana framställningar.

JO har i tidigare sammanhang (JO 1991/92 s. 418) uttalat att det konstitutionella systemet kräver att man klart skiljer mellan å ena sidan det fall att sökanden med åberopande av offentlighetsprincipen önskar erhålla kopia av allmän handling och å andra sidan situationer, där någon önskar få ett särskilt uppdrag utfört. Enligt min mening måste samma synsätt läggas på åtskillnaden mellan å ena sidan en begäran om handling med stöd av offentlighetsprincipen och å andra sidan en begäran om en handling inom ramen för Riksarkivets på sin instruktion grundade service med tillhandahållande av arkivmaterial.

När det sålunda gäller den *formella hanteringen* av framställningen är det ytterst inte myndighetens bedömning av den begärda handlingens karaktär (allmän eller inte) som är avgörande, utan det styrande är sökandens avsikt

med sin begäran. Om nämligen sökanden grundar sin framställning på tryckfrihetsförordningens regelverk måste ansökan handläggas och besvaras i enlighet med denna. Skulle myndigheten därvid komma fram till att den begärda handlingen inte är allmän måste den vara beredd att ge sökanden ett formellt, överklagbart beslut (jfr 2 kap. 15 § TF). Att myndigheten skall underrätta sökanden om hans rätt till ett sådant beslut följer av 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100).

Det nu sagda gäller alltså även om myndigheten i och för sig skulle vara beredd att lämna ut handlingen inom ramen för en serviceverksamhet, men då på villkor som är för sökanden oförmånligare än de villkor som ett utlämnande enligt TF i förening med avgiftsförordningen skulle ha medfört. Klagomålen i ärendet ger inte vid handen att det skulle ha brustit i detta avseende inom SVAR, men eftersom Ted Rosvall i sin anmälan tagit upp bl.a. kostnadsfrågan har jag funnit det angeläget att göra detta påpekande.

Med dessa besked avslutar jag ärendet här.

Länsstyrelses uttag av avgift för kopia av en handling tillhörande bilregistret med tillämpning av annan författning (en kungörelse om kommissionärer) än avgiftsförordningen (1992:191) befunnet olagligt

(Dnr 931-1994)

Anmälan

Jacob Lundberg anförde sammanfattningsvis följande.

Vid ett tillfälle i mars 1994 vände han sig per telefon till Länsstyrelsen i Örebro län för att begära kopia av en allmän handling, "utdrag ur bilregistrets arkiv rörande fordonet reg nr FCJ 362". Länsstyrelsen upplyste honom då om att det skulle kosta honom 200 kr att få handlingen, även om det rörde sig om en enstaka kopia. Länsstyrelsen åberopade att handlingarna av detta slag fanns i en avlägsen lokal och att sådana beställningar tog en anställd ca en timme i anspråk. Arbetet skulle därmed enligt länsstyrelsen falla utanför myndighetens serviceskyldighet.

Enligt Jacob Lundberg hade länsstyrelsen vid bestämmandet av den ifrågavarande taxan tagit hänsyn till kostnaden för framtagande och återställande av efterfrågade handlingar, något som inte fick ske. Han ansåg att taxan strider mot lag, och han åberopade 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen.

Utredning

Efter remiss yttrade länsstyrelsen följande.

Angående avgift vid framtagandet av gamla besiktningsinstrument för motorfordon

1996/97:JO1

Jacob Lundberg kontaktade länsstyrelsens bilregister med, som det uppfattades, en begäran att få en kopia av ett gammalt besiktningsinstrument. Han fick då beskedet att arbetet med framtagandet av dessa lämnats till kommissionären. Vidare att länsstyrelsen fastställt en avgift om 200 kr för detta.

Lundberg har nu tillskrivit JO med en begäran om prövning av denna fråga.

Med anledning härav får länsstyrelsen framhålla följande. Enligt 1 § kungörelsen (1946:679) angående kommissionärer hos myndigheter tillhörande statsförvaltningen får bl a hos länsstyrelserna finnas en eller flera kommissionärer med uppgift att biträda allmänheten i de avseenden som anges i kungörelsen och som inte omfattas av myndighetens serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (1986:223). Myndigheten skall fastställa särskild taxa för utförande av olika uppdrag.

Genom beslut 1989-12-01 fastställde länsstyrelsen taxa för utförande av uppdrag som kommissionär (bifogas detta yttrande). Enligt taxan kostar efterforskning och kopiering av äldre bilinstrument 200 kr/st. Taxan har gällt sedan den 1 januari 1990.

Anledningen till att länsstyrelsen avgiftsbelagt kopior av äldre bilinstrument på detta sätt är att instrumenten ligger svåråtkomliga i ett särskilt arkiv som finns i ett annat hus än länsstyrelsens tjänstelokaler. Att ta fram och kopiera ett besiktningsinstrument är därför tidsödande och besvärligt och har bedömts ta i genomsnitt 1 timme för den tjänsteman som gör det. Länsstyrelsen har ansett att detta arbete inte kan omfattas av länsstyrelsens serviceskyldighet. Arbetet skall därför utföras genom kommissionärens försorg mot särskild avgift. Kommissionären utför arbetet på icke tjänstetid.

När länsstyrelsen hänvisar en sökande till kommissionären för att få fram vissa uppgifter och handlingar innebär det inte att länsstyrelsen sekretessbelagt materialet och det strider, enligt länsstyrelsens uppfattning, på intet sätt mot tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Ingen myndighet kan ha en obegränsad serviceskyldighet, speciellt inte i dessa tider med omfattande krav på besparingar.

Den nämnda taxan innehöll bl.a. följande.

Efterforskning och kopiering av äldre bilinstrument	200:00 kr/st
Arvode för utförande av övriga efterforskningsuppgifter	200:00 kr/tim

Jacob Lundberg bereddes tillfälle att yttra sig över vad länsstyrelsen anfört men lät sig då inte avhöra.

Inför ärendets avgörande tog JO del av bl.a. ett den 21 september 1995 meddelat regeringsbeslut – och däri omnämnda yttranden – avseende en av Länsstyrelsen i Örebro län i annat fall företagen prövning i fråga om avgift för kopia av besiktningsinstrument för bil. Regeringen anförde i beslutet (dnr Ju94/1565) avslutningsvis bl.a. följande.

Av den avgift om 230 kr som kommissionären har tagit ut av [klaganden] avser 200 kr arvode för "efterforskning och kopiering av äldre bilinstru-

ment". Avgiften har enligt länsstyrelsen fastställts med stöd av kungörelsen [(1946:679) angående kommissionärer hos myndigheter tillhörande statsförvaltningen]. I ärendet är emellertid fråga om rätten enligt tryckfrihetsförordningen att få kopia av en allmän handling. I ett sådant fall är kungörelsen inte tillämplig. I stället är bestämmelserna i avgiftsförordningen om avgift för utlämnande av kopia eller avskrift av allmänna handlingar tillämpliga.

Rättslig reglering i urval

Enligt 2 kap. 12 § **tryckfrihetsförordningen** skall allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Den som önskar ta del av allmän handling har enligt 13 § även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Den enskilde är således berättigad att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av en allmän handling som han har rätt att ta del av.

Avgiftsförordningen (1992:191) gäller för statliga myndigheter under regeringen; den skall tillämpas bara om något annat inte följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (1–2 §§). Avgiftsförordningen innehåller i övrigt bl.a. följande.

En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (3 §).

En myndighet skall ta ut avgift enligt bestämmelser i 16–22 §§ för att den efter särskild begäran lämnar ut bl.a. kopia eller avskrift av allmän handling (15 §). Om en beställning omfattar tio sidor eller mer, skall avgift tas ut för kopior av allmänna handlingar; avgiften för en beställning av tio sidor är (numera) 50 kr och för varje sida därutöver 2 kr. Myndigheten får emellertid besluta om undantag härifrån om det finns särskilda skäl. (16 §)

Av kungörelsen (1946:679) angående kommissionärer hos myndigheter tillhörande statsförvaltningen (**kommissionärskungörelsen**) framgår bl.a. följande.

Hos Patent- och registreringsverket, länsstyrelserna och skattemyndigheterna får finnas en eller flera kommissionärer med uppgift att biträda allmänheten i de avseenden som anges i kungörelsen och som inte omfattas av myndighetens serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (1986:223); kommissionär förordnas av vederbörande myndighet, som utser tjänsteman hos myndigheten eller annan lämplig person (1–2 §§ kungörelsen).

Kommissionärer är enligt 3 § första stycket skyldiga att åtaga sig uppdrag bl.a.

1. att uppsätta ansökningar, anmälningar och andra handlingar, som skall inges till myndigheten;

6. att på grundval av hos myndigheten förvarade, för allmänheten tillgängliga handlingar upprätta sammanställningar, verkställa utredningar och dylikt; samt

7. att, i den mån ej biträde lämnas i tjänsteväg, eljest med råd och upplysningar eller på annat sätt bistå i frågor, som berör myndighetens verksamhetsområde.

Avser uppdrag uteslutande sådant biträde, som utan förmedling av kommissionär lämnas av den myndighet, där kommissionären är anställd, skall handlingarna i ärendet ofördröjligen överlämnas till myndigheten (4 §).

Har någon direkt hos myndigheten gjort framställning, som befinns inte böra föranleda åtgärd annat än genom förmedling av kommissionären, eller uppkommer annars vid handläggning av ärende hos myndigheten behov av kommissionärens medverkan, får ärendet överlämnas till denne (5 §).

För utförande av uppdrag, som avses i 3 § första stycket under 2, 3, 4 eller 5, skall arvode utgå med en krona 50 öre; dock utgår ej arvode för ingivande av handlingar till myndigheten. Det åligger myndigheten att i erforderlig omfattning fastställa särskild taxa för utförande av uppdrag, som avses i 3 § första stycket under 1, 6 och 7, samt att i övrigt meddela de föreskrifter, som är nödvändiga för arvodenas bestämmande. (7 §)

Bedömning

JO Wahlström anförde i ett beslut den 1 november 1995 följande.

Inledningsvis vill jag framhålla följande. För statliga myndigheter finns inte någon allmän rätt att ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller; enligt 3 § avgiftsförordningen får sådana avgifter tas ut bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Ett exempel på vad som kan avgiftsbeläggas i sådan ordning utgör "upplysningar per telefon, om den service myndigheten därmed tillhandahåller går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt sekretesslagen (1980:100) och förvaltningslagen (1986:223)" (4 § första stycket 10 avgiftsförordningen).

Jacob Lundbergs framställning till länsstyrelsen avsåg att få kopia av en allmän handling. Enligt 15 § avgiftsförordningen jämförd med 2 § samma förordning gällde därmed beträffande uttag av avgift den i bl.a. 15 och 16 §§ förordningen angivna regleringen, förutsatt att något annat inte följde av lag, förordning eller särskilt regeringsbeslut. Det har inte genom länsstyrelsens yttrande eller på annat sätt framkommit att någon sådan avvikande reglering skulle finnas på det nu aktuella förvaltningsområdet. Härvidlag kan närmare anföras följande.

Av utredningen framgår att länsstyrelsen grundat sitt besked om avgift för den aktuella kopian på en taxa som fastställts med stöd av kommissionärskungörelsen. Av 7 § i kungörelsen framgår att en taxa inte kan avse andra uppdrag som en kommissionär utför än vissa av dem som anges i 3 §. Ingen av de sålunda avsedda uppdragen – punkterna 1, 6 eller 7 i första stycket av denna paragraf – innefattar framställning av kopior av handlingar. Punkten 6 avser sammanställningar, utredningar och dylikt, på grundval av handlingar, dvs. sådana arbetsuppgifter som uppenbarligen inte innebär endast framställning av kopior av allmänna handlingar. Däremot kan punkten 6 anses innefatta "efterforskning", en arbetsuppgift som i länsstyrelsens taxa sammanförts med kopiering av ett visst slags handlingar. Efterforskning

utgör ett begrepp som inte är synonymt med eller behöver innebära t.ex. "framtagande" av handlingar. – I ärendet har inte påståtts att Jacob Lundbergs beställning ens till någon del gällde sammanställning, utredning eller dylikt, varför länsstyrelsen saknade möjlighet att med stöd i kommissionärskungörelsen avgiftsbelägga utlämnandet av den av honom begärda kopian.

Länsstyrelsen hade i stället att bestämma avgiften för den av Jacob Lundberg begärda kopian i enlighet med vad som föreskrivits i 16 § avgiftsförordningen. Som framgått tillåts emellertid en myndighet enligt denna bestämmelse att besluta om undantag från där fastställda belopp, om det finns särskilda skäl. Bortsett från att länsstyrelsens taxa i nu aktuell del saknade stöd i kommissionärskungörelsen uppkommer därför frågan om länsstyrelsen med hänvisning till att särskilda skäl förelåg hade kunnat ta ut en högre avgift än den som fastställts i avgiftsförordningen.

Vad som kan anses utgöra sådana särskilda skäl har behandlats i regeringens förordningsmotiv (1992:3) till avgiftsförordningen. Chefen för Finansdepartementet anförde därvid bl.a. följande.

Myndigheten får göra avsteg även från de fastställda avgiftsbeloppen i andra stycket om det finns särskilda skäl. Som exempel på en situation när det kan finnas anledning att ta ut en lägre avgift än den föreskrivna kan nämnas beställningar av mer omfattande datautskrifter, där en strikt tillämpning av andra stycket skulle kunna leda till ett kraftigt överuttag av avgift. I ett sådant fall får myndigheten själv fastställa avgiften. Detsamma gäller om kostnaden för framställningen av de begärda kopiorna eller utskrifterna skulle avsevärt överstiga den föreskrivna avgiften och det därför finns särskilda skäl att ta ut en högre avgift. I båda fallen har myndigheten att beakta den grundläggande principen att full kostnadstäckning bör uppnås. Emellertid måste även beaktas att, enligt praxis, kostnaderna för framtagande och återställande av handlingar inte får ingå i den avgift som därvid fastställs.

Regeringsrätten har yttrat följande i en dom (RÅ85 2:9), vari domstolen hade att ta ställning till lagligheten av en av kommunfullmäktige i en kommun fastställd avskrifts- och kopieringstaxa för allmänna handlingar, varvid fullmäktige som underlag för taxan beaktat bl.a. framtagning av handlingen inkluderande normal eftersökning i arkiv samt återställande av handling.

Med hänsyn till att allmän handling, som får lämnas ut, enligt 2 kap 12 § tryckfrihetsförordningen skall tillhandahållas utan avgift måste medgivandet i 13 § samma kapitel att ta ut fastställd avgift för avskrift eller kopia av handling så förstås att vid fastställandet av avgiften hänsyn inte får tagas till kostnaden för handlingens framtagande och återställande. Den taxa som kommunen genom klandrade beslutet antagit strider därför mot lag.

Länsstyrelsen har i yttrandet förklarat att anledningen till att styrelsen avgiftsbelagt kopior av äldre bilinstrument på sätt som skett var att det var tidsödande och besvärligt att ta fram och kopiera ett sådant besiktningsinstrument. Som framgått av vad jag nyss anförat får sådana förhållanden emellertid inte läggas till grund för myndighets bestämmande av vilken avgift som skall tas ut när kopia av allmän handling tillställs någon som begärt sådan med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen. Den avgift som länsstyrelsen avsåg att ta ut av Jacob Lundberg var således inte lagligen grundad. Jag förutsätter att styrelsen – om inte så redan skett

med anledning av det ovan nämnda regeringsbeslutet – beslutar om ändring i sin kommissionärstaxa samt framdeles anpassar sina avgifter för kopior av allmänna handlingar till vad som gäller enligt avgiftsförordningen.

1996/97:JO1

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

Fråga om expediering av allmänna handlingar med A- eller B-post

(Dnr 918-1995)

Anmälan

I en anmälan riktade E.Ö. kritik mot miljökontoret i Uppsala kommun för dröjsmål med att behandla en framställning om utfäende av kopior av handlingar. Enligt anmälan begärde E.Ö. den 22 juni 1994 att få kopior av samtliga handlingar i ett visst ärende. Handlingarna kom, efter påminnelse, henne tillhanda med B-post först tolv dagar senare.

Utredning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anförde i remissyttrande följande.

De efterfrågade handlingarna har kopierats och översänts inom ramen för vad som enligt kommunens mening är skälig tid – tre arbetsdagar, särskilt med hänsyn till att arbetsbelastningen i semestertider normalt är högre än annars. I sammanhanget bör noteras att akten innehåller ett inte obetydligt antal bilagor.

Handlingarna uppges ha sänts med B-post. Detta är beklagligt med hänsyn till att klaganden uppger att hon vid sitt telefonsamtal särskilt uttryckt att hon önskade handlingarna så snart som möjligt. Sannolikt sammanhänger detta med den vanligt förekommande postrutinen, som bygger på att all post, som inte särskilt markeras med "A", kommer att expedieras som B-post. I förevarande ärende torde det vara fråga om ett förbiseende i samband med avsändandet.

E.Ö. lämnade härefter bl.a. följande kompletterande uppgifter. Den 22 juni ringde hon till kontoret och begärde att utfå kopior av samtliga handlingar i akten, utom de hon själv skrivit. Hon och en tjänsteman kom därvid överens om att, med hänsyn till mellankommande midsommarhelg, handlingarna skulle vara E.Ö. tillhanda måndagen den 27 juni. Några handlingar erhöll hon emellertid inte men genom ett meddelande på sin telefonsvarare fick hon besked att "miljökontoret inte kunnat hitta dem". Den 29 juni talade hon åter med tjänstemannen som uppgav att handlingarna funnits hos nämnden. Tjänstemannen frågade också om hon verkligen behövde samtliga handlingar samt utlovade att handlingarna skulle vara E.Ö. tillhanda senast fredagen den 1 juli. Efter skriftlig påminnelse erhöll hon handlingarna den 5 juli med B-post.

Bedömning

1996/97:JO1

I beslut den 21 september 1995 anförde *JO Wahlström* följande.

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilket även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling. 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. Enligt 13 § har den som önskar ta del av allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Utlämnadefrågor skall således behandlas skyndsamt. Normalt bör besked i en utlämnadefråga lämnas redan samma dag, men någon eller några dagars fördröjning kan godtas om detta är nödvändigt för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Ett visst dröjsmål är även ofrånkomligt om framställningen t.ex. avser eller fordrar genomgång av ett omfattande aktmaterial.

E.Ö. har i sin anmälan berättat att hon vid en kontakt med miljökontoret den 22 juni 1994 begärde att få kopior av handlingar hos kontoret, att hon, sedan hon påmint om sin begäran, fick kopiorna först den 5 juli samt att de hade sänts till henne med B-post. Nämnden har i yttrandet anført att kopiorna, enligt nämndens uppfattning, med hänsyn bl.a. till att akten innehöll ett inte obetydligt antal bilagor expedierats inom skäligen tid, tre arbetsdagar. Vidare har nämnden beklagat att kopiorna sändes med B-post, eftersom E.Ö. uppgett att hon önskade handlingarna så snart som möjligt, samt framhållit att det torde ha varit fråga om ett förbiseende i samband med avsändandet av kopiorna.

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet här saknar jag anledning att kritisera nämnden för själva handläggningen av E.Ö:s framställning om att få kopior av handlingarna. Vad härefter gäller frågan huruvida hon hade bort tillställas kopiorna med A-post i stället för med B-post får jag anföra följande.

Som ovan framgått har i TF uppställts ett krav på skyndsamt behandling av en begäran om att få kopior av allmänna handlingar. Någon bestämmelse som tar sikte på hur sådana kopior skall expedieras sedan en myndighet funnit att framställningen kan bifallas finns emellertid inte i TF. De begärda kopiorna kan antingen sändas till den sökande eller av denne hämtas hos myndigheten. En försändelse som skickas med posten kan frankeras på skilda sätt, t.ex. för A- eller B-post. Frankeringskostnaden är högre för A-post. En så frankerad försändelse kommer att nå adressaten vid en tidigare tidpunkt än en försändelse som frankerats för B-post.

För statliga myndigheter finns i förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m. vissa bestämmelser avseende expediering av sådana myndigheters beslut och andra handlingar. I 7 § första stycket förordningen stadgas sålunda att när beslut eller andra handlingar skall lämnas ut, bör de sändas med posten, om inte något annat har begärts eller är särskilt föreskrivet. Handlingar får även sändas via telefax om det är lämpligt. Några regler för i vilka situationer en statlig myndighet bör utnyttja

A-post-systemet finns emellertid inte. Det får därför anses ankomma på myndigheten själv att för varje särskilt fall avgöra med vilken skyndsamhet en försändelse bör nå adressaten.

Inga författningsbestämmelser ens motsvarande dem som gäller för statliga myndigheter finns på detta område för kommunala myndigheter. Även om reglerna i TF ålägger myndigheter att skyndsamt behandla en begäran att få kopia av allmän handling, torde något generellt krav på att en kommunal myndighet som regel skall sända sådana handlingar med A-post inte kunna uppställas. Frågan får därför även av kommunala myndigheter avgöras i det enskilda fallet.

En bedömning av om i ett enskilt fall en myndighet skall sända sådana handlingar varom här är fråga med A-post eller B-post får avgöras utifrån allmänna lämplighetssynpunkter, varvid även TF:s krav på skyndsamt handläggning kan behöva beaktas. En mängd olika omständigheter torde kunna komma att tillmätas betydelse, såsom exempelvis om handläggningen av själva framställningen dragit ut på tiden, om sökanden av särskilda skäl kan ha behov av att snabbt få den efterfrågade kopian eller om den måste sändas med A-post för att kunna vara sökanden tillhanda vid en utlovad tidpunkt. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet delar jag miljönämndens uppfattning att det hade varit lämpligt att de av E.Ö. begärda kopiorna hade expedierats till henne med A-post.

Fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmänna handlingar från ett kommunalt bolag

(Dnr 4159-1995)

I en anmälan uppgav Per Thyren, Sveriges Radio Sörmland, att Nyköpings Energi AB som svar på en begäran att utfå kopior av allmänna handlingar krävt en avgift om 0,5 kr per kopia samt ersättning för sex timmars arbetstid för kanslist om 285 kr. Per Thyren ansåg att den påförda kostnaden, främst avseende kanslistens arbete, var orimlig och att ägerandet stred mot kommunallagen.

Av inhämtade upplysningar från bolaget framgick bl.a. att bolaget ägs gemensamt av Nyköpings, Trosa och Gnesta kommuner, att Per Thyren tillställdes en orderbekräftelse vari bl.a. kostnader för de begärda kopiorna angavs – avgift för kopior jämte framtagningskostnader – men att den därefter faktiskt fakturerade avgiften för expedierade kopior överensstämde med den av Nyköpings kommun tillämpade taxan samt att bolaget således vid den slutliga faktureringen frånfallit kravet på ersättning för framtagande av handlingarna.

I beslut den 15 november 1995 anförde *JO Wahlström* i bedömningsdelen följande.

Det ifrågavarande bolaget ägs helt av kommuner. Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall därför i tillämpliga delar gälla även hos bolaget. Det skall vidare vid tillämpning av sekretesslagen (1980:100) jämföras med myndighet, jfr 1 kap. 9 § sekretesslagen och 2 p. övergångsbestämmelserna till lagen

1996/97:JO1

(1993:1298) om ändring i sekretesslagen (1980:100). Av dessa bestämmelser och den rättspraxis som utvecklats vad gäller rätten att med stöd av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen ta ut avgift för kopior av handlingar (jfr Regeringsrättens årsbok R 1985 2:9) följer att en myndighet saknar möjlighet att av den som begär kopia av handlingar betinga sig ersättning för kostnad för t.ex. framtagande och återställande av handlingar. Enligt min mening har de överväganden som lett fram till denna praxis relevans även för de kommunala bolag som har att tillämpa tryckfrihetsförordningens regler om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bolaget har emellertid frånfallit sitt i förstone framställda krav på ersättning för sådana kostnader. Vad som framkommit har mot bakgrund härav inte gett mig tillräckliga skäl att gå vidare med utredningen i saken.

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän;

1996/97:JO1
Bilaga 1

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 20 april 1995 (1995:404)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprovsningsnämnd, riksdagens besvärsnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige, riksbankschefen och vice riksbankschefer, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra. Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringens bud om saklighet och

opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig.

Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen

utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet. Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman. Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år – den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra – fjärde styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring. Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen. Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt. Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas. Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmän-

nen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom. På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

18 § Är fråga, som väckts genom klagomål, av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av annan myndighet än ombudsmännen och har myndigheten ej tidigare prövat saken, får ombudsman överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning. Klagomål får dock överlämnas till justitiekanslern endast efter överenskommelse med denne.

Avser klagomål befattningshavare som är advokat och är den fråga som väckts genom klagomålet sådan, att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 1 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite. Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning. När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman. I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar. I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att

avvisa ärende eller avskryva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder. I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut. Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat. Skall avgift utgå skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet. Avgiftsbeslut får ej överklagas.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter.

Uttalande rörande JO:s ställning som extraordinärt
gransknings- och tillsynsorgan samt i JO:s verksamhet
tillämpliga förfaranderegler

1996/97:JO1
Bilaga 2

Riksdagens ombudsmän får ibland från allmänheten, mestadels anmälare i klagomålsärenden, brev med synpunkter på frågor om JO:s konstitutionella ställning och om JO:s bundenhet av de allmänna förfaranderegler som gäller för myndigheter, framför allt förvaltningslagen (1986:223).

I svaret på ett sådant brev gjorde *ChefsJO Eklundh* den 11 juni 1996 följande uttalande (Dnr C 62/96).

Riksdagens ombudsmän är ett extraordinärt gransknings- och tillsynsorgan som konstitutionellt utgör en gren av riksdagens kontrollmakt och som ligger helt vid sidan av såväl den statliga som den kommunala förvaltningsorganisationen. Grundlagsreglerna om Riksdagens ombudsmän återfinns sålunda i regeringsformens 12 kap. (6 §) som behandlar kontrollmakten, inte i 11 kap. som handlar om rättskipning och förvaltning.

I samband med 1976 års JO-reform gjorde konstitutionsutskottet vissa uttalanden rörande JO:s roll och ställning, vilka godtogs av riksdagen och som sålunda visar hur riksdagen då mera allmänt såg på dessa frågor. Bl.a. anförde utskottet (KU 1975/76:22 s. 48 f.):

Som framhölls i samband med antagandet av den nya grundlagen vill utskottet understryka att JO-ämbetet är och i framtiden bör förbli ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet och att institutionen sålunda inte är avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. Detta följer redan av att JO saknar befogenhet att ändra eller upphäva felaktiga beslut. JO-institutionen skiljer sig därmed väsentligt från andra organ i den svenska rättsordningen. Utskottet vill erinra om att riksdagen i samband med 1967 års reform av JO-ämbetet underströk att tillgången till en *utanför den offentliga förvaltningen stående* (min kurs.), helt självständigt verkande institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheternas verksamhet bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet – som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärenden – är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse. Enligt utskottet har detta riksdagsuttalande full giltighet även i dag.

1983 års JO-utredning anslöt sig i alla delar till det som KU anförde och framhöll ytterligare vikten av att JO är ett extraordinärt organ (SOU 1985:26 s. 141).

Det finns skäl att i detta sammanhang notera att varken 1983 års JO-utredning eller riksdagens JO-utredning 1972, vilka båda ägnat uppmärksamhet åt handläggningen av och utredningsgången i klagomålsärenden, ens nämnt möjligheten av att JO i utredningen av tillsynsärenden skulle vara bunden av äldre förvaltningslagens (1971:290) förfaranderegler.

Utredningarna synes ha utgått från att ämnet författningsmässigt är uttömmande reglerat i JO-instruktionen och att JO därutöver bör ha frihet att själv bedöma frågor om lämplig handläggningsordning. Konstitutionsutskottet gav i sina betänkanden inte uttryck för någon avvikande uppfattning

(se härom SOU 1985:26 s. 77–79 och s. 165–166, SOU 1975:23 s. 93–96 samt KU 1986/87:2 och KU 1975/76:22). 1983 års JO-utredning anförde bl.a. under rubriken "Handläggningen av klagörenden" (SOU 1985:26 s. 165):

Under 4.3.2 har skildrats den nuvarande gången hos JO av ett klagörendes handläggning, från det ärendet kommer in till JO fram till dess att beslut fattas och expedieras. Utredningen saknar anledning att ifrågasätta den praxis som tillämpas. Den ter sig både praktisk och ändamålsenlig. För övrigt bör frågor om lämplig handläggningssång i första hand ankomma på JO-ämbetet att bedöma med utgångspunkt i ämbetets organisation och resurser.

Chefsjustitieombudsmannen, de tre justitieombudsmännen samt eventuell tjänstgörande ställföreträdande justitieombudsman fullgör personligen de extraordinära gransknings- och tillsynsuppgifterna. Deras beslut är inte rättsligt bindande. Verksamheten regleras författningsmässigt – förutom i 12 kap. regeringsformen – i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Det är inte fråga om myndighetsutövning i förvaltningsrättslig mening. Detta framstår som särskilt tydligt i förhållande till anmälaren, som inte är part i tillsynsärendet hos JO. Ombudsmännen kan enligt min och mina kollegers bestämda uppfattning inte anses vara en förvaltningsmyndighet när de fullgör dessa uppgifter. Det är däremot naturligt att beteckna riksdagens ombudsmannaexpedition – den organisation som biträder ombudsmännen i deras tillsynsverksamhet – som en förvaltningsmyndighet vid handläggningen av de administrativa ärenden i vilka beslut fattas av chefsjustitieombudsmannen, kanslichefen eller annan befattningshavare enligt delegation.

Förvaltningslagens tillämpningsområde bestäms i lagens första paragraf. Lagen gäller *förvaltningsmyndigheternas* handläggning av ärenden och *domstolarnas* handläggning av förvaltningsärenden. 4–6 §§ gäller dessutom vid annan förvaltningsverksamhet än ärendehandläggning hos dessa myndigheter. För åtskilliga av lagens bestämmelser, bl.a. 20 § om motiveringskyldighet, gäller den begränsningen att de tillämpas endast i de ärenden som avser *myndighetsutövning mot enskild*.

Då justitieombudsmännen under utövning av sin gransknings- och tillsynsverksamhet enligt vad jag ovan anförnt inte är en förvaltningsmyndighet och inte heller en domstol faller de således utanför förvaltningslagens tillämpningsområde sådant detta är definierat i 1 §. Vad gäller frågan om tillämplighet av 20 § kommer härtill att det i JO:s tillsynsärenden inte är fråga om myndighetsutövning mot enskild. JO:s uppfattning i denna fråga har nyligen redovisats i ämbetsberättelsen (JO 1994/95 s. 607). Det kan tilläggas att ett s.k. avskrivningsbeslut av JO inte är något annat än ett besked enligt 19 § JO-instruktionen att ett klagomål inte kommer att tas upp till utredning.

Personalorganisationen

1996/97:JO1
Bilaga 3

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Sven Börjeson

Byråchefen Kristina Boutz

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Christer Sjöstedt

Byråchefen Lars Clevesköld

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist

Byråchefen Owe Hultin

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Avdelningsdirektören Arne Schöldström

Avdelningsdirektören Lars Kinnander

Avdelningsdirektören Rolf Andersson

Byrådirektören Ylva Fryklund (tjl. t.o.m. 31 december 1995)

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 1995/96 tjänstgjort: hovrättsassessorn Birgitta Trägårdh, statsåklagaren Kay Engfeldt, hovrättsassessorn Michaela Dráb (tjl. fr.o.m. 1 mars 1996), hovrättsassessorn Erik Sundström, hovrättsassessorn Ove Nilsson (fr.o.m. 1 februari 1996), kammarrättsassessorn Annica Lindblom (tjl.), hovrättsassessorn Lars Lundgren (t.o.m. 14 december 1995; tjl. fr.o.m. 23 oktober 1995), kammarrättsassessorn Marianne von der Esch, kammarrättsassessorn Cecilia Landelius, kammarrättsassessorn Timo Manninen, hovrättsassessorn Anders Bergene, hovrättsassessorn Jakob Hedenmo, hovrättsassessorn Lars Vestergren, hovrättsassessorn Ingela Jönsson, kammarrättsassessorn Christer Gripert, hovrättsassessorn Karin Jonsson, kammarrättsassessorn Lia von Sivers, kammarrättsassessorn Nils-Ove Äng, kammarrättsassessorn Eva Frånlund Althin (tjl. t.o.m. 31 december 1995), kammarrättsassessorn Mats Törnered (t.o.m. 31 januari 1996), kammarrättsassessorn Charlotte Dahlman (t.o.m. 31 augusti 1995), hovrättsassessorn Henrik Runesson, kammarrättsassessorn Agneta Lundgren, kammarrättsassessorn Lennart Nilsson (fr.o.m. 1 oktober 1995) och hovrättsassessorn Marianne Trägårdh (fr.o.m. 27 november 1995).

SAKREGISTER

1996/97:JO1

till

Bilaga 4

justitieombudsmännens ämbetsberättelser 1994/95–1996/97

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns fogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej

- fråga om brev till en befattningshavare vid en myndighet varit att anse som privatbrev 94/95:234
- fråga om brev till en befattningshavare vid en myndighet utgjort allmän handling 94/95:240
- fråga om videofilm som personal tagit med egen utrustning och som avsåg tre utvecklingsstördas verksamhet vid en landstingsinstitution utgjorde allmän handling. Tillika fråga om det på grund av sekretess förelegat hinder mot att ge kopior av filmerna till omsorgstagarna 94/95:511
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491
- fråga om brev till ledamöter i överförmyndarnämnd utgör allmänna handlingar m.m. 96/97:461
- frågor om förhållandet mellan verksamheten inom Riksarkivets enhet för svensk arkivinformation, SVAR, och dels tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlings offentlighet, dels bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191) 96/97:484

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- expediering av allmänna handlingar med telefax 94/95:63
- fråga om skyldighet för sjukhus att på begäran av polismyndighet lämna ut uppgifter rörande skada på barn 94/95:516
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (pastors-ämbetets handlingar) 94/95:560
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (kyrkokommunala handlingar) 94/95:563

- fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling 94/95:566
- fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmän handling för släktforskningsändamål 94/95:568
- kritik mot länsbostadsnämnd för dröjsmål med handläggningen av en begäran att få ut allmänna handlingar, vilka det ankom på nämnden att identifiera 94/95:571
- fråga om skyldighet för myndighet med flexibel arbetstid att efter den fasta arbetstidens utgång tillhandahålla allmän handling 94/95:589
- kanslichef vid SPAR-nämnden har hänvisat till skattemyndighet i stället för
- att lämna ut begärda uppgifter 94/95:595
- förvaringsbegreppet (försäkringskassa) 94/95:599
- kritik mot myndighet för dröjsmål med utlämnande av allmänna handlingar. Myndighet får inte låta egna värderingar fördröja utlämnandet även om det sker i sökandens intresse 95/96:440
- chefskronofogdes dröjsmål med utlämnande av allmänna handlingar 95/96:467
- kronofogdemyndighets underlåtenhet att meddela beslut i ärende om utlämnande av allmän handling 95/96:471
- skattemyndighet har inte lämnat ut utskrift av ADB-upptagning 95/96:473
- begäran om kvittens vid utlämnande av allmän handling 95/96:479
- begäran om utlämnande borde ha handlagts vid försäkringskassas centralkontor, där handlingen förvarades 95/96:482
- frågor om dels skyldighet för myndigheter att på begäran av enskild lämna ut allmän handling samt att lämna uppgift ur allmän handling, dels myndigheters skyldighet att ge service åt enskilda och därmed sammanhängande krav på myndigheters tillgänglighet 95/96:495
- kritik mot överförmyndarnämnd för underlåtenhet att meddela beslut med anledning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 96/97:461
- fråga om utlämnande av allmänna handlingar hos överförmyndare 96/97:466
- fråga om utlämnande av registerbesked samt förteckning över personregister enligt datalagen 96/97:436
- fråga om registrering av begäran om att få ta del av allmänna handlingar, ansvarig myndighet för handling som arkiverats samt utlämnande av vissa av handlingarna för att minska sökandens kostnader 96/97:441
- fråga om överförande med telefax av hemliga handlingar till fel mottagare 96/97:446
- fråga om underlåtenhet att fatta beslut och att återsända handlingar till kammarrätten 96/97:449
- fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmänna handlingar från ett kommunalt bolag 96/97:497
- fråga om expediering av allmänna handlingar med A- eller B-post 96/97:495
- länsstyrelses uttag av avgift för kopia av en handling tillhörande bilregistret med tillämpning av annan författning (en kungörelse om

1996/97:JO1
Bilaga 4

kommissionärer) än avgiftsförordningen (1992:191) befunnet olagligt
96/97:490

1996/97:JO1
Bilaga 4

Fråga om sekretess för allmän handling

- fråga om rätt för ledamot i socialnämnden att ta del av personakter vid nämndens förvaltning 94/95:500
- sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller även för uppgift i anmälan till JO som JO remitterat till socialnämnden för yttrande. På grund av den mer begränsade sekretessen hos JO bör socialnämnden upplysa den som vill ta del av anmälan om möjligheten att begära att utfå uppgiften hos JO 94/95:503
- kritik mot en socialförvaltning angående utlämnande av handlingar 94/95:504
- domstol har uppdragit åt en socialförvaltning att anordna s.k. samarbetsamtal med anledning av en tvist rörande vårdnad om barn. Fråga om i vilken utsträckning socialförvaltningen, på grund av bestämmelsen i 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen, ägde att till domstolen lämna en redogörelse för vad som förekommit vid samtalen 94/95:506
- ifrågasatt brott mot tystnadsplikt (utlämnande av en myndighets beslut till bl.a. journalister) 96/97:469
- fråga om sekretess mellan myndigheter 96/97:438

Övriga frågor

- användande av förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen i samband med bolagisering av affärsverk m.m. 94/95:574
- kritik mot Arbetsdomstolens ordförande för att en bandupptagning kommit att förstöras trots att ett domstolens beslut att inte lämna ut kopia av upptagningen ännu inte hade vunnit laga kraft, m.m. 94/95:583
- till försäkringskassa inkommen handling förstörd 94/95:593
- hanteringen av allmänna handlingar. Fråga om bl.a. förvaringen av originalhandlingar och beteckningen s i diariet beträffande vissa ärenden 95/96:442
- Finansinspektionen har förstört handlingar under pågående prövning av fråga om utlämnande 95/96:476
- fråga om möjligheten för en myndighet att återkräva utlämnade kopior av allmänna handlingar 95/96:510
- krav på konsekvens i fråga om diarieföring 95/96:485
- kritik mot Konsumentverket för att ett beslut att inte lämna ut en handling fattats efter det att handlingen lämnats ut till sökanden 95/96:504
- på fråga av en enskild person uppgav en tjänsteman vid en socialförvaltning att avgiften för en kopia av en allmän handling i en socialakt var 50 öre per sida. Fråga om förvaltningen kunde ta ut den rätta avgiften, 3 kr per sida 96/97:434
- fråga om universitet ägt vägra att i enlighet med enskild persons önskemål interndistribuera reklampost. Tillika frågor om universitetet haft rätt att ta

ut en avgift vid de tillfällen en sådan intern distribution skett samt om universitetets rätt att återsända handlingar 96/97:144

1996/97:JO1
Bilaga 4

Anhållande

- beslut om anhållande i utevaro av misstänkt som på grund av allvarlig skada vistas på sjukhus och om verkställighet av ett sådant beslut 94/95:150
- kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig 94/95:344
- en åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. anhållningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte skulle anhållas 95/96:107
- beslut att anhålla ungdomar under 18 år för grov stöld och stöld har med hänsyn till deras ålder och den förväntade påföljden inte ansetts rättsenliga 96/97:56

Antagning

- rutinerna vid en barn- och utbildningsnämnds handläggning av ansökningar om antagning till gymnasieutbildning (gymnasial vuxenutbildning) i annan kommun; framställning till regeringen med förslag till översyn av viss reglering i skollagen (1985:1100) 96/97:386

Arbetsmiljölagen

- arbetsmiljölagen och skollagen 96/97:378

Arkivering av handlingar

- fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkorts-tillstånd m.m. vid en länsstyrelse 95/96:489
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491

Arrest

- fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65
- fråga i mål om ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86

Avgift

- länsstyrelsens uttag av avgift för kopia av en handling tillhörande bilregistret med tillämpning av annan författning (en kungörelse om kommissionärer) än avgiftsförordningen (1992:191) befunnet olagligt 96/97:490

Avhysning

- underrättelse till tredje man 96/97:122

1996/97:JO1
Bilaga 4

Avslutande av ärenden

- fråga om myndighets rätt att avsluta ett inlett disciplinärende utan beslut av personalansvarsnämnden 95/96:158
- fråga om hur en länsstyrelse bör förfara när den som genom ett preliminärt beslut beviljats regionalpolitiskt stöd meddelar att han inte har för avsikt att utnyttja det beviljade stödet 96/97:166

Avvisning av talan

- kritik mot en tingsrätt som i en brottmålsdom avvisat en skadeståndstalan trots att rätten måste anses ha tillåtit att talan väcktes formlöst 94/95:57

Behörighetsvillkor

- skyldigheten för åklagare att överlämna anmälningar om brott i tjänsten av domare till Riksåklagaren 96/97:54

Bemyndigande

- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättidsprövning till registrator 94/95:193

Beslag

- förutsättningar att låta ett beslag bestå sedan en förundersökning lagts ned föreligger inte 95/96:103
- kritik mot åklagarens och tingsrättens handläggning av bl.a. ett enskilt anspråk och ett beslag sedan åtalet lagts ned 96/97:44
- när en s.k. mellanrapport tas ur en taxibils taxameter och omhändertas på grund av misstanke om brott skall beslagsprotokoll upprättas 96/97:84

Beslutsunderrättelse

- försäkringskassa har underlåtit att underrätta om ett fattat beslut 94/95:388
- bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds beslutsprotokoll och utsända beslutsmeddelanden 94/95:392
- utformningen av försäkringskassas beslutsmeddelande 95/96:348
- fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkortstillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljds hänvisning 95/96:404
- fråga om Allmänna reklamationsnämnden i samband med att ett ärende avgörs bör informera parterna om möjligheten att inom en viss tid begära omprövning av beslutet, m.m. 96/97:148

Bevisupptagning

- hämtning av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utevaro när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet 94/95:53

1996/97:JO1
Bilaga 4

Bisyssla

- länskronodirektörs styrelseuppdrag i aktiebolag 94/95:182
- fråga om kanslichefs vid överförmyndarnämnd uppdrag som god man m.m. 96/97:425
- fråga om ledamots eller ersättares i överförmyndarnämnd uppdrag som god man eller förvaltare 96/97:428

Brottmål

- ansvaret för att kontroll sker av den s.k. kommunliggaren i mål om ansvar för överträdelse av bl.a. lokala trafikföreskrifter är i första hand polisens men åvilar i sista hand rätten 94/95:47

Brottsanmälan

- skyldigheten för åklagare att överlämna anmälningar om brott i tjänsten av domare till Riksåklagaren 96/97:54

Bygglov

- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden 94/95:447
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453

Byggnadsnämnd

- kritik mot byggnadsnämnd angående underlåtenhet att behandla fråga om framställning hos åklagare om tilläggsavgift 94/95:442
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden 94/95:447
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453
- kritik mot byggnadsnämnd angående kommuniseringskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov 95/96:409
- begränsning av myndighets serviceskyldighet med hänsyn till arten av begärd tjänst: en byggnadsinspektör hade, med hänsyn till intresse-motsättningar mellan berörda enskilda vilka kunde bli parter i rättegång, inte bort företa en – på byggnadsnämnden icke ankommande – besiktning av ett arbete i en byggnad 96/97:402

Datalagen

- fråga om utlämnande av registerbesked samt förteckning över personregister enligt datalagen 96/97:436

Delegation

- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättidsprövning till registrator 94/95:193
- fråga om tillämpningen av den nya kommunallagens regler om delegering av ärenden 95/96:412
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372

Delgivning

- med person som sitter i sammanträde inom stängda dörrar 94/95:167
- underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte 96/97:64
- formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör 96/97:72
- en polismyndighet har – på uppdrag av en enskild person – genomfört ett delgivningsuppdrag med anlåtande av polisman. Förfarandet strider mot bestämmelsen i 25 § andra stycket delgivningslagen 96/97:98
- handläggningen av ett biståndsärende; fråga om en socialförvaltnings val av adress vid användande av s.k. förenklad delgivning 96/97:295

Demonstration

- laglig grund för polisen att anvisa marschväg för en demonstration för vilken tillstånd inte sökts föreligger inte 96/97:89

Diarieföring

- fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkorts-tillstånd m.m. vid en länsstyrelse 95/96:489
- krav på konsekvens i fråga om diarieföring 95/96:485
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491
- fråga om bl.a. registrering av begäran om att få ta del av allmänna handlingar 96/97:441
- rutiner för diarieföring hos polisen med avseende på ett ärende rörande verkställigheten av ett avvisningsbeslut 96/97:177

Disciplinansvar

- fråga om vem som är arbetstagarens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd samt om justitieombudsmannens ställning i en sådan rättegång 94/95:115
- för en polisassistent för subjektiva värdeomdömen i polisanmälningar 94/95:124
- för polisintendent som lagstridigt upplöst en offentlig tillställning 94/95:126

- förordnande utan laglig grund i en brottmålsdom att utdömda böter skulle anses betalda 95/96:25
- för två polisinspektörer med anledning av beviljandet av vissa lättnader i tjänstgöringen i samband med en julhelg 95/96:86
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- fråga om myndighets rätt att avsluta ett inlett disciplinärende utan beslut av personalansvarsnämnden 95/96:158

1996/97:JO1
Bilaga 4

Dispens

- fråga om i efterhand lämnad dispens från djurskyddslagens krav på att nötkreatur sommartid skall hållas på bete 96/97:361

Djurskydd

- kritik mot en miljönämnd för underlåten dokumentation m.m. 95/96:378
- miljö och hälsoskyddsnämnds tillsynsansvar enligt djurskyddslagen 95/96:362
- brister i en länsstyrelses handläggning av ärenden avseende förprovning av djurstallar 96/97:347
- fråga om i efterhand lämnad dispens från djurskyddslagens krav på att nötkreatur sommartid skall hållas på bete 96/97:361
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot förvaltningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer 96/97:356
- vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprovning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen 96/97:340

Dokumentationsskyldighet

- kritik mot polismyndighet för underlåtenhet att i ett ärende om verkställighet av avvisningsbeslut dokumentera ett anonymt tips 94/95:227
- kritik mot en miljönämnd för underlåten dokumentation m.m. 95/96:378
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491

Domare

- kritik för underhandskontakter med en åklagare som inneburit att förtroendet för rättens opartiskhet rubbats 94/95:43
- förordnande utan laglig grund i en brottmålsdom att utdömda böter skulle anses betalda 95/96:25
- en domare har dömts för tjänstefel för att ha beslutat om häktning trots att lagliga förutsättningar för häktning inte förelåg 96/97:31

- skyldigheten för åklagare att överlämna anmälningar om brott i tjänsten av domare till Riksåklagaren 96/97:54

1996/97:JO1
Bilaga 4

Domstol

- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättidsprövning till registrator 94/95:193
- kritik mot Arbetsdomstolens ordförande för att en bandupptagning kommit att förstöras trots att ett domstolens beslut att inte lämna ut kopia av upptagningen ännu inte hade vunnit laga kraft, m.m. 94/95:583
- på JO:s initiativ upptagen fråga om en länsrätt får underlåta att till kammarrätten vidarebefordra en i rätt tid inkommen besvärshandling, när ändamålet med överklagandet har förfallit 95/96:148
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144
- uttalande om vilandeförklaring inom förvaltningsprocessen 95/96:141
- ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsdomstol och vid huvudförhandling i tvistemål 96/97:40
- fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål rörande omhändertagande av en tonårsflicka enligt LVU 96/97:135
- på JO:s initiativ upptagen fråga om mål vid länsrätt om utdömande av vite skall handläggas med förtur 96/97:139

Dröjsmål

- av kronofogdemyndighet med att behandla en begäran om rättelse eller överklagande 94/95:190
- kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse från enskild 94/95:240
- av försäkringskassa med omprövning av beslut 94/95:393
- kritik mot socialförvaltning för dröjsmål med att överlämna besvärslinlaga till länsrätt m.m. 95/96:314
- skattemyndighets dröjsmål med omprövning 95/96:234
- försäkringskassas dröjsmål med beslut sedan beslutsförslag kommunicerats 95/96:344
- försäkringskassas avvaktan att en dom skulle vinna laga kraft innan pension omräknades 96/97:334
- uttalande angående statlig myndighets skyldighet att skyndsamt expediera beslut 96/97:144

Efterforskning av källor till tryckt skrift

- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543

Europeiska unionen (EU)

- fråga om förutsättningarna för kroppsvisitation av resande vid passage av EU:s inre gräns 96/97:245

1996/97:JO1

Bilaga 4

Exekutiv försäljning

- anstånd med försäljning 96/97:124

Fastighetsmål

- ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsdomstol och vid huvudförhandling i tvistemål 96/97:40

Fastighetsmäklare

- kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund 94/95:199

Fastighetstaxering

- besiktning av fastighet 96/97:241

Felparkeringsavgift

- polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel 94/95:104

Folkbokföring

- registrering av nya förnamn vid s.k. könsbyte 95/96:236

Fullföljdshänvisning

- fråga om myndighet varit skyldig att lämna fullföljdshänvisning när myndigheten som arbetsgivare fattat ett beslut med stöd av en s.k. arbetsgivareventil 95/96:230
- fråga om fullföljdshänvisning i ärende hos Socialstyrelsen angående fastställande av könstillhörighet 95/96:326
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372

Funktionshinder

- fråga om verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utgör en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd 95/96:431

Förhör

- de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke 95/96:89
- när förhör protokollförs genom upptagning på band skall upptagningen skrivas ut 96/97:75

Förprovning

- brister i en länsstyrelses handläggning av ärenden avseende förprovning av djurstallar 96/97:347
- vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprovning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen 96/97:340

Förundersökning

- hemlig teleavlyssning m.m. för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen och senare häktad gärningsman 94/95:34
- ansvaret för att kontroll sker av den s.k. kommunliggaren i mål om ansvar för överträdelser av bl.a. lokala trafikföreskrifter är i första hand polisens men åvilar i sista hand rätten 94/95:47
- underrättelse till målsägande om beslut att inte väcka åtal 94/95:160
- förutsättningar att låta ett beslag bestå sedan en förundersökning lagts ned föreligger inte 95/96:103
- de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke 95/96:89
- underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte 96/97:64
- formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör 96/97:72

Förvaltningslagen (FL)

- fråga om användningen av standardiserade (maskinella) beslutsmallar 94/95:197
- kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iaktta förvaltningslagens regler om kommunikation 94/95:238
- fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av vårdnads- och umgängesrättsutredning föreligger 94/95:363
- fråga om på vilken nivå – nämnden eller förvaltningen – som klagomål över ett ärendes handläggning bör besvaras 94/95:463
- fråga om myndighets serviceskyldighet i ett ärende om byte av förvaltare enligt föräldrabalken 95/96:418

- partsyn hos försäkringskassa när försäkrad begärt att få del av handlingar som tidigare kommunicerats 95/96:337
- fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkortstillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljdshänvisning 95/96:404
- fråga om utredningsförfarandet i ett ärende rörande rikstäckande parkeringstillstånd för handikappfordon 95/96:171
- vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel myndighet 95/96:156
- polismyndighets möjlighet att ompröva ett av myndigheten fattat beslut i ett parkeringsärende 96/97:100
- fråga om skyldighet att kommunicera förvaltares enligt föräldrabalken arvodesyrkanden med huvudmannen 96/97:409
- fråga om användningen av standardiserade besluts mallar i ärenden om anstånd med värnplikts tjänstgöring 96/97:209
- frågor om socialnämnds skyldighet att meddela beslut i ett biståndsärende och vilka krav som i förekommande fall bör ställas på utformningen av beslutet 96/97:253
- handläggningen av ett överklagande när det överklagade beslutet förkommit hos socialförvaltningen 96/97:298
- uttalande angående statlig myndighets skyldighet att skyndsamt expediera beslut 96/97:144
- fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394

1996/97:JO1
Bilaga 4

Förvaltningsprocess

- kritik mot bl.a. en kammarrätt för att en intagen i kriminalvårdsanstalt varit försedd med fängsel under en muntlig förhandling i domstolen 94/95:172
- fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling 94/95:566
- på JO:s initiativ upptagen fråga om en länsrätt får underlåta att till kammarrätten vidarebefordra en i rätt tid inkommen besvärshandling, när ändamålet med överklagandet har förfallit 95/96:148
- uttalande om vilandeförklaring inom förvaltningsprocessen 95/96:141
- behörig företrädare för dödsbo 96/97:221
- fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål rörande omhändertagande av en tonårsflicka enligt LVU 96/97:135
- på JO:s initiativ upptagen fråga om mål vid länsrätt om utdömande av vite skall handläggas med förtur 96/97:139

Förvaltningsrättsliga principer

- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot förvaltningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer 96/97:356

Gatunamn

- namngivning av gata och ändring av postadress. Bl.a. fråga om kommuns befogenhet 94/95:457

1996/97:JO1
Bilaga 4

Gripande

- en åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. anhållningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte skulle anhållas 95/96:107

Grundlagsfrågor

- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassetband handlat grundlagsstridigt 94/95:406
- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547
- avstängning från deltagande i Statens haverikommissions undersökningar av luftfartsolyckor med hänsyn till att uppgifter från en utredning offentliggjorts, m.m. 95/96:161
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- fråga om nummerregistrering av inkommande samtal till en myndighet är förenligt med grundlag 96/97:458

Handfängsel

- polisens användning av handfängsel 94/95:166

Handräckning

- polismyndighets skyldighet att biträda med handräckning enligt 47 § andra stycket 2 lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 94/95:163

Hemlig teleavlyssning

- för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen och senare häktad gärningsman 94/95:34

Husrannsakan

- förundersökning mot en åklagare för ett beslut om husrannsakan (grund för misstanke om brott avseende förfoganden över egendom som skulle ingå i bodelning, rekvisitet synnerlig anledning, proportionalitetsprincipen) 94/95:134
- kritik mot personal vid en flyktingförläggning för att olovligen ha berett sig tillträde till asylsökandes boendetrymmen 94/95:214

- kritik mot en polismyndighet med anledning av ett ingripande i en affärslokal på grund av att en s.k. larmbåge givit utslag 95/96:112
- husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar, fråga bl.a. om proportionalitetsprincipen 95/96:192
- en polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning 96/97:170

1996/97:JO1
Bilaga 4

Huvudförhandling

- initiativvärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- kritik mot en domare som hållit en muntlig förberedelse och en huvudförhandling i ett vårdnadsmål på engelska 95/96:82
- ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsdomstol och vid huvudförhandling i tvistemål 96/97:40
- kritik mot en åklagare som upprätthållit restriktioner avseende en häktad persons kontakter med omvärlden efter det att den muntliga bevisningen tagits upp vid huvudförhandlingen i tingsrätten 96/97:62

Häktning

- en 17-årig utvecklingsstörd pojke har, sedan han i ett rättspsykiatriskt utlåtande förklarats vara i behov av rättspsykiatrisk vård, av domstol häktats för nytt brott och därvid placerats i häkte. Fråga om placeringen i häkte stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning 94/95:371
- en domare har dömts för tjänstefel för att ha beslutat om häktning trots att lagliga förutsättningar för häktning inte förelåg 96/97:31
- åklagarens skyldigheter när domstolen fattat ett olagligt häktningsbeslut 96/97:57

Hälso- och sjukvård

- en 17-årig utvecklingsstörd pojke har, sedan han i ett rättspsykiatriskt utlåtande förklarats vara i behov av rättspsykiatrisk vård, av domstol häktats för nytt brott och därvid placerats i häkte. Fråga om placeringen i häkte stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning 94/95:371
- fråga om rutinerna – bl.a. klagorätt – vid handläggningen av ärenden rörande ersättningar för sjukresor inom landstinget 94/95:376
- personal har i patientjournal fört in uppgift från ett vykort ställt till patienten 95/96:330
- patient lagd i bälte under frivillig vård enligt bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen. Fråga om åtgärden inneburit påtvingat kroppsligt ingrepp enligt 2 kap. 6 § regeringsformen 95/96:328
- frågor om sjukvård på en flyktingförläggning och om betalningsansvaret för sjukvård som tillhandahållits en asylsökande 95/96:179

Hämtning till förhandling

- av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utelämnande när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet 94/95:53

1996/97:JO1
Bilaga 4

Hämtning till förhör

- kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig 94/95:344
- en åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. anhållningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte skulle anhållas 95/96:107
- en 15-årig elev har av uniformerad polispersonal hämtats i skolan för förhör i en brottsutredning 96/97:86

Internationella överenskommelser

- kritik mot en polismans åtgärder vid ett ingripande mot en fordonsförare som förnekade hastighetsöverträdelse 96/97:103

JO

- fråga om vem som är arbetstagarens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd samt om JO:s ställning i en sådan process 94/95:115
- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459
- rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO 95/96:79
- dröjsmål med översändande av akt till JO 95/96:358
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144

JO:s tillsynskompetens

- Klagomål mot en professor vid Karolinska institutet angående innehållet i ett avgivet rättsintyg. – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens 94/95:378

Jordbruksstöd

- fråga om kvittning i samband med utbetalning av stöd till jordbrukare 95/96:152

Jäv

- polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel 94/95:104
- frågor om jäv vid Statens invandrarverks handläggning av ärenden om uppehållstillstånd 94/95:222
- jäv för försäkringskassas förtroendeläkare 94/95:384
- fråga om jäv för överförmyndare 94/95:485
- brister i en länsstyrelses handläggning av ärenden avseende förprovning av djurstallar 96/97:347

1996/97:JO1
Bilaga 4

Kommunallagen

- fråga om personalföreträdares rätt att närvara vid nämndsammanträde 96/97:406

Kommunicering

- kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iakttä förvaltningslagens regler om kommunikation 94/95:238
- underlåten kommunikation före taxeringshöjning samt fråga om rättelse utan begäran från skattskyldig 94/95:245
- försäkringskassa har inte kommunicerat inhämtat material med den försäkrade 94/95:386
- försäkringskassas underlåtenhet att kommunicera inhämtat material, även fråga om bruket av ordet "delgivning" 94/95:387
- fråga om kommuniceringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken 95/96:309
- kritik mot byggnadsnämnd angående kommuniceringsskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov 95/96:409
- registrering av älgskötselområde; bl.a. fråga om markägares medgivande till åtgärden 95/96:174
- fråga om skyldighet att kommunicera förvaltares enligt föräldrabalken arvodesyrkanden med huvudmannen 96/97:409
- skattemyndighets underlåtenhet i visst fall 96/97:218
- av skattemyndighet upprättad deklaration 96/97:241
- försäkringskassas uttalande att yttrande över beslutsförslag saknar betydelse 96/97:319
- per telefon 96/97:322
- fråga om skyldighet för socialnämnden att kommunicera ett s.k. snabbyttrande enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken 96/97:297
- Socialstyrelsen har inte ansetts skyldig att i förväg kommunicera utredning och anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om disciplinär påföljd men väl att underrätta den anmälda om att anmälan gjorts. Även fråga om utredningsskyldighet 96/97:307
- fråga om Statens invandrarverks skyldighet att kommunicera vissa uppgifter i en promemoria upprättad av polismyndighet, då uppgifterna lagts till grund för återkallelse av visering 96/97:179
- fråga om kommuniceringsskyldighet vid provning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394

- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372
- 1996/97:JO1
Bilaga 4

Kompetens

- kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund 94/95:199

Kompetensfördelning

- vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprovning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen 96/97:340

Kriminalvård

Anonymitetsskydd

- för intagna i kriminalvårdsanstalt i samband med besök 95/96:120
- för intagna i kriminalvårdsanstalt i samband med viss verksamhet 95/96:126

Brevgranskning

- frågor om granskning av brev mellan intagen i kriminalvårdsanstalt och advokat eller svensk myndighet 94/95:175

Innehav av personliga tillhörigheter

- intagens rätt att inneha domar och förundersökningsprotokoll 94/95:175
- frågor om intagens i kriminalvårdsanstalt rätt att ta emot tidningar och om utformningen av anstaltens ordningsregler 94/95:179

Studier

- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för generella begränsningar av möjligheter till studier för intagna som skall utvisas efter avtjänat straff 96/97:107

Sysselsättning

- skyldighet för intagna att delta i viss verksamhet 95/96:126

Övervakning

- kritik mot en frivårdsmyndighet för brister i handläggningen av ett övervakningsärende, bl.a. fråga om otillräckliga kontakter med klienten 94/95:170

Övriga frågor

- kritik mot bl.a. en kriminalvårdsanstalt för att en intagen varit försedd med fängsel under en muntlig förhandling i kammarrätt 94/95:172
- fråga om åsiktsregistrering (sympatisörer till Vitt Ariskt Motstånd VAM) inom kriminalvården 94/95:178
- fråga om tvångsmedicinering av en intagen 95/96:123
- kritik mot en kriminalvårdstjänsteman för en otillåten besittningsrubbnings 95/96:130
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för ett avtal med intagna om narkotikafri anstalt 96/97:109
- fråga om krav på kontrakt som villkor för intagens i kriminalvårdsanstalt rätt att träna i anstaltens gym 96/97:110
- fråga om en kriminalvårdsanstalts möjlighet att ändra ett för en intagen gynnande beslut 96/97:114
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för en otillåten besittningsrubbnings 96/97:118

1996/97:JO1

Bilaga 4

Kroppsvsitation

- kritik mot en polismyndighet med anledning av ett ingripande i en affärslokal på grund av att en s.k. larmbåge givit utslag 95/96:112
- fråga om förutsättningarna för kroppsvsitation av resande vid passage av EU:s inre gräns 96/97:245

Kvittning

- fråga om kvittning i samband med utbetalning av stöd till jordbrukare 95/96:152

Kyrkliga frågor

- kritik mot kyrkoherde som utan bemyndigande beslutat i fråga om upplåtelse av kyrka för en konsert 94/95:416
- åtal mot en präst för tjänstefel har ogillats (vigsel av senildement kvinna) 94/95:418
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (pastorsämbetets handlingar) 94/95:560
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (kyrkokommunala handlingar) 94/95:563
- fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmän handling för släkttforskningsändamål 94/95:568
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande och meddelarfriheten 95/96:457
- kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare – en kyrklig samsällighet – för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne 95/96:462

Körkort

- fråga om Vägverkets rutiner för återlämnande av återkallade körkort vid spärrtidens utgång 94/95:433
- fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkortstillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljds-hänvisning 95/96:404
- fråga om Vägverkets prövning av när ett återkallat körkort skall återlämnas, m.m. 96/97:399

Lantmäteriet

- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459

Ljudband

- när förhör protokollförs genom upptagning på band skall upptagningen skrivas ut 96/97:75

Långsam handläggning

- kritik mot överförmyndare för långsam handläggning av ett ärende om entledigande av förvaltare 94/95:492
- rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO 95/96:79
- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden 95/96:185
- brister i en länsstyrelses handläggning av ärenden avseende förprovning av djurstallar 96/97:347
- på JO:s initiativ upptagen fråga om mål vid länsrätt om utdömande av vite skall handläggas med förtur 96/97:139

Läkarundersökning

- de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottutredning utan vårdnadshavarens samtycke 95/96:89

Lönegaranti

- konkursförvaltarens underlåtenhet att meddela beslut 96/97:127
- konkursförvaltarens skyldighet att meddela nytt beslut 96/97:130

Meddelarfrihet

- frågor rörande yttrande- och meddelarfrihet för personal vid en kommunal vårdcentral 94/95:521
- ifrågasatt begränsning av meddelarfriheten vid Socialförvaltningen i Älmhults kommun 94/95:527

- ingripande mot anställda hos kommun för att de meddelat sig med pressen 94/95:530
- fråga om brott mot tystnadsplikt har begåtts när befattningshavare inom socialtjänsten skrev ett genmäle som publicerades i en tidning, med anledning av uppgifter i massmedia rörande nämndens handläggning av ett biståndsärende 94/95:533
- fråga om begränsningar i kommunalanställd personals kontakter med media till att avse personalens fritid. Tillika fråga om omsorgschefs agerande gentemot en landstingsanställd läkare som utnyttjat en grundlagsfäst rättighet 94/95:538
- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547
- kritik mot uppmaning till rektorer att ej delta i den politiska debatten 94/95:551
- kritik mot ordningsregel vid skola, vilken förbjöd de anställda att aktivt lämna "negativ" information till massmedia 94/95:554
- påstådda inskränkningar i anställdas yttrande- och meddelarfrihet 95/96:454
- kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare – en kyrklig samsällighet – för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne 95/96:462
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- fråga om läkares meddelar- och yttrandefrihet kränkts när han kritiserats för uttalanden rörande en patient 96/97:454

1996/97:JO1
Bilaga 4

Medtagande till förhör

- fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65

Militära ärenden

- fråga om uttalanden av statsanställda i egenskap av referenter sker i tjänsten eller som privatperson och om innehållet i uttalandena 94/95:234
- kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iaktta förvaltningslagens regler om kommunikation 94/95:238
- kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse från enskild 94/95:240
- fråga om myndighet varit skyldig att lämna fullföljdshänvisning när myndigheten som arbetsgivare fattat ett beslut med stöd av en s.k. arbetsgivarventil 95/96:230
- påstådda inskränkningar i anställdas yttrande- och meddelarfrihet 95/96:454

- fråga om befattningshavare vid försvarsmakten vidtagit åtgärder som ett otillbörligt påtryckningsmedel mot annan befattningshavare för att denne skulle upphöra med viss kritik mot myndigheter inom försvarsmakten m.m. Även fråga om Sjukvårdsstyrelsen hindrats av myndigheten Chefen för flygvapnet i sin tillsyn över hälso- och sjukvården m.m. 96/97:191
- fråga om användningen av standardiserade beslutsmallar i ärenden om anstånd med värnpliktsjämsgöring 96/97:209
- fråga om den rättsliga grunden för åtgärder som vidtagits vid ett militärt förband med anledning av att ett vapen försvunnit 96/97:212

1996/97:JO1
Bilaga 4

Miljöskydd

- kritik mot Miljönämnden i Malmö kommun angående tillsynsåtgärder beträffande vissa kemiska produkter (tändvätska och bilvårdsmedel) 95/96:367
- fråga om ett föreläggande enligt 43 § miljöskyddslagen att lämna upplysningar kan utformas som en skyldighet för företagaren att förete en viss handling 96/97:338

Motivering av beslut

- fråga om användningen av standardiserade (maskinella) beslutsmallar 94/95:197
- bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehållstillstånd 94/95:219
- försäkringskassa har ej bemött invändningar mot ett beslutsförslag 94/95:390
- kritik mot Socialstyrelsen för underlåtenhet att redovisa de skäl som föranlett styrelsens ändrade beslut vari kritiken mot bl.a. läkare i ett tillsynsärende mildrats 95/96:332
- kritik mot Statens invandrarverk för bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd 95/96:221

Myndighetsutövning

- Luftfartsverkets – i författning ej reglerade – verksamhet med antagning till utbildning till flygledare har ansetts innebära myndighetsutövning 94/95:436
- fråga om överlämnande av torghandelsadministration till en företagareförening 94/95:466
- fråga om möjligheterna att utnyttja ett privat företag vid transport för verkställighet av beslut om avvisning enligt utlänningslagen 95/96:223
- fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394

Naturvårdslagen

- kritik mot länsstyrelse för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till tåktverksamhet; länsstyrelsen har bl.a. under avsevärd tid accepterat att verksamheten pågick trots att tidigare tillstånd löpt ut 94/95:399

Objektivitetsprincipen

- rätten bör inte vid förordnande om samarbetsamtal i vårdnads mål ge direktiv om inriktningen av samtalen 95/96:74
- begränsning av myndighets serviceskyldighet med hänsyn till arten av begärd tjänst: en byggnadsinspektör hade, med hänsyn till intresse motsättningar mellan berörda enskilda vilka kunde bli parter i rättegång, inte bort företa en – på byggnadsnämnden icke ankommande – besiktning av ett arbete i en byggnad 96/97:402

Offentlig tillställning

- disciplinansvar för polisintendent som lagstridigt upplöst en offentlig tillställning 94/95:126

Ombudsman

- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547

Omprövning av beslut

- polismyndighets möjlighet att ompröva ett av myndigheten fattat beslut i ett parkeringsärende 96/97:100
- fråga om Allmänna reklamationsnämnden i samband med att ett ärende avgörs bör informera parterna om möjligheten att inom en viss tid begära omprövning av beslutet, m.m. 96/97:148
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden; bl.a. fråga om upphävande av gynnande beslut 96/97:356
- upphävande av omprövningsbeslut 96/97:314
- utredning inför omprövning enligt 20 kap. 10 a § AFL 96/97:327
- skyldighet att utan yrkande ompröva beslut om skattetillegg 96/97:232

Opartiskhet

- kritik mot en domare för underhandskontakter med en åklagare som inneburit att förtroendet för rättens opartiskhet rubbats 94/95:43

Part

- fråga om vem som är arbetstagarens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd och JO:s ställning i en sådan rättegång 94/95:115
- fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394

Partistöd

- tre fall rörande tillämpning av reglerna om kommunalt partistöd m.m. Frågor bl.a. om gränsdragning mellan olika stödformer och om definiering av bidragsberättigat parti 94/95:468

Partsinsyn

- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- läkarintyg hos försäkringskassa 96/97:477
- fråga om en umgängesberättigad förälders rätt till insyn i ett barnavårdsärende 96/97:287

Pass

- fråga om socialnämnds möjlighet att återkalla ett pass för ett barn som omhändertagits enligt 6 § LVU 96/97:284

Personregister

- fråga om hur Patent- och registreringsverket (PRV) uppfyller sina skyldigheter som registeransvarig enligt datalagen (1973:289) när en person som är registrerad som styrelseledamot i ett företag anmäler att uppgiften är oriktig 96/97:150

Plan- och bygglagen

- kritik mot byggnadsnämnd angående underlåtenhet att behandla fråga om framställning hos åklagare om tilläggsavgift 94/95:442
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden 94/95:447
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453
- kritik mot byggnadsnämnd angående kommuniceringsskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov 95/96:409

Polislagen

- fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86
- polisens användning av handfängsel 94/95:166

Polismyndighet

- åtal mot polisman för tjänstefel; fråga om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65
- åtal mot bitr. vakthavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80
- åtal mot polisman för tjänstefel; fråga om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86
- polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel 94/95:104

- disciplinansvar för en polisassistent för subjektiva värdeomdömen i polisanmälningar 94/95:124
- skyldighet att biträda med handräckning enligt 47 § andra stycket 2 lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 94/95:163
- disciplinansvar för två polisinspektörer med anledning av beviljandet av vissa lättnader i tjänstgöringen i samband med en julhelg 95/96:86
- polismyndighets genomförande av en övning 95/96:116
- när en s.k. mellanrapport tas ur en taxibils taxameter och omhändertas på grund av misstanke om brott skall beslagsprotokoll upprättas 96/97:84
- laglig grund för polisen att anvisa marschväg för en demonstration för vilken tillstånd inte sökts föreligger inte 96/97:89
- polismyndighets möjlighet att ompröva ett av myndigheten fattat beslut i ett parkeringsärende 96/97:100
- kritik mot en polismans åtgärder vid ett ingripande mot en fordonsförare som förnekade hastighetsöverträdelse 96/97:103

1996/97:JO1
Bilaga 4

Posthantering

- vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel myndighet 95/96:156
- fråga om lagligheten och lämpligheten av Statens invandrarverks rutiner att i samband med sortering av post till boende på flyktingförläggningar göra vissa observationer och vidta vissa åtgärder (kopiering) med avseende på försändelserna 96/97:184

Proportionalitetsprincipen

- förundersökning mot en åklagare för ett beslut om husrannsakan (grund för misstanke om brott avseende förfoganden över egendom som skulle ingå i bodelning, rekvisitet synnerlig anledning, proportionalitetsprincipen) 94/95:134
- husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar 95/96:192

Protokoll

- underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte 96/97:64
- formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör 96/97:72

Psykiatrisk tvångsvård

- fråga om patients rätt att fritt förfoga över egna medel på patientkonto 96/97:301
- fråga huruvida vissa åtgärder som vidtagits av sjukvårdspersonal utgjort otillåten telefonavlyssning samt censurering av en patients post 96/97:302

Regeringsformen

- fråga om åsiktsregistrering (sympatisörer till Vitt Ariskt Motstånd VAM) inom kriminalvården 94/95:178
- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457

Regeringsrätten

- fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling 94/95:566

Regionalpolitiskt stöd

- fråga om hur en länsstyrelse bör förfara när den som genom ett preliminärt beslut beviljats regionalpolitiskt stöd meddelar att han inte har för avsikt att utnyttja det beviljade stödet 96/97:166

Registrering

- fråga om hur Patent- och registreringsverket (PRV) uppfyller sina skyldigheter som registeransvarig enligt datalagen (1973:289) när en person som är registrerad som styrelseledamot i ett företag anmäler att uppgiften är oriktig 96/97:150

Registrering av handlingar

- fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkortstillstånd m.m. vid en länsstyrelse 95/96:489

Registrering av telefonnummer

- fråga om nummerregistrering av inkommande samtal till en myndighet är förenligt med grundlag 96/97:458

Remiss

- fråga om utredningsförfarandet i ett ärende rörande rikstäckande parkeringstillstånd för handikappfordon 95/96:171

Remissyttrande

- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459

Rättegångsbalken

- uttalanden rörande de rättsliga förutsättningarna att meddela tredskodom mot ett aktiebolag som saknar styrelse 94/95:24
- hämtning av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utevaro när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet 94/95:53
- kritik mot en tingsrätt som i en brottmålsdom avvisat en skadeståndstalan trots att rätten måste anses ha tillåtit att talan väcktes formlöst 94/95:57
- initiativvärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- kritik mot en domare som hållit en muntlig förberedelse och en huvudförhandling i ett vårdnadsfall på engelska 95/96:82
- ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsdomstol och vid huvudförhandling i tvistemål 96/97:40
- kritik mot åklagarens och tingsrättens handläggning av bl.a. ett enskilt anspråk och ett beslag sedan åtalet lagts ned 96/97:44
- kritik mot en polismans åtgärder vid ett ingripande mot en fordonsförare som förnekade hastighetsöverträdelse 96/97:103

Rättelse

- dröjsmål av kronofogdemyndighet med att behandla en begäran om rättelse eller överklagande 94/95:190

Rättshjälp

- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden 95/96:185

Rättskraft

- fråga om en kriminalvårdsanstalts möjlighet att ändra ett för en intagen gynnande beslut 96/97:114
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden; bl.a. fråga om upphävande av gynnande beslut 96/97:356

Samarbetssamtal

- rätten bör inte vid förordnande om samarbetssamtal i vårdnadsfall ge direktiv om inriktningen av samtalen 95/96:74

Sekretess

- användande av förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen i samband med bolagisering av affärsverk m.m. 94/95:574
- initiativvärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda

- handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- socialjouren har tillsammans med ett TV-team besökt en plats där prostitution förekommer. Fråga om socialjourens handlande stått i strid mot socialtjänstens sekretess 95/96:437
 - fråga om verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utgör en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd 95/96:431
 - uppgiftslämnande inom skattemyndighet 96/97:241
 - fråga om försäkringskassas centralkontor och lokalkontor är att betrakta som självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra 96/97:474
 - läkarintyg hos försäkringskassa 96/97:477
 - försäkringskassas utlämnande av uppgifter till utomstående myndighet 96/97:480
 - fråga om en umgängesberättigad förälders rätt till insyn i ett barnavårdsärende 96/97:287

Service

- fråga om myndighets serviceskyldighet 94/95:234
- kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse 94/95:240
- kritik mot länsbostadsnämnd för dröjsmål med handläggningen av en begäran att få ut allmänna handlingar, vilka det ankom på nämnden att identifiera 94/95:571
- frågor om dels skyldighet för myndigheter att på begäran av enskild lämna ut allmän handling samt att lämna uppgifter ur allmän handling, dels myndigheters skyldighet att ge service åt enskilda och därmed sammanhängande krav på myndigheters tillgänglighet 95/96:495
- vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel myndighet 95/96:156
- en tjänsteman vid en socialförvaltning hjälpte en klient att upprätta en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN. Kritik mot att anmälan upprättats på socialförvaltningens brevpapper och undertecknats av tjänstemannen 96/97:294
- begränsning av myndighets serviceskyldighet med hänsyn till arten av begärd tjänst: en byggnadsinspektör hade, med hänsyn till intresse-motsättningar mellan berörda enskilda vilka kunde bli parter i rättegång, inte bort företa en – på byggnadsnämnden icke ankommande – besiktning av ett arbete i en byggnad 96/97:402

Självdeklaration

- förtryckta uppgifter att gift skattskyldig var ensamstående 94/95:244

Skolledning

- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassetband handlat grundlagsstridigt 94/95:406
- kritik mot rektor vid lågstadieskola för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillmötesgå förälders önskan om att dennas dotter skulle placeras i viss skola; även fråga om utformning av blankett för önskemål om viss skolplacering 94/95:410
- bristfälliga åtgärder av skolledning sedan en elev skadats under lektion 95/96:385
- fråga om en skollednings inställande av en skoldans utgjort en otillåten kollektiv bestraffning av högstadieelever 95/96:398
- handläggningen av ett ärende rörande misstankar om att elev utsatts för incest i hemmet; bl.a. fråga om kvarhållande av eleven i skolan 95/96:387
- fråga om rätten att sprida politisk information i skola 95/96:394
- avstängning av en elev inom grundskolan 96/97:378
- fråga om rätt för föräldrar och journalister att komma in i en skola för att samtala med eleverna i en klass. Tillika fråga om skolan skall ta hänsyn till vårdnadshavarnas inställning, innan den tillåter att elever i tioårsåldern intervjuas av en journalist i skolan 96/97:381
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372
- kritik mot skolpersonal för agerande i en vårdnadstvist 96/97:384
- åtal mot en lärare för misshandel samt kritik mot skolledning och skolförvaltning för uteblivna stödinsatser m.m. 96/97:364

Smittskyddslagen

- fråga om förutsättningarna för tvångsvård enligt bestämmelserna i smittskyddslagen förelegat beträffande en hivinfekterad man 94/95:379
- fråga huruvida smittskyddsläkarens beslut enligt 49 § smittskyddslagen om särskilda villkor i samband med beviljad permission kan överklagas 94/95:382

Socialförsäkring

- jäv för försäkringskassas förtroendeläkare 94/95:384
- försäkringskassa har inte kommunicerat inhämtat material med den försäkrade 94/95:386
- försäkringskassas underlåtenhet att kommunicera inhämtat material, även fråga om bruket av ordet "delgivning" 94/95:387
- försäkringskassa har underlåtit att underrätta om ett fattat beslut 94/95:388
- försäkringskassa har ej bemött invändningar mot ett beslutsförslag 94/95:390
- bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds beslutsprotokoll och utsända beslutsmeddelanden 94/95:392
- dröjsmål av försäkringskassa med omprövning av beslut 94/95:393

- omfattningen av försäkringskassans prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring 94/95:395
- underlåtenhet att meddela avvisningsbeslut i ärende som tidigare prövats 94/95:397
- partsinsyn hos försäkringskassa när försäkrad begärt att få del av handlingar som tidigare kommunicerats 95/96:337
- utebliven kommunikation i ärende om avregistrering från försäkringskassa 95/96:338
- försäkringskassa har inte tagit ställning till sjukintyg avseende nya sjukperioder 95/96:341
- försäkringskassas dröjsmål med beslut sedan beslutsförslag kommunicerats 95/96:344
- tidpunkt för indragning av sjukpenning 95/96:344
- utbetalning av sjukpenning har stoppats formlöst 95/96:346
- förutsättningar för och dokumentation av provisoriskt beslut 95/96:348
- utformningen av försäkringskassas beslutsmeddelande 95/96:348
- indragning av sjukpenning under pågående utredningstid utan formligt beslut 95/96:351
- provisoriska beslut vid nya sjukfall 95/96:352
- uttalanden av försäkringskassa i fråga om jämkning av underhållsbidrag 95/96:355
- långsam handläggning av rättidsprövning och s.k. 20:10 a-prövning vid överklagande 95/96:358
- försäkringskassas initiativ till en ansökan om sjukbidrag 96/97:312
- lämnande av muntliga uppgifter till tjänsteman 96/97:314
- upphävande av omprövningsbeslut 96/97:314
- makes närvaro vid möte om rehabilitering 96/97:323
- bristande överensstämmelse mellan av tjänsteman fattat beslut och expedierat beslutsmeddelande 96/97:326
- utredning inför omprövning enligt 20 kap. 10 a § AFL 96/97:327
- formerna för utredning 96/97:329
- försäkringskassas avvaktan att en dom skulle vinna laga kraft innan pension omräknades 96/97:324
- utbetalning av pension utan att samtycke inhämtats från förvaltare 96/97:336

1996/97:JO1
Bilaga 4

Socialtjänsten

I Socialtjänstlagen (SoL)

Kommunens ansvar

- utlänningslagstiftning – sociallagstiftning. En gränsdragningsfråga 94/95:248
- unga i häkte – ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående socialtjänstens ansvar för unga lagöverträdare 94/95:255
- socialtjänstens ansvar för asylsökande som vägrats uppehållstillstånd 94/95:272

- fråga om vilken kommun som skall tillgodose vårdbehov enligt socialförfattningarna för person som är mantalsskriven i en kommun men huvudsakligen vistas i en annan 94/95:277
- behörig socialnämnd i ett barnavårdsärende 95/96:262
- fråga om bistånd enligt 6 § SoL kan beviljas en sjuttonårig flicka mot vårdnadshavarens vilja 96/97:252

1996/97:JO1
Bilaga 4

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

- vårdnadsutredare bör inte utan båda parternas samtycke utses till s.k. kontaktperson i samband med umgängestillfällen 94/95:283
- kontaktmans befogenheter 94/95:285
- kritik mot socialförvaltningens handlande med anledning av uppgifter till nämnden att en 17-årig pojke rökt hasch på en större ungdomsfest 95/96:275
- kritik mot socialförvaltningen för agerandet vid en konflikt mellan två makar rörande vem av dem som skall ta hand om de gemensamma barnen 95/96:242
- socialjouren har tillsammans med ett TV-team besökt en plats där prostitution förekommer. Fråga om socialjourens handlande stått i strid mot socialtjänstens sekretess 95/96: 437
- fråga om verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utgör en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd 95/96:431
- en kommunalnämnd anmälde till polisen att en far förgripit sig sexuellt mot sin elvaåriga dotter. Polisen upplyste därefter kommunalförvaltningen om att uppgifterna i polisanmälan behövde kompletteras. Fråga bl.a. om en tjänsteman vid kommunalförvaltningen ägt att, utan samråd med vårdnadshavarna, höra flickan i skolan för att kunna komplettera nämnda polisanmälan 96/97:258
- en tjänsteman vid en socialförvaltning hjälpte en klient att upprätta en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN. Kritik mot att anmälan upprättats på socialförvaltningens brevpapper och undertecknats av tjänstemannen 96/97:294
- av chefen för vuxenförvaltningen i Ludvika kommun vidtagen åtgärd att ta bort protestlistor mot ett nytt matsystem i två av kommunens fastigheter inom äldreomsorgen har inte befunnits strida mot 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen 96/97:432

Anmälningsskyldigheten enligt 71 § SoL

- fråga om anmälningsskyldigheten begränsas för personal inom hälso- och sjukvården i fråga om barn som vistas på sjukhus 95/96:247
- en förskola anmälde enligt 71 § SoL till socialnämnden att det fanns skäl att misstänka att en far förgripit sig sexuellt mot sin dotter. Fråga om det förelåg skäl för ett ingripande enligt 6 § LVU, brister i socialnämndens utredning m.m. 96/97:268

Omsorger om barn och ungdom

- fråga om föräldrar till barn på daghem bör informeras när personal på daghemmet misstänks för övergrepp 94/95:287

1996/97:JO1
Bilaga 4

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

- fråga om socialtjänstens skyldighet att bevaka familjehemsplacerade barns intressen innefattar möjlighet att begära urinprov av familjehemsföräldrarna på grund av uppkommen misstanke om haschmissbruk 94/95:290
- kritik mot socialförvaltning för dröjsmål med inledande av utredning enligt 50 § SoL samt för att en jourhemsplacering varat sådan tid att placeringen övergått till att bli stadigvarande. Även fråga om verkan av att vårdnadshavaren återkallat sitt medgivande till placeringen m.m. 95/96:279

Handläggning av ärende m.m.

- åtgärder i ärende rörande misstänkta sexuella övergrepp mot barn. Frågor angående bl.a. lagligheten av socialtjänstens medverkan till polisförhör och läkarundersökning av små barn utan vårdnadshavarens samtycke 94/95:292
- fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av vårdnads- och umgängesrättsutredning föreligger 94/95:363
- uppgift i yttrande till länsrätt i ett biståndsärende om att en klient varit intagen på behandlingshem har ansetts helt sakna betydelse och borde därför ha utelämnats 94/95:364
- fråga om socialförvaltnings handläggning av besvärslaga när klaganden inte delgetts det beslut som överklagats 94/95:365
- fråga om innebörden av den förvaltningsrättsliga principen om gynnande besluts bindande effekt samt länsrätts skyldighet att tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver 94/95:367
- kritik mot socialförvaltning för dröjsmål att överlämna besvärslaga till länsrätt m.m. 95/96:314
- fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken 95/96:309
- med en utredning enligt 50 § SoL avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende 95/96:312
- kritik mot en socialchef för handläggningen av en anmälan enligt 71 § SoL m.m. 95/96:283
- brister vid handläggningen av ett önskemål från en sjukhemsboende äldre att få flytta till ett sjukhem i en annan kommun 95/96:270
- socialnämnds skyldighet att verkställa en dom angående bistånd enligt 6 § SoL 96/97:254
- frågor om socialnämnds skyldighet att meddela beslut i ett biståndsärende och vilka krav som i förekommande fall bör ställas på utformningen av beslutet 96/97:253

- en tjänsteman vid en socialförvaltning hjälpte en klient att upprätta en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN. Kritik mot att anmälan upprättats på socialförvaltningens brevpapper och undertecknats av tjänstemannen 96/97:294
- handläggningen av ett biståndsärende; fråga om en socialförvaltnings val av adress vid användande av s.k. förenklad delgivning 96/97:295
- fråga om skyldighet för socialnämnden att kommunicera ett s.k. snabbyttrande enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken 96/97:297
- handläggningen av ett överklagande när det överklagade beslutet förkommit hos socialförvaltningen 96/97:298

1996/97:JO1
Bilaga 4

II Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

- omsorgen om en pojke med epilepsi som vid elva års ålder omhändertagits för vård enligt LVU – en granskning av handläggningen vid Gottsunda kommunalnämnd i Uppsala och av de för den medicinska vården ansvariga läkarnas åtgärder i ärendet. Även fråga om länsstyrelsens tillsynsansvar 94/95:301
- kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig. Även kritik mot socialtjänsten för att barnet utan tillräckliga skäl omhändertagits enligt 6 § LVU 94/95:344
- socialnämnds dröjsmål att underställa beslut om omhändertaganden enligt 6 § LVU. Även fråga om möjlighet att överklaga nämndens beslut om placering av barn efter ett omedelbart omhändertagande 94/95:356
- socialnämndens handläggning av LVU-ärende när familjehemsföräldrarna separerat 94/95:360
- fråga om förutsättningar för beslut enligt 14 § andra stycket LVU om att barns vistelseort inte skall röjas för vårdnadshavaren 94/95:361
- fråga om syskons rätt till umgänge med ett omhändertaget barn 95/96:291
- handläggningen av ett barnavårdsärende; frågor om umgänge med familjehemsplacerat barn, återtagande av samtycke till familjehemsplacering, handläggning av ett överklagande, behörig socialnämnd m.m. 95/96:262
- fråga om beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller 13 § LVM skall ges i skriftlig form 95/96:320
- socialnämndens handläggning av ett ärende rörande misstänkt barnmiss-handel; fråga om barnet borde ha omhändertagits enligt 6 § LVU 96/97:262
- tillämpning av lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten. Fråga om ett omhändertagande enligt 6 § LVU utgör ett sådant frihetsberövande som avses i lagen 96/97:267
- en förskola anmälde enligt 71 § SoL till socialnämnden att det fanns skäl att misstänka att en far förgripit sig sexuellt mot sin dotter. Fråga om det förelåg skäl för ett ingripande enligt 6 § LVU, brister i socialnämndens utredning m.m. 96/97:268
- fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål rörande omhändertagande av en tonårsflicka enligt LVU 96/97:135

- fråga om socialnämnds möjlighet att återkalla ett pass för ett barn som omhändertagits enligt 6 § LVU 96/97:284
- fråga om en umgängesberättigad förälders rätt till insyn i ett barnavårdsärende 96/97:287

1996/97:JO1
Bilaga 4

III Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

- ingripanden mot intagna vid ett LVM-hem vid vägran att avge urinprov samt omhändertagande av intagnas pengar 95/96:294
- frågor om läkares anmälningsskyldighet enligt 6 och 14 §§ LVM 95/96:299
- fråga om beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller 13 § LVM skall ges i skriftlig form 95/96:320
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144
- socialnämnds skyldighet att söka efter en missbrukare som avvikit från ett s.k. LVM-hem 96/97:292

Studiemedel

- fråga om kommuniseringskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394

Summarisk process

- bifogande av meddelat utslag när mål om betalningsföreläggande i bestridd del överlämnas till tingsrätt 96/97:121

Taxering

- underlåten kommunikation före taxeringshöjning samt fråga om rättelse utan begäran från skattskyldig 94/95:245
- underlåten kommunikation i visst fall 96/97:218
- behörig företrädare för dödsbo 96/97:221
- skyldighet att utan yrkande ompröva beslut om skattetillägg 96/97:232
- undanröjande av beslut på grund av brister i kommunikationen 96/97:237

Telefax

- expediering av allmänna handlingar 94/95:63

Telefonnummerregistrering

- fråga om nummerregistrering av inkommande samtal till en myndighet är förenligt med grundlag 96/97:458

Tillsyn

- kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund 94/95:199
- kritik mot Miljönämnden i Malmö kommun angående tillsynsåtgärder beträffande vissa kemiska produkter (tändvätska och bilvårdsmedel) 95/96:367
- vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprovning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen 96/97:340

Tjänstefel

- en domare har dömts för tjänstefel för att ha beslutat om häktning trots att lagliga förutsättningar för häktning inte förelåg 96/97:31
- en polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning 96/97:170

Torghandel

- fråga om överlämnande av torghandelsadministration till en företagareförening 94/95:466

Tredskodom

- uttalanden rörande de rättsliga förutsättningarna att meddela tredskodom mot ett aktiebolag som saknar styrelse 94/95:24

Tryckfrihetsförordningen

- tolkning av begreppet "expediera" i tryckfrihetsförordningen 94/95:519
- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- avlägsnandet av protestlistor mot ett nytt matsystem i två av kommunens fastigheter inom äldreomsorgen har inte befunnits strida mot 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen 96/97:432
- länsstyrelses uttag av avgift för kopia av en handling tillhörande bilregistret med tillämpning av annan författning (en kungörelse om kommissionärer) än avgiftsförordningen (1992:191) befunnet olagligt 96/97:490

Tull

- fråga om förutsättningarna för kroppsvisitation av resande vid passage av EU:s inre gräns 96/97:245

Täkttillstånd

- kritik mot länsstyrelse för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till täktverksamhet; länsstyrelsen har bl.a. under avsevärd tid accepterat att verksamheten pågick trots att tidigare tillstånd löpt ut 94/95:399

1996/97:JO1
Bilaga 4

Underrättelse

- till målsägande om beslut att inte väcka åtal 94/95:160
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453
- underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte 96/97:64
- formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör 96/97:72
- fråga om på vilket sätt underrättelse om ett beslut skall ske 96/97:168
- fråga om Allmänna reklamationsnämnden i samband med att ett ärende avgörs bör informera parterna om möjligheten att inom en viss tid begära omprövning av beslutet, m.m. 96/97:148

Undertryckande av urkund

- åtal mot bitr. vakthavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80

Unga lagöverträdare

- beslut att anhålla ungdomar under 18 år för grov stöld och stöld har med hänsyn till deras ålder och den förväntade påföljden inte ansetts rättsenliga 96/97:56

Utbildning

- kritik mot rektor vid lågstadieskola för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillmötesgå förälders önskan om att dennas dotter skulle placeras i viss skola; även fråga om utformning av blankett för önskemål om viss skolplacering 94/95:410
- bristfälliga åtgärder av skolledning sedan en elev skadats under lektion 95/96:385
- fråga om en skollednings inställande av en skoldans utgjort en otillåten kollektiv bestraffning av högstadieelever 95/96:398
- handläggningen av ett ärende rörande misstankar om att elev utsatts för incest i hemmet; bl.a. fråga om kvarhållande av eleven i skolan 95/96:387
- fråga om rätten att sprida politisk information i en skola 95/96:394
- rutinerna vid en barn- och utbildningsnämnds handläggning av ansökningar om antagning till gymnasieutbildning (gymnasial vuxenutbildning) i annan kommun; framställning till regeringen med förslag till översyn av viss reglering i skollagen (1985:1100) 96/97:386

Utlänning

- kritik mot polismyndighet för att en utlänning hållits i förvar trots att det saknats laga stöd för åtgärden 94/95:209
- kritik mot personal vid en flyktingförläggning för att olovligen ha berett sig tillträde till asylsökandes boendetrymmen 94/95:214
- bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehållstillstånd 94/95:219
- frågor om jäv vid Statens invandrarverks handläggning av ärenden om uppehållstillstånd 94/95:222
- frågor om beslut om verkställighet av avvisning till visst land och sättet att utföra ett bevakningsuppdrag 94/95:227
- fråga om möjligheterna att utnyttja ett privat företag vid transport för
- verkställighet av beslut om avvisning enligt utlänningslagen 95/96:223
- frågor om sjukvård på en flyktingförläggning och om betalningsansvaret för sjukvård som tillhandahållits en asylsökande 95/96:179
- husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar 95/96:192
- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden 95/96:185
- kritik mot Statens invandrarverk för bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd 95/96:221
- kritik mot en polismyndighet och Utlänningsnämnden för handläggningen av frågor om förvar av en utlänning 95/96:212
- fråga om på vilket sätt underrättelse om ett beslut skall ske 96/97:168
- en polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning 96/97:170
- tillämpning av lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten. Fråga om ett omhändertagande enligt 6 § LVU utgör ett sådant frihetsberövande som avses i lagen 96/97:267
- rutiner för diarieföring hos polisen med avseende på ett ärende rörande verkställigheten av ett avvisningsbeslut 96/97:177
- fråga om Statens invandrarverks skyldighet att kommunicera vissa uppgifter i en promemoria upprättad av polismyndighet, då uppgifterna lagts till grund för återkallelse av visering 96/97:179
- fråga om lagligheten och lämpligheten av Statens invandrarverks rutiner att i samband med sortering av post till boende på flyktingförläggningar göra vissa observationer och vidta vissa åtgärder (kopiering) med avseende på försändelserna 96/97:184

1996/97:JO1

Bilaga 4

Utmätning

- ansökan riktad mot fel person 94/95:187
- brister i verkställighetsprövning 94/95:188
- dröjsmål av kronofogdemyndighet med att behandla en begäran om rättelse eller överklagande 94/95:190

Utredningsskyldighet

- Socialstyrelsen har inte ansetts skyldig att i förväg kommunicera utredning och anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om disciplinär påföljd men väl att underrätta den anmälda om att anmälan gjorts. Även fråga om utredningsskyldighet 96/97:307

1996/97:JO1

Bilaga 4

Utsökning

- beredande av tillträde till bostadsbyggnad utan lagstöd 95/96:133

Vakthavande befäl

- åtal för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80

Videoband

- när förhör protokollförs genom upptagning på band skall upptagningen skrivas ut 96/97:75

Vittnesförhör

- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29

Vårdnadsmål

- rätten bör inte vid förordnande om samarbetsamtal i vårdnadsmål ge direktiv om inriktningen av samtalen 95/96:74
- rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO 95/96:79

Yttrandefrihet

- fråga om begränsningar i kommunalanställd personals kontakter med media till att avse personalens fritid. Tillika fråga om omsorgschefs agerande gentemot en landstingsanställd läkare som utnyttjat en grundlagsfäst rättighet 94/95:538
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547
- kritik mot uppmaning till rektorer att ej delta i den politiska debatten 94/95:551
- kritik mot ordningsregel vid skola, vilken förbjöd de anställda att aktivt lämna "negativ" information till massmedia 94/95:554
- initiativärende rörande innehållet i en av ett sjukhus utgiven skrivelse *Rutiner för massmediekontakter*. – Fråga om personalens yttrandefrihet inskränkts 95/96:451

- en landstingsanställd läkare som i brev till en kommunstyrelse protesterat mot vissa organisatoriska förändringar inom landstinget, hade kallats till möte med sjukvårdsledningen. – Fråga om landstinget kränkt läkarens yttrandefrihet 95/96:447
- påstådda inskränkningar i anställdas yttrande- och meddelarfrihet 95/96:454
- avstängning från deltagande i Statens haverikommissions undersökningar av luftfartsolyckor med hänsyn till att uppgifter från en utredning offentliggjorts, m.m. 95/96:161
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare – en kyrklig samfällighet – för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne 95/96:462
- fråga om rätten att sprida politisk information i en skola 95/96:394
- fråga om läkares meddelar- och yttrandefrihet kränkts när han kritiserats för uttalanden rörande en patient 96/97:454
- fråga om rätt för föräldrar och journalister att komma in i en skola för att samtala med eleverna i en klass. Tillika fråga om skolan skall ta hänsyn till vårdnadshavarnas inställning, innan den tillåter att elever i tioårsåldern intervjuas av en journalist i skolan 96/97:381

Yttrandefrihetsgrundlagen

- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassetband handlat grundlagsstridigt 94/95:406

Åklagare

- åklagarens skyldigheter när domstolen fattat ett olagligt häktningsbeslut 96/97:57
- kritik mot en åklagare som upprätthållit restriktioner avseende en häktad persons kontakter med omvärlden efter det att den muntliga bevisningen tagits upp vid huvudförhandlingen i tingsrätten 96/97:62

Åtal

- mot en polisman; fråga om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65
- mot bitr. vakthavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80
- mot en polisman; fråga om det funnits lagligt stöd för polisens beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86
- mot en polisman för tjänstefel (rättelser av parkeringsanmärkningar avseende egna fordon) 94/95:104
- mot en präst för tjänstefel har ogillats (vigsel av senildement kvinna) 94/95:418

- åtal mot en lärare för misshandel samt kritik mot skolledning och skolförvaltning för uteblivna stödinsatser m.m. 96/97:364

1996/97:JO1
Bilaga 4

Åtalsunderlåtelse

- en polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning 96/97:170

Återkallelse

- myndighets agerande för parts återkallelse av sin talan (överklagande) 95/96:169

Återkallelse av gynnande beslut

- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot förvaltningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer 96/97:356

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

- frågor om tillstånd för omyndig att driva näring, tillstånd för förmyndare att uppta lån på den omyndiges vägnar, jäv för överförmyndare m.m. 94/95:485
- kritik mot överförmyndare för långsam handläggning av ett ärende om entledigande av förvaltare 94/95: 492
- kritik mot överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende. Fråga om vård av omyndigs rätt i oskiftat bo samt om förteckning och slutredovisning enligt 16 kap. föräldrabalken 94/95:495
- förordnande om sekretess i ett förmynderskapsärende 95/96:423
- handläggningen av ett ärende om byte av förvaltare, bl.a. fråga om myndighets serviceskyldighet 95/96:418
- kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende 95/96:425
- handläggningen av yrkanden om arvode till en förvaltare enligt föräldrabalken, bl.a. fråga om skyldighet att kommunicera arvodesyrkanden med huvudmannen 96/97:409
- kritik mot en överförmyndare för brister i tillsynen över en god mans förvaltning 96/97:412
- kritik mot överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till kapitalplacering 96/97:418
- fråga om överförmyndares skyldighet att lämna över slutredovisning då godmanskap upphört 96/97:423
- fråga om kanslichefs vid överförmyndarnämnd uppdrag som god man m.m. 96/97:425
- fråga om ledamots eller ersättares i överförmyndarnämnd uppdrag som god man eller förvaltare 96/97:428

- kritik mot överförmyndarnämnd för underlåtenhet att meddela beslut med anledning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Även fråga om brev till ledamöter i överförmyndarnämnd utgör allmänna handlingar m.m. 96/97:461
- fråga om utlämnande av allmänna handlingar i ett godmansärende 96/97:466

1996/97:JO1
Bilaga 4

Överklagande

- skattemyndighet har inte uppfattat en skrift som överklagande 95/96:234
- handläggningen av ett överklagande när det överklagade beslutet förkommit hos socialförvaltningen 96/97:298
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot förvaltningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer 96/97:356
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372

Överklagbarhet

- rutinerna vid en barn- och utbildningsnämnds handläggning av ansökningar om antagning till gymnasieutbildning (gymnasial vuxenutbildning) i annan kommun; framställning till regeringen med förslag till översyn av viss reglering i skollagen (1985:1100) 96/97:386

Övning

- polismyndighets genomförande av en övning 95/96:116

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

1996/97:JO1
Bilaga 5

Report for the period 1 July 1995 to 30 June 1996

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr Claes Eklundh, who is Chief Parliamentary Ombudsman, Mrs Gunnel Norell Söderblom (until 31 December 1995), Mr Jan Pennlöv, Mrs Stina Wahlström and Mr Rune Lavin (as from 1 January 1996). During Mrs Wahlström's sick leave Mrs Norell Söderblom has acted as Deputy Ombudsman as from 25 March 1996.

Mr Eklundh has supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Mrs Norell Söderblom and Mr Lavin have supervised the fields of social welfare, public health and medical care and – as from October 1 1995 – immigration. Mr Pennlöv has dealt with matters concerning the prisons, the armed forces, taxation, customs, the execution of judgements, social insurance, chief guardians and – until 30 September 1995 – immigration. Mrs Wahlström (and Mrs Norell Söderblom as Deputy Ombudsman), finally, have been responsible for supervision of the administrative courts, building and construction, education, environmental protection, labour market, the State Church and all additional aspects of civil administration not supervised by any other Parliamentary Ombudsman.

During the year, 5 115 new cases were registered with the Ombudsmen; 4 990 of them were complaints and other cases received (an increase of 226 over the previous year) and 125 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections or newspaper reports or on other grounds.

It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary describes some of the cases dealt with by the Ombudsmen.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 1995–30 June 1996

1996/97:JO1
Bilaga 5

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary investigation; no prosecution	Proposal to Parliament or to the Government	Total
Courts	1	7	-	-	-	8
Public prosecutors	1	2	-	-	-	3
Police authorities	4	6	-	1	-	11
Armed forces	-	2	-	-	-	2
Prison administration	3	1	-	-	-	4
Social welfare	3	13	-	-	-	16
Medical care	3	2	-	-	-	5
Social insurance	-	3	-	-	-	3
Execution of judgements	2	1	-	-	-	3
Education, culture	5	6	-	-	1	12
Taxation	2	3	-	-	-	5
Environmental management, public health, protection of animals	3	11	-	-	-	14
Planning	-	1	-	-	-	1
Other cases at County administrative boards	1	3	-	-	-	4
Patents, registration of companies	-	1	-	-	-	1
Immigration	3	1	-	-	-	4
Labour market etc.	-	3	-	-	-	3
Chief guardians	1	3	-	-	-	4
Local government	1	2	-	-	-	3
Access to official documents, Freedom of the press	2	5	-	-	-	7
Total	35	76	-	1	1	113

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 1995–30 June 1996

1996/97:JO1
Bilaga 5

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary investigation; no prosecution	Total
Courts of law	129	1	167	26	1	-	324
Administrative courts	11	-	21	2	-	-	34
Public prosecutors	82	-	152	27	-	-	261
Police authorities	195	9	268	50	-	-	522
Armed forces	12	-	10	4	-	-	26
Prison administration	259	3	269	56	-	-	587
Social welfare	205	7	412	98	-	-	722
Medical care	134	3	107	15	-	-	259
Social insurance	166	1	131	63	-	-	361
Labour market etc.	84	1	45	11	-	-	141
Planning	34	-	36	14	-	-	84
Execution of judgements	82	-	62	23	-	-	167
Local government	66	-	31	14	-	-	111
Communications	62	-	33	5	-	-	100
Taxation, customs	85	1	88	26	-	-	200
Education, culture	41	2	70	31	1	-	145
State Church	16	-	4	2	-	-	22
Chief guardians	12	-	7	7	-	-	26
Agriculture, environmental management, public health, protection of animals	77	-	86	19	-	-	182
Immigration	43	-	57	16	-	-	116
Other cases at County administrative boards, control of lotteries etc.	20	-	11	6	-	-	37
Employment of civil servants etc.	69	3	17	5	-	-	94
Access to official documents, Freedom of the press	77	-	97	83	-	-	257
Miscellaneous	56	-	34	10	-	-	100
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	115	-	-	-	-	-	115
Total	2 132	31	2 215	613	2	-	4 993

Decisions to detain young people under the age of 18 on charges of theft and robbery were found to be unlawful in view of the offenders' age and the penalties likely to be imposed

1996/97:JO1
Bilaga 5

During the year, the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr Eklundh, has issued decisions in a number of cases referred to the Parliamentary Ombudsman by parents questioning the validity of the arrest and detention of their children on suspicion of criminal offences.

One of the cases concerned three boys, aged 15 and 16, who were suspected of snatching handbags while riding a moped. Two other cases involved 16-year-olds, one of whom was suspected of the theft of a bicycle, the other of stealing a wallet from a teacher's handbag. In no case were the teenagers deprived of their liberty for longer than 24 hours.

The adjudications of the Parliamentary Ombudsman in the different cases are, as far as the decisions to detain the suspects are concerned, similar in several respects. Only one of the decisions is included in this report, and it was issued on 6 February 1996 with regard to the detention of the suspect in the case concerning the theft of the wallet. The comments made by *the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr Eklundh*, included the following.

Assessment

According to the principle expressed in 24.1.1 of the Procedural Code, an individual who is suspected on good grounds of an offence for which the prescribed penalty is a prison sentence of one year or more, may be remanded in custody if, with respect to the nature of the crime, the circumstances of the accused or some other factor, the risk exists that he may abscond or in some other way avoid the due process of law (the risk of escape), that he may dispose of evidence or in some other way jeopardize investigation of the offence (the risk of collusion), or that he may continue his criminal activities (the risk of recidivism).

If grounds exist for the issue of a remand order, an individual may be detained until a court hearing can be arranged. In certain circumstances, reasonable suspicion can constitute adequate ground for the issue of a detention order. The decision to issue such an order rests with the prosecutor (24.6 in the Procedural Code).

Whenever resort is made to coercion, what is known as the principle of proportionality applies. This means that in prosecuting crime, coercion may only be used when the justification for such a measure outweighs the infringement of the suspect's integrity or any other harm he or any other countervailing interest may suffer. When deciding to invoke such a measure, therefore, an official must determine whether the harm coercion may cause is reasonably proportionate to what the measure is likely to achieve.

Where the issue of remand orders is concerned, the principle of proportionality finds expression in 24.1.3 of the Procedural Code. Application of this principle in considering an application for a remand order could mean that no order would be issued if it were considered, for example, that a probation order is the penalty expected (Ekelöf *et al.*, *Rättegång III*,

6th edition, p. 30). If it can be assumed that the suspect will merely be punished with a fine, there is a stipulation expressly forbidding issue of a remand order (Procedural Code 24.1.4).

1996/97:JO1
Bilaga 5

The maximum penalty prescribed for theft is a prison sentence of two years. Suspicion of such a crime may therefore provide the basis for the issue of a remand order or a detention order. In this context, however, the stipulation in 29.7 of the Criminal Code is also relevant. This states that if an individual has committed a crime before reaching the age of 21, his youth is to be taken into consideration in determining the sentence so that he may be awarded a more lenient penalty than that prescribed for the crime. As is made clear by the statement from the Prosecution Agency, in the case in question the sentence finally imposed was a fine.

Section 23 (previously Section 7) of the Act on Special Regulations for Young Offenders (1964:167) stipulates that individuals under the age of 18 may only be remanded if there are exceptional reasons for doing so. The arguments that underlie this stipulation obviously apply to the issue of a detention order as well. As the Prosecutor General has pointed out (RÅC I:112, p. 7), where young people under the age of 18 are concerned, their age is to be regarded as a circumstance that weighs against detention. Exceptional grounds should therefore, in principle, also be required before the question of detaining such an individual is considered.

The specific legal regulations for the protection of young offenders must nowadays also be seen against the background of Sweden's commitments in accordance with the UN Convention on the Rights of the Child. In all measures that affect children, whether taken by public or private social welfare organizations, courts of law, administrative authorities, or legislative bodies, according to Article 3.1, the child's best interests are to be given priority. Where deprivation of liberty affects children, it is stipulated in Article 37 (b) that no child may be unlawfully or arbitrarily deprived of its freedom. Arrest, detention, remand, imprisonment and all other forms of deprivation of liberty are to take place according to the law and may only be employed as a last resort and for the shortest time appropriate.

Even if one accepts the assessment [by the prosecutor] of the risk of collusion, I consider that in view of S's age and what could be predicted about the penalty in the light of this fact, there was no legal justification for her arrest. However, I find no grounds for further proceedings in this case.

The collection of a 15-year-old from his school by uniformed police officers for questioning in connection with a criminal offence

In a complaint made to the Parliamentary Ombudsman, one of the criticisms made against a police force arose from a decision to use uniformed police officers to collect a 15-year-old from his school.

A statement was requested from the National Police Board about the suitability of a decision to use uniformed police officers to collect someone for questioning.

The Chief Legal Officer at the National Police Board, Ulf Berg, responded as follows.

According to 23.4 of the Procedural Code, preliminary investigations should be carried out so that nobody is exposed to unnecessary suspicion or discomfited in any way. Section 5 of the Ordinance on Preliminary Investigations (1947:948) stipulates further that questioning is to take place at a time and place which can be assumed to cause least discomfiture for the person questioned.

The prevailing impression up until now has been that police activity in a residential area by officers in uniform can discomfit anyone who is the object of these activities, and that the attention which such activities can attract may be detrimental to the individual. Cf. The Parliamentary Ombudsman's Annual Report for 1971, p. 93, 1983/84, p. 101 and for 1990/91 p. 84. The current complaint also expresses a similar point of view.

More recently, the Government has established that the work of the police forces is to concentrate to a greater extent on the prevention of crime, and centre on neighbourhood police stations. Policing is to be carried out by small, locally based units whose task is primarily to stamp out day-to-day criminality and create a sense of security within the community. Particular attention is to be paid to young people who run the risk of being drawn into criminal behaviour. For this reason, the police are to become more visible, and one way of ensuring this is by increasing the amount of patrolling on foot. Cf. The Government Bill 1992/93:100, appendix 3, pp. 75 f. and the Government Bill 1994/95:100, appendix 3, pp. 7 f.

Police presence is not therefore necessarily to be seen as something negative, but is rather to become a natural feature in the community, not least on school premises. If this approach is to succeed, additional resources must be devoted to changing the attitude of the general public to the police.

The National Police Board is of the opinion that the policing methods described here, in particular the demand for a more visible police presence, must mean that in principle police officers should wear uniform in the execution of their various duties. It is intended that police officers will wear uniform more often than previously both while on duty and while travelling to and from work. The extension of the concept of police officer in Article 2 of the Police Ordinance (1984:730) – vide SFS 1994:1225 – is consistent with this approach. The fact that the appearance of the police officers in the school in the case under review resulted from the enforcement of a decision to collect an individual for questioning without a summons having previously been issued does not affect this point of view. It is, of course, ultimately the responsibility of the individual police officer to act in such a way that those concerned are not exposed to unnecessary suspicion or any other discomfiture.

In his decision issued on 21 March 1996, *the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr Eklundh*, made the following comment.

As was pointed out initially, this complaint concerned the method used to enforce a decision to collect a 15-year-old pupil for questioning about a crime of which he was suspected. One of the criticisms made by the complainant concerned the collection of the pupil in question at his school by uniformed police officers. I have found no reason to investigate the circumstances in this particular case in any further detail. My enquiry into the case has focused instead on the principle of the use of uniformed police officers in situations of this nature.

The National Police Board maintains in its reply that one consequence of the demand for increased visibility that has been placed on the police forces in conjunction with the orientation of their activities towards crime prevention based on neighbourhood policing will be that, as a rule, police officers will wear uniform while carrying out their duties. In the reply, particular reference is made to the obligation of the police forces to create a sense of security within the community. Personally, however, I should also like to point out that uniforms serve other important functions as well. They announce, for instance, that their wearers have been granted special powers and that criminal law endows them with special protection while they are performing their duties.

There are, therefore, good reasons for police officers to wear uniform while on duty. There may arise, however, situations in which consideration for the individual affected by some police action indicates that it should be undertaken by a plain-clothes officer. On earlier occasions the Parliamentary Ombudsman has expressed opinions on the use of uniformed officers driving police patrol cars for the delivery of summonses (Parliamentary Ombudsman 1972, p. 77 and 1977/78, p. 137). The standpoint taken by the Parliamentary Ombudsman was that in order to avoid attracting untoward attention to the delivery of a summons it was most appropriate for this duty to be performed by a plain-clothes policeman in a private car, but that certain circumstances, such as lack of time or the fact that all the officers available were obliged to wear uniform, could justify exceptions from this principle. In my opinion, there are reasons for adopting a similar approach when the question of police assistance in connection, for instance, with the Act on Coercive Psychiatric Measure (1991:1128) arises.

Where the investigation of crimes by the police is concerned, reference can be made to the stipulation in the second sentence of 23.4.1 of the Procedural Code that a preliminary investigation is to be conducted in such a way that no individual be exposed to suspicion or sustain any cost or discomfiture. If the principle of consideration expressed here is to be complied with as the legislators intended, in certain cases police officers will obviously have to wear plain clothes while performing their duties.

The principle of consideration in the prosecution of crime becomes even more important where measures involving children are concerned. Section 17 of the Ordinance on Preliminary Investigations (1947:948) prescribes, for example, that for individuals under the age of 18 questioning is to be planned and carried out so that no risk arises of detriment for the individual being questioned and that special care must be taken so that it does not attract attention.

Moreover, in this particular context a statement in the *travaux préparatoires* to the Act on Special Regulations about Young Offenders (1964:167) concerning the collection for questioning of children under 15 is of interest. The Minister makes it clear (Government Bill 1983/84:187 p. 22) that consideration should be taken of the age and maturity of children before calling them in for questioning, and that this measure should therefore be used very restrictedly. As far as possible, collecting children for questioning should be avoided. In the event of such a measure becoming necessary, the minister's opinion was that it was important for it to be done discreetly and with all the consideration that such circumstances require. Only in exceptional cases should the child be collected by a uniformed officer or from a place where attention could be aroused. That neither collection nor questioning should take place in a school, unless there were very special grounds for doing so, was described as being particularly important.

It would be totally anomalous if, in this respect, one standpoint were to apply where a 14-year-old is concerned and a totally different one just after a child has become 15. In my opinion, the statements quoted here should also function as the guidelines when the question arises of collecting someone between the ages of 15 and 18 for questioning.

What has been said above about the import of the principle of consideration must nowadays also be seen against the background of Sweden's commitments in accordance with the UN Convention on the Rights of the Child. In all measures that affect children, whether taken by public or private social welfare organizations, courts of law, administrative authorities, or legislative bodies, according to Article 3.1, the child's best interests are to be given priority. According to the fundamental principle, which is applicable as far as Sweden is concerned, in the Convention the term child applies to all individuals below the age of 18.

With regard to the statement by the National Police Board that the presence of policemen should be regarded as a natural feature, not least in schools I should like to emphasize, so as to avoid any misunderstanding, that it is of course of great value, in order, among other things, to create confidence in the police force and its activities, for uniformed policemen to take part in the teaching, for instance, of law and justice. There are, however, good reasons for believing that coercive measures taken against pupils in schools by uniformed police officers are unlikely to have a correspondingly positive effect.

The question of the legal basis for measures taken at a military unit as a result of the disappearance of a firearm

In a complaint to the Parliamentary Ombudsman, reference was made to a report in the massmedia that an AK 5 firearm had been stolen from a military unit in southern Sweden and that fourteen conscripts "were, in principle, confined to barracks" until the theft had been explained. According to the report, each of these conscripts had had an opportunity to misappropriate the firearm. The complainant claimed that this could give the impression that the conscripts were being confined to their quarters solely because they could be

suspected of a crime. Such being the case, the complainant considered that there was a possibility that the conscripts had been deprived of their liberty because of this suspicion and that the Military Authorities had made the decision to do so.

The Military Authorities submitted a response to the complaint. In their reply, they referred, as far as the confinement of the conscripts to barracks was concerned, to different regulations about the duties of conscripts. Attached to this reply was a statement by the acting Brigadier, L.S., who had made the decision to confine the conscripts to their barracks.

The decision of 31 January 1996 by *the Parliamentary Ombudsman, Mr Pennlöv*, contained the following comment.

As the Military Authorities have pointed out, it is of extreme importance and indeed incumbent on the Military Authorities to take every measure possible in investigating the loss of military weapons. However, in doing so, it is necessary that the measures taken do not exceed the bounds permitted by law. In view of the consequences for the conscripts concerned of the orders they were given, there are grounds for drawing attention to Chapter 2 Article 8 of the Instrument of Government which protects every citizen from deprivation of liberty by the public authorities and which also guarantees the right to move freely within the country or to leave it. Chapter 2 Article 12 goes on to stipulate that this liberty can be limited as a result of legislation.

The description of the regulations applying to the duties of national servicemen makes it clear that they do not have fixed hours of work but are obliged to be on duty to the extent demanded by operational requirements. According to the Military Authorities, the regulations referred to could, at any rate if interpreted extensively, be cited in support of the orders given to the conscripts in this case. However, in view primarily of what is described by acting Brigadier L.S. as the purpose of these measures, which was that the conscripts should be made available for police questioning, I personally have difficulty in seeing that the orders can be covered completely by what is referred to in the regulations cited as "maintenance of equipment" and "performing one's duties with responsibility". Where taking part in the search for the missing weapon is concerned, however, obviously I share the viewpoint of the Military Authorities.

The powers of the police while investigating crime are regulated in closer detail by Sections 23–28 in the Procedural Code. In this context, the regulations concerning questioning for investigative purposes are of particular interest. There is a general obligation for citizens to co-operate with the police where such questioning is concerned. This obligation comprises those suspected of a crime, injured parties, witnesses and others. The obligation to co-operate also entails the obligation to make oneself available for an interview. This obligation is subject to sanctions by virtue of the regulations in Section 23 of the Procedural Code concerning collecting and escorting individuals to police stations for questioning.

In the Procedural Code, Section 23.6 introduces these regulations by stipulating that anyone who can be assumed to possess information of significance for an investigation may be questioned. In 23.7 we find stipulations about the conditions on which the person to be questioned may

be brought in for questioning and in 23.8 when, at the request of a police officer, an individual is obliged to accompany the officer for questioning or may be detained. In 23.9 it is laid down that someone who has been so detained is not obliged to remain in custody for longer than 6 hours for questioning. If, however, it is of extreme significance, an individual suspected of a crime is obliged to remain a further 6 hours in custody. Once questioning has been terminated, or the time in which someone may be held in custody for questioning has elapsed, the basic rule is that the individual is free to leave.

According to the information presented in the response, both the Military Authorities and the police considered the measure of ordering the individuals involved to remain on duty to be necessary. The enquiry does not, however, reveal, at whose initiative this measure was taken. Irrespective of the state of affairs in this respect, there can hardly be any doubt that the servicemen's unit and the police force were collaborating.

The basic rules applying to collaboration between public authorities are contained in Section 6 of the Administrative Procedures Act (1986:223), which states that every public authority is to assist other authorities within the framework of its own operations. This rule applies not only in dealing with specific issues but, in principle, to all of the activities of the public authorities.

The principle of collaboration has been considered to be of such fundamental importance that it also finds expression in Section 3 of the Police Act (1984:387). One of the statements in the first clause of this section is that the police force is to collaborate with the Prosecution Agencies and with other authorities and organisations whose activities affect the police force. The second clause of the section states that other authorities are to render the police force assistance in its operations. When one authority is assisting another in the performance of its duties, it goes without saying that the primary responsibility for ensuring that this collaboration complies with applicable regulations rests with the former.

As far as can be judged, ordering the conscripts concerned to remain on duty made it unnecessary for the police force to resort to coercive measures of the kind referred to above, at least during the period in which the preliminary investigation was taking place. The Military Authorities have not been granted any independent powers to decide on coercive measures within the framework of the preliminary investigation of a crime. Against this background, and in view of my comments above on the issue of the legal basis for ordering conscripts to remain on duty, a measure which in my opinion contains obvious elements of deprivation of liberty, I consider that the legality of the order given by acting Brigadier L.S. can be questioned. However, I find no grounds for asserting that he was *totally* without constitutional support for his actions.

The registration of the numbers of incoming telephone calls to a public authority

1996/97:JO1
Bilaga 5

In a letter to the Parliamentary Ombudsman, a journalist drew attention to the installation, in the autumn of 1995, by a local authority of a telephone system in which the telephone numbers from which incoming calls had been made were displayed on a screen in its exchange. In addition, there were about 700 telephones within the local authority which could display the telephone number of incoming calls. The general public had not been informed that they could no longer remain anonymous in their telephone contacts with the local authority. The Swedish Constitution, however, grants everyone the right to anonymity in their contacts with the authorities. Neither do the authorities have any right to investigate massmedia's sources.

What follows constitutes the substance of the decision issued on 19 December 1995 by *the Parliamentary Ombudsman, Mrs Wahlström*.

There is no constitutional stipulation that confers on everyone a positive right to remain anonymous in their contacts with public authorities. On the other hand, the Freedom of the Press Act and the constitutional provisions concerning freedom of speech stipulate the right to anonymity for those who provide information for publication in print or in radio programmes, films, or tape recordings. These stipulations state, for instance, that individuals who avail themselves of this freedom to supply information are not obliged to reveal their identity and that those involved in the creation or distribution of publications, or radio programmes, films, or tape recordings are not allowed to divulge the identity of informants. Furthermore, authorities and other public bodies are forbidden to investigate who has supplied information or made any other disclosure for the purpose of publication. These regulations also protect public officials who avail themselves of the freedom to supply information.

In addition, a regulation in the Freedom of the Press Act prevents an authority from investigating, when access is requested to a public document, the identity of the applicant or the purpose of the application to any greater extent than is needed to enable the authority to decide whether the document may be disclosed. This regulation means that applicants may not even be asked to identify themselves if the information in the public document to which they have sought access is not covered by any of the provisions of the Secrecy Act (1980:100). It goes without saying that their identity may not be probed in any other way either. Only if the information in the document requested is subject to secrecy and the identity of the applicant is of significance for the assessment by the authority concerned of whether it may be divulged, may enquiry be made into the identity of the applicant.

I have interpreted your complaint as expressing fears of possible encroachment of these constitutional rights by the agencies within the local authority, when the authority subscribes to a telephone service which enables the display within the authority of the numbers from which incoming calls have been made.

What the display shows is a telephone number which belongs to an authority, a company, or an individual who has a subscription to a telephone

company. A telephone can, however, be used by other people than the subscriber. The number displayed does not, therefore, allow any firm conclusion to be drawn about the identity of the caller. For this reason the circumstance that the number of the telephone used by an individual caller is displayed to the receiver of the call cannot in itself be regarded as resulting in the disclosure of the identity of the caller. It should be added that subscribers can request their telephone company to prevent, without any additional charge, their numbers from being displayed to those who have subscribed to the service in question.

I have also ascertained that, in certain circumstances, this telephone service also enables callers' telephone numbers, and often the date and time of the call, to be registered and stored. There is a limit to how many numbers can be stored. Once this limit has been reached, the first number already stored is erased automatically as the new number is entered. Subscribers to the service can also themselves erase all of their stored numbers.

The ability to store numbers provides a subscriber to this service with the possibility of later establishing from which telephone contact was made and could enable an authority, to a limited and almost hypothetical extent, to carry out some degree of research as to whether, for example, officials employed by the authority have had contacts which could give rise to the suspicion that they have supplied information that has been published in print or broadcast in a radio or TV programme. I am assuming, however, that it is self-evident that this registration of telephone numbers will not be used to make enquiries which infringe the regulations. Nor have you, in your complaint, claimed that registration of telephone numbers within the local authority has been used for such a purpose.

In the light of what I have described here, I have no reason to assume on the basis of the contents of your complaint that the local authority's introduction of the telephone service in question is – as you feared it was – at variance with the regulations in the Freedom of the Press Act and the constitutional provisions concerning freedom of speech which guarantee the protection of informants' anonymity and prohibit enquiry into their identity. Therefore I find no reason to take any action as a result of your complaint.

The question of the legality of the National Aliens Board's routines for dealing with post addressed to foreigners housed at residential facilities

In his capacity as publicly appointed counsel for a family applying for asylum, G. requested the Parliamentary Ombudsman to investigate whether the National Aliens Board had the right to open and inspect or – without opening the mail – to copy letters or postal orders which had arrived for families housed in residential facilities, and whether a decision to reduce the daily allowance payable could be based on the result of such inspections.

In his decision of 25 April 1996 *the Parliamentary Ombudsman, Mr. Lavin*, wrote as follows.

Initially, I should like to make it clear that the Parliamentary Ombudsman does not normally express any opinion about the correctness of a decision per se. Enquiry into questions of this kind normally only take place when a

decision is in conflict with a law or other regulation or when the decision appears to be obviously wrong. In view of this, I am going to express no opinion about the decision of the National Aliens Board to reduce the daily allowance. Moreover, this issue has already been subject to the appraisal of the County Administrative Court.

1996/97:JO1
Bilaga 5

In what follows, I shall only concentrate on the National Aliens Board's routines regarding the distribution of postal items to those housed in the Board's residential facilities. These routines were described by the Board as follows.

All post addressed to those applying for asylum who are housed in a facility arrives at the facility's post box and is collected from the post office by the staff of the facility and laid out for collection from the facility's reception office.

Items of post which the staff consider may affect the amount of daily allowance payable are copied and the appropriate case officer may, if necessary, summon the refugee to an interview to establish whether a new decision on the amount payable is required.

It should be noted that sealed envelopes/items are never opened. Certain envelopes reveal, however, that their contents may be of interest. One instance was the case in question which involved one of the postal giro system's envelopes containing a postal cheque (coloured green). In such cases, the envelope is copied and the refugee summoned to an interview and asked about the contents of the envelope.

My starting point is, therefore, that the routines employed by the National Aliens Board do not involve opening envelopes or the retention of items of post. Admittedly, the National Aliens Board concede that post may have been opened on one or more than one occasion. In these cases, this was by mistake. I have found no reason to investigate this any further. I am, however, assuming that routines have been tightened up, or if this has not yet happened, will be, as soon as possible, to prevent any repetition of these mistakes.

It transpires, therefore, that one of the routines of the staff of the residential facilities while sorting incoming post is to note items addressed to residents and record those which could be assumed to affect entitlement to a daily allowance – postal orders and the like – so that the staff of the National Aliens Board will then be able to challenge the addressee with the information so gained. These measures are therefore intended to help ensure that the daily allowance paid will not be larger than necessary. The National Aliens Board has also mentioned that it may happen that information which can be derived from items of post is noted down or communicated to other members of staff verbally. Insofar as assessment of the principles underlying these routines are concerned, there is hardly any reason to differentiate between the different methods of ascertaining and disseminating the results of observations made while dealing with post.

Individuals applying for asylum are only entitled to a daily allowance if they have no funds of their own. I am assuming that adequate information is available about the conditions for entitlement to a daily allowance, and that this information is translated so that applicants understand the significance

of the forms they sign. In doing so, an applicant has undertaken to inform the National Aliens Board whenever necessary of any income or other assets which come to light after the application has been made. The routines adopted by the National Aliens Board in connection with the sorting of post are of such a nature that one can be left wondering whether applicants have been allowed enough time for them to reveal this information of their own accord.

The regulations in 4.8 and 4.9 of the Criminal Code are hardly applicable to the routines of the National Aliens Board described here, however strictly interpreted. The first of these sections does not apply because the National Aliens Board does not belong to the category of forwarding agencies its wording specifies, while 4.9 of the Criminal code is based on the presumption that items of post have been tampered with, i.e. that the offender has gained access to an item of post in sealed covers. The routines adopted by the Board involve no such action. I have not found either that the requisite conditions for malfeasance as laid down in 20.1 of the Criminal Code are fulfilled.

The protection guaranteed by 2.6 of the Instrument of Government (the Swedish Constitution) against the scrutiny of letters or other private communications almost certainly extends not only to ordinary items of post but also to the organised regular conveyance of communications to private individuals by public authorities (cf. Petré and Ragnemalm, *Sveriges Grundlagar /The Swedish Constitution/*, 1980, p. 55). Thus, the way in which the National Aliens Board deals with post at its residential facilities should per se be covered by this section of the Instrument of Government. The question is, however, whether the actions of the National Aliens Board described here can be regarded as constituting the form of investigation of confidential items of post referred to in the wording of the law. In view of the fact that confidentiality is given particular prominence in this wording, it is the content of the communication which enjoys constitutional protection (cf. Government Bill 1973:90 p. 242 f.). According to the National Aliens Board's description of its routines, it is not the Board's intention to study the contents of the postal items. It cannot, however, be ruled out that the interest in the post addressed to residents displayed by the staff of the residential facilities could give rise to knowledge of a confidential nature. It has not therefore been demonstrated without any shadow of doubt that the routines adopted by the National Aliens Board are in full agreement with the constitution. This uncertainty should give rise to some degree of reconsideration.

Article 8 of the European Convention is probably intended to apply mainly to measures involving a much higher degree of intervention than those referred to here (see Lorenzen, Rehof & Trier, *Den Europæiske Menneskeretskonvention med kommentarer*, 1994, p. 246 ff.). The cases involving interference with the right to correspondence which have been heard in the European Court have primarily dealt with opening, censoring or retaining letters (see van Dijk & van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 2nd Ed. 1990, p. 392 ff.). The question of the permissibility of measures of the kind involved in this case

has probably not been brought before the court. The wording of Article 8 in the Convention does not, however, exclude the possibility that the practices described by the National Aliens Board could be regarded as being in breach of the article.

As has been made clear, in its routines involving post to its residential facilities the National Aliens Board cannot be regarded as being guilty of any obvious contravention of the law. Despite this, I would like to express some reservations about these routines. The reason why the staff of the residential facilities take care of the post is to ensure that the various items reach their addressees. What is happening in this case is that the staff are using this routine for a different purpose than the one it is supposed to serve. When an agency avails itself of its powers to achieve an end other than the one intended, it becomes guilty of abusing its powers – ”détournement de pouvoir” – and in other words oversteps its authority. References to this may be found in the periodical *Förvaltningsrättslig tidskrift 1995*, p. 150 f., and the sources referred to there. In my opinion, in this case the National Aliens Board is not far from the kind of situation in which it could be accused of such an offence.

Furthermore, I should like to draw attention to the risks that a systematic scrutiny – possibly combined with registration and copying – of post can involve for the sender and the recipient. Information on envelopes makes it possible to draw conclusions of various kinds about the addressee and his family, such as their political and religious affiliations, membership in and contacts with organisations. I am presuming that the scrutiny that takes place at the National Aliens Board's residential facilities is not of such a nature and such an extent that it enables investigation of the personal circumstances of those who send letters or the refugees who receive them.

In the light of what is said above, I consider that there is good reason to question the appropriateness of the routines described here. If these routines are, nevertheless, to go on being used, applicants should at any rate be told about the procedure in advance. One possibility would be to ensure that the forms they sign state explicitly that items of post which are judged to be relevant when assessing the size of the daily allowance will be registered by the staff of the facility.