Redogörelse
1982/83: 1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Redaktör: Birgitta Hallström
Omslag: Kerstin Anckers
Översättning till engelska av Summary in English: John Hogg
Norstedts Tryckeri
Stockholm 1982

Innehåll

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Skrivelse till riksdagen 9

I ALLMÄNNA DOMSTOLAR m. m.

Domstolsväsendet m. m.

Formerna för hörande av rättsläkare i brottsmålsrättegång 20
Vissa övriga ärenden 24

Åklagar- och polisväsendena

Riksåklagaren och ubåt 137 34
Husrannsakan hos konkursförvaltare 39
Begreppet "fortsatt husrannsakan"; även fråga om kopiering av privatbrev som påträffats vid husrannsakan m. m. 42
Hämtning till förhör, underrättelse om anledningen därtill m. m. 54
Kroppsvisitation m. m. i samband med kontroll av bilförare 57
Polismans åtgärd för att stoppa motorcyklist, som därvid skadats. Vakthavande befäls ansvar för ledningen av förföljande och efterföljande 64
Oriktigt omhändertagande av bil m. m. 71
Frigivning av omhändertagen berusad person 74
Vakthavande befäl har lämnat polisstationen under tid då han varit i tjänst 79
Diabetiker som omhändertagits på grund av berusning har avlidit efter förvaring i polisarrest 82
Tillämpningen i vissa fall av bl. a. lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO) och lagen om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB) 90
Polismyndighet har utfärdat riktlinjer för beviljande av tillstånd till anordnande av allmänna sammankomster (torgmöten) 95
Förflyttning av polismän till annan tjänstgöringsort av disciplinära skäl 100
Vissa övriga ärenden 104

Kriminalvård

Förutsättningar för beviljande av korttidspermission 110
Fråga om jäv enligt förvaltningslagen 119
Dödsfall på kriminalvårdsanstalt 122
Sekretess inom kriminalvården 124
Kritik mot kriminalvårdsnämnden för handläggningen av ärende, vari beslutanderätten i fråga om frigivningspermission delegerats

till övervakningsnämnd. Bl. a. har kriminalvårdsnämnden ej ansetts ta tillräckligt ansvar för sådana beslut. Fråga också om innebörden av att delegation återkallas 130
Vissa övriga ärenden 135

II FÖRSVARET m. m.

Åtal mot fänrik för missbruk av förmanskap och mot överste för tjänstefel 151
Militär medverkan i civil verksamhet 156

III VÅRDOMRÅDET

Socialtjänst

Beslut om åtal mot hemsamariter för mutbrott 162
Socialförvaltnings handläggning av ett ärende angående omhändertagande för samhällsvård 165
Underlåtenhet att vidta åtgärder i ett barnavårdsärende 168
Hämtning i Finland av ett för samhällsvård omhändertaget barn . 173
Fråga om rätten till socialhjälp får göras villkorad av att den hjälpsökande deltar i gruppsamtal och om videobandupptagningar vid sådana gruppsamtal 179
Socialförvaltnings och länsrätts handläggning av en ansökan om offentligt biträde 188
Handläggningstider i vårdnadsärenden 189
Socialnämnds skyldighet att avge yttrande i körkortsärende 193

Hälso- och sjukvård

Patient intagen på sjukhus för tvångsvård oaktat vårdintyget var ogiltigt 196
Överläkare har försöksutskrivit avviken patient 198
Sjukhus' möjlighet att utan patients medgivande innehålla dennes medel för vårdavgift 198
Rätt för sjukhusledning att avvisa journalister från sjukhusområde 203
Socialstyrelsens tillämpning av abortlagen 204

Socialförsäkring

Handläggning av ansökan om bidragsförskott. Bl. a. fråga om bestämmelserna om underrättelse till den underhållsskyldige om ansökan i lagen om bidragsförskott iakttagits och om förvaltningslagens krav på beslutsmotivering uppfyllts 208
Handläggning av ett ärende om bidragsförskott. Försäkringskassan har bedömt ett mellan föräldrarna ingånget avtal om underhållsbidrag som en nullitet 209

Fråga i vad mån försäkringskassa i ärenden om bidragsförskott bör godta domstols bedömningar i underhållsfrågor 211
Tillämpningen av den s. k. officialprövningsprincipen vid handläggningen av ett arbetsskadeärende 212

IV FÖRVALTNINGEN I ÖVRIGT

Myndigheterna och informations- och serviceverksamheten – synpunkter med anledning av några JO-beslut.
Av Per-Erik Nilsson 217
JO:s tillsynskompetens m. m. 221

Offentlighet och sekretess

Överlämnande av journalhandlingar från sjukhus till företagsläkare 224
Kurator vid socialmedicinsk poliklinik har utlämnat uppgifter om klient till dennas arbetskamrater. Fråga om detta kunde lända klienten till men och om tystnadsplikten åsidosatts 226
Den nya sekretesslagens inverkan på sjukhusens kontakter med polis och anhöriga 227
Sekretesskyddet för yttrande i ärende hos JO 230
Fråga om handling hos socialstyrelsen var allmän handling eller inte och om det var felaktigt att förstöra den sedan framställning gjorts att få del av handlingen 232
Om meddelarfrihetens omfattning såvitt gäller beslut från hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd 237
Får privata dataföretag anlitas för att registrera deklarationer m. m.? 238
Yttrande över justitiedepartementets promemoria Sekretesskydd och informationsbehov – Vissa frågor om sekretesslagens tillämpning inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten m. m. 242
Vissa ärenden angående offentlighet och sekretess 247

Taxering, uppbörd och exekution

I. Taxering och uppbörd
Åtal mot en kommunal taxeringsrevisor 250
Taxeringsnämnderna 267
Utredningsförfarandet 270
Beslutsförfarandet 282
Övrigt 287
Taxeringskontroll 300
Inledning 300
Uppgiftsplikt i allmänhet, anmaning m. m. 300
Kommunicering av partsinlaga 301

Förhör, syn, besök 301
Taxerings-/Skatterevision m. m. 302
Taxeringsvite 309
Bevissäkringslagen 309
Åtalsfrågor, förundersökning m. m. 320

Skatteprocess 323
Den långsamma skatteprocessen – synpunkter och förslag .. 323
Taxeringsintendents behandling av en skattskyldigs besvär hos länsrätten (periodiskt understöd eller underhåll till icke hemmavarande barn) 327
Beslutsredovisningen i ett skattemål hos länsrätt 329

Uppbörd 333
Vem är arbetsgivare i uppbördslagens mening: anställningsmyndigheten (FOA) eller löneutbetalningsmyndigheten (FCF)? 333
Skall länsstyrelsen återbetala redan inbetald kvarskatt när den skattskyldige får beslut om anstånd först sedan kvarskatten redan har betalats in? 334
Avdrag för preliminärskatt på folkpension och sjukpenning .. 335
Anstånd med inbetalning av skatt 336
Arbetsgivarkontroll 336

Vissa övriga ärenden 337

2. Exekution

Indrivning av skatter m.m. trots att uppskov lämnats enligt amorteringsplan. Utmätning och säkerställande av högre belopp än som var restfört 343
Frångående av överenskommelse om avbetalning av restförd skatt 354
Vräkningen från Hässelby familjehotells restaurangmatsal 355
Samarbetet mellan kronofogde- och sociala myndigheter vid avhysningar 364
Indrivning av skatt hos delägare i handelsbolag – rutiner i REX-systemet för uppdebitering och för granskning av exekutionstiteln m. m. 366
Handräckning på kriminalvårdsanstalt. Gäldenären ej närvarande 373
Vissa övriga ärenden 374

Utbildning

Ifrågasatt skyldighet att motivera beslut om avslag på ansökan om statligt utgivningsstöd 378
Utelämnande av skäl i avslagsbeslut och felaktiga besvärshänvisningar i ett ärende angående befrielse från skolgång 379

Höjning av procenttalet för skuldduppräkning av återbetalningspliktiga studiemedel 380
Fråga om linjenämnds rätt att ändra i kursplan, då ändringen berört studerande som redan påbörjat utbildning på aktuell utbildningslinje 381
Försäkringskassa har i ett ärende angående åläggande för en lärare att förete läkarintyg fr. o. m. den första sjukpenningdagen (s. k. förstadagsintyg) begärt yttrande från skolkontoret. Fråga om man på skolkontoret har handlagt denna begäran på ett tillfredsställande sätt 382
Utbildningsman vid AMU-center har självrådigt ändrat i lärares ledighetsansökan 383

Byggnads- och planväsendet

Som förutsättning för dispens från bl. a. nybyggnadsförbud i avvaktan på stadsplan har uppställts att byggnadslovssökande undertecknar avtal med villkor angående marköverlåtelse och betalning av framtida gatukostnader. Frågor om de olika villkorens förenlighet med byggnadslagstiftningen och dess syften 385

Övrigt

Disciplinära åtgärder mot en distriktschef och en byrådirektör vid en yrkesinspektion för bl. a. dröjsmål med expediering av yrkesinspektionsnämndens beslut om åtalsanmälningar m. m. 402
Tillämpning av upphandlingsförordningen vid upphandling av entreprenad som omfattas av myndighets förhandlingsskyldighet enligt 38 § medbestämmandelagen 431
Allmänna verksstadgans krav på öppethållande vid statliga myndigheter 434
Kritik mot länsstyrelse för att den inte har berett klaganden tillfälle att utveckla grunderna för sin talan i ett besvärsärende 439
Hälsovårdsnämnds skyldighet att i förväg underrätta fastighetsägare om inspektion av uthyrd lägenhet 442

BILAGOR

1. Personalorganisationen 445
2. Sakregister 446
3. Summary in English 485

Till RIKSDAGEN

Detta är riksdagens ombudsmäns berättelse för det verksamhetsår som började den 1 juli 1981 och slutade den 30 juni 1982. Berättelsen har redigerats på samma sätt som fjolårets men den som tar del av de redogörelser för viktigare ärenden som har fogats till denna skrivelse skall finna att årets upplaga i vissa avsnitt avviker från de tidigare i typografiskt och andra hänseenden. Den läsaren skall sålunda upptäcka dels att inte hela berättelsen framställts som boktryck, dels att delar av materialet presenteras på ett nytt och annorlunda sätt. De avvikelserna beror på att vi under året har inlett en försöksverksamhet när det gäller sättet och tidpunkten för publiceringen av våra beslut. Försöksverksamheten, som tills vidare omfattar ärenden på skatte- och exekutionsområdena, syftar till att åstadkomma en snabbare allmän utgivning av viktigare beslut vid tidpunkter som är så långt möjligt anpassade till verksamhetsrytmen hos dem som direkt eller indirekt berörs av dem – förutsatt naturligtvis att det finns några sådana beslut att publicera! Besluten samlas i häften som framställs i offset från maskinskrivna manus – och tas i det skicket in i denna berättelse; det förfarandet sparar både tid och pengar. Ibland kan det vara motiverat med översikter över utvecklingen eller situationen inom ett visst bestämt område. Sådana översikter kan av lätt insedda skäl tidsmässigt inte knytas till ett givet verksamhetsår; det avsnitt med iakttagelser om och synpunkter på taxeringskontrollen m. m. som finns med i denna berättelse spänner sålunda över åtskilliga verksamhetsår. Det kan också tilläggas att några särtryck av skatte- och exekutionsavsnitten självklart inte kommer att ges ut senare i år. – Inom ramen för denna försöksverksamhet har tre häften getts ut under våren 1982 (två inom skatte- och ett inom exekutionsområdet).

1 Organisationen

Några ändringar i arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition har inte gjorts under verksamhetsåret. Arbetsordningen finns intagen i ämbetsberättelsen 1981/82 s. 401 ff.

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

2 Verksamheten

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

Ingående balans	1 067
Nya ärenden	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	22
Klagomål och andra framställningar från enskilda	3 399
Initiativärenden med anledning av inspektioner	39[1]
Initiativärenden på grund av tidningsartiklar etc.	56
Summa balanserade och avgjorda ärenden	4 583
Avgjorda ärenden 1.7.1981–30.6.1982	–3 546
Utgående balans	1 037

[1] Denna siffra bör ses i ljuset av att vi under senare år söker undvika formella remisser på grund av iakttagelser under inspektioner; vi strävar i stället efter att där så är möjligt genom samtal med berörda tjänstemän under inspektionen få fram rutiner och handläggningsmönster som främjar en effektiv och säker hantering hos myndigheten i fråga.

Månadsöversikt över ärendena

	Nya	Avgjorda	Balans
Juli	241	222	1 086
Augusti	238	255	1 069
September	290	342	1 017
Oktober	331	291	1 057
November	383	378	1 062
December	263	309	1 016
Januari	303	261	1 058
Februari	316	287	1 087
Mars	344	393	1 038
April	291	273	1 056
Maj	255	225	1 086
Juni	261	310	1 037
	3 516	3 546	

Antalet nya ärenden under perioden var 3 516 eller 55 färre än under närmast föregående verksamhetsår. 95 av de nya ärendena var initiativärenden och 22 var remisser från departement och myndigheter. Antalet klagoärenden var 3 399, dvs. 65 färre än under föregående verksamhetsår.

Klago- och inititativärenden 1.1.1968–30.6.1982

År	Klago-ärenden	Initiativ-ärenden
1968	2 120	494
1969	2 708	393
1970	2 606	457
1971	3 149	346
1972	3 187	357
1973	3 219	445
1974	3095	566
1975	3025	410
1976 t. o. m. 30.6	1 622	78
1976/77 1.7–30.6	2 933	204
1977/78 1.7–30.6	2 933	163
1978/79 1.7–30.6	3023	165
1979/80 1.7–30.6	3 211	140
1980/81 1.7–30.6	3 464	87
1981/82 1.7–30.6	3399	95

Under perioden avgjordes 3 546 ärenden. Av dessa var 3 427 klagoärenden och 95 inspektions- och andra initiativärenden.

Tablå över utgången i de under perioden den 1 juli 1981–den 30 juni 1982 hos riksdagens ombudsmän avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran el. annan kritik	Åtal eller disciplinär bestraffning	Framställn till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	1	1			2
Åklagarväsendet	1				1
Polisväsendet	2	5			7
Försvarsväsendet	2		1		3
Kriminalvård	1	2			3
Socialtjänst	5	18			23
Sjukvård	7	3			10
Exekutionsväsendet	4				4
Taxerings- och uppbördsväsendet	8	18			26
Övriga förvaltningsärenden	1	13	2		16
Summa ärenden	32	60	3		95

Tablå över utgången i de under perioden den 1 juli 1981–den 30 juni 1982 hos riksdagens ombudsmän avgjorda klagoärendena

Sakområde	Avvisn. eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enl. 18 § mstr.	Avgjorda efter utredn. utan kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller disciplinär bestraffning	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärende
Domstolsväsendet	88		157	25			270
Åklagarväsendet	40	7	65	3			115
Polisväsendet	91	2	233	56			382
Försvarsväsendet	20	1	19	4			44
Kriminalvård	41	14	189	42			286
Socialtjänst	94	2	186	58	2		342
Sjukvård	77	15	113	16			221
Allmän försäkring	71		60	13			144
Arbetsmarknaden m. m.	24		28	3	1		56
Byggnads- och vägärenden	54		30	17			101
Exekutionsväsendet	28	2	71	14			115
Kommunal självstyrelse	76	1	20	4			101
Övriga länsstyrelse- och kommunikationsärenden	75	1	35	9			120
Taxerings- och uppbördsväsendet	127	36	164	84		2	413
Utbildnings-, kultur-, kyrkofrågor m. m.	58	5	41	9			113
Jordbruksärenden, miljövård, hälsovård m. m.	48	3	49	10			110
Tjänstemannaärenden	65		61	20			146
Offentlighetsärenden	30	1	23	18			72
Övriga förvaltningsärenden	70		71	19			160
Frågor utanför kompetensområdet och oklara yrkanden	116						116
Summa ärenden	1 293	90	1 615	424	3	2	3 427

2.2 Besvarande av remisser

24 remisser från riksdag, departement och myndigheter har besvarats.

JO Nilsson

1) Kvinnoprästutredningens betänkande (SOU 1981: 20) Omprövning av samvetsklausulen – män och kvinnor som präster i svenska kyrkan

2) Utlänningslagskommitténs betänkande (DsA 1981: 8) Ett särskilt utvisningsförfarande – Verkställighet och förvar – Straff och ansvar

3) Grundlagskommitténs betänkande (SOU 1981: 15) Grundlagsfrågor

4) Till budgetdepartementet över en inom riksskatteverket (ÖBO-projektet) utarbetad rapport Förenkla taxeringsprocessen

5) Datalagstiftningskommitténs (DALK) promemoria (DsJu 1981: 15 och 16) Tillstånd och tillsyn enligt datalagen. Förslag till åtgärder på kort sikt m. m.

6) Betänkandet (SOU 1981: 58) Samverkan vid uppgiftslämnande, avgivet av Delegationen för företagens uppgiftslämnande (DEFU)

7) En inom budgetdepartementets rättssekretariat upprättad rapport (DsB 1981: 18) Konst i statliga verk

8) Till riksdagens konstitutionsutskott över motionen 1981/82: 255 av Joakim Ollén m. fl. om förbättrad kontroll över de statliga utgifterna

9) Rapporten (DsU 1981:21) Samhällets arkivproblem

JO Wigelius

1) Departementspromemorian (DsJu 1981:6) De registrerades rätt till insyn i kriminal- och polisregister

2) Diskrimineringsutredningens delbetänkande (SOU 1981: 38) Om hets mot folkgrupp

3) Permissionsutredningens betänkande (DsJu 1981: 14) Straffverkställighet för vissa långtidsdömda m. m.

4) Frivårdskommitténs delbetänkande (SOU 1981: 90) Frivårdspåföljder

5) Fängelsestraffkommitténs delbetänkande (SOU 1981: 92) Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmannamedverkan inom kriminalvården

6) Till riksdagens justitieutskott över motionen 1981/82: 514 av Stina Eliasson och Margit Odelsparr om avräkning av häktningstid m. m.

7) Betänkandet Domstolsverket och domstolarna (DsJu 1982: 3), avgivet av utredningen angående domstolsadministrationen

JO Holstad

1) Betänkandet (DsA 1981: 5) Förslag till viss omorganisation av vapenfriverksamheten, avgivet av utredningen om vapenfriorganisationen (UVD)

2) Förvaltningsrättsutredningens delbetänkande (SOU 1981: 46) Ändringar i förvaltningslagen

3) Till justitiedepartementet över en framställning till departementet från Svenska Inkassoföreningen om ändring i sekretesslagen

4) Länsdomstolskommitténs betänkande (SOU 1981: 75) Länsrätternas målområde – Administrativ tvåpartsprocess

5) En inom justitiedepartementet upprättad promemoria angående sekretess i ärenden om bostadsförmedling

6) Till justitiedepartementet över överbefälhavarens förslag till ändring i sekretesslagen

JO Sverne

1) Till justitiedepartementet över Stockholms läns allmänna försäkringskassas framställning till departementet om ändring i sekretesslagen

2) En inom justitiedepartementet upprättad promemoria (DsJu 1981: 17) Sekretesskydd och informationsbehov – Vissa frågor om sekretesslagens tillämpning inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten m. m.

Av yttrandena har endast det sist nämnda tagits med i berättelsen.

2.3 Framställningar till riksdag/regering

JO Nilsson har gjort två framställningar till regeringen. I den ena föreslogs vissa ändringar i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt bl. a. vad gäller reglerna om anstånd med och indrivning respektive restitution av skatt. Framställningen har remissbehandlats av budgetdepartementet. – I den andra framställningen föreslogs att lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som icke tillhör svenska kyrkan ändras så att kravet på mantalsskrivning i riket för att få skattelindring slopas. Denna framställning hade som utgångspunkt klagomål till JO från en invandrare.

JO Nilsson har under verksamhetsåret meddelat ett beslut "Den långsamma skatteprocessen – några synpunkter och förslag". Beslutet meddelades mot bakgrund av en probleminventering som föranleddes av åtskilliga JO-anmälningar och iakttagelser vid en serie inspektioner. I beslutet redovisar JO sin syn på behovet av en reform av skatteprocessen. JO pekar bl. a. på vikten av att skattemyndigheterna själva får utökade rättelsemöjligheter. Beslutet har lämnats över till bl. a. riksdagens skatte- och justitieutskott samt justitie- och budgetdepartementen. Regeringen har senare bemyndigat budgetministern att låta utreda taxeringsförfarandet och skatteprocessen (Dir 1982:24).

2.4 Åtal och överlämnande av klagomål till annan myndighet

Under perioden har åtal anställts i tre fall. Åtalen har riktats mot

1) en överste och en fänrik vid en flygflottilj, översten för tjänstefel och fänriken för missbruk av förmanskap

2–3) två hemsamariter för mutbrott

Vidare har – efter klagomål från Svenska Byggnadsarbetareförbundet med åtföljande inspektion av yrkesinspektionen i Göteborg (2 inspektionsärenden) – anmälan om vidtagande av disciplinär åtgärd gjorts mot en distriktschef och en byrådirektör.

Under avsnittet "Taxering, uppbörd och exekution" i årets berättelse redovisas domstolarnas prövning av ett åtal för myndighetsmissbruk som JO Nilsson lät väcka mot en kommunal taxeringsrevisor. Hovrättens dom, som nu har vunnit laga kraft, innebar att revisorn fälldes till ansvar.

Med stöd av 18 § instruktionen för justitieombudsmännen har klagomål i 90 fall lämnats över till annan myndighet för prövning och avgörande. 15 ärenden har lämnats över till socialstyrelsen eller hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd och 14 ärenden till kriminalvårdsstyrelsen. Riksåklagaren eller annan åklagare har övertagit 7 klagomål. 35 ärenden har överlämnats till skattecheferna i resp. län enligt den rutin som presenterades i fjolårets berättelse (1981/82 s. 15). Alla de ärenden som överlämnades till skattecheferna under förra verksamhetsåret har nu avgjorts. I 29 av fallen uttalade

sig vederbörande skattechef mer eller mindre kritiskt om taxeringsnämndens handläggning. I 3 fall ansågs uppgift stå mot uppgift och i de 3 återstående fallen ansågs nämnden inte ha begått något fel. I 9 av dessa ärenden vände sig sedan de skattskyldiga till JO med synpunkter på skattechefens beslut. Ett av dessa fall redovisas i årets ämbetsberättelse (se under Taxering, uppbörd och exekution, Taxeringsnämnderna, avsnitt 2.4). Övriga ärenden gav inte anledning till någon åtgärd från JO:s sida. – Av de ärenden som lämnats över detta verksamhetsår har 15 avgjorts av skattecheferna som uttalat kritik mot taxeringsnämnden i 13 av dessa fall. I ett av dessa 15 fall har den skattskyldige återkommit till JO i saken.

2.5 Inspektionerna

JO Nilsson har inspekterat patent- och registreringsverket (bolagsbyrån), länsrätten i Östergötlands län, länsstyrelserna i Östergötlands och Värmlands län, lokala skattemyndigheterna i Stockholm (folkbokföringsenheten), Linköping, Arvika, Filipstad, Hagfors, Karlstad, Kristinehamn, Sunne och Säffle, kronofogdemyndigheterna i Sollentuna, Uppsala, Linköping, Kalmar, Karlstad, Oskarshamn, Malmö, Falun och Mora, Linköpings domkyrkoförsamling samt domkapitlet i Stockholms stift.

Inspektionerna har i stor utsträckning varit ämnesinriktade. Inspektionerna av myndigheterna i Östergötlands län gällde främst dels situationen hos länsrätten och länsstyrelsen med balansen av skattemål, dels skattemyndigheternas revisionsverksamhet och deras samarbete med andra myndigheter i den funktionen. Inspektionen av skatteförvaltningens samtliga myndigheter i Värmlands län inriktades på tre frågor: *effektivitet* – granskning av arbetsgivarkontrollen, *rättstillämpning* – kontroll av behandlingen av ärenden om skattetillägg och förseningsavgift och *servicen till allmänheten* – bedömning av handläggningstider och servicenivå vad gäller flera olika ärendetyper bl. a. ärenden om jämkning, existensminimiavdrag och omräkning av skatt. Det förhållandet att samtliga lokala skattemyndigheter i länet inspekterades samtidigt möjliggjorde jämförelser av intrycken och ett värdefullt underlag för en avslutande genomgång med skattechefen i länet. I övrigt har rutinerna i folkbokföringsärenden tagits upp vid två inspektioner. Hos flera av kronofogdemyndigheterna har inspektionerna i första hand gällt att studera den nya uppgiften för vissa kronofogdemyndigheter att vara tillsynsmyndighet i konkurs. I övrigt har inspektionerna med något undantag varit av rutinkaraktär. Inför kommande verksamhetsår planerar JO Nilsson att fortsätta att koncentrera inspektionsverksamheten till att avse några väl avgränsade ärendegrupper hos skatte- och kronofogdemyndigheter.

Inspektionerna har omfattat 41 dagar.

JO Wigelius har inspekterat Helsingborgs och Södra Roslags tingsrätter, åklagarmyndigheten i Helsingborgs åklagardistrikt, polismyndigheterna i Göteborgs, Helsingborgs, Norrköpings och Tierps polisdistrikt, kriminalvårdsanstalterna Helsingborg och Hinseberg, allmänna häktet i Helsingborg samt statens invandrarverk. Vid inspektionen av kriminalvårdsanstalten Hinseberg var Stortingets ombudsman för förvaltningen Erling Sandene närvarande.

Inspektionerna har huvudsakligen bedrivits på sedvanligt sätt genom granskning av diarier och akter. Uppmärksamheten har främst varit inriktad på rättssäkerhetsfrågor. De flesta iakttagelser har kunnat klaras upp på platsen utan efterföljande remissförfarande. Iakttagelserna har då endast redovisats i inspektionsprotokollet.

Inspektionerna har omfattat 30 dagar.

JO Holstad har under verksamhetsåret inspekterat byggnads- och hälsovårdsnämnderna i Karlstads och Arvika kommuner, yrkesinspektionen i Karlstads distrikt, studiemedelsnämnden i Stockholms län samt följande militära myndigheter – Bohusläns regemente (I 17), Skånska flygflottiljen (F 10), Västkustens militärkommando med Älvsborgs kustartilleriregemente (MKV/KA 4), Värmlands regemente och försvarsområde (I 2/FO 52), Försvarets civilförvaltning och Försvarets sjukvårdsstyrelse.

Inspektionerna har i regel varit av rutinkaraktär och de flesta iakttagelser har kunnat klaras av på platsen utan efterföljande remissförfarande.

Inspektionerna har omfattat 15 dagar.

JO Svernes inspektioner fördelar sig på följande sätt.

Socialtjänsten: socialförvaltningarna i Boden, Haparanda, Kiruna, Luleå, Staffanstorp och Sölvesborg samt Råby och Johannisbergs yrkesskolor.

Sjukvården: psykiatriska klinikerna vid regionssjukhuset i Örebro, psykiatriska kliniken vid Gällivare lasarett, utskrivningsnämnden för Örebro län, Örebro läns landstingskommuns förtroendenämnd, utskrivningsnämnden för Gällivare och Kiruna kommuner samt hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Vid inspektionerna av psykiatriska klinikerna vid regionssjukhuset i Örebro och utskrivningsnämnden för Örebro län var Stortingets ombudsman för förvaltningen Erling Sandene närvarande.

Omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda: omsorgsstyrelsen inom Norrbottens läns landsting och beslutsnämnden för Norrbottens län.

Socialförsäkringsområdet: Malmö allmänna försäkringskassa och Norrbottens läns allmänna försäkringskassa, centralkontoret i Luleå och lokalkontoret i Kiruna.

Skolväsendet: Högskolan i Luleå.

Inspektionerna har i regel varit av rutinkaraktär. De iakttagelser som har gjorts har till övervägande del kunnat behandlas vid inspektionen utan efterföljande remissförfarande.

Inspektionerna har omfattat 19 dagar.

Sverne och byråchefen Anders Thunved har den 21–22 september 1981 deltagit i Föreningen Sveriges Socialchefers studiedagar i Åre.

2.6 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott och JO-delegation

Samråd med JO-delegationen ägde rum den 7 oktober 1981 om JO:s anslagsframställning. Den 9 juni 1982 sammanträffade ombudsmännen med konstitutionsutskottet för diskussion kring direktiven till den kommande utredningen om JO-institutionen (Se KU bet. 1981/82: 11. s. 5). Vidare har JO Nilsson haft underhandskontakt med delegationens ordförande och vice ordförande inför den försöksverksamhet beträffande publikationen av JO-besluten för vilken en redogörelse har lämnats i inledningen till denna skrivelse.

3 Andra aktiviteter

Liksom förra verksamhetsåret men delvis i annan form har även detta året anordnats ett s. k. öppet hus. Det skedde i samband med JO Nilssons och JO Holstads inspektioner av olika myndigheter i Karlstad. Mottagningen för allmänheten förbereddes dock denna gång med att en föranmälan gjordes där de som ville träffa JO i förväg fick tala i telefon med en handläggare hos ombudsmannaexpeditionen och berätta något om vad saken gällde. Handläggaren gjorde anteckningar om saken och gav den enskilde besked om tid och plats för JO:s mottagning i Karlstad. I de fall där saken helt klart föll utanför JO:s tillsynsområde lämnade handläggaren besked om det och ett onödigt besök kunde på det sättet undvikas. Med denna metod kunde JO och de handläggare som tog emot besökarna förbereda sig inför samtalet. De frågor som togs upp av besökarna gav också i en del fall anledning till diskussion med tjänstemän hos de myndigheter som samtidigt inspekterades eller till fortsatt utredning eller annan åtgärd hos JO. – Under besöket i Karlstad ställde JO Nilsson och JO Holstad och deras medhjälpare upp och höll sammanlagt över 20 lektioner i ämnet samhällskunskap i både de "vanliga" gymnasiernas och vuxengymnasiets avgångsklasser. JO Nilsson ledde dessutom två seminarier i ämnet statskunskap vid högskolan.

Ett annat försök att arbeta i nya former var den hearing med företrädare för revisorskåren m. fl. som JO Nilsson ordnade i november 1981. Ett 30-tal personer som företrädde revisorsorganisationerna och andra organ med medlemmar som sysslar med bl. a. konsultation i skatteärenden deltog. JO Nilsson informerade om den tillsyn av skatteförvaltningen som JO utövade. Deltagarna fick tillfälle att redogöra för sina erfarenheter av skattemyndigheternas revisionsverksamhet. Diskussionen var värdefull inte minst därför att den gav en möjlighet att komplettera den bild av revisionsverksamheten som de enskilda klagomålen ger med mer samlade synpunkter. Ett resultat av mötet är också den systematiska sammanställning

av tidigare och aktuella JO-uttalanden om taxeringskontroll som finns med i årets ämbetsberättelse. – Det kan i detta sammanhang tilläggas att i studien av kronofogdemyndigheternas tillsynsverksamhet i konkurs är ett sammanträffande planerat med representativa företrädare för konkursförvaltarna. Organiserandet av detta sker i samarbete med advokatsamfundet.

I mars 1981 ordnade vi en s. k. journalistdag till vilken vi inbjöd i första hand aktiva journalister (se ämbetsberättelsen 1980/81 s. 16). Syftet var att ge journalisterna en inblick i det sätt som JO arbetar på och de förutsättningar som gäller för JO:s arbete. Dagen blev som konstaterades i fjolårets berättelse en framgång. En journalistdag arrangerades även i år. Den följde både vad gäller inbjudningsmetod och program helt den modell som användes 1981 och framgången upprepades. Vi tror oss nu veta att dessa dagar fyller en klar funktion och tänker fortsätta med dem.

4 Internationellt samarbete

Den 26–28 oktober 1981 besökte JO Nilsson och kanslichefen Hagström Finland och den finske JO Jorma Aalto. Besökte inleddes i Åbo där Nilsson och Hagström deltog i en inspektion av Åbo hovrätt och fortsatte i Helsingfors där gemensamma frågor diskuterades.

The International Ombudsmen Consultative Committee (I. O. C. C.) beslöt vid sitt sammanträde i Suva, Fiji, den 17–18 januari 1982 att uppdra åt Sverige genom JO-ämbetet att anordna den 3:e internationella ombudsmannakonferensen 1984. Datum för konferensen bestämdes till den 25–28 juni i Stockholm. I. O. C. C. accepterade även ett erbjudande från Finlands riksdag genom JO Jorma Aalto att i Helsingfors och i omedelbar anslutning till konferensen i Stockholm arrangera seminarier över praktiska problem och rutiner i ombudsmannaverksamheten. – JO Nilsson valdes vid Suvamötet till ordförande i I. O. C. C.

Planeringen för 1984 års världskonferens har nu kommit i gång. Efter ett anbudsförfarande har uppdraget att svara för de praktiska arrangemangen kring konferensen lämnats till Stockholm Convention Bureau (SCB). I uppdraget ingår också att biträda vid I. O. C. C. :s nästa sammanträde som avses skola hållas här i Stockholm den 18 och 19 april 1983.

I anslutning till sin resa till I. O. C. C.:s möte i Suva besökte JO Nilsson Deputy Commonwealth Ombudsman, Don Emerton i Canberra, ombudsman Norman Geschke i Melbourne och ombudsman R. D. E. Bakewell i Adelaide. I Melbourne besöktes även federale ombudsmannens representant, Mr. G. Flynn. På samtliga platser hade ett omfattande och innehållsrikt program gjorts upp och JO Nilsson sammanträffade med ledande personer inom politik och förvaltning. I Sydney hade JO Nilsson på återvägen tillfälle att sammanträffa med ordföranden i The Australian Law Commission, Hon. Justice J. Kirby. – Under besöket i Canberra träffade JO Nilsson även den svenske ambassadören Lars Hedström och hade under

ett kortare upphåll i Singapore också tillfälle att besöka svenska ambassaden och dess chef, chargé d'affaires Håkan Berggren.

Ämbetet har besökts bl. a. av Parliamentary Commissioner for Administration i Storbritannien Cecil M. Clothier, Deputy Parliamentary Commissioner Jean Horsham, Deputy Health Service Commissioner Geoffrey Weston, Folketingets Ombudsmand Niels Eilschou Holm och Deputy Commonwealth Ombudsman i Australien Don Emerton. De svenska justitieombudsmännen har även tagit emot flera parlaments- och departementsdelegationer samt vetenskapsmän från olika länder. Nämnas i sammanhanget kan också att JO Nilsson den 18 december 1981 deltog i ett direktsänt program i den spanska televisionen inför den förestående utnämningen av den förste spanske ombudsmannen – el Defensor del Pueblo. Övriga deltagare var Cecil Clothier, den spanske professorn Torres från Universitetet i Estremadura och två spanska politiker, en från regeringspartiet och en från den socialistiska oppositionen i Cortez.

Bilageförteckning till denna skrivelse återfinns på s. 7 i innehållsförteckningen.

PER-ERIK NILSSON

ANDERS WIGELIUS

SIGVARD HOLSTAD

TOR SVERNE

Ulf Hagström

I. Allmänna domstolar m. m.

Domstolsväsendet m. m.

Formerna för hörande av rättsläkare i brottmålsrättegång

I en skrivelse till JO anförde Gunilla Bring följande. I ett brottmål angående mord vid Gällivare tingsrätt kallades hon i egenskap av rättsläkare och obducent att höras som vittne trots att länsåklagaren begärt att få höra henne som sakkunnig. Hon ville att JO skulle bedöma saken. Såvitt hon förstått av tidigare uttalande av JO i ett beslut den 10 juli 1974 var det inte riktigt av tingsrätten att höra henne som vittne. Frågan var av principiell betydelse för henne vid eventuella framtida brottmål. Situationen i det aktuella fallet var för henne ytterligt frustrerande genom att hon efter avläggande av vittneseden ställdes inför frågor av uppenbar sakkunnignatur. Skulle hon svara eller inte?

Efter remiss inkom lagmannen Roland Åkne i Gällivare tingsrätt med yttrande jämte yttrande av rådmannen Bertil Bodén.

Bodén anförde följande.

Genom stämningsansökan väckte länsåklagaren Ove Backlund, länsåklagarmyndigheten i Norrbottens län, åtal mot H. för mord. Som bevisning åberopade därvid åklagaren, utom annat, "sakkunnigförhör med avdelningsläkaren Gunilla Bring, Rättsläkarstationen, Umeå, över de vid obduktionen gjorda fynden".

Målet lottades på min rotel. Jag gjorde vid målets utsättande till huvudförhandling den bedömningen, att Gunilla Bring enligt åklagarens åberopande inte skulle höras om annat än vad hon iakttagit i samband med den obduktion hon företagit. Jag ansåg henne därmed vara vittne liksom exempelvis polisman anses vara som hörs inför domstol om ett polisförhörs gång och resultat.

Jag underrättade per telefon länsåklagarmyndighetens expedition om min bedömning och mottog inte någon invändning.

Gunilla Bring ringde och var undrande till att vara vittne och icke sakkunnig. Jag förklarade för henne min bedömning.

När Gunilla Bring skulle höras vid huvudförhandlingen ifrågasatte hon att vara vittne. Såsom ordförande vidhöll jag min tidigare bedömning. Ingen av parterna uttryckte någon åsikt i frågan. Hon hördes under vittnesed. I allt väsentligt uttalade hon sig om vad hon erfarit vid sin obduktion. Naturligen ställdes en hel del sakkunnigfrågor vilka hon besvarade. Hon fick av åklagaren fråga som icke rörde hennes utförda rättsläkaruppdrag utan avsåg skador på den tilltalade. På hennes undrande fråga om att uttala sig som vittne i den delen gav jag besked att hon även i det avsnittet i och för sig var vittne samt att hon kunde vägra att yttra sig över åklagarens fråga.

Av 40 kap. 1 § rättegångsbalken framgår att sakkunnig skall förordnas av rätten om det är nödvändigt för prövning av fråga vars bedömande kräver särskild fackkunskap. Av 40 kap. 19 § rättegångsbalken framgår att parts sakkunnige, dvs. den som icke förordnats av rätten, behandlas såsom vittne, således även i fråga om eden.

Av vad som sägs av JO i bilaga 6 till ämbetsberättelsen år 1975 sid. 136–139 och 143 n–144 n och i Gärdes m. fl. kommentar till rättegångsbalken s. 543–544 framgår det rådande tillståndet av tveksamhet i fråga om rättsläkares hörande som vittne eller sakkunnig.

Jag anser att goda skäl kan anföras för både vittnes- och sakkunnighörande av rättsläkare.

Med hänsyn dels till det bevistema åklagaren i sin stämningsansökan angivit, dels till att åklagaren under målets handläggning inte vid något tillfälle påkallade rättens förordnande av Gunilla Bring såsom sakkunnig och dels till det sätt på vilket förhöret gestaltade sig är jag av den åsikten att Gunilla Bring rätt hördes som vittne och inte som sakkunnig i förevarande mål.

Åkne anförde i sitt yttrande att han delade Bodéns bedömning att Gunilla Bring skulle höras som vittne i förevarande fall.

Gunilla Bring bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaren men hörde inte av sig.

JO hade tillgång till tingsrättens akt i målet och det band på vilket förhöret med Gunilla Bring spelats in.

I beslut den 8 oktober 1981 (i ärende dnr 3040-1980) uttalade JO Wigelius följande.

Bestämmelser om vittne finns i 36 kap. rättegångsbalken (RB). Enligt 11 § skall ett vittne, innan han avger sin berättelse, avlägga ed varigenom han lovar och försäkrar på heder och samvete att han skall säga hela sanningen och intet förtiga, tillägga eller förändra.

I 40 kap. RB finns regler om sakkunnig. Reglerna avser främst sådan sakkunnig som utses av rätten (s. k. offentlig sakkunnig). En sakkunnig skall i allmänhet avge ett skriftligt utlåtande men kan också höras muntligen av domstolen (7 och 8 §§). Enligt 9 § skall en sakkunnig som hörs muntligen, innan han avger sin utsaga, avlägga ed varigenom han lovar och försäkrar på heder och samvete att han efter bästa förstånd skall fullgöra det sakkunniguppdrag som lämnats honom. I 19 § finns regler om sakkunnig som har utsetts av en part och inte av rätten (s. k. privat sakkunnig). Även privat sakkunnig skall i allmänhet avge ett skriftligt utlåtande men kan också höras muntligen. Om en privat sakkunnig hörs muntligen, skall i övrigt tillämpas vad som är föreskrivet om vittne. Detta innebär bl. a. att en privat sakkunnig skall avlägga vittnesed.

Skillnaden mellan ett vittne och en sakkunnig kan i huvudsak sägas vara följande. Ett vittne skall uttala sig om de iakttagelser han har gjort rörande en tilldragelse eller ett händelseförlopp. Däremot behöver ett vittne inte uttala sig om vilka slutsatser som man enligt hans mening kan dra av iakttagelserna. En sakkunnig skall uttala sig om erfarenhetssatser och avge omdömen, som förutsätter särskild erfarenhet eller utbildning.

Det kan i vissa fall vara svårt att avgöra var gränsen går mellan bevismedlen vittne och sakkunnig. En sakkunnig ger ofta upplysningar även om faktiska iakttagelser som han har gjort på grund av sin särskilda sakkunskap. Å andra sidan skulle vissa vittnen inte ha kunnat göra sina iakttagelser, om de inte haft särskild fackkunskap. Man brukar i det senare fallet tala om sakkunniga vittnen. Sådana vittnen skall i alla avseenden behandlas som vanliga vittnen. (Se Ekelöf Rättegång IV 4 uppl. 1977 s. 175–189, särskilt 183–185 och Gärde m. fl. Nya rättegångsbalken s. 543–544.)

I det tidigare nämna ärendet, som avgjordes av JO Gunnar Thyresson den 10 juli 1974 och som gällde åtgärder vid förundersökning och rättegång angående misstanke om mord, behandlades bl. a. frågan om en rättsläkare borde ha hörts som vittne eller sakkunnig vid huvudförhandling i målet (JO:s ämbetsberättelse 1975 bilaga 6 s. 136–139 och 143–144).

Thyresson uttalade i beslutet bl. a. följande.

Det torde inte vara ovanligt att även vittnen – särskilt av parter – pressas att utöver sina iakttagelser ange också slutsatser av omvittnade iakttagelser. Ofta torde väl frågor av det slaget avstyras av rätten, men det är uppenbart att vissa slag av vittnen lättare råkar ut för sådana frågor och har svårare att avvärja eller undgå dem. Dit hör t. ex. kriminalexpertis och rättsläkare. En rättsläkare kan väl vittna om fynden vid en obduktion men om han därefter tillfrågas om han på grundval av fynden kan draga några slutsatser om hur exempelvis ett våldsdåd tillgått, uppstår frågan hur han då skall ställa sig. I rättvisans intresse vill han kanske tillhandagå rätten och parterna med att redovisa sin uppfattning. Men hur förhåller sig då den sanningsplikt som han iklätt sig till en hypotes om ett tänkt händelseförlopp? Det är uppenbart att rättsläkare med samvetsgrann läggning här kan komma i ett dilemma. Under handläggningen av detta ärende har också från rättsläkarhåll framförts bekymmer över att man ofta som rättsläkare hörs som vittne i stället för som sakkunnig, kallad av rätten.

Thyresson konstaterade vidare att domstolarnas praxis på detta område var vacklande, vilket till stor del berodde på att förarbetena till rättegångsbalken knappast gav någon ledning. Enligt hans mening borde emellertid saken uppmärksammas såväl av domstolarna som av de lagstiftande instanserna. Han förklarade att han därför skulle ge justitiedepartementet del av vad han anfört i beslutet.

Enligt regeringens bemyndigande tillkallade chefen för justitiedepartementet 1977 en utredning för översyn av rättegångsförfarandet vid allmän domstol (rättegångsutredningen; ang. direktiv se 1978 års kommittéberättelse del II s. 26 ff). Utredningens arbete pågår alltjämt.

Enligt vad jag inhämtat kommer utredningen att ta upp frågan om gränsdragningen mellan vittnen och sakkunniga.

Den här aktuella frågan togs på begäran av rättsläkarna vid statens rättsläkarstation i Stockholm upp till diskussion när jag i maj i år inspekterade rättsläkarstationen. De i diskussionen deltagande läkarna lämnade sammanfattningsvis följande synpunkter.

När rättsläkare kallas till domstol för att höras i brottmål kallas de ibland som sakkunniga och ibland som vittnen. I vissa fall står det på kallelsen inte angivet under vilka former de skall höras. Själva anser de att en rättsläkare som skall höras i en brottmålsrättegång bör betraktas som sakkunnig enligt reglerna i 40 kap. rättegångsbalken och alltså inte som vittne. Grunden för rättsläkarens medverkan i rättegången är ju den att han besitter särskilda fackkunskaper som rätten vill tillgodogöra sig. Det stämmer därför bättre överens med rättsläkarens uppgifter och funktion om han hörs som sakkunnig. Många rättsläkare upplever det som ett etiskt problem att uttala sig efter att ha avlagt vittneseden. De anser sig då endast kunna uttala "absoluta sanningar". Det förekommer emellertid endast sällan att en rättsläkares medverkan begränsas till att han hörs endast om sina faktiska iakttagelser, exempelvis vid en obduktion. Det vanliga är i stället att parterna och rätten vill höra vederbörande läkares omdöme om en viss fråga baserat på de gjorda iakttagelserna eller eljest. Läkaren anser sig ha en större frihet att avge omdömen grundade på vetenskap och beprövad erfarenhet, om han vet att han gör detta som sakkunnig. Hörs han däremot som vittne anser han sig ha begränsad möjlighet att uttala sig, vilket torde vara till men för den utredning man vill få fram i rättegången. Ett underordnat men inte oviktigt skäl för att rättsläkare bör medverka i rättegång som sakkunnig är dessutom att kostnadsfrågor och andra praktiska detaljer kan lösas lättare och i mindre byråkratiska former.

Som framgått finns det inte någon skarp gräns mellan bevismedlen vittne och sakkunnig. Domstolarna handlar också olika när det gäller sättet att höra rättsläkare i brottmål. Det finns därför inte någon anledning att kritisera Bodén för hans bedömning att Gunilla Bring borde höras som vittne i det aktuella målet.

I avsikt att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning (jfr 6 § lagen med instruktion för justitieombudsmännen) vill jag dock uttala min uppfattning i frågan. I fall av förevarande slag bör i allmänhet en rättsläkare, som hörs muntligen vid rätten, behandlas som sakkunnig. Som rättsläkarna själva förklarat torde det väl endast i enstaka fall vara så att förhöret rör endast faktiska iakttagelser t. ex. vid en obduktion. De frågor som ställs till en rättsläkare lär nog oftast vara av ren sakkunnigkaraktär, såsom hur skador kan ha uppkommit eller ett dödsfall kan ha inträffat. För rättsläkarna tycks det också vara ett problem att domstolarna ofta hör dem som vittnen. Även om det är åklagaren eller den tilltalade som tar initiativet till att en rättsläkare hörs muntligen i ett mål, anser jag det naturligast att rättsläkaren betraktas som offentlig sakkunnig. Detta medför bl. a. att rättsläkaren skall avlägga sakkunniged enligt 40 kap. 9 § RB.

Eftersom rättegångsutredningen kommer att se över frågan om gränsdragningen mellan vittne och sakkunnig finner jag inte skäl att utöver gjorda uttalanden företa någon annan åtgärd än att översända en kopia av mitt beslut till rättegångsutredningen för kännedom.

Vissa övriga ärenden

Dröjsmål med utfärdande av stämning

Som ombud för sin hustru väckte J. den 12 juni 1981 talan mot en samfällighetsförening angående klander av föreningsstämmobeslut. Den 30 oktober 1981 utfärdade rätten stämning och kallelse till muntlig förberedelse den 27 november 1981.

I en skrivelse, som kom in till JO den 2 november 1981, hemställde J. att JO skulle undersöka varför domstolen inte handlade målet med den skyndsamhet som förhållandena borde ge anledning till.

Ärendet remitterades till tingsrätten. Rådmannen K., som handlade målet, anförde bl. a. följande. Han gjorde den bedömningen att skriftlig förberedelse inte kunde väntas föra målet framåt. Han övervägde att förelägga käranden att förtydliga stämningsansökningen i vissa hänseenden, men han kom fram till att det skulle vara lättare att nå resultat vid en muntlig förberedelse. Sedan förberedelse ägt rum, vågade han hävda att bedömningen varit riktig. Med hänsyn till att vissa delgivningssvårigheter kunde befaras strävade han efter att utfärda stämning och kallelse i ett sammanhang. Det var omöjligt att sätta ut målet till förhandling tidigare än som skedde med hänsyn till andra mål som var i tur. Under förberedelsen reducerades målets omfattning högst väsentligt.

I beslut den 21 april 1982 (i ärende dnr 2900-1981) uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

Av reglerna i 42 kap. rättegångsbalken framgår bl. a. följande. När en stämningsansökan kommer in till rätten, skall den granskas. Om den är bristfällig, skall rätten förelägga käranden att avhjälpa bristen. Är ansökningen i godtagbart skick, skall rätten utfärda stämning på svaranden att svara på käromålet. Utfärdas stämning, skall förberedelse äga rum. Denna skall vara muntlig eller, om rätten finner det lämpligare, skriftlig. Vid muntlig förberedelse skall svaranden i stämningen kallas till första inställelse, som skall sättas ut att äga rum så snart ske kan. Vid skriftlig förberedelse skall svaranden i stämningen föreläggas att till rätten inkomma med skriftligt svaromål. I lagen har inte föreskrivits några tidsfrister för nu angivna åtgärder. Emellertid bör gälla att stämning skall utfärdas utan dröjsmål, bl. a. av det skälet att vissa rättsverkningar är knutna till tidpunkten då stämningen delges svaranden.

Så snart stämningsansökningen har kommit in, skall rätten således ta ställning till om den är i godtagbart skick och, om så är fallet, bestämma om förberedelsen skall vara muntlig eller skriftlig. Det är därvid att märka att stämningsansökningen skall uppfylla samma krav oavsett förberedelsens form.

K:s redogörelse ger intryck av att han har ansett att stämningsansökningen inte varit godtagbar som underlag för skriftlig förberedelse men att

det varit möjligt att ta upp den i föreliggande skick till muntlig förberedelse, eftersom han då vid förhandlingen kunnat få till stånd nödiga ändringar och tillägg.

Av det tidigare anförda framgår att en sådan handläggning egentligen inte överensstämmer med vad som är avsett i rättegångsbalken. K. borde först ha tagit ställning till om stämningsansökningen över huvud taget var godtagbar. Därefter skulle han ha utfärdat stämning och i samband därmed beslutat om förberedelsen skulle vara muntlig eller skriftlig.

I och för sig fanns sannolikt fog för bedömningen att muntlig förberedelse var mest ändamålsenlig för att bereda målet till huvudförhandling. K. kan inte heller sägas ha gjort fel, när han lät andra mål gå före detta mål. Emellertid var det inte riktigt att på grund av dessa bedömningar låta målet ligga i fyra månader utan att stämning utfärdades. Om det visar sig helt omöjligt att planera in en muntlig förberedelse inom överskådlig tid, bör det i allmänhet vara lämpligare att – åtminstone i inledningsskedet – förordna om skriftlig förberedelse, så att målets handläggning åtminstone i någon mån drivs framåt. I ett fall som det förevarande torde det för övrigt knappast möta hinder att rätten i stämningen upplyser att målet senare kommer att sättas ut till muntlig förberedelse och medger att svaromålet tills vidare begränsas till ett angivande av partens huvudsakliga inställning till kärandens talan.

Tingsrätt har meddelat dom i ett mål utan att ha utfärdat stämning

Vid JO Wigelius' inspektion av en tingsrätt uppmärksammades följande.

I ett mål, som gällde hävning av fastighetsköp, inkom ansökan om stämning till tingsrätten den 15 januari 1981. Samtidigt inkom till tingsrätten en skrivelse från svarandena av innebörd att käromålet medgavs. Tingsrätten meddelade den 29 januari 1981 dom på handlingarna utan att ha utfärdat stämning.

JO Wigelius uttalade bl. a. följande i inspektionsprotokollet.

I 42 kap. 5 § rättegångsbalken föreskrivs att rätten, om stämningsansökan ej avvisas, skall utfärda stämning i målet. Bestämmelsen är undantagslös. Dom kan inte meddelas i en sak som anhängiggjorts genom ansökan om stämning utan att också stämning formellt utfärdas.

Tingsrätts handläggning av fråga om avvisning av talan i ett hänskjutet mål om betalningsföreläggande

I ett ärende framkom att en tingsrätt hade avvisat talan i ett hänskjutet mål om betalningsföreläggande under hänvisning till att kärandens talan avsåg hyra och att målet därför skulle upptas av fastighetsdomstol.

Yttrande inhämtades från tingsrätten.

I beslut den 17 december 1981 (i ärende dnr 243-1981) konstaterade *JO*

Wigelius att avvisningsbeslutet hade fattats på felaktiga grunder, eftersom handlingarna i målet visade att talan grundade sig på ett avtal om deposition och inte avsåg ett hyresförhållande i jordabalkens mening. Wigelius, som fann att felet att avvisa talan i och för sig var allvarligt, uttalade vidare bl. a. följande.

Direkt anmärkningsvärd är emellertid tingsrättens handläggning av avvisningsfrågan. Tingsrätten hade vid två tidigare tillfällen – dels då ansökan om betalningsföreläggande upptogs, dels då målet såsom tvistigt hänsköts till rättegång – funnit sig behörig att handlägga tvisten. Mot bakgrund härav borde tingsrätten ha underrättat käranden om att fråga därefter uppkommit om att avvisa hennes talan på formella grunder. Tillfälle borde också ha beretts henne att precisera grunden för käromålet innan tingsrätten tog definitiv ställning i avvisningsfrågan.

Det kan tilläggas att tingsrätten sedermera efter stämning prövat ersättningsanspråket.

Rättelse av tvistemålsdom (jfr JO:s ämbetsberättelse 1981/82 s. 46 f)

Vid JO Wigelius' inspektion av en tingsrätt uppmärksammades i ett mål om äktenskapsskillnad m.m. ett beslut om rättelse enligt 17 kap. 15 § rättegångsbalken. Handlingarna i målet utvisade bl. a. följande.

Tingsrätten meddelade dom i målet den 23 december 1980. I domen (punkt 6) ålades mannen att betala statsverket hälften av hustruns rättshjälpskostnader. Av den kostnadsräkning som hustruns biträde givit in framgick att förhandlingar hade ägt rum med mannens ombud, en namngiven advokat, angående underhåll och umgängesrätt. I beslut den 2 januari 1981 avvisade tingsrätten en av mannen ingiven fullföljdsinlaga. Den 8 januari 1981 meddelade tingsrätten beslut om rättelse av domen, varigenom förordnades att punkt 6 i domslutet skulle utgå.

Rådmannen som handlagt målet uppgav bl. a. följande. Han hade vid genomgång av handlingarna sett att mannen haft eget ombud och avsikten hade varit att mannen inte skulle åläggas att till statsverket betala några rättshjälpskostnader. När han gick igenom domen, som hade satts upp av en notarie, uppmärksammade han emellertid inte att punkt 6 felaktigt hade kommit med i domen. Det var fråga om ett rent förbiseende från hans sida.

Efter en redogörelse för bestämmelserna om rättelse av domar och beslut (jfr JO:s ämbetsberättelse 1981/82 s. 47) uttalade *JO Wigelius* i inspektionsprotokollet att han ansåg att det inte gick att genom ett beslut om rättelse ändra en dom på det sätt som skett i det här aktuella målet. Åtgärden framstod nämligen som en omprövning av domen i förevarande del, vilken torde ankomma på högre instans.

Underlåtenhet att utfärda domsbevis. Även fråga om avkunnande av dom vid särskilt utsatt sammanträde

H. skrev till JO och klagade över att han ännu den 27 oktober 1981 inte fått del av domslut eller fått domsbevis beträffande en dom som meddelats av en tingsrätt den 21 oktober 1981. H. uppgav att han var häktad i målet och att han genom tingsrättens underlåtenhet hade betagits möjligheten att avge nöjdförklaring när han egentligen hade rätt att göra det.

I avgivet yttrande uppgav rådmannen Z., som handlagt målet, bl. a. följande. Huvudförhandling hölls den 16 oktober 1981. Vid förhandlingens slut gavs besked om att H. alltjämt skulle hållas häktad i målet och att dom skulle avkunnas den 21 oktober 1981 kl. 14.00. Vid domens avkunnande var ingen av parterna närvarande. Den 26 oktober 1981 fick Z. per telefon från häktet besked om att man saknade domsbevis. Det visade sig mycket riktigt vara så att domsbevis, tydligen av förbiseende, inte utfärdats när domen avkunnades. Han ombesörjde att domsbevis samma dag skickades till häktet. Han kunde bara förklara det inträffade med att han inte tidigare använt sig av möjligheten att beträffande häktad avkunna dom utan samband med huvudförhandling.

I beslut den 22 februari 1982 (i ärende dnr 2860-1981) uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

Enligt 1 § kungörelsen (1964: 635) angående underrättelse om dom i vissa brottmål m. m. skall avskrift av dom som meddelas angående tilltalad som är häktad eller domsbevis sändas samma dag till föreståndaren för häktet. Av 4 § lagen (1974: 202) om beräkning av straff'tid m. m. framgår att den som är häktad får avge nöjdförklaring inför häktesföreståndaren. Sådan nöjdförklaring gäller emellertid endast om den som mottager förklaringen har tillgång till domen eller domsbevis samt den dömde haft betänketid till andra dagen efter den då domen avkunnades för honom vid rätten eller på annat sätt delgavs honom.

Att domen avkunnas för den dömde vid rätten betyder uppenbarligen att den dömde är närvarande när avkunnandet sker. Om så inte är fallet torde tiden få räknas från den dag då dom eller domsbevis delges honom på häktet. Detta skulle om allt gått rätt till för H:s del ha kunnat ske den 21 eller 22 oktober. Tidigaste dag för nöjdförklaring hade då blivit den 23 eller 24 oktober. Såvitt framgår av utredningen i ärendet fanns dom eller domsbevis på grund av ett förbiseende från rättens sida inte att tillgå på häktet förrän tidigast den 27 oktober, vilket ger den 29 oktober som tidigaste dag för nöjdförklaring.

Den inträffade förseningen är beklaglig. Det har medfört att H:s överförande till verkställighet försenats. Däremot har han inte förlorat någon tid vid strafftidsberäkningen. Jag har inte anledning att anta annat än att rättens försummelse utgjorde ett enstaka misstag. Utöver ett påpekande om vikten av noggrannhet vid handläggningen kan därför ärendet i denna del inte anses motivera något ytterligare från min sida.

I fråga om när dom bör avkunnas vid särskilt utsatt sammanträde har jag tidigare yttrat mig, se JO:s ämbetsberättelse 1975 s. 116.

Fråga om en tingsrätt är skyldig att lämna en part upplysning om skälen i ett beslut som tidigare är avkunnat men ännu inte är utskrivet och undertecknat

G. skrev till JO och uppgav bl. a. följande. I ett besvärsärende vid en tingsrätt om betalningsansvar för felparkeringsavgift hölls förhandling den 19 januari 1982. G. var ombud för den som anfört besvären. Dagen efter förhandlingen ringde G. till tingsrätten för att få besked om rättens beslut. Ordföranden meddelade att besvären hade ogillats men förklarade att hon inte kunde ange skälen för beslutet, eftersom detta inte var utskrivet. G. hemställde att JO skulle undersöka om tingsrätten handlat fel genom att inte vid telefonsamtalet upplysa om beslutets hela innehåll.

Efter remiss inkom lagmannen vid tingsrätten med yttrande, vartill hade fogats bl. a. yttrande av tingsnotarien K., som hade handlagt ärendet.

K. anförde bl. a. följande. Vid förhandlingens slut underrättades parterna om att beslut i ärendet skulle meddelas samma dag kl. 14.00 och att det lämpligaste var att ringa till bötesenhetens expedition för att få besked om avgörandet. Nästa dag ringde G. och frågade K. om skälen för beslutet. Hon förklarade att beslutet ännu inte var utskrivet men upplyste om skälen för beslutet. Hon talade vidare om att G. skulle få beslutet skriftligen så snart detta var utskrivet.

Lagmannen anförde bl. a. följande.

Vid avkunnandet av rättens beslut skall såväl skäl som slut meddelas. Därefter torde det inte finnas någon skyldighet att vid telefonsamtal o. d. informera om skälen innan beslutet är utskrivet och undertecknat. I detta fall synes tingsnotarien K. ändå ha angett huvudpunkten i skälen.

I beslut den 26 april 1982 (i ärende dnr 309-1982) uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

Av K:s redogörelse framgår att rätten meddelade beslutet genom att avkunna det efter förhandlingens slut. Då ett beslut avkunnas, skall inte bara slutet utan även skälen återges (17 kap. 9 § och 12 § rättegångsbalken). Även om beslutet ännu inte hade fått sin slutgiltiga utformning när det meddelades, måste således skälen ha varit definitivt fastställda redan då. Visserligen torde det inte finnas någon bestämmelse som uttryckligen ålägger rätten att informera om skälen i ett avkunnat beslut, som inte är utskrivet och undertecknat. Av domstolens allmänna serviceskyldighet torde emellertid följa att rätten, i den mån så lämpligen kan ske, bör lämna upplysningar om innehållet i ett sådant beslut. I det aktuella fallet fanns det enligt min mening särskild anledning att upplysa om beslutets hela innehåll. G. hade ju vid förhandlingens slut uttryckligen uppmanats att per telefon vända sig till tingsrättens kansli för att få besked om avgörandet i

stället för att infinna sig personligen då beslutet skulle avkunnas. K. har hävdat att hon lämnade besked om skälen för beslutet vid telefonsamtalet den 20 januari. Eftersom uppgift står mot uppgift, är det inte meningsfullt att försöka utreda frågan vidare.

Anmälan till inskrivningsmyndighet enligt 19 kap. 20§ jordabalken

Enligt 19 kap. 20§ jordabalken skall rätten genast göra anmälan till inskrivningsmyndigheten då talan om hävning eller återgång av förvärv av fast egendom väcks.

Vid inspektion av ett par tingsrätter har *JO Wigelius* haft anledning att framhålla betydelsen av att bestämmelsen följs.

Tingsrätt har interimistiskt förordnat god man för en person utan att denne fått tillfälle att yttra sig före beslutet

I en skrivelse till JO begärde P. besked om en tingsrätt hade rätt att som nu skett förordna god man för honom utan att han fått något meddelande om detta.

Yttrande inhämtades från tingsrätten. Av remissvaret framgick att tingsrätten efter ansökan av P:s föräldrar och syskon interimistiskt förordnat god man för P. utan att denne fått tillfälle att yttra sig över ansökan om god man. Förordnandet hade emellertid upphävts sedan P. besökt tingsrätten och uppgivit att innehållet i ansökan var felaktigt i flera avseenden och att hans släktingar gjort denna endast för att trakassera honom.

I beslut den 29 september 1981 (i ärende dnr 3215-1980) uttalade *JO Wigelius* följande.

Enligt 18 kap. 3§ föräldrabalken skall rätten om någon på grund av sjukdom, hämmad förståndsutveckling, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver bistånd med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person förordna god man för honom där så erfordras. Förordnande som nu nämnts får emellertid inte ges utan samtycke från den för vilken god man skall förordnas, såvida inte hans tillstånd medför hinder mot inhämtande av samtycke eller det eljest föreligger särskilda skäl. Av 18 kap. 14§ och 11 kap. 15§ föräldrabalken framgår att förordnande av god man även kan meddelas för tiden intill dess ärendet avgörs av rätten.

Ett interimistiskt förordnande av god man innebär en viss prövning av sannolikheten för att ett slutligt beslut av samma innehåll som det intermistiska så småningom kommer att fattas. Möjligheterna att förordna god man enligt 18 kap. 3§ föräldrabalken utan samtycke från den för vilken förordnande skall ges torde vara begränsade. Under sådana förhållanden är det även vid prövningen av ett interimistiskt yrkande givetvis av intresse för rätten att få besked om samtycke kommer att lämnas. Jag bortser här från

de i och för sig vanligaste men i detta sammanhang ointressanta fallen, nämligen att läkarintyg ingivits som visar att det möter hinder mot att inhämta samtycke. Enligt min mening ligger det därför i sakens natur att bestämmelserna i 18 kap. 3 § om samtycke i regel skall tillämpas även när fråga är om ett interimistiskt förordnande. Endast i undantagsfall torde sådana skäl föreligga att ett samtycke kan undvaras. Den för vilken god man skall utses bör således få tillfälle att yttra sig – om så kan ske utan allvarlig tidsutdräkt – innan det interimistiska beslutet fattas.

Under hänvisning till vad jag nu anfört kan jag inte finna att omständigheterna i P:s fall var sådana att yttrande från honom kunde undvaras. P. borde således erhållit tillfälle att inkomma med sina synpunkter innan det interimistiska beslutet meddelades. Jag noterar att den domare som meddelat beslutet numera delar denna uppfattning.

Handläggning av ärenden om förordnande av god man enligt 18 kap. 3 § föräldrabalken

Vid inspektion av en tingsrätt uppmärksammades att utredning om släktförhållandena regelmässigt brukade förebringas i sådana ärenden om förordnande av god man enligt 18 kap. 3 § föräldrabalken där huvudmannen inte kunde höras över ansökningen. Rätten brukade sedan bereda de närmaste anhöriga tillfälle att yttra sig innan förordnande meddelades.

JO Wigelius uttalade i inspektionsprotokollet att den sålunda tillämpade ordningen, vilken ej torde vara allmänt förekommande vid domstolarna, syntes ge rätten förbättrade möjligheter att göra en reell prövning av behovet av god man i varje särskilt fall. Man kunde förvänta sig att tingsrätten på detta sätt i allmänhet skulle få veta bl. a. om ett föreliggande behov av bistånd möjligen redan var tillgodosett fastän överförmyndaren inte fått kännedom därom.

I ett klagoärende framkom bl. a. följande. En överförmyndare ansökte hos en tingsrätt om att god man enligt 18 kap. 3 § föräldrabalken skulle förordnas för S., som vistades på ett sjukhus, samt föreslog att en broder till S:s avlidne make skulle erhålla uppdraget som god man. Av ett läkarintyg som åtföljde ansökan framgick att S:s tillstånd medförde hinder mot inhämtande av hennes samtycke till godmansförordnandet. Tingsrätten förordnade därefter den av överförmyndaren föreslagne personen till god man för S. Enligt en utredning som gjorts av en kurator vid sjukhuset där S. vistades förelåg det oenighet mellan släktingarna om vem som skulle bli god man för S. och de hade därför kommit överens om att en neutral person borde utses. Kuratorns utredning gav överförmyndaren inte in till tingsrätten.

I beslut den 3 februari 1982 (i ärende dnr 2826-1981) kritiserade *JO Wigelius* överförmyndaren för att denne inte gav in kuratorns utredning till

tingsrätten. Överförmyndarens underlåtenhet i detta avseende medförde nämligen att tingsrätten överhuvudtaget inte blev uppmärksammad på de föreliggande motsättningarna, utan ärendet handlades som ett rent rutinärende. Med anledning av det inträffade underströk Wigelius vikten av att en tingsrätt i ärenden av förevarande slag genom överförmyndaren förses med alla handlingar som kan vara av betydelse för ärendets bedömning, eftersom tingsrätten annars inte får möjlighet att göra en reell prövning av godmansfrågan.

Tingsrätt bör inte utan närmare prövning till förmyndare eller god man förordna en person som redan innehar ett större antal sådana uppdrag

I protokoll över *JO Wigelius'* inspektion av en tingsrätt i november 1981 antecknades följande.

Vid genomgång av namnregistret över förordnade förmyndare och gode män uppmärksammades några fall där påfallande många uppdrag anförtrotts åt samma person. Flest uppdrag hade lämnats Ö. A. (18 förordnanden varav 16 ännu aktuella), B. E. (14 förordnanden, varav 10 aktuella) samt A. A. (10 förordnanden, varav 9 aktuella). I ytterligare ett tiotal fall förekom fyra eller fler aktuella förordnanden. Det upplystes att de tre ovan nämnda personerna hade särskild erfarenhet av socialt arbete och kunde antagas i och för sig vara väl kvalificerade för uppdrag såsom förmyndare eller god man. Inom förmynderskapsavdelningen var man medveten om att de hade många uppdrag, men om antalet hade man inte haft en klar uppfattning. Det hörde inte till rutinerna att kontrollera antalet tidigare förordnanden när ett nytt aktualiserades. I allmänhet hade förslaget lämnats av överförmyndaren och man brukade förlita sig på att denne prövat lämpligheten av ett ytterligare förordnande.

JO anförde: Jag har ej underlag att uttala mig om lämpligheten i dessa särskilda fall av att så många förordnanden meddelats som skett. Härför hade fordrats en närmare kännedom om de förordnades kvalifikationer och möjlighet att avsätta tid för uppdragen samt om uppdragens beskaffenhet. Att nya förordnanden utan vidare meddelas för en person som redan blivit förordnad i flera fall måste dock anses olämpligt. Jag vill särskilt framhålla att numera på förordnade förmyndare och gode män ställes betydligt större krav på personliga omsorger om huvudmannen än som tidigare varit fallet (jämför prop. 1974: 142, s. 132 f och 142). Det bör ej minst med hänsyn härtill åligga domstolen att genom en noggrann prövning av omständigheterna i varje särskilt fall förvissa sig om att den som utses som förmyndare eller god man har möjlighet att avsätta erforderlig tid och uppmärksamhet åt uppdraget (jämför prop. 1974: 142 s. 126). Rutinerna måste utformas så att en sådan prövning kan äga rum.

Fråga om kopior av allmänna handlingar tillhandahållits med erforderlig skyndsamhet

I en skrivelse till JO uppgav R. bl. a. följande. Han hade på trettondagsafton 1982 besökt en tingsrätt och då begärt att samma dag få kopior av vissa allmänna handlingar. Han hade fått besked om att tingsrätten inte hade tid men att det kanske skulle gå bättre en annan dag. Han hade gjort en lång bilresa till tingsrätten och handlingarna var viktiga för honom i hans arbete. Han ifrågasatte om tingsrättens handlande var förenligt med tryckfrihetsförordningens bestämmelser.

Yttrande inhämtades från tingsrätten.

I beslut den 23 mars 1982 (i ärende dnr 57-1982) uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) skall allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar ta del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. I 13 § samma kapitel föreskrivs att den som önskar ta del av allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

Den som hos myndighet önskar ta del av allmän handling på stället skall således få göra detta genast eller så snart det är möjligt. När det gäller tillhandahållande genom avskrift eller kopia finns inte något motsvarande krav på skyndsamhet. Det ligger dock i sakens natur att även avskrift eller kopia skall utlämnas så snart det är möjligt. När det rör sig om en större mängd handlingar måste emellertid myndigheten få erforderlig tid på sig att verkställa avskrift eller kopiering. Som en yttersta tidsgräns gäller enligt 19 § expeditionskungörelsen att en expedition som på begäran utfärdas för annan än part skall tillhandahållas inom två veckor, om inte särskilda omständigheter föreligger.

Det kan här nämnas att riksdagen nyligen har beslutat att det i 2 kap. 13 § TF skall tas in en uttrycklig bestämmelse om att begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt (prop. 1981/82:37, KU 1981/82: 21 och rskr 1981/82: 163).

Vad beträffar förevarande ärende så har R. begärt att genast få kopior av vissa handlingar i ett mål. Tingsrätten har emellertid med hänvisning till arbetsbördan på trettondagsafton, då tjänstetiden varade till kl 12.00, förklarat att man inte kunde tillhandahålla kopiorna den dagen men däremot påföljande arbetsdag. Härigenom får tingsrätten anses ha behandlat R:s begäran med skyndsamhet. Jag saknar därför anledning att kritisera tingsrätten på denna punkt.

I ett annat ärende skrev en person, N., till JO och klagade över att en tingsrätt inte hade skickat honom kopior av vissa handlingar som han begärt.

Utredning verkställdes. Det framkom att N:s beställning, som avsåg kopior av vissa handlingar i ett avgjort brottmål, hade inkommit till tingsrätten den 9 oktober 1981 men att kopiorna ännu den 18 november 1981 inte hade skickats till honom. Det upplystes vidare från tingsrätten att det då var oklart när N. kunde få de begärda kopiorna.

I beslut den 25 januari 1982 (i ärende dnr 2891-1981) uttalade *JO Wigelius* att ett så långt dröjsmål med expediering av begärda kopior som uppstått i N:s fall uppenbarligen inte kunde accepteras. Han förklarade vidare att han utgick från att av lagmannen vid tingsrätten förutskickade åtgärder skulle leda till att expeditionstiderna snarast nedbringades till en godtagbar nivå.

Åklagar- och polisväsendena

Riksåklagaren och ubåt 137

JO Wigelius anförde följande i ett beslut den 11 mars 1982 (dnr 2899-1981, 3003-1981, 3073-1981, 3104-1981 och 3215-1981).

Den 28 oktober 1981 blev känt att en undervattensbåt, tillhörande Sovjetunionens örlogsflotta, grundstött på svenskt inre vatten inom Blekinge skyddsområde. Samma dag hänvände sig t. f. länsåklagaren i Blekinge län och Kronobergs län, Bengt Kviele, till riksåklagarämbetet med förfrågan huruvida enligt riksåklagarens mening förundersökning borde inledas rörande misstänkt brottsligt förfarande i samband med båtens intrång. Riksåklagaren Magnus Sjöberg utlät sig den 29 oktober och förklarade att besättningen på undervattensbåten på folkrättsliga grunder fick anses åtnjuta immunitet under de förhållanden som då rådde. Förutsättningar för inledande av förundersökning saknades därför. Beslutet meddelades genast telefonledes Kviele, men uppsattes därjämte skriftligen den 30 oktober. Förundersökning kom ej till stånd. Däremot genomförde överbefälhavaren på regeringens uppdrag en utredning om anledningen till och omständigheterna kring kränkningen av svenskt sjöterritorium och intrånget på militärt skyddsområde. Överbefälhavarens utredningsuppdrag fastställdes genom regeringsbeslut den 29 oktober. Sedan fråga uppkommit om utfrågning av undervattensbåtens befälhavare och en annan officer, behandlade regeringen i ytterligare ett regeringsbeslut den 2 november vissa immunitetsfrågor med anknytning till utredningen. I detta senare beslut anmärktes bl. a. att utredningsuppdraget innefattat bemyndigande för överbefälhavaren att utan hinder av fartygets och besättningens immunitet vidta för utredningen erforderliga åtgärder. Regeringen förklarade nu att de sovjetiska officerarnas personliga immunitet ej skulle hävas i anslutning till utfrågningen. Från sovjetisk sida hade det förutsatts att sådan garanti lämnades. Om beslutet underrättades riksåklagaren. Efter utfrågningen, som ägde rum ombord på ett svenskt örlogsfartyg, och viss ytterligare utredning, som bl. a. synes ha omfattat inspektion av undervattensbåten, fick fartyget lov att lämna svenskt sjöterritorium. Förutom vid utfrågningen hade ingen av de ombordvarande lämnat fartyget.

Riksåklagarens nyssnämnda ställningstagande har givit upphov till viss debatt i pressen, varvid bl. a. olika meningar i immunitetsfrågan kommit till uttryck.

I samtliga nu förevarande klagomål reses frågan huruvida den mening riksåklagaren genom sitt råd givit uttryck åt står i överensstämmelse med gällande rätt. Liknande klagomål har anförts också hos justitiekanslern. Jag har gemensamt med denne inhämtat muntliga uppgifter från riksåkla-

garen den 27 november och från folkrättssakkunnige i utrikesdepartementet, Bo Johnson, den 2 december 1981.

Sjöberg har redogjort för sin handläggning av ärendet och för de överväganden, varpå hans ställningstagande grundat sig.

Bo Johnson har bl. a. lämnat synpunkter på immunitetsspörsmålen.

Justitiekanslern har i ett den 26 januari 1982 meddelat beslut bl. a. förklarat sig för sin del inte kunna finna annat än att riksåklagaren haft fog för sitt meddelande till Kviele.

Omständigheterna kring den sovjetiska undervattensbåtens närvaro i svenska vatten var otvivelaktigt sådana att det måste uppkomma brottsmisstankar, främst avseende spioneribrott, begånget av ombordvarande medan båten uppehållit sig här. Dessa brottsmisstankar var, såsom också riksåklagaren förklarat sig anse, i och för sig av tillräcklig styrka för inledande av förundersökning. Därom råder sålunda inte delade meningar.

Vid brott mot Sverige, begånget av utlänning ombord på utländskt fartyg här i landet, är principiellt svensk lag tillämplig och svensk domstol behörig. Förutsättningarna för åtal skall i sedvanlig ordning prövas av behörig åklagare. Detta framgår av reglerna i 2 kap. brottsbalken, vari anges gränserna för den svenska straffrättsliga kompetensen. Av kapitlets 7 § framgår emellertid att man alltid har att iakttaga de begränsningar i fråga om svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet som följer av bl. a. allmänt erkända folkrättsliga grundsatser. Därmed åsyftas bl. a. de inom folkrätten etablerade regler om immunitet som är av betydelse i detta ärende.

Med begreppet immunitet åsyftas i allmänhet den rättsligt skyddade ställning som vissa personer och saker åtnjuter såsom bärare, direkt eller indirekt, av främmande stats suveränitet. Den skyddade ställningen kan komma till uttryck i civilrättsligt såväl som offentligrättsligt hänseende. Immuniteten – ofta också betecknad såsom exterritorialitet – kan betraktas som en inskränkning i värdlandets suveränitet eller territorialöverhöghet till förmån för det främmande landet. I synnerhet straffprocessuella yttringar av immunitet innebär en försvagning av värdlandets suveränitetsanspråk. Den straffrättsliga kompetensen inom det egna territoriet är ju en särskilt central och karakteristisk yttring av ett lands territorialöverhöghet. Från denna synpunkt kan hävdas att immunitetsreglerna bör ges en restriktiv tolkning.

Att en person åtnjuter immunitet i straffrättsligt hänseende innebär att han ej behöver svara för brott vid domstol och inte heller är underkastad andra straffprocessuella ingripanden. Föres mot honom en talan av detta slag skall domstolen avvisa den. Skyddet yttrar sig med andra ord såsom rättegångshinder. Sådant skydd har av gammalt åtnjutits av främmande länders statsöverhuvuden och beskickningspersonal. I sistnämnda hänse-

ende är det numera konventionsreglerat. Ett likartat skydd kan under vissa förhållanden tillkomma enskilda medlemmar av främmande militära enheter. Sålunda anses viss immunitet tillkomma främmande krigsfolk som är på genomtåg eller eljest i trupp med vederbörligt tillstånd uppehåller sig i riket. I sådant fall omfattar dock immuniteten otvivelaktigt ej brott mot Sverige eller svensk man (jämför SOU 1953: 14 s. 459 och SOU 1923: 9 s. 79). Immunitetsskydd anses också tillkomma besättningsmedlemmar och andra personer som medföljt främmande örlogsfartyg som lovligen inkommit till Sverige. Huruvida de ombordvarande bibehåller någon immunitet även då de går i land – det skulle då vara i tjänsteärende – synes mera ovisst. Något belägg för att de ombordvarande på ett främmande örlogsfartyg skulle åtnjuta ett till sin person knutet – dvs. också utanför fartyget bestående – skydd mot åtal för brott som de, ombord på båten under det denna uppehållit sig i landet, begått mot Sverige har jag inte funnit och jag håller inte för troligt att de har immunitet i denna mening. Så mycket mindre kan så antagas vara fallet om fartyget olovligen inkommit hit. – Det är en annan sak att straffbarheten av en sådan gärning som nyss sagts kan tänkas vara inskränkt eller utesluten på grund av folkrättsligt grundade hänsyn (jämför rättsfallet NJA 1946: 65 – som dock avsåg utomlands begången gärning). Huruvida så är fallet anser jag inte vara en fråga om immunitet. Det är en materiell fråga som domstol har att pröva sedan åtal anställts. Hur denna bedömning skulle ha utfallit om någon från den sovjetiska undervattensbåten i rättegång övertygats om spioneri mot Sverige får betraktas som ovisst.

Riksåklagarens ställningstagande den 29 oktober 1981 anser jag inte komma i konflikt med det nu sagda. Det hade endast avseende på frågan om förundersökning skulle inledas och innebar att förutsättningarna härför saknades under de vid tillfället rådande förhållandena. Redan beskedets formulering visar att ställningstagandet var starkt begränsat till sin räckvidd och anknutet till den faktiska situation som rådde när det tillkom. Denna karakteriserades i synnerhet därav att ingen ombordvarande lämnat undervattensbåten eller syntes stå i begrepp att göra det. Av den redogörelse riksåklagaren lämnat framgår också att utvecklingen noga följdes av åklagarmyndigheterna och att det förutsattes ett fortlöpande samråd även i fortsättningen mellan länsåklagarmyndigheten och riksåklagaren. I riksåklagarens ställningstagande kan sålunda inte inläggas den betydelsen att de brott som de ombordvarande kunde ha begått under alla förhållanden skulle förbli obeivrade.

Enligt min mening är det heller inte ett eventuellt personligt immunitetsskydd för de enskilda ombordvarande som är mest intressant i detta ärende, utan den immunitet fartyget som sådant kan ha åtnjutit enligt folkrättsligt giltiga principer.

Huvudprincipen beträffande främmande örlogsfartyg är otvivelaktigt att sådana under fredsförhållanden åtnjuter immunitet mot alla offentligrätts-

liga ingripanden. Myndigheterna i den stat, inom vars område fartyget finns, anses sålunda förhindrade att utan flaggstatens medgivande företaga visitationer eller några som helst andra ingripanden ombord. I den mån fartyget åtnjuter sådan immunitet mot offentligrättsliga ingripanden skänker det givetvis åt de ombordvarande en skyddad ställning som mest liknar den de skulle ha haft om de befunnit sig på flaggstatens eget territorium. Utan flaggstatens medverkan saknas följaktligen alla reella förutsättningar för anställande av åtal eller eljest för straffprocessuellt förfarande mot de ombordvarande. Ej ens förhör kan komma till stånd. Förundersökningsförfarandet, vilket syftar till att ge underlag för beslut i åtalsfrågan och förbereda rättegång samt förutsätter att polisiär maktanvändning vid behov kan tillgripas, kan vid sådant förhållande inte framstå som meningsfullt.

Principen om främmande örlogsfartygs immunitet tillhör de allmänt erkända folkrättsliga grundsatser, varom enighet råder i doktrinen och som förbehållslöst godtages av vårt land. Den syftar emellertid då på örlogsfartyg som lovligen uppehåller sig på främmande territorium. Därmed avses att tillstånd lämnats eller att fartyget är i nöd eller under iakttagande av erforderliga formaliteter gör bruk av rätt till s. k. oskadlig genomfart av territorialhavet samt i övrigt uppträder på ett vänskapligt sätt. Är icke något av dessa fall för handen utgör fartygets närvaro brott mot folkrätten. Det är enligt min mening då mycket ovisst i vad mån staterna har skyldighet att tillerkänna fartyget immunitet mot ingripanden på offentligrättslig grund. Visserligen är i Sverige likaväl som i andra länder ansträngningarna i allmänhet inriktade främst på att förhindra militära gränskränkningar och därnäst på att identifiera och avvisa inkräktare. Detta är innebörden av de stående instruktioner vår försvarsmakt har att tillämpa vid hävdandet av vår suveränitet under bl. a. fredsförhållanden (IKFN). Att man sålunda i regel brukar behandla främmande örlogsfartyg såsom om de ägde immunitet medger emellertid inte slutsatsen att de alltid har rätt därtill. Det är nämligen svårt att avgöra hur långt ländernas handlande styres av rent folkrättsliga överväganden. Det finns exempel på långtgående ingripanden. Den osäkerhet som kan råda sammanhänger bl. a. med folkrättens allmänna natur och med dess mycket nära samband med utrikespolitiska överväganden. Att full immunitet skulle bestå vid allvarligare suveränitetskränkning torde dock svårligen kunna hävdas. Jag vill för min del inte utesluta att i flagranta fall ingripanden i syfte att beivra spionage skulle få betraktas som folkrättsligt tillåtna. Sådana åtgärder skulle dock otvivelaktigt framstå som extraordinära och möjligen repressaliebetonade samt få utrikespolitiska följder.

Det nyss anförda har haft avseende på det folkrättsliga. I vad mån det kan finnas utrymme för svensk åklagarmyndighet att besluta om åtgärder som skulle innebära att ett främmande örlogsfartygs immunitetsanspråk åsidosattes är inte en fråga om folkrättens utan om den interna svenska

rättsordningens innehåll. Från folkrättslig synpunkt står endast klart att det är den svenska statsledningen som gentemot andra stater bär ansvaret för myndighetsingripanden som kan hävdas vara i konflikt med folkrättsliga principer.

Huruvida förundersökning skall inledas eller ej är alltid en fråga som beror av åklagarmyndigheternas eget bedömande. Varken i brottsbalkens andra kapitel med anslutande författningar eller eljest finns i svensk lag någon bestämmelse som uttryckligen inskränker åklagares behörighet att pröva immunitetsfrågan i situationer av förevarande slag. I sådana fall då det enligt det föregående står fullt klart att ett främmande örlogsfartyg åtnjuter immunitet skall de straffprocessuella konsekvenserna därav enligt 2 kap. 7 § brottsbalken otvivelaktigt beaktas av åklagarmyndigheterna. Det kunde då också förefalla som om det stod envar behörig åklagare – också i underordnad befattning – fritt att efter eget bedömande besluta om ingripanden, varigenom eventuella immunitetsanspråk sattes åsido. Ett sådant betraktelsesätt skulle emellertid från konstitutionell synpunkt inge alltför allvarliga betänkligheter. Frågor uppkommer nämligen ofrånkomligen om den inbördes ansvarsfördelningen mellan olika statsmyndigheter och om det övergripande ansvaret för rikets förhållande till andra makter.

Det är till en början tydligt att till åklagarmyndigheternas kompetensområde endast kan hänföras rättsliga bedömningar, sedvanlig bevisbedömning inbegripen. I enlighet med det tidigare sagda anser jag att bedömningar som angår immunitet för främmande örlogsfartyg knappast någonsin kan helt lösgöras från de utrikespolitiska övervägandena. Dessa ankommer på regeringen, i vars befogenhet enligt 1 kap. 6 § regeringsformen att styra riket ingår att företräda detta i mellanfolkliga relationer. Redan frågan huruvida ett främmande örlogsfartygs närvaro skall kunna anses lovlig är enligt min mening av sådan beskaffenhet att den primärt måste ankomma på regeringen. Det kan ju exempelvis vara nödvändigt att taga ställning till trovärdigheten av en främmande stats påstående att fartygets närvaro beror på att det kommit i nöd.

Vidare är det klart att immunitetsspörsmålet i regel först och främst uppkommer, icke i den brottsbeivrande verksamheten, utan i de militära myndigheternas verksamhet. Det är ju på dessa uppgiften ankommer att värna om den svenska territorialöverhögheten gentemot främmande länders militära enheter. För polisiär maktanvändning ombord på främmande örlogsfartyg kan inte finnas utrymme med mindre den främmande staten lämnat sitt samtycke. De f. n. inom polisväsendet gällande instruktionerna utgår helt enkelt från att sådant fartyg aldrig är underkastat svensk jurisdiktion (jämför Författningar och anvisningar för polisväsendet, FAP, 360-1, avsnitt 2.2.1). Insättandet av militära maktmedel vid territorialitetskränkningar är grundlagsreglerat och det ligger på regeringen att – under parlamentariskt ansvar – bedöma vilka bemyndiganden som kan lämnas inom ramen för denna reglering (RF 10 kap. 9 §). Också av

dessa skäl synes uppenbart att ingripanden, vars bedömande ankommer på judiciella myndigheter och som principiellt förutsätter möjligheten av polisiär maktanvändning, icke i första rummet kan komma i fråga.

I detta sammanhang bör slutligen framhållas den vikt grundlagstiftaren lagt vid en sammanhållen bedömning av frågor med utrikespolitisk betydelse. För att skapa garantier härför och i syfte att främja en enhetlig och konsekvent utrikespolitik har i 10 kap. 8 § regeringsformen en särskild anmälningsskyldighet ålagts alla statsmyndigheter när för dem uppkommer frågor som är av betydelse för förhållandet till annan stat.

Det anförda ger enligt min mening vid handen att en misstänkts ombordvaro på främmande örlogsfartyg utgör hinder för straffprocessuella åtgärder mot honom så länge icke fartygets immunitetsskydd antingen uppgivits eller genombrutits genom åtgärder varöver regeringen råder. Sedan så skett har de judiciella myndigheterna i vanlig ordning att företaga de bedömningar som ankommer på dem.

Sammanfattningsvis finner jag sålunda att de ombordvarande på den sovjetiska undervattensbåten inte kan anses ha på folkrättsliga grunder åtnjutit personlig straffprocessuell immunitet. De har däremot ej varit åtkomliga för rättsliga åtgärder emedan de funnits ombord på ett främmande örlogsfartyg som tills vidare fick presumeras vara immunt mot ingripanden av judiciella myndigheter. Det har i detta läge varken varit aktuellt påkallat eller önskvärt att förundersökning inleddes. I sak kan därför inte riktas någon erinran mot det besked riksåklagaren lämnat länsåklagarmyndigheten.

Såvitt jag kunnat finna följer icke av några allmänt erkända folkrättsliga principer att främmande örlogsfartyg i alla situationer skall vara bibehållet vid sitt immunitetsskydd. Av regeringsbeslutet den 2 november 1981 synes också framgå att regeringen inte ansett sig i alla hänseenden kunna godta sedvanliga immunitetsanspråk. I brottsbalkens förarbeten torde frågorna kring immunitetsskyddet ha lämnats öppna såvitt angår örlogsfartyg som olovligen trängt in i svenska vatten. I vilka former de folkrättsliga frågorna skall prövas i sådant fall synes ej tydligt framgå av lag. Bl. a. från denna synpunkt skulle en närmare belysning av rättsläget vara av värde. Justitieministern har i ett interpellationssvar den 11 januari uttalat sig för en översyn. Jag kommer att till justitiedepartementet översända ett exemplar av detta beslut.

Ärendena är härmed slutbehandlade.

Husrannsakan hos konkursförvaltare

Advokaten Sara Rindborg anförde i en skrivelse till JO i huvudsak följande. Hon var förvaltare i Toniton AB:s konkurs och hade hand om bolagets bokföringsmaterial, som var omfattande. Somliga handlingar

fanns i Stockholm på den advokatbyrå där hon arbetade men det mesta förvarades i utrymmen som byrån för sådant ändamål förhyrde i en lada hos en lantbrukare i Sala. Med anledning av konkursen bedrev länsåklagarmyndigheten förundersökning om vissa gäldenärsbrott. Den 19 februari 1981 gjordes husrannsakan i förvaringsutrymmena i Sala. Vissa kartonger med bokslutshandlingar och fakturakopior togs därvid i beslag. Åtgärderna hade beslutats av extra åklagaren Jerry Martinger. Martinger hade någon tid dessförinnan kontaktat henne och fått veta var bokföringsmaterialet fanns. Det omfattade totalt ca 120 kartonger. Det ålåg henne såsom konkursförvaltare att förvara materialet och att hålla det tillgängligt för förundersökningsändamål. Hon hade inte rest något hinder mot att det granskades. En del handlingar hade Martinger den 17 februari efter överenskommelse hämtat från advokatkontoret. Han hade då endast lämnat ett vanligt kvitto på vad han mottagit. Så hade det alltid under de 16 år advokatbyrån funnits brukat gå till. Hon hade heller aldrig hört talas om att husrannsakan skett hos någon annan advokat i liknande fall. Åtgärden hade förorsakat henne skada eftersom det förekommit pressuppgifter om att hon varit föremål för husrannsakan och ett flertal personer undrat häröver.

Klagomålen remitterades till länsåklagarmyndigheten. Länsåklagaren Torsten Jonsson inkom med eget yttrande jämte från Martinger inhämtade upplysningar.

I sitt yttrande till JO höll Jonsson med Sara Rindborg om att omhändertagande för brottsutredning av bokföringshandlingar som konkursförvaltare förvarade olta skedde i mycket lösliga former. Detta var praktiskt och bra i de flesta fall. Nu gällde det emellertid ett ärende där misstankarna avsåg allvarlig brottslighet och utredningen – med hänsyn till att målet gällde miljontals kronor och av andra skäl – fick bedömas som ytterst känslig. Jonsson fortfor:

Mot denna bakgrund ansåg jag det tillrådligt att åklagaren i målet skulle uppträda så formellt oklanderligt som möjligt.

När Martinger skulle resa upp till Sala för att tillsammans med utredningsmannen leta fram de aktuella bokföringshandlingarna uppmanade jag honom därför att formellt använda det institut som enligt rättegångsbalken står till buds för omhändertagande av föremål som är av betydelse för brottsutredning (dvs. beslag) och att vid framletandet av egendomen formellt använda det institut som rättegångsbalken anvisar för sådant eftersökande (dvs. husrannsakan).

Som framgår av Sara Rindborgs och Jerry Martingers redogörelse för vad som hänt innan husrannsakan genomfördes har det från åklagarens sida inte funnits den minsta anledning till antagande att man från advokatbyråns sida skulle göra några svårigheter att få ut det önskade bokföringsmaterialet. Det fortsatta händelseförloppet visar att denna bedömning varit riktig. Besöket i Sala genomfördes med all tänkbar medverkan från advokatbyråns sida och med stor personlig välvilja från den lantbrukare, som förestår lagret i Sala.

Det är därför beklagligt att åklagarens strävan att strikt följa de formella

reglerna (regler som f. ö. är tillkomna inte minst med hänsyn till den som drabbas av tvångsåtgärder av ifrågavarande slag) av Sara Rindborg tycks ha uppfattats som på något sätt riktade mot henne själv eller mot någon av hennes medarbetare på advokatbyrån eller på byråns lagerutrymme i Sala.

Sara Rindborg avgav påminnelser och underströk att konkursförvaltarens uppgift bl. a. var att omhänderta boets bokföring och redovisningshandlingar och att i berättelse jämlikt 55 § konkurslagen, som också tillställdes åklagaren, ange om det fanns skälig anledning att misstänka gäldenärsbrott. Därmed följde att de omhändertagna handlingarna stod till åklagarens förfogande. I denna konkurs hade hon angett sannolika skäl till brottsmisstanke. Tvångsmedel borde enligt hennes mening användas av åklagaren endast när denne inte på annat sätt kunde nå att värna om samhällets intressen. Det ansågs att samhällets intressen skulle vara speciellt angelägna för att åklagare skulle äga beröva någon friheten eller utan medgivande genomsöka någons enskilda område: hem, kontor eller förvaringsutrymme. Eftersom det allmänna medvetandet satte privatlivets helgd mycket högt uppfattades det som klart att en person måste ha gjort avsevärda felsteg när sådana hans intressen kränktes genom myndighetsingripande. Eftersom länsåklagaren vitsordat att från advokatbyråns sida lämnats all önskvärd medverkan vidhöll hon att det varit fel att använda institutet husrannsakan.

JO Wigelius anförde i beslut den 28 september 1981 (dnr 712-1981) följande.

Av 28 kap. 1 § rättegångsbalken framgår att husrannsakan i hus, rum eller slutet förvaringsställe får ske vid utredning av brott, varå kan följa fängelse (1 st.). Husrannsakan får äga rum ej endast hos den som är skäligen misstänkt för brottet utan också hos annan. Förutsättning härför är att brottet förövats hos honom eller den misstänkte gripits där eller eljest synnerlig anledning förekommer att genom rannsakningen föremål, som är underkastat beslag, skall anträffas eller annan utredning om brottet vinnas (2 st.). Av visst intresse i detta ärende är också stadgandet att för husrannsakan hos den misstänkte själv inte i något fall må åberopas hans samtycke, med mindre han själv begärt åtgärden.

Som Sara Rindborg framhållit ligger det i sakens natur att konkursförvaltare tillhandahåller åklagare och polis sådana handlingar ur boet som erfordras för utredning av misstanke om gäldenärsbrott. Sker detta uppkommer givetvis inte fråga om att göra husrannsakan. Så var emellertid inte situationen i detta fall. Åklagaren nödgades eftersöka handlingarna bland andra dokument i ett hus som disponerades av advokatbyrån för förvaringsändamål. Det var nödvändigt att öppna ett antal slutna förvaringskartonger. Åtgärderna har enligt min mening uppenbarligen haft karaktär av husrannsakan, låt vara att de ägt rum med byråns medgivande.

Det kan heller inte råda tvivel om att de formella förutsättningarna för husrannsakan varit uppfyllda. Att i vederbörlig ordning förordnande härom meddelats och rättegångsbalkens föreskrifter om förande av protokoll över förrättningen m. m. iakttagits kan självfallet inte föranleda någon kritik från min sida. Ett annat förfaringssätt hade däremot av lätt insedda skäl kunnat väcka betänkligheter.

Att Sara Rindborg på grund av de företagna åtgärderna oförskyllt drabbats av ogynnsam publicitet, vilket kan ha berott på att det måhända är mindre välbekant att husrannsakan kan komma till stånd hos någon som inte är misstänkt för brott, är olyckligt. Härför kan jag dock inte lasta någon tjänsteman.

Begreppet "fortsatt husrannsakan"; även fråga om kopiering av privatbrev som påträffats vid en husrannsakan m. m.

Inledning

Enligt uppgifter i Dagens Nyheter den 11 oktober 1980 hade husrannsakan på grund av misstanke om brott verkställts hos Clark Olofsson under sommaren 1980. I samband härmed hade privatbrev, som inte rörde den aktuella utredningen tagits i beslag och överlämnats till polismästaren i Stockholms polisdistrikt Hans Holmér. Breven hade skrivits till Olofsson av kriminalinspektören Ingemar Krusell. Polisledningens reaktion på breven hade blivit så häftig att Krusell tvingats avgå från sin post som facklig ordförande för kriminalpoliserna i Stockholm.

Efter remiss inkom utredning och yttrande från rikspolisstyrelsen och yttrande från polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt. Riksåklagaren översände till JO en skrivelse från länsåklagaren i Stockholms län och Gotlands län Torsten Jonsson innefattande en redogörelse för bl. a. omständigheterna vid husrannsakan den 24 juni 1980. Vidare hölls förhör på JO-expeditionen med Krusell.

Med anledning av vad som framkommit under den sålunda verkställda utredningen fann JO Anders Wigelius kriminalkommissarie Rune Bertilsson skäligen misstänkt för myndighetsmissbruk och/eller brott mot tystnadsplikt bestående i att han i samband med husrannsakan den 24 juni 1980 i av Olofsson disponerade utrymmen på Björkahemmet hade kopierat privatbrev från Krusell till Olofsson och därefter överlämnat kopiorna av breven till Holmér. Vidare fann JO Wigelius kriminalinspektören Bertil Eidefors skäligen misstänkt för samma brott bestående i att han i samband med samma husrannsakan kopierat privatbrev från Krusell till Olofsson och därefter överlämnat kopiorna till kriminalinspektören Göte Kindgren eller på annat sätt underrättat Kindgren om innehållet i breven. Bertilssons

och Eidefors' förfarande hade inneburit förfång för Krusell på så sätt att denne förmåtts avgå som ordförande i Stockholms kriminalpolisförening och som ledamot av Svenska polisförbundets styrelse. Krusell hade också utsatts för förolämpning av sina kollegor, sedan innehållet i breven blivit känt för dessa. – Bertilsson och Eidefors underrättades om misstanken den 11 maj 1981 i samband med förhör med dem på JO-expeditionen. De förnekade därvid att de hade gjort sig skyldiga till brott i angivna hänseenden. Sedan samtal förts med Holmér den 24 november 1981 på JO-expeditionen, avslutades förundersökningen.

Utredning och yttranden

Av uppgifterna från rikspolisstyrelsen framgick bl. a. följande. Den 20 juni 1980 greps Olofsson som misstänkt för misshandel. Han fördes tillsammans med bl. a. sin hustru till polisstationen i Nacka. Förundersökningen ägde rum i Nacka polisdistrikt med länsåklagaren Torsten Jonsson som förundersökningsledare. Under utredningen uppkom även misstanke mot Olofsson och hans hustru om häleri. Från rikskriminalens sida kom man överens med förundersökningsledaren och polisledningen i distriktet att personal från rikskriminalen skulle biträda med utredningen i denna del. Bertilsson, som var chef för rikskriminalens spaningsrotel, erhöll uppdraget att svara för verkställigheten av utredningen. Efter förordnande av förundersökningsledaren företog personal från rikskriminalen den 24 juni 1980 husrannsakan i bostäder och andra lokaler som makarna Olofsson hade tillgång till. Husrannsakan ägde rum samtidigt på fyra olika ställen, bl. a. i Olofssons bostadsrum på kriminalvårdsanstalten Björkahemmet i Bromma, där Olofsson vid tillfället varit intagen. En grupp på fyra kriminalpolismän under befäl av Eidefors utförde husrannsakningen i anstalten. Ett stort antal handlingar tillhörande Olofsson påträffades. Med hänsyn till att det skulle ta mycket lång tid att gå igenom dessa och att det inte skulle vara bra för Olofsson att det "skyltades" med poliser i hans bostad beslöt Eidefors att ta hand om handlingarna och att förlägga den fortsatta husrannsakningen till rikskriminalens lokaler. Eidefors utförde den följande genomgången av handlingarna. Han anträffade därvid brev till Olofsson från Krusell, som var ordförande för kriminalpolisföreningen i distriktet. Breven var öppnade. Eidefors fann det märkligt att brev från Krusell fanns hos Olofsson och vände sig med detsamma till Bertilsson, som tog hand om dem. Sedan Bertilsson läst igenom breven, fann han det ofrånkomligt med hänsyn till innehållet i dessa och deras förekomst på en öppen kriminalvårdsanstalt att underrätta polisledningen i Stockholm. Bertilsson tog därför fotostatkopior av breven och underrättade därefter själv Holmér samtidigt som han överlämnade brevkopiorna. Originalbreven lämnade Bertilsson tillbaka till Eidefors, som påföljande dag återställde samtliga handlingar till Olofssons bostadsrum på Björkahemmet.

Eidefors å sin sida underrättade Kindgren, som var kriminalpolisföreningens revisor, om breven.

Rikspolisstyrelsen anförde i sitt yttrande bl. a. följande.

Aktuell husrannsakan hade till syfte att söka efter handlingar av varjehanda slag som kunde ha betydelse för utredningen om det misstänkta brottet.

För förfarandet med brev och andra enskilda handlingar som anträffas vid husrannsakan eller som tas i beslag finns bestämmelser i 27 kap. 12 § och 28 kap. 8 § RB. Bestämmelsernas syfte är att förhindra att innehållet i enskilda handlingar yppas genom användande av dylika åtgärder. Bestämmelserna innebär att brev och andra enskilda handlingar som anträffas vid husrannsakan inte får öppnas eller närmare undersökas av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. De innebär också förbud för verkställande polismän att granska enskilda handlingar; dock är polismännen oförhindrade att göra viss ytlig undersökning för att avskilja handling, som bör tas i beslag, från andra handlingar.

En strikt tillämpning av bestämmelserna på föreliggande fall hade krävt antingen att undersökningsledaren deltagit i husrannsakan och själv undersökt handlingarna eller att polismännen efter en grovsortering tagit handlingarna i beslag, förtecknat och förseglat desamma samt överlämnat dem till undersökningsledaren. I praktiken torde det dock sällan förekomma att en åklagare, som är undersökningsledare, deltar i en husrannsakan. Likaså torde det sällan förekomma att denne utför den närmare undersökningen av beslagtagna handlingarna utan uppdrar åt polisman att verkställa den närmare granskningen. Betydande svårigheter föreligger naturligtvis också för en undersökningsledare att medverka när som i ett fall som det föreliggande, husrannsakan företas samtidigt på fyra olika ställen. Än större är de otvivelaktigt när, såsom numera inte sällan förekommer, husrannsakan görs samtidigt på många ställen i vitt skilda delar av landet.

Undersökningsledaren deltog inte i de aktuella husrannsakningarna. Han har på förfrågan meddelat att han inte lämnat polismännen någon anvisning om att granska anträffade handlingar. Eidefors har tillfrågad därom uppgett att han förutsatte att han på det sätt som är vanligt hade undersökningsledarens uppdrag att göra även granskningen.

Eidefors och även Bertilsson ägde enligt vad som har framgått, rätt att göra en viss undersökning av de anträffade handlingarna. Att Eidefors gjort Bertilsson uppmärksam på de aktuella breven är givetvis inget fel. Däremot borde han inte ha omnämnt breven för någon annan. Beträffande Eidefors' åtgöranden med de anträffade handlingarna borde Eidefors med hänsyn till bestämmelserna i 27: 12 och 28: 8 RB ha anmält beslaget till åklagaren för vidare beslut även om det saknas anledning att tro något annat än att Eidefors hade fått undersökningsledarens uppdrag att granska handlingarna.

Såsom framgår av de nämnda bestämmelserna medger dessa inte Bertilsson att – i vart fall inte utan undersökningsledarens uppdrag – granska de ifrågavarande breven och ej heller att kopiera dem. Vilket intresse breven kunde ha för utredningen var naturligtvis ovisst tills det hade närmare undersökts. Någon rätt att ta dem i beslag förelåg inte efter granskningen och således ej heller på den grunden någon rätt att kopiera dem.

Bedömningen av det berättigade i att Bertilsson underrättade polismäs-

taren i Stockholm om de anträffade breven och överlämnade brevkopiorna ger rikspolisstyrelsen anledning att beröra dels användningen av s. k. överskottsinformation och dels nödvändigheten av att ägna uppmärksamhet åt polismäns förbindelser utom tjänsten med kvalificerade brottslingar.

Styrelsen konstaterar att det saknas uttryckliga rättsregler för i vad mån s. k. överskottsinformation som blir tillgänglig vid verkställande av vissa tvångsmedel, t. ex. husrannsakan, får användas. Gäller informationen annat än sådant som har betydelse för utredning om brott, torde överhuvudtaget föreligga svårigheter att finna några säkra riktlinjer. Dessa förhållanden är givetvis ägnade att mana till stor försiktighet när fråga uppkommer att använda sådan information, särskilt utanför det straffprocessuella området. Därmed är inte sagt att det alltid skall vara uteslutet. Det bör finnas tillfällen när intresset av att använda informationen ändå starkt överväger.

Beträffande den andra frågan är rikspolisstyrelsen av den uppfattningen att man inom polisen alltid måste visa stor uppmärksamhet, om omständigheter framkommer som tyder på att enskilda polismän kan ha inte tjänstemässiga förbindelser med kvalificerade brottslingar. Detta är nödvändigt för att inte riskera att allmänhetens förtroende för polisen skall allvarligt rubbas. Sådana omständigheter bör därför självfallet komma till polischefens kännedom. När det föreligger uppgifter eller antydningar om polismäns umgänge med kvalificerade kriminella personer eller polismän nämns i kriminella sammanhang är det nödvändigt att vederbörande polischef alltid ges tillfälle till att göra en bedömning om huruvida det erfordras en närmare undersökning av förhållandena. I realiteten föranleder anonyma påståenden eller annars vaga antydningar inte sällan undersökningar – av ibland betydande omfattningar – för att utröna sanningshalten i dessa. När det som i föreliggande fall då anträffas verkligt material, som ger klart belägg för en kontakt av detta slag, bör därför innehållet i detta också bringas till polischefens kännedom. Omständigheterna under vilka materialet blivit känt bör rimligtvis inte få lägga hinder i vägen för detta.

Mot bakgrund av det ovan anförda har det enligt rikspolisstyrelsens mening varit naturligt att, oaktat breven saknade samband med aktuell utredning, underrätta polismästaren i Stockholm om dessas existens samt om innehållet i dem. Med hänsyn till de problem som föreligger ifråga om s. k. överskottsinformation borde Bertilsson dock inte själv ha avgjort frågan om den vidare handläggningen av ärendet utan i stället föredragit ärendet för rikspolisstyrelsens ledning för beslut hur ärendet skulle hanteras. Bertilssons handlande har emellertid betingats uteslutande av omsorg om polisväsendets integritet.

Polisstyrelsen anförde genom t. f. polismästaren Sune Sandström i sitt yttrande följande.

Den 25 juni 1980 överlämnade Bertilsson till Holmér sex fotokopior av brev från Krusell till Olofsson. Breven som var skrivna under åren 1977–79 hade dagen innan påträffats bland gods som beslagtagits vid husrannsakan i utrymmen som disponerades av Olofsson i Björkahemmet.

Det är naturligt och nödvändigt att polischefen fortlöpande informeras om polisverksamheten i distriktet. Information om olika förhållanden och händelser utgör i själva verket en grundläggande förutsättning för polischefen att leda verksamheten. Denna självklarhet har också kommit till uttryck i polisinstruktionens stadgande om underrättelseskyldighet.

Visserligen utövar inte polischefen förmanskap över rikskriminalens verksamhet men det är självfallet lika viktigt att enheter inom rikspolisstyrelsen – rikskriminalen och säkerhetsavdelningen – informerar polischefen om den verksamhet de bedriver inom distriktet. Formerna för informationen kan variera. I detta fall valde rikskriminalen att fotokopiera några brev. Med hänsyn till brevens – i vissa avseenden – anmärkningsvärda innehåll var det riktigt att framföra informationen på detta sätt. En underlåtenhet från rikskriminalen att lämna upplysningar om innehållet hade varit betänklig.

Av Jonssons skrivelse framgick att han kontaktades av personal från rikskriminalen och fick informationen att något gods att ta i beslag inte hade påträffats. Den 1 juli fick han protokoll över husrannsakan. Den 10 juli beslöt han att nedlägga förundersökningen angående häleri. Den 15 juli erhöll han ett brev från Krusell vars innehåll föranledde honom att ta kontakt med Bertilsson. Vid detta telefonsamtal fick Jonsson reda på att man vid husrannsakningen på Björkahemmet påträffat brev från Krusell till Olofsson och att kopia av detta eller dessa överlämnats till polismästaren.

Till Jonssons skrivelse fanns fogat ett protokoll över husrannsakan. Av protokollsanteckningarna framgick bl. a. att husrannsakan skett i Olofssons bostad på Björkahemmet den 24 juni 1980 klockan 10.45–12.20. I protokollet hade också antecknats "Inget gods i beslag". Protokollet var undertecknat av Eidefors.

Bertilsson uppgav vid förhör bl. a. följande. Ifrågavarande fem eller sex brev var skrivna ett eller två år tidigare. Förutom personliga och kamratliga uppgifter innehöll också breven uppgifter om fester och spritförtäring. Det berättades om resor till Finland, som Krusell skulle företaga i fackföreningssammanhang. Dessa resor benämnde Krusell som snusk- och förnedringsresor. Vidare hade han skrivit att han numera hade lika mycket att säga till om som polisledningen vad gällde polispersonalens placering och liknande. Bertilsson hade funnit att brevens innehåll var sådant att det omedelbart måste komma till polisledningens kännedom, eftersom Krusell skulle kunna komma i beroendeställning till andra brottslingar om innehållet kom till sådana personers kännedom. – Bertilsson hade tagit en kopia av varje brev för att överlämna till Holmér. Han hade ansett att han måste ha breven i kopia för att det var svårt att återberätta innehållet och att få det sanningsenligt.

Eidefors lämnade likartade uppgifter om brevens innehåll. Vidare uppgav han bl. a. att han egentligen tillhörde den ekonomiska enheten vid rikskriminalen, där Kindgren var hans närmaste chef.

JO:s bedömning

JO Wigelius anförde följande i ett beslut den 30 juni 1982 (dnr 2615–1980).

Eidefors har uppgivit att han av hänsyn till Olofsson och till omfattningen av materialet ansett det vara bäst att han tog med sig de handlingar han hade påträffat till rikskriminalen för genomgång. Ett visst stöd för tillåtligheten av en sådan åtgärd har Eidefors haft i ett uttalande av JO, refererat i 1956 års ämbetsberättelse s. 80 ff. I det fallet hade polisen vid en husrannsakan, föranledd av en misstanke om bl. a. bedrägeribrott, påträffat en stor mängd skriftligt material som hade medförts till polisstationen för uppsortering och bedömning. JO uttalade att han ansåg att det i undantagsfall borde vara tillåtet att avskiljandet av de handlingar som skulle tagas i beslag ägde rum på polisstationen. Det kravet uppställdes dock att det skulle vara fråga om skriftligt material av betydande omfång. JO framhöll vidare att rättegångsbalkens föreskrifter rörande husrannsakan givetvis skulle iakttagas vid den fortsatta förrättningen. Sålunda borde vittne närvara, den hos vilken husrannsakan företagits eller representant för honom skulle beredas tillfälle att övervara förrättningen och protokoll skulle föras över densamma. Jag har mig bekant att detta förfarande tillämpas av polis och åklagare i samband med bl. a. utredningar angående ekonomisk brottslighet, då omfattande bokföringsmaterial och andra handlingar behöver undersökas. Man brukar då göra den fiktionen att husrannsakan fortsätter i polisens lokaler.

Det kännetecknande för husrannsakan är att en representant för en myndighet genomsöker utrymmen eller områden som inte är tillgängliga för allmänheten. Ett beslag innefattar däremot ett omhändertagande av en skriftlig handling eller ett föremål i visst syfte, t. ex. till främjande av en utredning om brott. Enligt min mening ligger det därför närmast till hands att anse det vara fråga om ett beslag så snart man tar med sig annan tillhörig egendom från den plats där husrannsakan har skett. Konstruktionen med en fortsatt husrannsakan i polisens lokaler anser jag därför inte böra användas. Genom att som beslag betrakta ett provisoriskt omhändertagande av den typ som det är fråga om här uppnår man också att beslagsreglerna i 27 kap. rättegångsbalken skall tillämpas. Görs beslaget av annan än åklagaren eller undersökningsledaren och har denne ej beslutat om beslaget skall anmälan skyndsamt göras till honom. Han har då att omedelbart pröva om beslaget skall bestå. Vidare skall det föras protokoll över beslag. Däri skall man ange ändamålet med beslaget och noggrant beskriva det. Den från vilken beslag sker skall också, om han inte var närvarande vid beslaget, utan dröjsmål underrättas om åtgärden och om hur man förfarit med det beslagtagna.

Som JO tidigare uttalat (JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 157) är det ofrånkomligt, när det rör sig om beslag av omfattande material, att beslaget kan komma att omfatta även föremål som i efterhand visar sig sakna värde för den fortsatta brottsutredningen. Det är därför av vikt att prövningen av gjorda beslag sker skyndsamt och att sådant material som inte har någon betydelse för utredningen återlämnas så snart som möjligt. Det bör heller

inte vara nödvändigt att man på platsen för beslaget gör en noggrann beskrivning av det beslagtagna i protokollet. Det bör vara godtagbart att man vid beslag, som avser ett mycket stort antal handlingar eller föremål av skiftande slag, upprättar en detaljerad förteckning först sedan egendomen har förts till den verkställande myndighetens lokaler. Om ett detaljerat protokoll inte omedelbart upprättas måste det emellertid krävas att man på platsen för beslaget genom anteckningar dokumenterar vad för slags egendom man för med sig och vilket antal det rör sig om (jfr JO:s ämbetsberättelser 1953 s. 111 och 1975/76 s. 154).

Även om jag anser att förekommande praxis att tillämpa fortsatt husrannsakan i polisens lokaler inte är alldeles tillfredsställande, måste jag vid bedömandet av Eidefors' förfarande ta hänsyn till denna praxis och dess samband med 1956 års JO-uttalande. Utredningen i ärendet ger inte klart besked om vilken mängd handlingar som togs med från Björkahemmet. Det framgår emellertid att husrannsakan där avslutades kl. 12.20 och att Eidefors därefter ensam gick igenom materialet. Detta återställdes påföljande dag till Björkahemmet. Denna tidsåtgång för undersökningen av handlingarna genom en polismans försorg tyder enligt min mening på att det inte varit fråga om ett material av så betydande omfång att det varit berättigat att ta med det för fortsatt husrannsakan på rikskriminalen. Eidefors har också uppgivit att han tagit med breven av hänsyn till Olofsson. Jag anser att det skälet kan lämnas utan avseende. Det lär inte ha varit någon svårighet att under rådande omständigheter genomföra en undersökning på platsen utan att väcka någon särskild uppmärksamhet.

När man förfar på det sätt som här har skett, skall givetvis rättegångsbalkens regler om husransakan följas också vid den fortsatta förrättningen. Enligt 28 kap. 9 § rättegångsbalken skall över husrannsakan föras protokoll, vari anges ändamålet med förrättningen och vad därvid förekommit. Det protokoll som Eidefors upprättade innehåller inte någon uppgift om att han medförde Olofsson tillhöriga handlingar från Björkahemmet eller någon anteckning om vad som förekom vid den fortsatta förrättningen i rikskriminalens lokaler. Denna underlåtenhet att göra fullständiga anteckningar är från rättssäkerhets- och kontrollsynpunkter mycket otillfredsställande. Det är betänkligt att åklagaren inte underrättades om förfarandet. Jonsson har uppenbarligen svävat i ovisshet om att polisen tagit med sig handlingar till rikskriminalen, fastän han var den som hade det yttersta ansvaret för den av honom beordrade förrättningen. Inte heller Olofsson, som hade rätt att få veta vad som förekommit under husrannsakan, kunde vid en genomgång av materialet utläsa vad som faktiskt hänt.

Eidefors kan således inte undgå allvarlig kritik för det sätt varpå han genomförde husrannsakan samt för sin underlåtenhet att föra fullständigt protokoll och att underrätta åklagaren om de vidtagna åtgärderna. Det framgår inte av utredningen om Eidefors underställt Bertilsson frågan om protokolleringen och om underrättelse till åklagaren. Jag saknar därför grund för att rikta någon kritik mot Bertilsson i dessa avseenden.

I fråga om Eidefors' och Bertilssons hanterande av den information som de i samband med husrannsakan hos Olofsson hade kommit över vill jag anföra följande.

I 13 § polisinstruktionen föreskrevs tidigare att polisman ej obehörigen fick yppa vad han fått veta i tjänsten, om det var av sådan beskaffenhet att det av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen ej borde komma till allmän kännedom. Enligt 10 § sekretesslagen (1937: 249) fick inte, såvitt nu är i fråga, handlingar rörande polismyndighets verksamhet till förekommande eller beivrande av brott eller handlingar rörande användning av tvångsmedel i brottmål lämnas ut, om det skäligen kunde befaras att utlämnande skulle vara menligt för enskild person. Båda dessa föreskrifter upphörde att gälla vid utgången av år 1980, då regler i den nya sekretesslagen (1980: 100) trädde i stället. Den information som kom fram genom breven från Krusell till Olofsson hade uppenbarligen sådan karaktär att den var skyddad av sekretess enligt 10 § äldre sekretesslagen. Därav följer naturligen att de polismän som fick del av brevens innehåll hade tystnadsplikt i fråga om detta. De fick således inte obehörigen berätta för någon om vad som stod i breven.

Enligt 9 § polisinstruktionen skulle polisman hålla sin närmaste förman underrättad om förhållanden som rörde tjänsten och var av sådan vikt att det borde komma till dennes kännedom.[1] Mot bakgrund härav kan det inte riktas någon anmärkning mot Eidefors för att han visade breven för Bertilsson, som ju var hans närmaste förman vid förrättningen. Situationen är en annan i fråga om Kindgren. Denne hade ingenting med förundersökningen mot Olofsson att göra. Det skulle därför väl kunna påstås att Eidefors lämnade ut information om vad som förekommit vid förrättningen obehörigen och således i strid mot den då gällande regeln om tystnadsplikt. Emellertid har det genom den nya sekretesslagen inträtt en något annorlunda situation. Där har tystnadsplikten och handlingssekretessen givits i princip samma omfattning. Det avgörande för frågan om en allmän handling får lämnas ut eller en uppgift ur denna får vidarebefordras är om det finns en sekretessbestämmelse som täcker uppgiften. I detta fall är det uppenbart att förundersöknings- och tvångmedelssekretessen i 9 kap. 17 § sekretesslagen omfattar sådana uppgifter som framkom vid husrannsakan hos Olofsson. Också enligt den nya lagen föreligger således tystnadsplikt beträffande sådana uppgifter. Sekretessen gäller i förhållande till enskilda (1 kap. 2 §) och andra myndigheter (1 kap. 3 §). Här uppstår närmast frågan om Kindgren när han fick del av brevens innehåll kunde anses som "enskild" i sekretesslagens mening. Även om det synes vara förutsatt att informationsutbytet inom en myndighet i vissa avseenden skall vara begränsat i fråga om sekretessbelagda uppgifter (jfr 1 kap. 3 § 2 st. sekretess-

[1] Så enligt paragrafens lydelse före den 1 september 1981. Gällande lydelse är i sak densamma; se SFS 1981: 735.

lagen och Corell m. fl.: Sekretesslagen, s. 88), kan jag inte finna att Kindgren, som var rotelchef vid rikskriminalen, kunde betraktas som "enskild" i fråga om den information han fick av Eidefors.

Eidefors' yppande av den sekretessbelagda informationen till Kindgren skulle således enligt de vid tillfället gällande reglerna ha kunnat bedömas som brott mot tystnadsplikt. Däremot anser jag att de objektiva förutsättningarna för sådant brott inte föreligger enligt de bestämmelser som nu gäller. Om en enligt lagen vid gärningstillfället straffbar handling enligt ny lag är fri från straff eller medför lindrigare straff skall, med vissa undantag som inte är av intresse här, den nya lagen tillämpas (se 5 § lagen om införande av brottsbalken). Enligt de här redovisade övervägandena saknas nu förutsättningar för åtal mot Eidefors.

Sedan Eidefors informerat Bertilsson om innehållet i breven har denne vidarebefordrat informationen till polismästaren i Stockholm, Holmér. Det bör här understrykas att förrättningen var beordrad av åklagare. Det synes därför ha legat närmast till hands att denne hade underrättats om brevfynden. Även om dessa inte hade något samband med den brottsmisstanke som hade föranlett husrannsakan var det ändå åklagaren som hade det yttersta ansvaret för denna. Han borde därför rimligen ha fått veta vilka fynd som gjordes även om de inte hade direkt betydelse för brottsutredningen. Bertilsson kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet i detta avseende.

I fråga om Bertilssons rätt att informera Holmér om breven har åberopats att Bertilsson som chef för spaningsroteln vid rikskriminalen bl. a. haft till uppgift att upprätthålla fortlöpande kontakt med regionala och lokala polismyndigheter och att till dessa rapportera upppgifter av betydelse för polisverksamheten. I denna uppgift ingår bl. a. att i viss utsträckning underrätta polismyndigheterna om fall där polismän upprätthåller kontakt med kriminella personer. Jag kan mot bakgrund av polisverksamhetens särskilda karaktär inte göra någon invändning mot att viss sådan underrättelseverksamhet förekommer. Emellertid kan det ifrågasättas om information som kommer fram i samband med begagnandet av straffprocessuella tvångsmedel får användas för annat än den aktuella brottsutredningen. Man kommer här in på frågan om utnyttjande av s. k. överskottsinformation.

Med begreppet överskottsinformation avses i detta sammanhang information som kommer fram vid användande av tvångsmedel, t. ex. husrannsakan, men som inte har samband med det brott som har föranlett tvångsmedlet. Något uttryckligt allmänt förbud mot utnyttjande av sådan information finns inte och det råder osäkerhet om vilka gränser som bör dras upp för tillåtligheten av ett sådant utnyttjande. Som rikspolisstyrelsen har anfört är det svårt att finna några säkra riktlinjer när det gäller utnyttjande av överskottsinformation i annat syfte än för utredning om brott. Emellertid finner jag inte skäl att närmare uppehålla mig vid frågan i detta samman-

hang, eftersom ett överförande av information till annan ligger något vid sidan av problemen med överskottsinformation, som mer avser utnyttjandet av informationen för en åtgärd av något slag mot en enskild. Det har nämligen inte framkommit i ärendet att informationen har från rikspolisstyrelsens eller polisstyrelsens i Stockholm sida utnyttjats för någon egentlig åtgärd mot Olofsson, Krusell eller annan.

Vad som är avgörande för frågan om Bertilsson haft rätt att vidarebefordra informationen till Holmér är närmast reglerna om sekretess. Som jag tidigare anfört omfattades innehållet i Krusells brev till Olofsson av förundersökningssekretess enligt 10 § äldre sekretesslagen. Emellertid har Bertilsson anfört att han endast fullgjort skyldigheten enligt sin instruktion att rapportera uppgifter av betydelse för polisverksamheten (Se numera även 1 kap. 5 § och 14 kap. 3 § gällande sekretesslag). Jag kan mot denna särskilda bakgrund inte rikta någon kritik mot Bertilsson för att han informerade Holmér om innehållet i breven. Det var onekligen fråga om sådana uppgifter som från tjänstesynpunkt var av intresse för polismästaren i Stockholm i dennes egenskap av Krusells främste förman. Att polismän har nära kontakter med personer som dömts för eller misstänkes för allvarlig brottslighet är förhållanden som man, även om sådant på intet sätt är förbjudet eller generellt olämpligt, kan vara tvungen att ta hänsyn till i samband med polisiära operationer. Det måste dock understrykas att stor försiktighet allmänt sett måste iakttas när det gäller att vidarebefordra information av detta slag.

Jag går härefter över till bedömningen av den metod Bertilsson använde för att informera Holmér, nämligen överlämnande av fotokopior av breven.

Myndigheters kopiering av handlingar som härrör från enskilda personer ger upphov till åtskilliga frågor. Den främsta anledningen härtill är att det rör sig om förfaranden som kan ha stor betydelse för enskildas integritet. De grundläggande föreskrifterna om integritetsskyddet ges i regeringsformen. Där har emellertid inte tagits in något allmänt skydd mot beslag eller andra liknande tvångsåtgärder som sådana eller mot att myndigheter genom fotografering, fotokopiering eller avskrift av enskildas handlingar tillgodogör sig innehållet i handlingarna utan att behöva behålla dessa. Det må här nämnas att det i regeringsformen finns föreskrivet ett särskilt skydd mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Detta är dock inte tillämpligt här eftersom skyddet endast avser meddelanden som är under befordran.

Den närmare innebörden av begreppet beslag i straffprocessuellt hänseende regleras i 27 kap. rättegångsbalken. Därav framgår att beslag innefattar att en myndighet omhändertar föremål i bl. a. utrednings- eller förverkandesyfte. I fråga om skriftliga handlingar avser således beslag själva handlingarna och tänkes i princip inte riktat på innehållet som sådant. Vissa regler har emellertid meddelats till skydd för innehållet i beslagtagna

handlingar, bl. a. det i 27 kap 2 § rättegångsbalken upptagna förbudet för vissa fall att ta handling i beslag, om innehållet kan antagas vara sådant att det inte föreligger vittnesplikt därom. Vidare finns den tidigare behandlade regeln i 27 kap. 12 § rättegångsbalken om vem som har rätt att närmare granska beslagtagna handlingar. Inga bestämmelser har utfärdats om fotokopiering m. m. av handlingar som tagits i beslag eller på annat sätt kommit en myndighet till handa. Inte heller i förarbetena till regeringsformen eller rättegångsbalken har jag kunnat finna något uttalande med anknytning till detta ämne.

Ett av skälen till lagstiftarens tystnad kan vara att skyddet för den personliga integriteten anses vara upprätthållet dels genom straffansvaret för bl. a. oriktig myndighetsutövning för det fall att innehållet i en handling utan laglig rätt har kommit en myndighet till del och dels genom ansvaret för brott mot tystnadsplikt när sekretesskyddad information på ett otillbörligt sätt sprids från en myndighet. Detta rättsskydd synes emellertid ha vissa luckor, vilket kan väcka allvarliga principiella betänkligheter.

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut den 19 april 1978 (dnr 1191-77-21) uttalat sig i fråga om åklagares rätt att, innan ett beslag av skriftliga handlingar hävs, fotokopiera dessa och använda kopiorna för den fortsatta förundersökningen. Detta förfarande har bl. a. den konsekvensen att den, hos vilken handlingarna tagits i beslag, blir betagen rätten att få beslaget prövat av domstol, trots att åklagaren fortfarande har den information tillgänglig som originalhandlingarna förmedlar (se NJA 1977 s. 573). Emellertid fann JK att det fanns skäl som talade för att kopieringsförfarandet åtminstone i vissa fall och under vissa förutsättningar borde kunna tillåtas. Detta ansågs framförallt gälla i mål angående omfattande och komplicerad brottslighet, där det kan innebära en stor olägenhet för den berörde att under lång tid vara frånhänd t. ex. bokföringshandlingar. JK fann att problemet borde övervägas i utredningssammanhang och överlämnade sitt beslut till statsrådet och chefen för justitiedepartementet. Sedermera har tvångsmedelskommittén fått i uppdrag att överväga frågan.

I förevarande fall har Bertilsson informerat Holmér om innehållet i breven genom att fotokopiera dem och därefter överlämna kopiorna till Holmér. Genom detta förfarande har Bertilsson åstadkommit att innehållet har blivit tillgängligt för myndigheterna på ett sätt som ligger mycket nära att taga handlingarna i beslag, dock utan att beslagsreglerna formellt sett är tillämpliga. Jag vill betona att det inte hade förelegat något hinder för Holmér att själv ta del av originalbreven om Bertilsson visat dem för honom. Med den använda metoden överfördes informationen oförvanskad. Detta hade kanske ej varit fallet om det skett genom förda anteckningar eller, i synnerhet, muntlig berättelse med den risk som då alltid föreligger för att informationen blir missvisande.

Mot bakgrund av det anförda har jag svårt att, trots mina allmänna betänkligheter mot förfarandet, finna fog för någon allvarligare kritik mot

Bertilsson för att han i detta fall använde sig av kopieringstekniken för att uppnå syftet att vidarebefordra information om brevens innehåll till Holmér. Däremot anser jag att det var felaktigt av Bertilsson att inte underrätta Jonsson om förfarandet med breven och att inte göra någon anteckning om fotokopieringen i protokollet över husrannsakan. Dessa fel är inte av beskaffenhet att medföra ansvar för honom. Eftersom Bertilsson enligt min bedömning inte gjort sig skyldig till brott, beslutar jag att inte väcka åtal mot honom.

Någon misstanke om att Bertilsson har berättat om brevens innehåll för någon annan än Holmér eller lämnat ut kopior till andra personer har inte uppkommit.

Sett i ett vidare perspektiv kan det enligt min mening inte generellt godtas att myndigheter med tekniska hjälpmedel utan vidare skall kunna tillgodogöra sig och behålla information som man kommer över vid olika slag av förrättningar. Att detta kan medföra svåra integritetskränkningar står utom allt tvivel: Sålunda finns förhållandevis större risk för att t. ex. innehållet i enskildas handlingar kan komma att utnyttjas för illojala förfaranden, om det är fotokopierat än om det bara finns lagrat i det mänskliga minnet. Även om de flesta fall av integritetskränkning torde inrymmas under straffbestämmelser om bl. a. oriktig myndighetsutövning och brott mot tystnadsplikt, är det av betydande värde att hithörande frågor blir föremål för närmare övervägande. Som jag tidigare nämnt har tvångsmedelskommittén i uppdrag att utreda om fotokopiering skall få ske av handlingar som har tagits i beslag. Jag överlämnar därför detta beslut till kommittén för kännedom. Eftersom problemet har avseende också på andra handlingar än sådana som tagits i beslag, t. ex. brev som granskas enligt skilda bestämmelser om brevcensur, överlämnar jag beslutet även till statsrådet och chefen för justitiedepartementet för den åtgärd de redovisade iakttagelserna kan föranleda.

Beträffande Holmérs agerande har han uppgivit att han informerat sina avdelningschefer och ordföranden i polisföreningen Kamraterna om vad han tänkte säga till Krusell med anledning av innehållet i breven. Jag finner inte att det kan riktas någon kritik mot Holmér i detta hänseende. Inte heller har det framkommit att Holmér i övrigt skulle ha nyttjat informationen på ett otillbörligt sätt. Jag lämnar därför frågan om Holmérs handläggning av saken utan vidare åtgärd.

Krusells uppgifter i ärendet kan leda till misstanke om att någon, som har fått reda på brevens innehåll, har brutit mot sin tystnadsplikt. Det torde emellertid vara ogörligt att utreda om detta verkligen har skett och vem som i så fall är skyldig därtill. Jag företar därför inte någon ytterligare undersökning i saken.

Hämtning till förhör, underrättelse om anledningen därtill m. m.

Den 16 mars gjordes hos gällivarepolisen anmälan om tillgrepp av bl. a. en scotermotor i Suorva någon gång efter den 13 mars. Brottsplatsundersökning gjordes och vissa spår, bl. a. fotavtryck, säkrades. Polisen mottog därefter ett spaningstips, enligt vilket två personbilar iakttagits i Ritsem natten till den 15 mars. Orterna Suorva och Ritsem ligger längs samma väg på ett inbördes avstånd av fem mil. De som färdades i bilarna skulle ha övernattat i en nedlagd butik och lämnat efter sig fotspår som överensstämde med dem på brottsplatsen. Bilarnas registreringsnummer uppgavs och det ena befanns vara det W:s bil hade. Det andra hänfördes till en annan person, E. Efter beslut av förundersökningsledaren, kriminalkommissarien Sixten Sköndahl, hämtades W. den 18 mars 1981 klockan 08.15 utan föregående kallelse från sin bostad i Gällivare till polisstationen för förhör. Vid förhör, som avslutades klockan 08.45, sade W. att varken han eller bilen funnits i det aktuella området vid tiden för brottet och hänvisade därvidlag till ett vittne. Förhörsledare var kriminalinspektören Per Sundström. Strax efteråt hörde denne också E., som likaledes kunde redogöra för sina förehavanden.

Efter klagomål från W. till JO verkställdes utredning, varefter polisstyrelsen i Gällivare yttrade i huvudsak följande.

Upplysningsvis meddelas att stöldplatsen Suorva och platsen för iakttagelserna i spaningstipset, Ritsem, ligger efter den s. k. Vägen Västerut, som är allmän från riksväg 97 (Gällivare–Porjus) fram till Stora Sjöfallet och därefter enskild, Sjöfallet–Suorva–Ritsem. Vägen slutar i Ritsem. Avståndet Suorva–Ritsem är ca 5 mil och avståndet Gällivare–Ritsem är ca 20 mil.

Det ligger i sakens natur att hämtning till förhör utan föregående kallelse måste ske med återhållsamhet och prövas noga.

Omständigheterna i ärendet har enligt polisstyrelsens förmenande varit sådana att klarhet om W:s eventuella medverkan kunnat vinnas omgående genom förhör hemma hos denne. Någon risk för undanröjande av bevis kunde en sådan åtgärd knappast ha inneburit.

Hämtningsbeslut borde icke ha meddelats.

Senare har det framkommit att tidsangivelsen för iakttagelserna i Ritsem, som angavs till natten mot den 15 mars 1981, rätteligen varit helgen dessförinnan.

– – –

Att polismännen vid hämtningen har viss upplysningsplikt, exempelvis att hämtning sker för förhör i brottmålsärende, framstår som uppenbar. Samma sak gäller givetvis också förhörsledaren.

– – –

I ett beslut den 17 december 1981 (dnr 1316-1981) anförde JO Wigelius i huvudsak följande.

Bestämmelser om hur förundersökning i brottmål skall bedrivas finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och i förundersökningskungörelsen (FuK). Av 23 kap. 6 § RB framgår att förhör får hållas med var och en, misstänkt eller ej, som antages kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. Normalt skall dock förhöret anordnas så att minsta möjliga olägenhet uppstår för den hörde. Denne skall sålunda i regel kallas till förhöret, helst i god tid. I dessa hänseenden finns närmare föreskrifter i 5 § FuK. Hämtning till förhör av någon som inte är anhållen eller häktad är en strafprocessuell tvångsåtgärd, som inte får tillgripas hur som helst. Förutsättningarna anges i 23 kap. 7 § 1—2 st. rättegångsbalken. För hämtning till förhör utan föregående kallelse gäller sålunda enligt 2 st. bl. a. den förutsättningen att det skäligen kan befaras att den som skall höras inte skulle hörsamma kallelse eller i anledning av kallelse skulle genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvåra utredningen.

Hämtning till förhör av någon som inte är misstänkt för brott är en åtgärd som måste övervägas noga. Sådan åtgärd får nämligen äga rum bara när det finns skäl av särskild vikt, såsom att förhöret icke eller endast med avsevärd svårighet kan hållas där den som skall höras befinner sig, eller att dennes närvaro av vissa skäl behövs på brottsplats eller vid konfrontation eller att särskild skyndsamhet är av nöden (jämför 6 § 2 st. FuK). Även där misstankar finns mot den som skall höras bör enligt min mening styrkan av misstanken vara en omständighet att bland andra beakta när beslut om hämtning överväges (jämför JO:s ämbetsberättelse 1970 s. 67).

Sköndahl, vilken i egenskap av förundersökningsledare fattat beslut om hämtningen, har såsom motivering för beslutet anfört att det inte skulle ha gått att kontrollera en förhörsutsaga som lämnats i den hördes bostad om denne ej avskars från kontakter med andra.

Såvitt i ärendet blivit upplyst har Sköndahl inte haft annat underlag för sitt beslut än de knapphändiga uppgifter polisen fått per telefon från en person som endast återgivit vad han hört av andra. Sådana uppgifter är av naturliga skäl alltid behäftade med så stor osäkerhet att de måste kontrolleras. Det är ju inte meningen att förundersökning skall bedrivas av enskilda personer som lämnar polisen upplysningar. Upplysningarna i detta fall innefattade väsentligen att W:s bil en natt den helg då stölden begåtts i Suorva funnits parkerad i Ritsem. I bilens omgivning skulle ha avsatts spår som överensstämde med dem på brottsplatsen. Av nämnvärt intresse synes endast sistnämnda upplysning kunna ha varit. Ritsem och Suorva ligger visserligen längs samma väg, men på ett inbördes avstånd av fem mil. Behovet av kontroll borde ha varit starkt iögonfallande. Det är uppenbart att upplysningarna endast kunde betraktas som uppslag för fortsatt spaning och utredning. Förhör borde givetvis ha hållits med dem som påstods ha sett bilen och spåren. Om så hade skett skulle det ha visat sig att iakttagelserna inte ens avsåg rätt tidpunkt.

På det stadium, där utredningen befann sig när hämtningsbeslutet fat-

tades, var skälen klena att misstänka W. för brottet eller för samröre med gärningsmännen. Det kunde följaktligen inte skäligen befaras att W. i händelse av kallelse till förhör skulle försvåra utredningen. Ville man höra W. kunde det också mycket väl ha skett i dennes bostad. Sköndahl borde ha insett att grunden för misstankarna var alltför bräcklig för att kunna utgöra underlag för tvångsåtgärder. Hämtningsåtgärden ter sig närmast som en chansning från hans sida. Jag anser beslutet mycket illa övervägt med hänsyn till både rättegångsbalkens och förundersökningskungörelsens bestämmelser.

– – –

Jag kommer så in på Sundströms handläggning.

Var och en som höres av polisen har rätt att få besked om anledningen till förhöret. Det bör självfallet inte få förekomma att någon utan närmare förklaringar höres om sina förehavanden vid en viss tid, så mycket mindre sedan han utan förvarning hämtats till förhöret. Att fråga är om förhör i kriminalärende är inte tillräcklig upplysning. På denna punkt kan jag inte finna att Sundström på något övertygande sätt tillbakavisat W:s klagomål. Av protokollet framgår heller inte mera än att W. i ett senare skede av förhöret fått besked om att någon skulle ha sett hans bil i Ritsem den ifrågavarande helgen. Sundström borde enligt min mening genast ha klargjort för W. åtminstone att man utredde en stöld i Suorva, att sådana uppgifter framkommit som kunde tyda på att W. funnits på brottsplatsen samt att W. därför hämtats för att höras om sina förehavanden den ifrågavarande helgen. Härigenom skulle W. ha fått klart för sig både vad saken rörde och att omständigheterna gjorde att polisen kunde misstänka honom för stölden. Upplysningarna skulle ändå inte ha innefattat sådan delgivning av brottsmisstanke som avses i 23 kap. 18 § RB. Av hans yttrande att döma har möjligen inte Sundström gjort detta alldeles klart för sig. Enligt 23 kap. 18 § RB skall den som är skäligen misstänkt för ett brott underrättas om misstanken när han höres. Med orden "skäligen misstänkt" uttryckes ett krav på en viss styrka hos misstanken. Att någon "kan misstänkas" behöver inte betyda att misstankarna har sådan styrka. När förundersökningen nått ett sådant stadium att någon är "skäligen misstänkt" för brottet har detta viktiga följder för den fortsatta handläggningen av utredningen. Den misstänkte kan sålunda anlita försvarare. Det är av stor betydelse att underrättelseskyldigheten iakttages. Att inte W. delgivits misstanke om brott enligt 23 kap. 18 § RB föranleder emellertid inte någon kritik från min sida. Med hänsyn till vad jag tidigare anfört om det svaga underlaget för misstankarna kan jag nämligen inte finna att W. vid någon tidpunkt kunnat anses såsom skäligen misstänkt för brottet.

Vad förhörsledaren sagt om anledningen till förhöret skall antecknas i protokollet på samma sätt som delgivning av misstanke. Kännedom härom kan för övrigt bli av betydelse för tolkningen av utsagan. Protokollet skall

ge en trogen bild av vad som förekommit av betydelse för målet (22 § 1 st. FuK).

– – –

När förundersökningsprotokoll föres – se 23 kap. 21 § RB – skall uppteckning av förhörsutsaga uppläsas eller tillfälle på annat sätt beredas den hörde att granska uppteckningen. Han skall också tillfrågas om han har något att erinra mot innehållet i uppteckningen. Detta skall ske innan förhöret avslutas, vare sig utsagan då hunnit bli protokollerad eller ej. W:s berättelse har varit kort och okomplicerad och förhörsprotokollet borde följaktligen genast ha kunnat färdigställas och föreläggas W. Sundström har nu i stället endast gjort minnesanteckningar, vars innehåll han senare tillfört protokollet genom att tala in protokollet på ett band, som han lämnat för utskrift. Hur Sundström förfarit i samband med utskriften saknar intresse. Däremot borde han i protokollet ha angett att detta upprättats efter minnesanteckningar. Anteckningarna skulle ha varit delgivna med W. och utsagan i samband därmed ha erhållit sin slutliga avfattning. Memorialanteckningarna skulle ha sparats – även efter protokollets upprättande. Det sagda framgår av föreskrifterna i 23 kap. 21 § RB samt 23 § FuK (jämför även JO:s ämbetsberättelse 1974 sid. 131 ff). Jag kan inte uppfatta Sundströms utläggningar på annat sätt än att han inte följt dessa bestämmelser.

Sammanfattningsvis har polismyndighetens handläggning av detta ärende från flera synpunkter varit behäftad med brister. Jag utgår från att den allvarliga kritik som innefattas i det ovan sagda fortsättningsvis beaktas. Eftersom det ej framkommit något som föranleder ytterligare uttalanden eller eljest påkallar vidare åtgärd från min sida avskriver jag därmed ärendet från vidare handläggning.

Kroppsvisitation m. m. i samband med kontroll av bilförare

I en skrivelse som inkom hit den 29 april 1980 gjorde S. gällande i huvudsak följande. Den 24 april 1980 kl. 22 hade han under färd med bil blivit stoppad och kontrollerad av två polismän i radiobil. Vid kontrollen, som skett på Klarabergsviadukten i Stockholm, hade han fått stiga ur bilen och lägga händerna på biltaket. Polismännen hade därefter känt igenom hans fickor, kontrollerat hans plånbok och läst igenom en anteckningsbok. De privata anteckningar och telefonnummer, som boken innehöll, hade polismännen ansett vara av intresse för sedlighetsroteln. Efter kontrollen hade han fått tillbaka sina tillhörigheter utom en fjäderbatong och en knallpulverpistol. Han hade då vänt sig till vakthavande befälet i andra vaktdistriktet, som kallat in patrullen. Polismännen hade dock förnekat att de hade tagit något vid kontrolltillfället. Den polisman som hade tagit hand om batongen och pistolen hade glasögon. En passagerare i S:s bil hade varit vittne till det inträffade.

S. som ifrågasatte om polisen får handla på sätt som här skett, önskade få saken utredd och sina tillhörigheter tillbaka.

Efter remiss inkom polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt med utredning och yttrande. Av utredningen framgick bl. a. följande. Kontrollen utfördes av polisassistenterna i Stockholms polisdistrikt Leif Göran Pettersson och Bengt Stephen Jerand. Före själva ingripandet hade de två polismännen under patrullering i radiobil observerat en personbil som fördes av S. i de centrala delarna av Stockholm. I bilen medföljde då två kvinnliga passagerare. En av kvinnorna steg emellertid ur vid korsningen Mäster Samuelsgatan och Malmskillnadsgatan, varefter S. och den andra kvinnan fortsatte färden. Polismännen beslutade sig därvid för att kontrollera förare och fordon. De följde därför efter och stoppade S. vid Klarabergsviadukten. Pettersson gick omgående fram till S. och tillsade honom att stiga ur och lägga händerna på biltaket. Därefter kände Pettersson och Jerand igenom S:s kläder. Efter visitationen fick S. ta plats i radiobilens baksäte med Pettersson vid sin sida. Polismannen kontrollerade därvid vad S. hade i fickorna. Antingen i samband med visitationen utanför bilen eller efter det att S. fått ta plats i radiobilen fråntogs han plånbok och en anteckningsbok. Vid en genomgång av anteckningsboken konstaterade Pettersson att där fanns anteckningar om vissa skuldbelopp och en del inköp och att dessa noteringar tydde på att S. sysslade med någon form av koppleriverksamhet. Han sade därför till honom att sedlighetsroteln säkerligen var intresserad av boken. Under tiden som denna kontroll pågick talade Jerand med den kvinnliga passageraren och antecknade hennes namn. Vidare antecknade han numren på en s. k. polisradio och en bärbar batterienhet, som låg mellan de främre stolarna i bilen. S. och hans passagerare samt nämnt gods kontrollerades i aktuella register, varvid allt visade sig vara "grönt".

Beträffande S. uppgav Jerand att han fick lämna ett alkoholutandningsprov. Pettersson kunde dock inte erinra sig den saken men han förutsatte att ett sådant prov togs vid tillfället.

I och med att kontrollerna gav negativt resultat återlämnades – enligt Pettersson – "plånbok och vad vi har plockat upp ur fickorna på honom", varefter S. fick lämna radiobilen. Polismännen bestred att de skulle ha tagit hand om en batong och en knallpulverpistol.

Närmare tillfrågade om visitationen av S. uppgav Pettersson bl. a. att den genomsökning av kläderna som företogs utanför bilen var – enligt Petterssons uppfattning – en skyddsvisitation. I en situation där det föreligger misstankar mot en person tillåter inte Pettersson att den misstänkte får ha sin plånbok eller andra större föremål kvar, eftersom det annars kan befaras att han skall kunna ta upp något för att skada polismännen. S. uppträdde redan från första stund på ett sådant sätt att det kunde misstänkas att allt inte stod rätt till och polismännen ansåg det därför nödvändigt med en noggrann kontroll av honom. Skillnaden mellan en rutinkontroll

och den kontroll som här utfördes är enligt Pettersson hårfin. Syftet med ingripandet mot S. var i första hand att kontrollera hans körkort och nykterhet men kontrollen blev sedan något "djupare".

Enligt Jerand uppträdde S. nervöst då han först fick syn på polismännen och de beslutade därför att kontrollera honom. Samma nervösa beteende uppvisade han för övrigt då han hade stoppats. Jerand fick då uppfattningen att S. eventuellt kunde misstänkas för rattfylleri. Utöver det nervösa uppträdandet var det dock inte något som tydde på eventuell spritpåverkan.

Angående skyddsvisitationen uppgav Jerand att det vanligen inte genomfördes någon sådan om det inte var fråga om ett gripande eller omhändertagande. I detta fall skulle emellertid S. sättas in i radiobilen för kontroll av nykterheten och det var alltså ett inledningsskede till ett eventuellt gripande. Det var därför viktigt att redan från början ha honom under kontroll om det skulle visa sig att han var rattfull, efterlyst eller någonting annat.

Jerand kände igen S. sedan tidigare och visste att han hade förekommit i kopplerisammanhang. Det förhållandet omtalade han säkerligen också för Pettersson innan ingripandet gjordes.

Ingripandet avrapporterades i form av s. k. minnesanteckningar. I blankettens huvud angavs därvid person- och fordonskontroll av misstänkt "hallick" och under rubriken ev. personuppgifter antecknades bl. a. följande: "Hallick: (namnet)". Blanketten hade ifyllts av Jerand.

Enligt vad S. uppgivit under utredningen togs det inte något alkoholutandningsprov vid kontrolltillfället.

I yttrandet anförde polisstyrelsen – polismästaren Hans Holmér – följande.

Vad först angår påståendet om beslag av en fjäderbatong och en leksakspistol har detta förnekats av polismännen. Uppgift står här mot uppgift. Ytterligare utredning synes inte meningsfylld. I övrigt finner polisstyrelsen inte att någon polisman gjort sig skyldig till brott eller tjänsteförseelse i ärendet.

Eftersom polisstyrelsen i sitt yttrande inte berörde det sätt varpå kontrollen genomförts återremitterades ärendet med begäran om förnyat yttrande. I sitt svar anförde polisstyrelsen – t. f. polismästaren Dag Halldin – följande.

Av polismännens minnesanteckningar framgår att ingripandet torde ha varit att betrakta som en person- och fordonskontroll. En kontroll av detta slag föranleder vanligtvis inte en så pass ingripande åtgärd som skyddsvisitation. Det är ett instrument som skall komma till användning endast om en farlig situation bedöms kunna uppstå. Det kan synas tveksamt om omständigheterna var sådana i detta fall. Med hänsyn till S:s nervösa uppträdande kan man emellertid inte klandra polismännen för att de uppfattade situa-

tionen så att kontrollen kunde vara förenad med vissa risker. Enligt styrelsens uppfattning bör det därför inte riktas någon anmärkning mot polismännen för att de företog skyddsvisitation.

När det gäller tillvägagångssättet vid skyddsvisitationen anser styrelsen att den borde ha kunnat genomföras på ett diskretare sätt och att den förefaller – åtminstone i viss omfattning – ha varit så noggrann att den tenderat till att övergå till kroppsvisitation. Förutom undersökningen av S:s anteckningsbok kan dock visitationen inte anses ha varit så omfattande att den erhållit karaktär av kroppsvisitation. Tillvägagångssättet bör dock föranleda ett påpekande om vikten av att en tjänsteåtgärd genomförs på ett sådant sätt att den inte kan uppfattas som otillåten.

Beträffande kontrollen av det gods som förvarades i bilen ger utredningen vid handen att godset förvarades öppet. Någon undersökning i egentlig mening i bilen förekom således inte, varför det inte kan göras gällande att polismännens iakttagelser varit förenade med någon otillåten åtgärd.

När det gäller kontrollen av S:s nykterhet uppger S. – märkligt nog – att alkoholutandningsprov inte företagits. Polismännen å sin sida uppger att man underkastat S. sådan kontroll och samtidigt beklagat att man glömt att notera åtgärderna i minnesanteckningarna. Det finns ingen anledning för styrelsen att ifrågasätta polismännens uppgifter. Åtgärden borde dock ha dokumenterats i enlighet med tjänsteföreskrifter GEA/1 (102) för Stockholms polisdistrikt. Oaktsamheten är dock att betrakta som ringa.

Enligt styrelsens uppfattning bör ärendet inte föranleda annan åtgärd än det ovan föreslagna påpekandet.

S. inkom med påminnelser och ifrågasatte om inte anteckningen om "hallick" var att betrakta som förtal.

B. som medföljde som passagerare i S:s bil vid kontrolltillfället hördes den 18 februari 1981 angående omständigheterna vid kontrollen. Förhöret hölls i anledning av ett vid kriminalpolisen i Stockholm anhängiggjort ärende. Hon uppgav därvid bl. a. att S. vid kontrolltillfället hade beordrats ut ur bilen och därefter fått lägga händerna på biltaket. Hon hade dock inte sett om han fråntagits någon batong eller knallpulverpistol. Däremot uppgav hon att polisen hade tittat i bilens bagageutrymme.

Med anledning av B:s uppgifter tillfrågades S. huruvida det gjordes någon undersökning av bilens bagageutrymme. S. förklarade därvid att han inte hade någon minnesbild av en sådan kontroll.

Med anledning av vad som framkom under utredningen ansågs Pettersson skäligen misstänkt för myndighetsmissbruk genom att han på kvällen den 24 april 1980 vid ifrågavarande kontroll företagit en kroppsvisitation å bilens förare S., oaktat förutsättningar för kroppsvisitation inte förelåg. Pettersson underrättades om misstanken vid förhör den 13 februari 1981. Han bestred därvid att han skulle ha gjort sig skyldig till myndighetsmissbruk.

S. inkom med ytterligare påminnelser.

JO Wigelius anförde följande i ett beslut den 16 oktober 1981 (dnr 1273-1980).

Vad först rör frågan om visitationen av S. vill jag erinra om de bestämmelser och föreskrifter som gäller beträffande ytlig kroppsvisitation (skyddsvisitation) och kroppsvisitation.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl. a. påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation och husrannsakan. Begränsningar i dessa grundläggande fri- och rättigheter får enligt 12 § första stycket samma kap. göras endast genom lag.

I 28 kap. 11 § rättegångsbalken (RB) stadgas följande angående kroppsvisitation.

> Förekommer anledning, att brott förövats, varå fängelse kan följa, må kroppsvisitation företagas för eftersökande av föremål, som är underkastat beslag, eller eljest till utrönande av omständighet, som kan äga betydelse för utredning om brottet.
>
> Å annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet må kroppsvisitation dock företagas, allenast om synnerlig anledning förekommer, att därigenom föremål, som är underkastat beslag, skall anträffas eller annan utredning om brottet vinnas.

Av intresse i det föreliggande fallet är även lagen (1976: 371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. och dess tillämpningsförordning (1976: 376). Enligt 2 § denna lag skall bl. a. den som tas i förvar i polisarrest eller häkte senast vid ankomsten dit kroppsvisiteras, om det inte är uppenbart obehövligt. I 2 b § anges att kroppsvisitation eller kroppsbesiktning inte får göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver och att all den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall vittne närvara. Uttrycket "senast" vid ankomsten till förvaringslokalen i 2 § häkteslagen innebär att visitation kan ske omedelbart efter det vederbörande faktiskt berövats friheten, dvs. gripits eller omhändertagits.

Som regel brukar också ytlig kroppsvisitation (skyddsvisitation) företas så snart någon skall gripas eller omhändertas av polisen. Rikspolisstyrelsen har i utfärdade föreskrifter om tillämpningen av lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. (FAP 102-1 medd. 1979-05-17) anfört följande rörande ytlig kroppsvisitation och kroppsvisitation.

> Ytlig kroppsvisitation
>
> I omedelbar anslutning till ett omhändertagande eller gripande skall ytlig kroppsvisitation (skyddsvisitation) utföras. Om polismannen bedömer det erforderligt får sådan visitation ske även å den som hämtas eller medtages till förhör. Ytlig kroppsvisitation är en lindrigare variant av kroppsvisitation. Den är en summarisk undersökning av den omhändertagnes eller gripnes kläder och har till syfte att tillvarata vapen eller föremål med vilka den omhändertagne eller gripne kan skada sig själv eller sin omgivning. Ytlig kroppsvisitation får även företas slumpvis eller rutinmässigt t. ex. i samband med transporter. Ytlig kroppsvisitation skall genomföras med tillbörlig hänsyn till den

gripnes eller omhändertagnes kön och under sådana förhållanden att undersökningen såvitt möjligt icke väcker onödig uppmärksamhet. Beslut om ytlig kroppsvisitation får fattas av polisman eller annan tjänsteman som har tillsyn över den omhändertagne eller gripne.

Kroppsvisitation

Om den gripne eller omhändertagne skall förvaras i polisarrest skall han kroppsvisiteras så snart han införts på polisstationen. Kroppsvisitering (avvisitering) innebär en mera noggrann undersökning av en persons kläder eller något denna bär med sig. Kroppsvisitation av kvinna får ej verkställas eller bevittnas av annan än kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Hinder möter däremot ej att kvinnlig befattningshavare verkställer eller bevittnar kroppsvisitation av omhändertagen man.

Kroppsvisitation bör i möjligaste mån utföras i närvaro av annan befattningshavare.

Vid visitationen av S. synes Jerand i någon mån ha deltagit. Pettersson var dock den som beslutade om åtgärden och han var dessutom Jerands förman. Pettersson är därför den av de båda polismännen som är ansvarig för ingripandet.

Det är genom utredningen helt klarlagt att S. vid kontrollen blev utsatt för en kroppsvisitation. I förutsättningarna för kroppsvisitation ligger att en misstanke måste avse ett bestämt brott, som det kan följa fängelse på. Det är utrett att polismännen inte hade några konkreta misstankar mot S. om ett visst brott. Deras intresse för honom synes närmast ha väckts av att han – enligt deras uppfattning – hade uppträtt nervöst eller skrämt när han först fått syn på radiobilen. Pettersson måste därför som ansvarig för ingripandet anses ha åsidosatt vad som ålegat honom i tjänsteutövningen. Att det på grund av S:s handlande förelåg vissa allmänna misstankar mot honom om koppleriverksamhet är inte ägnat att leda till någon annan bedömning. Enligt min mening förelåg det inte ens skäl för en skyddsvisitation enligt de tidigare nämnda föreskrifterna i FAP 102-1, eftersom det uppenbarligen inte var aktuellt att beröva S. friheten. Någon rätt att utan vidare skyddsvisitera den som blir föremål för en vanlig person- och/eller fordonskontroll föreligger inte.

Kroppsvisitationen medförde uppenbarligen förfång för S. I frågan om förfånget kan anses ha varit ringa gör jag den bedömningen att ett obefogat ingrepp i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna allmänt sett sällan bör anses utgöra ringa förfång. Den kränkning av S:s personliga integritet det innebar att Pettersson tog ifrån honom och gick igenom plånboken och anteckningsboken kan enligt min mening inte anses vara av så lindrig natur att den faller inom det straffria området. De objektiva förutsättningarna för myndighetsmissbruk föreligger således.

Vad beträffar frågan om det subjektiva rekvisitet är uppfyllt, dvs. om

Pettersson handlat med uppsåt, vill jag först konstatera att Pettersson uppenbarligen haft full insikt om vilka åtgärder som vidtogs av honom och Jerand. Däremot synes det, bl. a. av Petterssons uppgifter vid förhören, som om han varit av den uppfattningen att ingripandet mot S. i sin helhet skulle ha varit tillåtet. Han skulle således ha varit i villfarelse om den rättsliga regleringen. En sådan villfarelse kan i princip inte leda till straffrihet när det gäller en polismans kunskaper om tvångsmedelsregleringen. Emellertid föreligger det speciella omständigheter i detta fall. I det första yttrandet i ärendet anförde således polismästaren Hans Holmér att han inte hade funnit att någon polisman hade gjort sig skyldig till brott eller tjänsteförseelse i ärendet. Först sedan polisstyrelsen hade tillställts en promemoria, som innehöll påpekanden om hur de företagna åtgärderna borde bedömas rättsligt kom polisstyrelsen – genom t. f. polismästaren Dag Halldin – till det resultatet att, förutom undersökningen av S:s anteckningsbok, visitationen inte hade karaktären av kroppsvisitation. Någon annan åtgärd föreslogs inte än ett påpekande om vikten av att en tjänsteåtgärd genomförs på ett sådant sätt "att den inte kan uppfattas som otillåten".

Jag har mycket svårt att förstå denna inställning från polisledningens sida. Det har tydligen godtagits att de straffprocessuella tvångsmedlen i viss utsträckning används, trots att de lagliga förutsättningarna därför inte är helt uppfyllda. I varje fall får man det intrycket av de i ärendet avgivna yttrandena. Oavsett hur det förhåller sig med detta finner jag det mot bakgrund av angivna omständigheter vara svårt att inte betrakta Petterssons villfarelse som ursäktlig. Vid denna bedömning har jag också tagit hänsyn till att Petterssons i och för sig brottsliga handlande varit av mindre allvarlig natur.

På grund av det anförda finner jag det inte föreligga tillräckliga skäl att väcka åtal mot Pettersson. Jag förutsätter att Pettersson fortsättningsvis iakttar de föreskrifter som finns och att polisledningen i Stockholm noggrant följer förhållandena på fältet och meddelar de råd och anvisningar som erfordras för att verksamheten skall fortgå inom de ramar som finns angivna i lagstiftningen.

Vad därefter rör frågan om fjäderbatongen och knallpulverpistolen så har polismännen bestritt att de skulle ha tagit hand om dessa saker. Mot detta bestridande kan det inte göras gällande att polismännen skulle ha frånhänt S. sakerna. Då ytterligare utredning på den punkten inte kan förväntas tillföra ärendet något av betydelse, vidtager jag inte ytterligare åtgärd i den delen.

Jag finner ej anledning att gå närmare in på vad som i övrigt förekommit vid kontrolltillfället.

Vad slutligen rör frågan om anteckningen "hallick" i de av Jerand upprättade minnesanteckningarna får jag anföra följande. Vid avrapporteringar av ingripanden bör polismannen avhålla sig från att använda uttryck

som kan uppfattas som kränkande. I det föreliggande fallet rörde det sig visserligen om anteckningar som bl. a. var avsedda som upplysningar av intern karaktär. Även i sådana fall får det dock anses olämpligt att använda inkorrekta uttryck. Jag är därför kritisk mot att det i minnesanteckningarna rörande ingripandet mot S. skrivits misstänkt "hallick".

Polismans åtgärd för att stoppa motorcyklist, som därvid skadats. Vakthavande befäls ansvar för ledningen av förföljande och efterföljande

I en skrivelse som kom till JO den 22 oktober 1980 gjorde N. och hans mor gällande i huvudsak följande. På kvällen den 4 september 1980 hade N. och hans kamrat J. förföljts av polisen i Falköping, då de kört omkring på en lånad motorcykel. Under detta förföljande hade en polisbil ställts på tvären över Järnvägsgatans körbana och då N., som var förare av motorcykeln, skulle passera framför polisen hade den kört rakt på motorcykeln. Vid påkörningen hade N:s vänstra ben skadats så svårt att det senare måste amputeras. Även passageraren hade skadats svårt i sitt vänstra ben.

N. och hans mor, som ifrågasatte om polisen får handla på sätt som här skett, hemställde att saken skulle utredas.

Efter remiss inkom länspolischefen i Skaraborgs län med utredning och yttrande. Till remissvaret var också ett av polisstyrelsen i Falköpings polisdistrikt avgivet yttrande närslutet. Av utredningen framgick bl. a. följande. Den 3 september 1980 omkring kl. 23.20 inkom telefonmeddelande till polisen i Falköping att en motorcyklist, som varit inblandad i en trafikolycka i Skara, hade avvikit från olycksplatsen. Av meddelandet framgick vidare att det kunde tänkas att motorcyklisten var på väg mot Falköping. Efter det att meddelandet sänts ut via polisradion, fick två polismän i en radiobil syn på den efterspanade motorcykeln. Vid ett försök att köra om motorcyklisten hindrade denne polismännen genom att köra sicksack på vägen. Polismännen tog då radiokontakt med en annan patrullbil och med polisstationen och rapporterade om motorcyklistens framfart. Samtidigt avbröt de det direkta förföljandet och övergick till ett efterföljande. Redan dessförinnan eller strax efter det att meddelandet om "smitningen" inkommit till polisen i Falköping hade polisassistenten Sture Geidvall, som tjänstgjorde som vakt på polisstationen, åkt ut i en patrullbil för att biträda i spaningarna. Efter det att han först hade kört omkring på olika gator i Falköping, meddelades det på polisradion att den efterspanade motorcykeln körde in på Brogärdesgatan, vilken leder in på Järnvägsgatan. Geidvall körde då till Järnvägsgatan, där han ställde bilen snett över körbanan. Den parkerades därvid på ett sådant sätt att det enligt Geidvalls bedömning fanns utrymme att passera såväl framför som bakom den.

Omedelbart efter det att han stannat bilen såg han ljuset från motorcykelns strålkastare. Bilens motor var då igång, halvljuset tänt och det blå rotationsljuset påslaget. Geidvall hade tänkt stiga ur bilen men hann endast lossa säkerhetsbältet och placera växelspaken i parkeringsläge innan motorcykeln var framme vid bilen. Motorcykeln framfördes inte med någon "vansinnesfart" utan Geidvall uppskattade dess hastighet till omkring 70 km/tim. Innan den kommit fram till polisbilen försökte föraren – enligt Geidvalls uppfattning – att köra upp på den västra trottoaren (motorcykeln framfördes Järnvägsgatan söderut). Därvid tappade föraren kontrollen över fordonet och törnade emot bilens främre vänstra del. Vid påkörningen kastades såväl föraren som passageraren i körbanan. Geidvall skyndade fram till de två, varvid det visade sig att föraren var i det närmaste livlös medan passageraren var vid medvetande. De två skadade personerna fördes i tillkallad ambulans från platsen. Geidvall bestred att polisbilen skulle ha varit i rörelse vid olyckstillfället och han lät den stå kvar i ursprungsläget tills platsundersökningen senare påbörjades.

Polismännen i den bil som följde efter det misstänkta fordonet, Jerker Hedlund och Curt Larsson, låg vid olyckstillfället cirka 300 meter efter motorcykeln. Sikten på platsen var dock sådan att de kunde se själva olyckan. De uppfattade emellertid inte några detaljer. Hedlund har härom uppgivit att han endast såg ett ljussken och ett rökmoln. Vidare såg han att polisbilens blå rotationsljus var påslaget och att bilen stod tvärs eller snett över körbanan så att han inte kunde uppfatta dess främre strålkastare. Enligt hans uppfattning stod bilen stilla men han ville dock inte helt utesluta möjligheten av att den kan ha varit i sakta rörelse. Larsson hade först inte uppfattat vad som inträffat utan endast sett något som for upp i luften och han kunde inte uttala sig om polisbilen varit stillastående eller inte.

N. förklarade under förundersökningen i ärendet att han inte har något minne av hur olyckan tillgick.

J., som ansåg sig ha goda minnesbilder av händelseförloppet, har uppgivit att motorcykelns hastighet på Järnvägsgatan torde ha varit mellan 80 och 100 km/tim. Strax efter det att J. fått syn på polisbilen på Järnvägsgatan fördes den snett över körbanan och han var då av den uppfattningen att den skulle ställas upp där och att någon polisman skulle försöka stoppa dem. Det hela utvecklades emellertid mycket snabbt och på några sekunder var de framme vid bilen. J. som då hade blicken riktad på bilen, såg att den rullade mycket sakta snett över körbanan och mot motorcykeln. N. försökte därvid passera framför bilen men lyckades inte utan kolliderade med den. I kollisionsögonblicket rullade bilen fortfarande sakta framåt och J. trodde att den avsiktligt kördes mot dem. Motorcykeln träffade någonstans i bilens front. Det var två polismän i den bil som de kolliderade med. Efter kollisionen tittade han mot polisbilen och såg då att den backades ett par meter, varefter den stannades. Därefter skyndade de två polismännen

ut. Påvisad att Geidvall var ensam i bilen förklarade J. att han antagligen blandat ihop minnesbilderna och att det således var från den senare anlända polisbilen som den andre polismannen kom. Vid olyckstillfället var J. – enligt egen uppgift – en smula påverkad av alkohol.

Omedelbart efter olyckan påbörjades en platsundersökning under ledning av en polisinspektör. Geidvall deltog inte i undersökningen. Enligt en upprättad skiss var bilen uppställd snett över körbanan och med sin främre vänstra del 1,5 meter från den västra sträckstenskanten och den bakre högra delen 2,8 meter från den östra sträckstenskanten. Norr om kollisionsplatsen (motorcykeln färdades söderut) fanns det inte några avsättningar av svart gummi på den västra sträckstenskanten men väl på två ställen söder om platsen.

Som vakthavande befäl på polisstationen tjänstgjorde vid tillfället ifråga polisinspektören Carl-Erik Hjortmar och det var han som mottog och vidaresände meddelandet om den efterspanade motorcykeln. Tämligen omgående efter det att meddelandet sänts ut fick han via polisradion besked om att patrullen Hedlund och Larsson fått kontakt med en motorcykel, som kunde vara den eftersökta. Patrullen lämnade därefter flera radiomeddelanden om färdvägar, hastigheter och sina egna åtgärder. Med ledning av dessa rapporter gjorde Hjortmar den bedömningen att hastigheten inte föreföll helt avskräckande och han föredrog därför att avvakta med några direktiv till patrullerna. Då rapport lämnades om att motorcyklisten kört in på Brogärdesgatan i riktning mot Falköpings centrum var Hjortmar klar över att Geidvall uppfattat detta, eftersom denne då lämnade besked om sin tilltänkta färdväg. Därefter tystnade radiotrafiken fram till dess anrop med begäran om ambulans sändes.

Polisstyrelsen anförde i sitt yttrande sammanfattningsvis att det inte var styrkt att Geidvall kört på motorcykeln och att någon kritik inte kunde riktas mot hans sätt att spärra vägen. Med hänsyn till den snabba händelseutvecklingen ansåg polisstyrelsen att Hjortmar inte kunde anses ha brustit i sina åligganden.

Länspolischefen delade polisstyrelsens uppfattning i fråga om Hjortmars handlande och ansåg heller inte det vara styrkt att polisbilen varit i rörelse när sammanstötningen skett. I fråga om Geidvalls uppställning av bilen framhöll länspolischefen att flera faktorer fick vägas in och anförde i övrigt följande.

Trafikintensiteten på platsen var vid tillfället, enligt vad som upplysts, ringa. Körbanan är tämligen bred och siktförhållandena var mycket goda. Sikten är på platsen fri på en sträcka av c:a trehundra (300) meter. Geidvall gjorde den bedömningen, att utrymme fanns för passage såväl framför som bakom polisbilen. I den hastigt uppkomna situationen förelåg minimal tid för rådrum. Några närmare direktiv om lämplig åtgärd vad beträffar tillvägagångssättet för att hejda motorcyklistens framfart hade, som förut nämnts, ej meddelats Geidvall av vakthavande befälet. Motorcykelföra-

rens identitet var i detta skede okänd för Geidvall. Den brottslighet varom misstanke då förelåg, hade närmast samband med motorcyklistens framfart i trafiken. Motorcykelns hastighet, förarens vana eller ovana vid fordonet ifråga, fordonets utrustning och ev. brister i detta avseende, ev. alkoholpåverkan hos föraren är faktorer som måste beaktas vid bedömningen av de risker som var förenade med en uppställning av polisbilen på sätt som skedde. Naturligtvis måste även riskerna för andra trafikanter vid en fortsatt framfart vägas in vid valet av åtgärder. Psykologiska faktorer, stress och liknande måste också beaktas.

Ambitionen att hejda motorcyklistens fortsatta färd var stor. Att en uppställning av polisbilen på sätt som skedde innebar ett riskmoment borde i och för sig ha insetts av Geidvall. Tidsutrymme för att åstadkomma annan lämplig avspärrningsanordning förelåg dock ej. Härmed åsyftas anordning omnämnd under punkten 4.1 i FAP 104–1. Att Geidvall därför under de förhandenvarande omständigheterna i den hastigt uppkomna situationen inte närmare reflekterat över riskerna för motorcyklisten och passageraren framstår därför i viss mån som försvarbart.

Även om länsstyrelsen i och för sig vill ifrågasätta lämpligheten att på sätt skett spärra avsevärd del av körbanan med polisbilen, synes likväl vid en samlad bedömning av hela situationen vid tillfället Geidvalls åtgärder inte vara att bedöma som så uppenbart felaktiga, att fråga om ansvar för honom i någon form bör aktualiseras.

Länsstyrelsen får därför föreslå, att anmälan ej föranleder annan åtgärd från Eder sida än de uttalanden Ni kan finna påkallade i saken.

Länsstyrelsen avser att ånyo för länets polisstyrelser påtala vikten av fortlöpande genomgångar av rikspolisstyrelsens olika anvisningar för polistjänstens bedrivande, bl. a. FAP 104–1.

Rikspolisstyrelsen kom därefter in med följande yttrande rörande Geidvalls åtgärder.

Polismännens beslut att avbryta motorcykelförarens färd får anses riktigt och befogat med hänsyn till de uppgifter de erhållit – olovligt tillgrepp av fordonet och författningsstridigt avvikande från platsen för trafikolycka – samt polismännens egna iakttagelser beträffande fordonets framförande. Enligt de erfarenheter som vunnits i den praktiska polistjänsten, särskilt under senare år, tillhör det de absoluta undantagen att en förare under aktuella omständigheter åtlyder polismans stopptecken. Att polismannen (Geidvall) inte försökte stoppa fordonet genom att ge stopptecken kan inte föranleda klander. Den metod han valde för att söka avbryta färden, nämligen att delvis spärra vägen med tjänstefordonet, får anses försvarlig i rådande situation.

Det föreligger olika uppfattningar mellan polismannen samt föraren av motorcykeln och passageraren om tjänstebilen var i rörelse i kollisionsögonblicket. Enligt polismannens uppgift stod tjänstebilen stilla medan motorcykelföraren och passageraren hävdar att bilen var i rörelse framåt. Uppgift står således mot uppgift. Enligt rikspolisstyrelsens uppfattning är denna punkt knappast av större betydelse då det gäller att bedöma sakfrågan. Av väsentligt större betydelse är det förhållandet att motorcykelföraren haft åtminstone 300 meters fri sikt fram till polisbilen och alltså haft ett betydande rådrum för sitt handlande. Av passagerarens uppgifter vid förhör 1980.11.12 framgår att han observarade tjänstebilen på ett avstånd

av 500 meter. "Bilen stod då utmed högra trottoarkanten. sett i deras färdriktning". Med för en fordonsförare normal uppsikt framåt på körbanan borde även motorcykelföraren ha iakttagit tjänstebilen och dess placering. Föraren hade under denna vägsträcka utan svårighet kunnat nedbringa motorcykelns hastighet så att han haft full kontroll över fordonet och även kunnat stanna om det från trafiksäkerhetssynpunkt varit erforderligt.

Av motorcykelförarens sätt att föra fordonet framgår att han var inriktad på att undvika ett polisingripande utan hänsyn till de risker för skada som förelåg för såväl honom själv som passageraren.

Rikspolisstyrelsen anser inte att polismannen i förevarande situation handlat i strid mot gällande författningar eller särskilda föreskrifter för polistjänsten.

N. och hans mor bereddes tillfälle att yttra sig över utredningen men de begagnade sig inte därav.

JO Wigelius anförde i huvudsak följande i ett beslut den 23 september 1981 (dnr 2741–1980).

I det föreliggande fallet gällde det efterspaning av en motorcyklist som under kvällen den 3 september 1980 avvikit från en trafikolycka i Skara som han varit inblandad i. Vid den tidpunkt då begäran om efterspaning inkom till polisen i Falköping förelåg det inte några ytterligare uppgifter i själva saken. Polismännen Hedlund och Larsson, som ganska omgående fick kontakt med den efterspanade, kunde dock då komplettera uppgifterna med besked om att motorcyklisten framförde fordonet vårdslöst och tidvis ganska fort samt att han avsiktligt hindrat dem från att köra om honom. Det framstod således som helt klart att motorcyklisten hade för avsikt att söka undkomma.

Beträffande åtgärder då en person söker undkomma med motorfordon har rikspolisstyrelsen utfärdat anvisningar (FAP 104–1). I dessa anges det inledningsvis en del allmänna synpunkter på de intresseavvägningar som måste ske då en för brott misstänkt person söker undkomma med motorfordon. Rikspolisstyrelsen har dock samtidigt i anvisningarna påpekat att det knappast är möjligt att ange alla de skiftande situationer, som kan tänkas uppkomma i samband med åtgärder för att hejda en med motorfordon flyende person, och samtidigt anvisa det tillvägagångssätt som i varje enskilt fall är det mest lämpliga samt att styrelsen därför inte ansett sig böra utfärda detaljreglerande anvisningar. Härav följer enligt vad som sägs i anvisningarna att avväganden och bedömanden – liksom i så många andra situationer i polisens arbete – i stor utsträckning måste överlåtas åt den enskilde polismannen. Som grundregel för bedömningen huruvida ett förföljande skall upptas eller vilka andra åtgärder som skall vidtas hänvisas i anvisningarna till 18 § polisinstruktionen – motsvarande 16 § i den nuvarande, fr. o. m. den 1 januari 1973 gällande polisinstruktionen. I den paragrafen stadgas att polisman för att verkställa tjänsteåtgärd inte får använda strängare medel än förhållandena kräver och att våld får tillgripas endast

när tjänsteuppgiften inte kan lösas på annat sätt samt att, om våld tillgrips, den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet skall användas.

Anvisningarna behandlar därefter begreppen förföljande och efterföljande. Jag finner dock inte i detta sammanhang anledning att närmare gå in på dessa saker. Polismännen Hedlund och Larsson synes nämligen ha genomfört sin uppgift på ett oklanderligt sätt, vilket också anförts i såväl polisstyrelsens som länspolischefens yttranden.

Beträffande anordnande av vägspärrar anges det i anvisningarna att förarens brottslighet eller farlighet blir bestämmande för den typ av spärr som kan komma ifråga, liksom att hänsyn alltid måste tagas till de risker som kan uppstå för andra trafikanter eller den flyende. De former av spärrar som berörs är avspärrning, vägspärr med spikmatta och blockering. Det som är av intresse i detta sammanhang är avspärrning. Spikmatta får nämligen enligt kungörelsen (1976: 419) med bestämmelser om användning av spikmatta i polistjänsten användas endast för att tvinga förare av bil att stanna, medan blockerande hinder, dvs. ett fast hinder som inte kan forceras, får anordnas under vissa förutsättningar och som en yttersta utväg för att skyndsamt stoppa en mycket farlig, flyende förare. Förutsättningar för användande av spikmatta eller blockering förelåg således inte i detta fall.

När det gäller avspärrning anges följande i anvisningarna.

> Det lindrigaste hinder som komma till användning är en anordning som endast delvis spärrar vägen och som tvingar trafikanterna att nedbringa hastigheten vid passerandet av platsen (''konstgjorda trafikstockningar''). Hindret kan utgöras av en vimpelförsedd lina som spänts över en del av vägbanan, gummikoner eller liknande anordningar som, om den flyende kör mot hindret, under normala förhållanden inte utgör en mera allvarlig fara för liv eller hälsa.

Som framgår av anvisningarna skall hindret vara så anordnat att en påkörning av det under normala förhållanden inte skall innebära en mera allvarlig fara för det påkörande fordonets förare. Skaderiskerna skall alltså om möjligt elimineras. Det bör rimligen innebära extra stor försiktighet då hinder skall användas vid ingripande mot en förare av motorcykel, eftersom denne sitter betydligt mer oskyddat än vad en förare av bil gör. Det är således olika faktorer som måste beaktas innan man tillgriper någon form av hinder. Jag vill i det sammanhanget erinra om vad länspolischefen anfört om just den saken.

Den metod som här tillgreps kan under hänvisning till det anförda ifrågasättas. Det är nämligen alltid viktigt att det vid ett polisiärt ingripande föreligger en rimlig proportion mellan medel och mål. Anordnande av en spärr av det slag som här förekom torde väl få anses innebära ett visst risktagande och för att ett sådant rikstagande skall kunna accepteras måste det kunna bedömas som försvarligt med hänsyn till omständigheterna. I

detta fall var upphovet till händelserna en smitning från en trafikolycksplats. Därtill kom polismännens egna iakttagelser beträffande motorcykelns framförande. Situationen var alltså sådan att polismännen var skyldiga att söka på lämpligt sätt stoppa fordonet. När det gällde valet av medel för att genomföra den uppgiften är det uppenbart att de brott som föraren misstänktes för inte var av det allvarliga slag, att det var försvarligt att tillgripa medel som innebar en mera allvarlig fara för liv eller hälsa. Frågan blir om Geidvalls uppställning av bilen som spärr kan anses försvarlig. Det kan då först konstateras att åtgärden knappast har något stöd i de tidigare nämnda anvisningarna. Rikspolisstyrelsen, som svarar för anvisningarna, har dock i sitt yttrande anfört att den metod som valdes får anses försvarlig i den rådande situationen. Även om jag inte obetingat kan dela den uppfattningen vill jag med hänsyn därtill inte göra gällande att Geidvall skulle ha gjort sig skyldig till ett direkt felaktigt handlande i sammanhanget. Det måste nämligen beaktas att det ingripande som Geidvall ansåg sig vara skyldig att göra i den uppkomna situationen måste göras snabbt. Att han då kom att något underskatta riskerna med att använda bilen som spärr kan därför inte bedömas med samma stränghet som om han hade haft gott om tid till sitt förfogande. Som rikspolisstyrelsen anfört är det också av betydelse vid bedömningen av sakfrågan att polisbilen var uppställd på en sådan plats att föraren av motorcykeln hade åtminstone 300 meters fri sikt fram till den och således också ett betydande rådrum för sitt handlande. Den omständigheten är givetvis tungt vägande.

Beträffande frågan om polisbilen varit i rörelse vid olyckstillfället kan det inte mot Geidvalls bestridande göras gällande att så skulle ha varit fallet. Ytterligare utredning kan inte heller förväntas tillföra ärendet något nytt på den punkten. Jag lämnar därför frågan om Geidvalls ingripande.

Rikspolisstyrelsens tidigare nämnda anvisningar lämnar stort utrymme för den enskilde polismannens egna bedömningar när det gäller att ta fast personer som försöker att komma undan med motorfordon. Detta är också enligt min mening nödvändigt med tanke på den mångfald av olika slags situationer som kan förekomma. Jag vill emellertid ändå lämna några synpunkter på anvisningarnas innehåll. Det talas genomgående om förare av motorfordon. Jag har dock fått det intrycket att de huvudsakligen är avsedda för sådana situationer där det är bilförare som skall stoppas. De exempel på avspärrning som ges, vimpelförsedd lina och gummikoner, synes således inte vara lämpliga när ingripandet skall ske mot en motorcykelförare. Båda typerna av avspärrning kan vara livsfarliga i sådana fall. Det finns inte heller någonting angivet om det fall som här är aktuellt, nämligen avspärrning genom att ett fordon ställs upp som hinder. Min uppfattning om detta förfaringssätt framgår av det tidigare sagda. Eftersom det synes kunna ligga nära till hands att polismän – särskilt i situationer som bedöms kräva ett snabbt ingripande – utnyttjar sitt fordon i avspärrnings- eller blockeringssyfte, bör anvisningarna enligt min mening kom-

pletteras i detta hänseende. På grund av det sagda överlämnar jag en kopia av detta beslut till rikspolisstyrelsen för de åtgärder som är erforderliga.

Vad därefter gäller Hjortmars åligganden i sammanhanget vill jag erinra om följande. I tidigare nämnda anvisningar anges att de samordnade åtgärder som vidtages i samband med ingripande mot person som söker undkomma med motorfordon bör i all möjlig utsträckning ledas av vakthavande befäl. Hjortmars agerande i ärendet synes dock ha inskränkt sig till ett utlarmande av den begärda efterspaningen av motorcyklisten. Några direktiv meddelades således inte utan polismännen på fältet fick själva avgöra vilka åtgärder som kunde vara lämpligast. Jag kan emellertid inte helt dela den uppfattningen att händelseutvecklingen skulle ha gått så snabbt att det inte funnits utrymme för någon vägledande ordergivning. Vilken betydelse en sådan insats från Hjortmars sida skulle ha fått, är dock ovisst och jag finner inte anledning att vidare uppehålla mig vid hans roll i sammanhanget.

Oriktigt omhändertagande av bil m. m.

I ett beslut den 25 januari 1982 anförde JO Wigelius (dnr 1561–1981).

I en skrivelse som inkom hit den 3 juni 1981 gjorde S. gällande i huvudsak följande. Den 12 maj 1981 hade han hyrt bil hos firma Europcar. Enligt det hyresavtal som då hade upprättats skulle bilen återlämnas den 15 maj. S. hade dock upplysts om att han kunde ringa till firman om det var så att han önskade få hyrestiden förlängd. I enlighet med den överenskommelsen hade han också senare ringt Europcar och därvid fått tiden förlängd till den 18 maj, vilket hade noterats på firmans handling. Den 15 maj klockan 21.30 hade en motorcykelpolis kontrollerat S. och hans bil på Regeringsgatan i Stockholm. S. hade uppvisat hyresavtalet och samtidigt informerat polismannen om förlängningen av hyrestiden. Polismannen hade emellertid tagit ifrån honom bilen. En representant för firman hade därefter fått hämta bilen hos polisen. Från polisens sida hade det sagts att S. var känd där och detta yttrande hade medfört att han inte längre får hyra bil hos Europcar.

Av en kopia av hyresavtalet, som var närsluten klagoskrivelsen, framgick att bilen enligt ursprungsavtalet skulle ha återlämnats på eftermiddagen den 15 maj men att hyrestiden sedan förlängts till den 18 maj.

Med anledning av det inträffade hemställde S. att JO skulle utreda saken.

Efter remiss inkom polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt med utredning och yttrande. Av utredningen framgår bl. a. följande. Den 15 maj 1981 klockan 21.00 stoppade polisassistenten Seth Jansson den av S. förda bilen på Regeringsgatan för en vanlig rutinkontroll. S. uppgav därvid att han hade hyrt bilen av en firma på Birger Jarlsgatan i Stockholm. Enligt

hyresavtalet, som uppvisades vid kontrolltillfället, skulle fordonet ha återlämnats under eftermiddagen den 15 maj. S. uppgav emellertid att han hade fått hyrestiden förlängd till den 18 maj. Jansson tog då kontakt med polisens ledningscentral och begärde att få de av S. lämnade uppgifterna kontrollerade. På ledningscentralen mottogs begäran av polisinspektören Agge Carlsson, som omgående försökte komma i telefonkontakt med uthyrningsfirman. Försöken gav emellertid negativt resultat. I det läget ringde han till firmans uthyrningskontor på Arlanda, där han fick tala med en kvinnlig tjänsteman, Cecilia Erman, som han informerade i saken. Carlsson har om det samtalet uppgivit, att Erman, efter att ha letat i tillgängliga handlingar, förklarade att hon inte hade några uppgifter i det aktuella fallet. Samtidigt fastslog hon emellertid att den på hyresavtalet angivna tiden hade gått ut. På fråga av Carlsson om man från firmans sida ämnade göra en polisanmälan svarade Erman ja och att det skulle göras ganska omgående på polisstationen vid Arlanda. Erman sade vidare att firman var tacksam om polisen kunde taga hand om bilen. Med anledning därav beslutade Carlsson att bilen skulle föras till kriminalavdelningen. Han beordrade därför en patrull till Regeringsgatan för att biträda Jansson med den saken. Beslutet rörande fordonet avsåg inte att det skulle tas i beslag utan endast omhändertas. Han handlade nämligen från utgångspunkten att fordonet var att anse som en anträffad efterlyst bil, som skulle omhändertas för målsägarens räkning.

Fordonet fördes till kriminalavdelningen, där det redovisades som "anträffat efterlyst fordon". Vidare upprättades en s. k. interimistisk anmälan med brottsrubriceringen "eventullt olovligt förfogande". Måndagen den 18 maj tog en kriminalpolisman kontakt med uthyrningsfirman och därvid framkom att S. vid telefonsamtal hade medgivits förlängning av hyrestiden. Med anledning av den uppgiften nedlades förundersökningen samma dag, dvs. den 18 maj med beslutsmotiveringen "gärningen ej brott".

Beträffande uppgiften att någon polisman skulle ha sagt att S. var känd hos polisen har Erman uppgivit, att hon vid samtalet med Carlsson hade frågat om S. hade någon anmärkning på sig. Carlsson hade då svarat: "Ja, det finns väl en del grejor." Det hade dock inte förekommit något ytterligare resonemang i den saken.

Polisstyrelsen anförde följande i sitt yttrande.

Vid en rutinkontroll den 15 maj 1981 av den personbil som S. framförde visade denne upp ett hyresavtal som gick ut "15/5 em". Även om uttrycket "em." knappast sträcker sig till klockan 21 borde polisassistenten Seth Jansson avbrutit kontrollen av S:s innehav av personbilen. Särskilt som denne gjort gällande att han fått kontraktet förlängt till den 18 maj 1981 och denna uppgift inte gick att kontrollera.

Att personbilen omhändertagits beror på de uppgifter som polisen fått av en representant för biluthyrningsfirman.

Styrelsen anser inte att ärendet bör föranleda ytterligare åtgärd.

Efter begäran om komplettering av yttrandet inkom polismästaren Hans Holmér med följande tillägg.

Polisinspektören Agge Carlsson, som vid tillfället tjänstgjorde på polisens ledningscentral, är ansvarig för att personbilen KPU 798 togs om hand för bilfirmans räkning och infördes till kriminalavdelningen den 15 maj 1981.
S. har inkommit med påminnelser.

I det föreliggande fallet hade S. hyrt bilen i vederbörlig ordning, vilket han för övrigt kunde styrka vid kontrolltillfället. Den omständigheten att han inte hade återlämnat den inom den tid som stod angiven i hans kopia av avtalet innebar självfallet inte utan vidare att han därmed hade gjort sig skyldig till brott som hör under allmänt åtal. Därtill kom ju att S. lämnade en förklaring till varför bilen inte hade återlämnats. Det är dock möjligt att omständigheterna vid kontrolltillfället tedde sig sådana att Jansson fann det angeläget att närmare följa upp saken. Den av Jansson företagna åtgärden att kontakta ledningscentralen i ärendet synes ha varit helt korrekt och jag finner därför inte anledning att ytterligare uppehålla mig vid hans agerande.

Jag övergår i stället till Carlssons handläggning av saken. Hans uppgift i sammanhanget var att kontrollera om det förelåg någon anmälan i saken eller om hans kontakt med firman skulle ge underlag för misstanke om brott från S:s sida. Det kan då konstateras att det inte fanns någon anmälan och att firmans uthyrningskontor vid Arlanda tydligen inte hade tillgång till några handlingar eller andra uppgifter i saken. Följaktligen kunde inte uthyrningsfirman vid tillfället ifråga prestera något som visade att misstanke om brott förelåg. Ett eventuellt mindre överskridande av hyrestiden var ju i första hand en sak mellan firman och S. och inte en sak för polisen. Carlsson borde ha insett detta och således lämnat saken utan någon vidare åtgärd. Tydligen missbedömde han dock situationen och lät sig möjligen påverkas av det av firmarepresentanten framställda önskemålet om att polisen skulle omhänderta bilen. Det fanns emellertid inte någon grund för att frånta S. fordonet och Carlssons beslut i saken var därför felaktigt. Hans förklaring att det inte var ett beslag utan ett omhändertagande för målsägarens räkning enligt de rutiner som gäller vid anträffande av ett efterlyst fordon är svårförståelig. I och för sig kan visserligen föremål som avhänts någon genom brott återlämnas till ägaren utan att först tas i beslag, under den absoluta förutsättningen att det anträffas hos gärningsmannen och denne inte gör gällande att han har någon rätt till föremålet. Förutsättningarna var dock inte sådana i detta fall. S. hävdade att han hade rätt att disponera bilen under hänvisning till att han hade fått hyrestiden förlängd. Inte ens om skälig brottsmisstanke hade förelegat hade således omhänder-

taganderutinen kunnat tillämpas. Carlsson har alltså i detta fall tydligen helt feltolkat gällande bestämmelser. Det som här inträffat är betänkligt och jag har därför övervägt att föra saken vidare. Jag har dock ansett mig kunna stanna vid den allvarliga kritik som ligger i det anförda. Samtidigt förutsätter jag att man från polisledningens sida tillser att personalen informeras om de bestämmelser som gäller i situationer som den förevarande.

Frigivning av omhändertagen berusad person

JO Wigelius anförde i huvudsak följande i ett beslut den 19 januari 1982 (dnr 2120-1981).

I en skrivelse, som kom till JO den 12 augusti 1981, uppgav L. följande. Den 29 juli 1981 hade han permission från kriminalvårdsanstalten i Västervik. Han reste på morgonen till Stockholm. Senare under dagen konsumerade han en hel del alkohol, minst en 75:a starksprit. Han kände därefter att han var i behov av vila och inställde sig på polisstationen i Sollentuna. Anledningen till att han gick dit var att han ville få permissionen skött och han visste med sig att han i berusat tillstånd kunde begå brott. På polisstationen blev han omhändertagen för fylleri och låstes in i en arrest. Klockan var då omkring 16.00. Hans minne var därefter utsuddat, men enligt ett polisprotokoll skulle han ha tagits ut ur arresten klockan 18.00 för att transporteras till ett tåg till Västervik. Under transporten till centralstationen i Stockholm hade han börjat bråka och därför hade han förts till polisstationen i vaktdistrikt 1 i Stockholm för tillnyktring. Polismännen hade gjort anmälan mot honom för bl. a. våld mot tjänsteman. När minnet kom tillbaka, befann han sig på polisstationen i vaktdistrikt 1. L. ansåg nu, att polismännen gjort sig skyldiga till brott, när de tagit honom ut ur arresten innan han nyktrat till, vilket i sin tur medfört att han gjort sig skyldig till brott.

Klagoskrivelsen remitterades till polisstyrelsen i Sollentuna polisdistrikt.

Till polisstyrelsens remissvar fanns fogade bl. a. två promemorior, en upprättad av polisassistenten Jan-Erik Karlsson och en upprättad av polismännen Ulf Persson och Lennart Karlsson.

Av Jan-Erik Karlssons promemoria framgick följande. Den 29 juli tjänstgjorde han som t. f. polisinspektör på ordningsavdelningen på polisstationen i Sollentuna. Vid 16-tiden upplyste receptionspersonalen honom om att en man satt i receptionen och drack sprit. Jan-Erik Karlsson gick ut till mannen i fråga vilken visade sig vara L. Jan-Erik Karlsson kände igen L. sedan tidigare. Sedan man via datorn kontrollerat att L. inte var efterlyst, ombads han att lämna polisstationen. L. berättade då, att han hade permission från Västerviksanstalten och att han skulle infinna sig där klockan

23.00. Han ville att polisen skulle köra honom till Västervik. Jan-Erik Karlsson upplyste honom, att polisen inte kunde bistå med en sådan transport. Under samtalet med L. gjorde Jan-Erik Karlsson den bedömningen att L. var så berusad att han måste omhändertagas enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB), eftersom han utgjorde en fara för sig själv om han begav sig ut i trafiken. L. tillfrågades flera gånger hur mycket sprit han hade druckit, men han svarade inte på detta. Jan-Erik Karlsson tog kontakt med anstalten i Västervik och kom överens med vaktföreståndaren där att polisen skulle transportera L. efter tillnyktring till centralstationen i Stockholm så att denne skulle komma i tid till anstalten före permissionstidens utgång klockan 23.00. Klockan 17.45 kontrollerade Jan-Erik Karlsson L:s tillstånd. L. tillfrågades då om han kunde åka med ett tåg till Västervik klockan 18.22. L. var med på detta. Efter samtalet med L. fick Jan-Erik Karlsson helt klart för sig att L. kunde företa resan till Västervik. Polisen skulle köra L. till centralstationen. För att inte väcka onödig uppmärksamhet skedde transporten med civilt fordon och civilklädda polismän. Jan-Erik Karlsson följde själv med för att vara L. till hjälp vid eventuella problem med tågbiljett eller dylikt. L. är känd av polisen i Sollentuna för att kunna uppträda bråkigt i såväl nyktert som berusat tillstånd.

Av Perssons och Lennart Karlssons promemoria framgick att de ombesörjde transporten av L. till Stockholm tillsammans med Jan-Erik Karlsson. L. hade varit lugn under hela transporten ända till dess att man nådde Torsgatan. Han hade då helt plötsligt blivit så vild och våldsam att man måste köra honom till polisstationen i vaktdistrikt 1, där han insattes i arrest för tillnyktring.

Till remissvaret fanns även fogat ett omhändertagandeblad rörande L. upprättat på polisstationen i Sollentuna, varav framgick att L. omhändertogs med stöd av LOB klockan 16.00 och frigavs klockan 17.50. Vidare fanns antecknat att L. "hade stora problem att ta hand om sig själv. Raglade och var hög i rösten."

Polisstyrelsen anförde i sitt yttrande bl.a. följande.

Av de uppgifter Jan-Erik Karlsson lämnat framgår bl.a. tiden för omhändertagandet av L. och vad man överenskommit med Västerviksanstalten angående transporten dit av L. Efter kontroll av L:s tillstånd kl 17.45 gjorde Jan-Erik Karlsson bedömningen att L. kunde företa den överenskomna resan till Västervik.

Då Jan-Erik Karlsson gjort nämnda bedömning innan transporten påbörjades anser polisstyrelsen ej att någon av polismännen vid Sollentuna polisdistrikt kan lastas för vad som hände under själva transporten och de brott som L. gjorde sig skyldig till.

Jag har tagit del av förundersökningshandlingarna rörande de brott som L. misstänkts ha gjort sig skyldig till under transporten. Därav framgick att L. greps som misstänkt för våld mot tjänsteman m. m. klockan 18.00 och

insattes i arrest för tillnyktring klockan 18.15. I primärrapporten hade under uppgiften rörande L:s status antecknats: "Raglande gång. Sluddrande tal." S. k. ersättningsförhör hade hållits med L. den 30 juli klockan 01.45, varefter han anhållits klockan 06.15.

Jag har därefter under hand inhämtat kompletterande upplysningar från Jan-Erik Karlsson, Ulf Persson och Lennart Karlsson.

Jan-Erik Karlsson uppgav följande. När han den 29 juli beslöt att omhändertaga L. med stöd av LOB, var det på grund av att han bedömde L:s berusning utgöra en fara för att L. skulle komma till skada i trafiken eller på annat sätt. L. var inte på något sätt redlös, men han hade vissa problem med balans och tal. Före frigivningen samtalade Jan-Erik Karlsson med L. L. var helt lugn och redig och Jan-Erik Karlsson bedömde att L:s status inte längre motiverade ett fortsatt frihetsberövande. Detta innebar inte att L. var helt nykter. De kom överens om att polisen skulle skjutsa L. till Stockholms central. Jan-Erik Karlsson uteslöt vid detta tillfälle själv möjligheten av att L. skulle bli våldsam mot polismännen. Någon sådan situation förelåg inte. Jan-Erik Karlsson hade vid tidigare tillfällen varit med om att ingripa mot L. Av egna och andras erfarenheter visste han att L. lätt blev besinningslöst aggressiv, men detta hade som regel varit i situationer då han, nykter eller onykter, känt sig hotad eller trängd i samband med att han skulle gripas av polis. Såvitt Jan-Erik Karlsson kände till brukade L. inte vara våldsam eller otrevlig mot allmänhet som han konfronterades med. Därför ansåg Jan-Erik Karlsson inte att det förelåg något hinder för L. att åka med tåget. Anledningen till att Jan-Erik Karlsson följde med polispatrullen till centralstationen var dels att någon av de andra polismännen bad om detta dels att han själv tyckte att det var lämpligt.

L:s biljett hade legat hopknycklad i fickan och datum för resan var delvis oläsbar. Jan-Erik Karlsson har arbetat som polis på centralstationen under lång tid och han känner därför de flesta SJ-tjänstemännen där. Hans tanke var att han skulle tala med någon och förklara omständigheterna, så att L. inte på grund av den otydliga biljetten blev avvisad. Vidare hade Jan-Erik Karlsson fått god kontakt med L. och han tyckte att det var lämpligt med hänsyn till eventuella "konfrontationer" med L. i framtiden att han hade visat sig hjälpsam och hygglig mot denne. Under transporten inträffade sedan det att L. helt plötsligt slog om och försökte bita Jan-Erik Karlsson. Händelsen föregicks inte av något bråk, "munhuggning" eller liknande. L. blev så okontrollerat våldsam och "vansinnig" att det var med största möda poliserna lyckades betvinga honom. De bar in honom i arrestavdelningen på vaktdistrikt 1. Att under dessa omständigheter bedöma L:s status efter graden av onykterhet lät sig inte göras. Polismännen fick vara tacksamma över att de lyckades få in honom i arresten. Uppgifterna på arrestantbladet som säger att L. hade raglande gång och sluddrande tal var kanske delvis riktiga, men har sannolikt skrivits ned för att befälet på

vaktdistrikt 1 skulle ha stöd för åtgärden att lägga in L. i arresten. Efter det att L. placerats i arresten skrek han åt polismännen "jävla krimmare" och liknande uttryck vilket Jan-Erik Karlsson tolkade som att L.. eventuellt fick en blockering och trodde att polismännen var några andra poliser. Man hade bytt om från uniform till civila kläder före transporten och eventuellt hade detta bidragit till att L. helt plötsligt fått för sig att han var i en annan situation än den verkliga.

Persson uppgav följande. Den 29 juli åkte han radiobil tillsammans med Lennart Karlsson. Persson befann sig på arrestavdelningen då L. insattes i arrest. L. var då tämligen berusad. Strax före klockan 18.00 ombads Persson och Lennart Karlsson att med civilt tjänstefordon skjutsa L. till centralstationen. Enligt Perssons uppfattning hade L. då tillnyktrat väsentligt. Han raglade inte och han talade ganska normalt, men däremot luktade han fortfarande alkohol. L. var så pass nykter att man även under normala omständigheter hade kunnat frige honom. Om han hade varit berusad, hade man inte låtit honom sätta sig på ett tåg bland allmänheten. Jan-Erik Karlsson åkte med under transporten för säkerhets skull. Denne kände L. och mot bakgrund av tidigare erfarenheter ville han följa med och se till att allt gick bra. Persson hade fyllt i det arrestantblad som upprättades på vaktdistrikt 1 efter det att L. gripits och införts dit. Det är således Persson som ifyllt uppgifterna rörande L:s status: "Raglande gång. Sluddrande tal." Uttrycken är mycket vanliga, nästan en schablon, som används för att beskriva en onykter persons status. Uttrycken var kanske inte helt adekvata för att beskriva L:s status då han infördes på vaktdistrikt 1. Å andra sidan trissade L. upp sig och blev så okontrollerat vild att det var svårt att göra en mer nyanserad bedömning av hans balans och tal. L. var kraftigt byggd och det var svårt för polismännen att hålla i honom. De fick lägga honom ner på golvet under avvisiteringen samt efter införandet i arresten eftersom han hela tiden försökte och vid några tillfällen också lyckades, att springa in med huvudet före i en vägg. På det sättet uppstod för övrigt också en ögonbrynsskada på honom.

Lennart Karlsson uppgav följande. Han bedömde L. som ett gränsfall då denne omhändertogs med stöd av LOB i receptionen på polisstationen. Det gick bra att kommunicera med honom och hans balans var inte påtagligt dålig. L. var också införstådd med omhändertagandet och motsatte sig inte detta. Han var vidare helt lugn vid frigivandet och var i det skicket fullt kapabel att genomföra tågresan till Västervik utan att man behövde befara att han skulle begå något brott. Det var känt att L. ibland kunde bli mycket bråkig och våldsam. Lennart Karlsson hade en gång varit med och gripit L. Vid det tillfället var de tolv polismän och trots detta gjorde han motstånd. Mot den bakgrunden bedömdes att en tredje man borde följa med i bilen in till centralstationen, även om man inte befarade något bråk. L. var mycket kraftig och stark. När han sedan vände i humöret, skedde detta utan synbar anledning. När han infördes på vaktdistrikt 1, var L. helt

desperat och galen. Han kastade sig med full kraft mot väggen och inne i arresten slängde han sig mot celldörren. Beskrivningen av L:s status "Raglande gång. Sluddrande tal" var inte adekvat vid tillfället då L. infördes på vaktdistrikt 1. Det var en statusbeskrivning som var mycket vanlig och som ibland kanske användes lite slarvigt.

L. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret och de kompletterande upplysningarna, men hördes inte av.

Därefter inhämtades ytterligare kompletterande upplysningar per telefon från polisintendenten Jan Hagerman.

Av utredningen framgår att L. den aktuella dagen klockan 16.00 i Sollentuna omhändertagits med stöd av 1 § LOB enligt beslut av Jan-Erik Karlsson. Denne bedömde L. vara så berusad att han utgjorde en fara för sig själv om han var på fri fot. Klockan 17.50 frigavs L., också enligt beslut av Jan-Erik Karlsson. L. transporterades därefter i polisbil in till Stockholm. På grund av vad som förekom under färden fann polismännen det nödvändigt att avbryta resan och i stället införa L. på vaktdistrikt 1. På den primärrapport som upprättades på vaktdistriktet har Persson beträffande L:s status antecknat "Raglande gång. Sluddrande tal". L. satt sedan i arrest för tillnyktring på vaktdistriktet fram till klockan 23.05. Enligt 7 § 3 st. LOB skall den omhändertagne friges så snart det finnes kunna ske utan men för honom själv och anledning till omhändertagandet inte längre föreligger. Såvitt jag kan finna har i detta fall inte funnits förutsättningar för att frige L. vid den tidpunkt då så skedde i Sollentuna.

Av Jan-Erik Karlssons uppgifter framgår att han på allt sätt velat hjälpa L. att komma i tid till Västerviksanstalten före permissionstidens utgång. Denna ambition – i sig lovvärd – har emellertid lett alltför långt, när den givit upphov till tanken att sätta L. på tåget redan ett par timmar efter det att han bedömts vara i behov av omhändertagande på grund av berusning. Om försöket att göra så hade kunnat genomföras, hade det inneburit att polisen medverkat till att en för aggressivitet känd, långt ifrån nykter person kommit att placeras bland andra resande – med därav följande risk för störningar av skilda slag. Att inte heller polismännen bedömt det som alldeles säkert att L. skulle förhålla sig lugn och stilla synes framgå av att man ansett en kraftig eskort nödvändig vid bilresan till järnvägsstationen. Jag finner sålunda att Jan-Erik Karlsson handlat oförsvarligt och i vart fall högst obetänksamt när han beslutat om L:s frigivning och befordran till Västervik.

Av polismännens uppgifter framgår att den beskrivning som Persson nedtecknat i primärrapporten i vaktdistrikt 1 angående L:s status inte skulle vara i överensstämmelse med det verkliga förhållandet. Ingenting tyder dock enligt min mening på att beslutet att inlägga L. för tillnyktring skulle vara oriktigt. Med hänsyn till de lämnade uppgifterna vill jag emel-

lertid framhålla att det vid avrapportering i fall av detta slag är av avgörande betydelse att en korrekt beskrivning ges av den berusades status. Att i sådana fall använda sig av schablonuttryck som inte står i överensstämmelse med det verkliga förhållandet får under inga omständigheter förekomma.

– – –

Utöver den kritik som framförts finner jag inte skäl till ytterligare åtgärd med anledning av klagomålen.

Vakthavande befäl har lämnat polisstationen under tid då han varit i tjänst

Med anledning av vad som framkom i föregående ärende (s. 74) fann JO Wigelius lämpligt att i ett särskilt ärende ta upp frågan angående Jan-Erik Karlssons åtgärd att lämna polisstationen och följa med transporten till Stockholm under tid då han tjänstgjorde som vakthavande befäl.

Efter remiss kom länspolischefen i Stockholm in med utredning och yttrande.

Karlsson anförde följande om anledningen till att han följde med transporten och vilka åtgärder han vidtog innan han lämnade polisstationen. Någon av de andra polismännen bad honom följa med. Han ansåg själv att det var lämpligt. L:s biljett hade nämligen legat hopknycklad i fickan och datum för resan hade delvis varit oläsbart. Karlsson hade tidigare arbetat som polis på centralstationen i Stockholm under lång tid och kände till de flesta SJ-tjänstemännen där. Karlssons tanke var att han skulle tala med någon tjänsteman och förklara omständigheterna så att L. inte skulle bli avvisad på grund av att biljetten var otydlig. Vidare hade Karlsson fått god kontakt med L. och han tyckte därför att det var lämpligt att med hänsyn till framtida konfrontationer med L. visa sig hygglig mot denne. Innan transporten till centralstationen påbörjades överlämnade Karlsson muntligt befälet på polisstationen i Sollentuna till en polisassistent, som vid tillfället arbetade extra i Karlssons turlista. Vanligtvis arbetade han i en annan tur och hade där svarat såväl som vakthavande befäl som yttre befäl lika mycket som Karlsson svarat som befäl i egen tur. Utöver detta kunde kontakt upprätthållas med radioförbindelse mellan det civila polisfordonet och polisstationen i Sollentuna. På polisstationen fanns ytterligare en polispatrull kvar som bestod av två extra polismän. Karlsson hade arbetat tillsammans med den ena i över ett års tid och kände därvid till hennes kvalifikationer. Den andra polismannen hade Karlsson också arbetat tillsammans med under en kortare tid och kände till henne i någon mån.

Polisstyrelsen i Sollentuna polisdistrikt anförde i ett yttrande bl. a. följande.

Den som innehar eller har förordnats att uppehålla tjänst som vakthavande befäl har bl. a. befogenhet att besluta i vissa ärenden enligt polisdistriktets arbetsordning. Denna befogenhet kan inte vakthavande befäl överlämna till polisman med lägre tjänstegrad. Vidare är i lokal tjänsteföreskrift i Sollentuna polisdistrikt föreskrivet att vakthavande befäl i polisledningens frånvaro skall ansvara för polisverksamheten inom distriktet samt vidta de omedelbara åtgärder som erfordras för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Av nämnda skäl måste vakthavande befäl om han skulle lämna polisstationen i något ärende hela tiden upprätthålla radiokontakt med förbindelsecentralen på polisstationen. Polisstyrelsen anser alltså att vakthavande befäls normala tjänstgöringsplats är polisstationen, men att denne tillfälligt kan lämna denna, dock alltid under ovan angivna förutsättningar. Vid bedömning av i vilken utsträckning vakthavande befäl bör kunna befinna sig utanför stationen måste också beaktas hur yrkeserfaren den polisman är, som i vakthavande befäls bortovaro från stationen, har att ansvara för tjänsten där.

I nu aktuellt ärende anser polisstyrelsen att Karlssons avsikt att själv bege sig till centralstationen för att underhandla med SJ-personal ej kan godtas. Polisstyrelsen vill dock framhålla att Karlsson visat en god vilja att lösa en tjänsteuppgift på ett smidigt sätt.

Biträdande länspolischefen Rolf Landén anförde i sitt yttrande.

Länspolischefen delar den uppfattning som polisstyrelsen framfört i ärendet. Härutöver bör endast tilläggas att det från tjänstesynpunkt måste vara en fördel om vakthavande befäl emellanåt kan följa den yttre verksamheten. En förutsättning för detta är dock att han hela tiden har radiokontakt med polisstationen och att han sålunda fortlöpande kan leda och ha ansvaret för verksamheten i polisdistriktet. I vissa fall kan det också vara nödvändigt att det vakthavande befälet lämnar polisstationen, eftersom ärendet kan vara av sådan art att det kräver en kvalificerad ledning på platsen.

JO Wigelius anförde följande i ett beslut den 17 juni 1982 (dnr 189-1982).

Vakthavande befäl har en central ställning i polisens övervakningsverksamhet som innefattar förebyggande och hindrande av störningar av samhällsordningen. Det blir ofta vakthavande befäl som har att fatta beslut om disposition av polispersonal och om åtgärder i inledningsskedet, då allvarliga händelser inträffar. Av olika föreskrifter och anvisningar från rikspolisstyrelsen (RPS) framgår således att vakthavande befäl kan ha att besluta om bl. a. användande av skjutvapen, tårgasspray eller spikmatta, utlösande av zon- eller länslarm och av spärrplan. Vidare har vakthavande befäl det förmansansvar som det föreskrivs om i bl. a. omhändertagandelagarna och polisinstruktionen. Dessa och andra arbetsuppgifter har kommit till uttryck i den av RPS i FAP 200-2, bilaga 2, intagna normalinstruktionen för vakthavande befäl. De lokala tjänsteföreskrifterna för Sollentuna polisdistrikt innehåller också föreskrifter av denna innebörd. Härutöver har vakthavande befäl bl. a. ett allmänt lednings- och samordningsansvar i fråga om den yttre övervakningstjänsten.

Med hänsyn till de arbetsuppgifter som sålunda åvilar ett vakthavande befäl framstår det enligt min mening som helt klart att han under tid som han är i tjänst normalt skall uppehålla sig på polisstationen. Flera av arbetsuppgifterna är sådana att omedelbara beslut krävs från vakthavande befäls sida och även sådana att hans närvaro krävs för att de skall bli utförda på rätt sätt. Jag kan t. ex. bara peka på sådana fall – som ju är ofta förekommande på en polisstation – då en person förs in såsom omhändertagen enligt LOB eller LTO. Det är då vakthavande befäls uppgift att omedelbart pröva om de lagliga förutsättningarna för omhändertagandet är uppfyllda och därefter besluta om omhändertagandet skall bestå samt om den omhändertagne skall placeras i arrest. Sådana beslut kräver att vakthavande befäl finns på polisstationen och själv bildar sig en uppfattning om den omhändertagne. Därmed vill jag inte ha sagt att ett vakthavande befäl aldrig skulle kunna lämna polisstationen under tid då han är i tjänst. Jag är väl medveten om att det kan uppstå situationer som gör det nödvändigt för ett vakthavande befäl att lämna polisstationen för att på annan plats inom distriktet bilda sig en klarare uppfattning om en situation och därmed ha bättre förutsättningar att bedöma vilka åtgärder som bör vidtagas. Sådant är dock undantagsfall.

I förevarande fall har Karlsson under tid då han varit i tjänst som vakthavande befäl i Sollentuna lämnat polisstationen och medföljt en transport av en tidigare omhändertagen person till ett annat distrikt. Avsikten var att den omhändertagne skulle skjutsas till centralstationen i Stockholm där Karlsson skulle se till att personen i fråga kom med ett tåg till Västervik. Att det i det här fallet inte förelegat en situation som berättigat Karlsson att lämna polisstationen och distriktet är alldeles uppenbart. Karlsson har visserligen förklarat att han kunde upprätthålla radiokontakt med polisstationen. Av hans uppgifter framgår emellertid att hans avsikt var att tala med SJ-personal för att se till så att L. inte skulle hindras från att följa med tåget. Detta förutsätter såvitt jag förstår, att Karlsson skulle ha lämnat polisbilen. Under tid då han sålunda befunnit sig inne på centralstationen hade någon direkt radiokontakt inte kunnat upprätthållas. Vidare har Karlsson uppgivit att han, innan han lämnade polisstationen, överlämnade befälet till en i tjänst varande polisassistent. Som polisstyrelsen i sitt yttrande framhållit är det inte möjligt att på detta sätt överlämna beslutsbefogenheterna till annan polisman i lägre tjänstegrad. Detta borde Karlsson ha känt till.

Jag finner således att Karlsson förfarit felaktigt och i hög grad obetänksamt. Någon åtgärd utöver den allvarliga kritik som ligger i det ovan sagda finner jag ej påkallad.

Diabetiker som omhändertagits på grund av berusning har avlidit efter förvaring i polisarrest

I en skrivelse till JO gjordes gällande i huvudsak följande. Den 10 juli 1981 hade polisen i Kalmar omhändertagit E. för påstått fylleri. Troligen hade dock E., som led av sockersjuka, drabbats av ett komaanfall. Den omhändertagne hade dock kvarhållits hos polisen i sex timmar utan att läkare hade konsulterats trots att vakthavande befälet, polisman Ivar Lundqvist, kände till E:s sjukdom. Den polisman som avlöste Lundqvist hade dock gjort den bedömningen att den omhändertagne skulle transporteras till Kalmar lasarett för vård. E. hade då varit medvetslös och ännu den 14 juli hade han inte återfått medvetandet.

Efter remiss inkom länspolischefen i Kalmar län med utredning och yttrande. Av remissvaret framgick bl. a. följande.

E. omhändertogs med stöd av lagen (1976: 511) om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB) den 10 juli 1981 kl. 10.50, varefter han transporterades till polisstationen i Kalmar, där han inlades i arrest. Samma dag kl. 16.45 fördes han i ambulans till lasarettet i Kalmar, sedan det vid kontroll visat sig att han var i behov av läkarvård. Vid ankomsten till lasarettet var han medvetslös. E. avled därefter den 28 juli 1981 utan att ha återfått medvetandet. Omhändertagandet av E. verkställdes av polisassistenten Bo Ohlsson och extra polismannen Ronny Fredriksson. De har därom uppgivit bl. a. följande. Strax före ingripandet, som skedde i ett grönområde, hade E. ramlat omkull men hjälpts upp på en parksoffa av ett par privatpersoner. Vid ett följande samtal med honom konstaterade Ohlsson och Fredriksson, att han luktade sprit och att han var så berusad, att han inte kunde resa sig. De fick därför hjälpa honom upp och leda honom till den polisbuss som de färdades i. Varken Ohlsson eller Fredriksson misstänkte att E:s uppträdande kunde bero på sjukdom. Under transporten till polisstationen satt han helt lugnt i bussen. Då han sedan infördes på arrestavdelningen fick polismännen stödja honom. Vakthavande befälet, polisinspektören Ivar Lundqvist, mötte dem därvid och beslöt att E. skulle insättas i arrest för tillnyktring. Med anledning därav avvisiterades han och placerades i en "fylleriarrest". Därefter återvände Ohlsson och Fredriksson till avvisiteringsrummet, där de gick igenom E:s tillhörigheter och skrev ut omhändertagandeblanketten. Fredriksson anträffade därvid ett identitetskort som utvisade att E. var diabetiker. Han visade upp kortet för Ohlsson, som ombesörjde ifyllandet av blanketten. Ohlsson reagerade inte särskilt för kortet, eftersom han redan tidigare kände till att E. led av diabetes. Han hade nämligen vid flera tidigare tillfällen varit med då E. omhändertagits och därvid fått kännedom om dennes sjukdom. Ohlsson trodde då att saken var känd även för Lundqvist och av den anledningen talades det inte ytterligare om kortet och det antecknades inte heller i omhändertagandeblanketten. Det förekom inte någon diskussion om att E.

skulle föras till sjukhus och enligt Ohlssons uppfattning fanns det inte någon anledning att ta upp en sådan diskussion. Efter genomgången av E:s tillhörigheter och förteckning av dessa återgick Ohlsson och Fredriksson till sin yttre tjänst.

Polisinspektören Ivar Lundqvist uppgav bl. a. följande. Han hade haft med E. att göra vid flera tillfällen under de senaste fem eller sex åren och då i samband med omhändertaganden. Lundqvist var emellertid ovetande om att denne var diabetiker. – Den 10 juli 1981 tjänstgjorde Lundqvist som vakthavande befäl. Då E. kl. 10.55 infördes på polisstationen gick Lundqvist till avvisiteringsrummet och kunde därvid konstatera att E. var kraftigt berusad men att han kunde gå med visst stöd från polismännens sida. På tilltal från Lundqvist svamlade han endast. Det framkom dock inte några omständigheter som tydde på annat än en vanlig berusning. E. var helt enkelt som han brukade vara då han var berusad. Lundqvist och Fredriksson hjälptes åt att avvisitera honom, varefter de ledde in honom i en arrest, där de lade ned honom på britsen. Han var därvid lugn och protesterade inte mot placeringen. Efter det att Lundqvist hade låst dörren till arresten, återgick han till sitt tjänsterum medan Ohlsson och Fredriksson förtecknade tillhörigheterna. Patrullen nämnde inte något speciellt utöver att de hade omhändertagit E. Lundqvist skötte sedan ensam tillsynen av den omhändertagne.

Han sökte i detta fall tillse den omhändertagne varje kvart. Han kunde därvid konstatera att E. låg kvar i det sidoläge som han hade lagts i från början. Däremot flyttade han sig ibland något i sidled. Vid ett kontrolltillfälle låg dock E. med ansiktet vänt upp mot taket, varför Lundqvist gick in i arresten och lade honom på sidan. Detta var enda gången som Lundqvist var inne i arresten. Vid de övriga kontrolltillfällena tittade han nämligen genom rutan i arrestdörren. Han kunde därifrån se att E. andades. Lundqvist fann det inte märkligt – med tanke på den kraftiga berusningen – att E. sov så mycket. Han framhöll i det sammanhanget att man inte gärna går in och stör en fyllerist som verkar sova lugnt. Vid 15.50-tiden blev Lundqvist avlöst av polisinspektören Ture Lindéen, som då informerades om att det fanns två eller tre fylleristerna i arrestavdelningen. Troligen var det då tal om att E. var en av de omhändertagna. Lundqvist vet nämligen att Lindéen yttrade "Vet du om att han är diabetiker?", varvid Lundqvist svarade att han inte kände till det. Det är möjligt att Lundqvist efter samtalet med Lindéen gjorde någon ytterligare kontroll av de omhändertagna. Innan han senare lämnade polisstationen såg han att en av de särskilda arrestantvakterna kom dit. Om Lundqvist själv eller Lindéen ringt efter honom kunde Lundqvist inte erinra sig.

Lundqvist hade inte något minne av att han vid tidigare avvisiteringar av E. skulle ha sett något identitetskort som utvisade att E. var diabetiker. Vid E:s införande på polisstationen den 10 juli var det inte heller någonting som väckte misstanken om att han borde ha förts till sjukhus i stället för att läggas in i en arrest, vilket Lundqvist beslutade om.

Klaganden uppgav vid förhör i ärendet, att han är absolut säker på att Lundqvist kände till E:s sockersjuka.

Polisinspektören Ture Lindéen uppgav, att han kände E. sedan 15–20 år tillbaka och han ägde vetskap om att denne under senare år drabbats av diabetes. Lindéen förmodade att E:s sjukdom var känd för Lundqvist och för övrigt av all personal på övervakningssektionen. Vid avlösningen den 10 juli kl. 16.00 omtalade Lundqvist vilket antal personer som förvarades i arrestavdelningen men några namn nämndes inte i det sammanhanget. Lindéen ville minnas att han omgående ringde efter en arrestantvakt, som därefter trädde i tjänst kl. 16.15. Vid samma tidpunkt besökte Lindéen arrestavdelningen och konstaterade att E. låg på britsen i sin arrest och föreföll att sova. Vid knackningar på dörren reste sig E. på höger sida och tittade upp. Eftersom han reste sig något ansåg inte Lindéen att det kunde vara någon större fara med honom. Nästa kontroll gjorde Lindéen mellan kl. 16.35–16.40. Han gick då in till E. och försökte tala med honom. E. som därvid reste sig något och verkade uppfatta Lindéens närvaro, svarade emellertid diffust och osammanhängande. Samtidigt dreglade han och hade krampryckningar. Då Lindéen fått klart för sig att E. hade varit inlagd redan vid 11.00-tiden förstod han att det måste vara något "galet" med honom och han rekvirerade därför omgående en ambulans.

Av ett av t. f. överläkaren vid anestesi och intensivvårdsavdelningen på Kalmar lasarett Nils Askelöf avgivet utlåtande framgick att E. var medvetslös, då han inkom till avdelningen den 10 juli vid 18.00-tiden. Patienten fick därefter kvarligga på intensivvårdsavdelningen till den 14 juli, då han överfördes till medicinsk vårdavdelning. Enligt avdelningsföreståndare Johnny Karlsson, långvårdskliniken, Kalmar lasarett, avled E. den 28 juli 1981 vid 17.00-tiden. Obduktion av den döda kroppen förrättades därefter den 3 augusti 1981. Av utlåtandet över obduktionen framgår bl. a.

att E. avlidit till följd av hjärnuppmjukning,

att denna sannolikt orsakats av ett s. k. insulinkoma samt

att om han på ett tidigare stadium kommit under sjukhusvård skadorna på hjärnan skulle kunnat förhindras.

Askelöf gjorde efter att ha tagit del av rättsläkarens utlåtande följande tillägg till sitt utlåtande:

Undertecknad har tagit del utav rättsläkarutlåtandet och bestämt hävdar att utlåtandets sista att-sats innehåller en slutsats som är medicinskt orealistisk.

Att-satsen lyder: "att om han på ett tidigare stadium kommit under sjukhusvård skadorna på hjärnan skulle kunnat förhindras". En sådan slutsats kan man absolut icke draga av det inträffade. Det händer icke sällan att diabetiker som sköter sig invändningsfritt men detta till trots har instabila sockerlägen inkommer med hypoglykemi som inte går att häva utan leder till döden. Det är vidare väl känt bland intensivvårdsläkare och internmedicinare att prognosen vid insulincoma blir sämre då insulincoma upprepas. Undertecknad hävdar därför att den sista ovan citerade att-satsen bör utgå ur bedömningen eller omformuleras sålunda: att om han på

ett tidigare stadium kommit under sjukhusvård skadorna på hjärnan *möjligen* skulle kunnat förhindras.

Länspolischefen yttrade följande.

Av intresse för bedömningen av ärendet är i första hand 3–6§§ lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB) och rikspolisstyrelsens föreskrifter för verkställighet av lagen (FAP 023-1).

I punkt 4.3 i föreskrifterna anges bl. a. att polisstyrelsen i tjänsteföreskrift skall ange omfattning och villkor för alternativa vårdmöjligheter. I tjänsteföreskrift 1977-01-17 (A-order nr 4/1977) har polisstyrelsen angivit följande: "För närvarande äro samtliga kommuner helt i avsaknad av möjligheter att bereda berusade personer vård, som kunde utgöra alternativ till förvaring i polisarrest". Av polisstyrelsens yttrande i ärendet får anses framgå att någon ändring i detta avseende ej skett efter föreskriftens tillkomst.

Beträffande förfarandet vid insättning i arrest gäller lagen (1976:371) och förordningen (1976:376) om behandling av häktade och anhållna m. fl. samt rikspolisstyrelsens föreskrifter om tillämpning av lagen (FAP 102-1).

Någon tjänsteföreskrift med närmare regler i detta hänseende eller om ifyllande av grundhandling för omhändertagande/förvarstagande etc. har enligt uppgift från distriktet ej utfärdats av polisstyrelsen.

Jag går härefter över till frågan hur de bestämmelser som nu nämnts har tillämpats beträffande E. Anmälaren uppger att E. troligen redan då han anträffades fått ett comaanfall. Han gör också gällande att vakthavande befäl, Lundqvist, väl kände till E:s sjukdom men trots detta inte såg till att läkare konsulterades.

Dessa uppgifter torde ge anledning till granskning av hela omhändertagandet. Polisassistenten Bo Ohlsson, som tillsammans med polismannen Ronny Fredriksson omhändertog E., har uppgivit att han kände till att denne var sockersjuk. Han kan därför antas ha haft särskild uppmärksamhet riktad på E:s beteende och status. Ohlsson har vid förhör uppgivit att E. inte betedde sig som en person under comaanfall utan som en berusad. Enligt min mening motsägs inte Ohlssons bedömning av utredningen i övrigt. Det kan därför inte göras gällande att E. enligt 3§ LOB skulle ha underkastats läkarundersökning i direkt anslutning till omhändertagandet. Däremot hade E:s sockersjuka bort vara en del av beslutsunderlaget då Lundqvist i egenskap av vakthavande befäl kort därefter enligt 5§ LOB hade att pröva om åtgärden skulle bestå. Ohlsson har uppgivit att han inte underrättat Lundqvist om sjukdomen och inte heller riktat hans uppmärksamhet på det diabetikerkort som påträffades hos E. vid avvisiteringen. På omhändertagandebladet har ej heller gjorts någon anteckning i rutan med text: Sjukdom/skador (t. ex. sockersjuka, skallskador, även egna uppgifter härom).

Det måste anses ha ålegat Ohlsson som hade högre tjänsteställning än Fredriksson att rikta Lundqvists uppmärksamhet på det för dennes beslut mycket viktiga förhållandet att fråga var om en sockersjuk person. Som skäl för att han inte gjort detta anför Ohlsson att han trodde att förhållandet var känt för Lundqvist. Med hänsyn till att E:s sjukdom enligt vad som framgår av bl. a. Lindéens uppgifter synes ha varit ganska allmänt känd av polismännen på övervakningssektionen är hans underlåtenhet enligt min mening förståelig.

Lundqvist har uppgivit att han inte kände till att E. var sockersjuk. Beträffande klagandens uppgifter att Lundqvist sagt motsatsen vid samtal med denne uppger Lundqvist att han inte har något minne av detta. Av bilagda omhändertagandeblad beträffande E. framgår att han fr. o. m. 1979 omhändertagits 14 gånger före den 10 juli 1981. Vid två av dessa tillfällen har Lundqvist deltagit i handläggningen. Detta skedde den 10 oktober 1979 då någon anteckning om sockersjuka inte skett och den 22 april 1980 då det antecknats: "Sockersjuka enl. kort i plånboken." I detta fall förvarades E. i arrest mellan 16.25 och 21.45. Någon anteckning om kontakt med läkare finns inte.

Jag uppfattar det inte som min uppgift att värdera vad som framkommit i detta avseende. Däremot vill jag behandla frågan vilken inverkan vetskapen om sockersjuka hos omhändertagen kan böra ha på vakthavande befäls prövning av verkställt omhändertagande.

Enligt FAP 023-1 p. 3.1 bör omhändertagen läkarundersökas om hans tillstånd är sådant att behov av sjukhusvård inte kan uteslutas. Läkarundersökning skall alltid ske bl. a. då tillståndet – oavsett alkoholförtäring – kan misstänkas vara orsakat av sjukdom. Men även i de fall sådana skäl saknas torde som polisstyrelsen framhållit huvudregeln vara att berusade skall beredas vård inom sjuk- eller nykterhetsvårdens ram. Finns sådana möjligheter skall de enligt FAP 023-1 p. 4.3 alltid utnyttjas. Mot denna bakgrund talar enligt min mening starka skäl för att omhändertagen om vilken det framkommit att han är sockersjuk, som rutin och oavsett synliga symtom förs till sjukhus eller i varje fall undersöks av läkare. Risken för en felbedömning synes så stor att det förefaller ytterst tveksamt om polisen bör ta på sig ansvaret. Å andra sidan finns ingen föreskrift om detta inom Kalmar polisdistrikt. En granskning av omhändertagandebladen för E. ger vid handen att anteckning om sockersjuka skett vid nio tillfällen och att han vid fem av dessa lagts in i arrest utan att läkarundersökning förekommit. Det har alltså förekommit vid upprepade tillfällen att vakthavande själva ansett sig kunna bedöma om en sockersjuk behöver akut läkarvård eller ej.

Mot denna bakgrund synes tveksamt om ett vakthavande befäl av flera som handlat likadant, i ett enstaka fall med olycklig utgång skulle kunna lastas för att han med förekomst av diabetikerkort som enda indikation väljer att besluta om förvaring i arrest utan kontakt med sjukvården.

Då det sedan gäller tillsynen enligt 6§ LOB synes det uppenbart att den som beslutat om förvaring i arrest med vetskap om sockersjuka hos den omhändertagna måste vara ytterst uppmärksam på förändringar i hans tillstånd. Bl. a. bör den som ombesörjer tillsynen vid i princip varje tillsynstillfälle gå in i arresten (FAP 023-1 p. 6.2). Den tillsyn som enligt omhändertagandebladet gjorts beträffande E. kan inte anses fylla dessa krav.

Länsstyrelsen övergår så till frågan om samband funnits mellan E:s död och tidpunkten när han kom under sjukhusvård. Med hänsyn till de invändningar överläkaren Nils Askelöf gjort mot obduktionsutlåtandet synes någon bestämd slutsats inte kunna dras utan att ärendet tillförs ytterligare medicinsk sakkunskap.

Om man emellertid utgår från obducentens bedömning och vidare antar att Lundqvist känt till E:s sjukdom talar praxis i distriktet och frånvaron av särskilda föreskrifter enligt min mening emot att Lundqvist skulle kunna lastas för att ha vållat dödsfallet.

Slutligen vill jag framhålla att det inträffade som polisstyrelsen närmare utvecklat riktar uppmärksamheten på betydelsen av alternativa vårdresurser inte minst med hänsyn till frekvensen sjukdomar av olika slag hos de alkoholberoende.

I beslut den 29 december 1981 uttalade JO Wigelius följande (dnr 1888-1981).

I länspolischefens yttrande har angivits vilka lagrum och föreskrifter som gäller för verkställighet av lagen (1976: 511) om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB). Därutöver finns det föreskrifter för dokumentation m. m. av omhändertagande enligt LOB samt anvisningar om hur man känner igen och bör handla vid vissa akuta tillstånd och vid vissa sjukdomar. Sistnämnda föreskrifter och anvisningar finns intagna som bilagor till föreskrifterna i FAP 023-1. Enligt anvisningarna kan vissa sjukdomar framkalla omtöckningstillstånd som lätt kan förväxlas med berusning. Vidare anförs det att det bör observeras, att personer som lider av i anvisningarna beskrivna sjukdomar (bl. a. diabetes) samtidigt kan vara alkoholpåverkade. Detta kan lätt göra att man misstolkar situationen och inte lägger märke till den bakomliggande sjukdomen. Man bör också komma ihåg att vissa sjukdomar och alkoholberusning kan påverka varandra och ömsesidigt förvärra läget. Komplikationer i samband med diabetes kan vara sockerkoma, insulinchock och insulinkänningar. Sockerkoma medför illamående, ansiktsrodnad, slöhet, omtöckning samt till sist medvetslöshet medan insulinchock medför allmän omtöckning och medvetslöshet. När det gäller sockerkoma och insulinchock skall den sjuke omedelbart föras till sjukhus, eftersom tillståndet kan vara livshotande. Insulinkänningar dvs. varningssignaler för insulinchock yttrar sig i olust, ångest, svettningar, hjärtklappning, hunger, blekhet samt skakningar. De åtgärder som anges i sådan fall är följande.

- Ge personen ett par sockerbitar* eller ett glas mjölk.
- Hjälp honom/henne att lägga/sätta sig.
- Lossa åtsittande kläder.
- Efterkom i övrigt den sjukes önskemål.

* Även druvsocker, choklad eller söt dryck.

I anvisningarna finns angivet att, såvitt rör sociala och medicinska frågor, samråd har skett med socialstyrelsen.

Av föreskrifterna för dokumentation m. m. av omhändertagande enligt LOB framgår bl. a. följande.

> Dokumentationen av omhändertagande är från kontrollsynpunkt av avgörande betydelse. En fullständig och noggrann dokumentation av varje omhändertagande skall därför göras. Härvid skall särskilt beaktas att den omhändertagnes "status/beteende" beskrivs på ett tillfredsställande sätt. Likaså skall alltid det tillämpade lagstödet anges i grundhandlingen.

I det förevarande fallet kände polisassistenten Bo Ohlsson till att E. var diabetiker. Det är möjligt att han därför – som länspolischefen angivit i sitt yttrande – kan antagas ha haft särskild uppmärksamhet riktad på E:s beteende och status vid omhändertagandet. Oavsett hur därmed förhöll sig blev resultatet av bedömningen att E. var så berusad att han omhändertogs med stöd av LOB för vidare transport till polisstationen. Jag finner inte anledning att närmare uppehålla mig vid den inledningsvis gjorda bedömningen, eftersom omhändertagandet ganska omgående kom att underställas vakthavande befälets, polisinspektören Ivar Lundqvist, prövning. Bestämmelser om vad som gäller i sådana sammanhang återfinns i 5 § LOB, som har följande lydelse.

> Polisman som har omhändertagit någon enligt denna lag skall så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet ej redan upphört, skall förmannen omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

Rikspolisstyrelsen har meddelat följande föreskrifter rörande tillämpningen av 5 § LOB.

> Polisman skall så skyndsamt som möjligt anmäla omhändertagande till vakthavande befäl eller annan förman som har att ta emot sådan anmälan. Har omhändertagen förts direkt till vårdinrättning eller till sin bostad sker anmälan i efterhand.
>
> Har omhändertagandet inte upphört när anmälan göres skall förmannen omedelbart pröva om det skall bestå eller om den omhändertagne skall friges. Förmannen skall också ta ställning till om omhändertagandet är grundat på LOB eller annan författning samt vidare om den omhändertagne skall överföras till annan vård.
>
> Händelser och annat av betydelse som iakttagits i samband med omhändertagandet skall polismannen rapportera till förmannen när anmälan om omhändertagandet görs. Uppgifterna skall antecknas i grundhandling över omhändertagandet.

Det kan då i detta fall konstateras att omhändertagandet som sådant rapporterades till Lundqvist. Däremot informerades inte Lundqvist om att Ohlsson kände till att E. led av diabetes och att den vid genomgången av hans tillhörigheter hade anträffats ett identitetskort som utvisade att E. var diabetiker. I den ruta i blanketten där eventuella sjukdomar eller skador skall antecknas skrev Ohlsson endast "ej synliga". Möjligen avsåg han med den uppgiften frågan om skador. Klart är dock att Ohlsson inte har följt gällande föreskrifter och anvisningar. Det förhållandet inger betänkligheter, dvs. om meddelade föreskrifter och anvisningar helt eller delvis förbises av den polispersonal till vars vägledning de upprättats. Jag ser alltså allvarligt på Ohlssons underlåtenhet i detta fall och jag har därför övervägt att föra saken vidare. Hans underlåtenhet innebar nämligen att han själv tog ansvaret för ställningstagandet att E. trots sin sjukdom inte behövde läkarundersökas eller var i behov av sjukhusvård. Vid bedöm-

ningen måste man emellertid taga hänsyn till att det bland polispersonalen på övervakningssektionen tydligen var en utbredd uppfattning att alla där kände till att E. led av diabetes. Ohlsson synes således ha utgått från att Lundqvist kände till förhållandet och därför inte ansett det påkallat att rapportera särskilt om sjukdomen. Ett sådant tillvägagångssätt kan emellertid vara vanskligt, vilket inte minst vad som här inträffat är ett klart bevis på. Jag förutsätter därför att man från polisledningens sida snarast vidtager åtgärder till förhindrande av att liknande saker upprepas. För egen del anser jag mig kunna stanna vid den allvarliga kritik som ligger i det anförda.

Vad därefter gäller Lundqvists handläggning kan det inte mot hans bestridande göras gällande, att han vid aktuell tidpunkt skulle ha känt till att E. led av diabetes. Utgångspunkten för min bedömning måste därför bli att han var ovetande om E:s sjukdom. Genom Ohlssons underlåtenhet att informera och rapportera om den kom det för Lundqvists del att fattas en mycket viktig del i det underlag som skulle ligga till grund för hans beslut i ärendet. Följden blev att han bedömde E:s uppträdande som ett vanligt berusningsfall, där inte något framkommit som tydde på sjukdomar eller skador. Mot den bakgrunden kan jag svårligen kritisera Lundqvist för hans beslut att låta lägga in E. i arrest för tillnyktring, eftersom annan vårdmöjlighet tydligen inte fanns att tillgå. Frågan blir då om tillsynen, för vilken Lundqvist själv svarade, ombesörjdes på det sätt som bort ske. Här rörde det sig alltså om en person, som enligt Lundqvists bedömning var kraftigt berusad. I ett sådant fall bör – enligt av rikspolisstyrelsen meddelade föreskrifter – tillsynen ske med högst 15 minuters tidsmellanrum. Enligt vad utredningen visar förefaller det också som om kontrollerna skett så ofta. Vid en nu i efterhand gjord bedömning kan det dock ifrågasättas om inte Lundqvist vid kontrolltillfällena hade bort gå in i arresten för att verkligen förvissa sig om E:s tillstånd. Så skedde emellertid inte frånsett ett tillfälle, som inträffade någon gång under eftermiddagen. Då visade det sig för övrigt att E. på tilltal svarade något osammanhängande som inte gick att uppfatta. Enligt min uppfattning kan det då ifrågasättas om inte läget helt enkelt var sådant att Lundqvists tillsyn av E. redan från början borde ha skett genom besök inne i arresten. I varje fall borde iakttagelserna vid besöket ha givit anledning till ytterligare besök för att på ett betryggande sätt kunna följa utvecklingen. Jag vill då erinra om att det i rikspolisstyrelsens föreskrifter rörande tillsynen står angivet att om det inte framstår som obehövligt skall den som har att ombesörja tillsynen gå in i arrestlokalen och förvissa sig om den omhändertagnes tillstånd. I E:s fall torde det knappast kunna påstås att läget var sådant att denna form av kontroll var obehövlig. Det bör nämligen beaktas att polisen har ett stort ansvar för den omhändertagne i de fall då vård inte kan beredas honom på annan plats än på polisstationen. Därför är det utomordentligt viktigt att tillsynen genomförs på ett sådant sätt att varje märkbar förändring hos den

omhändertagne som kan tyda på eventuellt behov av läkarvård snabbt kan upptäckas och åtgärdas. Den tillsyn som här ägde rum har kanske inte vid alla tillfällen varit så ingående som den bort vara. Jag anser mig dock inte kunna påstå att den skulle ha varit direkt bristfällig. Det inträffade visar emellertid nödvändigheten av att tillsynen görs mycket ingående och jag förutsätter att polisledningen informerar berörd personal härom. Med detta uttalande lämnar jag denna del av klagomålen.

Avslutningsvis vill jag i likhet med länspolischefen framhålla att starka skäl talar för att omhändertagen som lider av diabetes om möjligt bör undersökas av läkare. Enligt min mening kan det därutöver ifrågasättas om det inte från flera synpunkter vore lämpligt att vakthavande befäl själv övervakade genomgången av den omhändertagnes tillhörigheter. Ärendet föranleder inte vidare åtgärd från min sida.

Tillämpningen i vissa fall av bl. a. lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO) och lagen om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB)

Under verksamhetsåret har JO Wigelius vid olika tillfällen haft anledning att i klagoärenden och i samband med inspektioner göra uttalanden om polisens tillämpning av omhändertagandelagarna och om vissa spörsmål i anslutning därtill. Här redovisas ett urval av dessa uttalanden som har bedömts kunna vara av mera allmänt intresse.

Omhändertagande i visst fall enligt 1 § LTO

Vid en inspektion uppmärksammades att en person hade omhändertagits med stöd av 1 § LTO. Anledningen hade varit att han inför släktingar hade uttalat livsleda och därför ansetts utgöra en fara för sig själv. På omhändertagandebladet fanns antecknat att den omhändertagne hade luktat sprit och varit något deprimerad. Efter att ha förvarats i arrest i nära en timme hade den omhändertagne förhörts och sedan frigivits.

JO Wigelius lät anteckna följande till protokollet.

Enligt 7 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall äger polismyndighet omhändertaga person som på sannolika skäl lider av psykisk sjukdom och är farlig för annans personliga säkerhet eller eget liv, om fara är i dröjsmål. Friges den omhändertagne inte omedelbart, skall polismyndighet föranstalta om läkarundersökning. Det är alldeles uppenbart att en person som omhändertagits med stöd av 1 § LTO så snart som möjligt skall förhöras för att man därmed skall kunna göra en bedömning om läkare skall tillkallas eller inte. Det måste betraktas som direkt

olämpligt att en person som uttalat livsleda på sätt som skett placeras i arrest i avvaktan på förhör.

Ifrågasatt stöd i LTO för omhändertaganden

Vid en inspektion ifrågasattes om vissa omhändertaganden, där 3 § LTO hade åberopats, verkligen hade stöd däri. Den egentliga grunden för ingripandena syntes ha varit misstanke om brott. I ett fall hade sålunda polisen omhändertagit en person, som i ett varuhus hade stulit en bilstereo, för att "förhindra fortsatt brottslig verksamhet". En annan person hade omhändertagits för att han beställt förtäring på en restaurang utan att kunna betala. En yngling hade antastat folk och sparkat på bilar, varefter han hade sprungit till skogs. Han spårades med hund och omhändertogs med stöd av 3 § LTO. I ett par fall hade omhändertaganden motiverats på omhändertagandeblanketten endast med att vederbörande var misstänkta för misshandel. – Samtliga här omnämnda personer blev insatta i arrest. Därutöver blev de – med undantag för förhör enligt 8 § LTO – inte föremål för någon omedelbar åtgärd från polisens sida.

JO Wigelius lät anteckna följande till inspektionsprotokollet.

För frihetsberövanden av olika slag finns skilda regler för hur den frihetsberövade skall behandlas. Den polisman som gör ett ingripande måste därför göra klart för sig på vilken grund ett frihetsberövande sker och därefter tillämpa de regler som gäller. Vakthavande befäl har att pröva de lagliga förutsättningarna för frihetsberövanden och det är alltså han som ytterst har att bedöma grunden för dessa och därefter pröva vilka åtgärder som är erforderliga. I de uppräknade fallen finns inte något förhållande dokumenterat som ger stöd för ett omhändertagande enligt LTO. Ingripandena i de olika fallen har uppenbarligen skett på grund av misstanke om brott och de borde därför ha skett genom gripande eller medtagande till förhör. Eftersom de frihetsberövade inte synes ha lidit någon rättsförlust företar jag inte någon utredning angående de närmare omständigheterna i samband med ingripandena. Jag vill emellertid understryka vikten av att vakthavande befäl noggrant sätter sig in i på vilken grund ett frihetsberövande har skett och handlar därefter. Det synes också böra påpekas att vakthavande befäl inte är bunden av den bedömning som har gjorts av den polisman som har gjort ingripandet ifråga.

Tidpunkten för förhör enligt 6 § 1 st. LTO

Vid en polismyndighet iakttogs att förhör med den som omhändertagits med stöd av LTO så gott som regelmässigt hölls först sedan han varit insatt längre eller kortare tid i arrest. I vissa fall hade förhöret ej redovisats på omhändertagandebladet utan man hade endast angivit att den omhändertagne hade underrättats om anledningen till förhöret.

JO Wigelius antecknade följande i inspektionsprotokollet.

Enligt 6 § 1 st LTO skall den som är omhändertagen med stöd av 1 eller 3 § höras så snart som möjligt och därvid underrättas om anledningen till omhändertagandet. Förhöret skall i första hand avse de faktiska omständigheter som föranlett omhändertagandet. Har detta skett med stöd av 1 § betraktas förhöret som en inledning till den närmare utredning som polisstyrelsen kan behöva för sitt ställningstagande. Den omhändertagne skall senast i samband med förhöret underrättas om anledningen till omhändertagandet. Vidare skall förhöret redovisas skriftligen. Meningen är att förhöret skall hållas i ett sådant skede att det kan läggas till grund för befälets prövning av omhändertagandet. Det är därför viktigt att förhöret hålles så snart som möjligt efter det att den omhändertagne införts på polisstationen. Är denne kraftigt påverkad av alkohol eller narkotika eller av annan anledning störande kan det naturligtvis vara svårt att hålla ett förhör omedelbart. Det bör emellertid i sådana fall krävas att anteckning görs på omhändertagandebladet om skälet till att förhör hålls först efter arrestvistelsen.

Förvaring i arrest av personer som omhändertagits med stöd av LTO

De hos en polismyndighet upprättade handlingarna gav i vissa fall anledning att ifrågasätta om det hade förelegat skäl att sätta in personer, som omhändertagits enligt 3 § LTO, i arrest. Sålunda hade en person omhändertagits och förvarats i över tre timmar för att han hade bråkat på en spårvagn. Några anteckningar i övrigt om hans status eller om anledningen till omhändertagandet fanns inte. Som skäl för ett annat omhändertagande, som avsåg en kvinna, antecknades: "Lade sig i patrullens arbete då en man skulle omhändertagas. Försökte att rycka loss den omhändertagne från patrullen. Vägrade lämna platsen." Vidare fanns antecknat att hon var högljudd och hotande och att hon luktade sprit. Detta föranledde, liksom i ett annat liknande fall, nära tre timmars arrestförvaring. En 17-årig flicka förvarades i arrest i nära en timme sedan hon gapat, skrikit och varit "hysterisk" vid omhändertagandet av en annan person. En 17-årig pojke omhändertogs och förvarades i arrest i över fem timmar en natt för att han hade bråkat med en busschaufför och gjort sig skyldig till skadegörelse på bussen. Han hade varit högljudd och irriterad.

Med anledning av dessa iakttagelser anförde JO Wigelius följande.

Enligt 8 § LTO skall den som omhändertagits med stöd av 3 § friges så snart förhör och utredning som avses i 6 § slutförts och anledning föreligger att den omhändertagne ej längre kommer att utgöra en omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet. Ett frihetsberövande är ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och det är därför av största vikt att ett omhändertagande inte består längre tid än som är oundgängligen nödvän-

digt. Jag vill här också framhålla att en omhändertagen person som införts på polisstationen normalt inte skall insättas i arrest. Av de anteckningar som gjorts rörande anledningen till omhändertagandet i de angivna fallen synes det ha varit fullt tillräckligt att låta den omhändertagne följa med till polisstationen för förhör, varefter han eller hon kunnat friges. Jag vill framhålla vikten av att vakthavande befäl noggrant prövar om skäl för kvarhållande och insättande i arrest verkligen föreligger. Särskilt måste beaktas att person under 18 år, som omhändertagits med stöd av LTO får förvaras i arrest endast om synnerliga skäl kan åberopas (FAP 001-1 s. 8). Då underårig insatts i arrest skall anledningen härtill alltid dokumenteras liksom vilka försök som gjorts att bereda den omhändertagne annan förvaring.

Omhändertagande enligt LOB på enskilt område

I en skrivelse till JO ifrågasatte en person, L., lagligheten i ett polisingripande som ägt rum mot honom utanför hans bostad. L. hade vid detta tillfälle omhändertagits och förts till polisstationen där han insatts i arrest.

Efter utredning anförde JO Wigelius i huvudsak följande i ett beslut den 6 oktober 1981.

Ingripandet mot L. föranleddes av en anmälan per telefon från en granne som uppgav att L. varit inblandad i ett bråk med sin sammanboende, KL. Denna hade därför tagit sin tillflykt till grannens bostad. Polis sändes till platsen. KL. uppgav för polisen att L. den aktuella dagen hade druckit sprit. Han hade därefter blivit aggressiv och hotat och slagit henne. Hon hade då flytt in till grannen eftersom hon fruktade för sitt liv. KL. vågade inte göra någon anmälan mot L. eftersom hon var rädd för repressalier. Polisen begav sig härefter till L:s bostad. När polismännen "kom in genom grinden kom L. ut på grusgången". Polismännen beslöt att omhänderta honom eftersom han utgjorde en stor fara för sin sammanboende när han var berusad. På polisstationen föredrogs ärendet för vakthavande befäl som beslöt att L. skulle omhändertagas enligt LOB.

Polisens uppgifter om händelseförloppet har lämnats obestridda av L. och får därför läggas till grund för min bedömning av ärendet.

Omhändertagandet av L. har skett under åberopande av bestämmelserna i LOB. Enligt 1 § i denna lag får polisman omhänderta den som på allmän plats anträffas så berusad att han är ur stånd att ta vård om sig själv eller som annars utgör en fara för sig själv eller annan. Detsamma gäller när den berusade anträffas i port, trappuppgång eller liknande utrymme eller annars inom område som gränsar till allmän plats och omständigheterna ger vid handen att han uppehåller sig där endast tillfälligtvis. Nämnda stadgande medför att man i allmänhet inte med stöd av LOB får omhänderta en berusad person som vistas på enskilt område, t. ex. en husägare som

vistas i sin trädgård. L. har uppgivit att han omhändertogs på "privat" område. I handlingarna nämns att L. omhändertogs "innanför grinden på grusgången utanför sitt hus". Även om utredningen inte ger full klarhet om var L. omhändertogs, verkar det närmast som om omhändertagandet skett på enskilt område, där han inte vistades tillfälligt på det sätt som avses i lagtexten. LOB enbart gav i så fall inte stöd för åtgärderna mot L.

Utredningen synes emellertid ge vid handen att ingripande mot L. kunnat ske på annan grund. L.:s sammanboende uppgav för de polismän som kom till platsen att hon hotats och misshandlats av denne och att hon fruktade för sitt liv. Även om hon inte vågade göra någon anmälan mot L. förefaller polisen mot bakgrund av dessa uppgifter ha haft stöd för att gripa L. enligt reglerna i 24 kap. 7 § rättegångsbalken såsom skäligen misstänkt för olaga hot. Enligt 3 § lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO) får vidare omhändertagande ske när det fordras för att avvärja straffbelagd gärning. Även denna bestämmelse synes ha kunnat åberopas som stöd för ingripandet mot L. och torde ha legat närmast till hands att tillämpa i sammanhanget. Stöd för åtgärderna mot L. har således, enligt vad jag nyss anfört, kunnat hämtas i andra bestämmelser än LOB.

Då L. ej kan sägas ha lidit någon rättsförlust till följd av det inträffade är ytterligare åtgärder av JO ej motiverade.

Förfarandet vid omhändertagande enligt LOB av berusade ungdomar

Vid en inspektion uppmärksammades i flera fall, där ungdomar under 18 år hade omhändertagits enligt LOB och insatts i arrest, att det inte hade gjorts någon anteckning om vilka alternativa vårdformer som hade övervägts. Med anledning härav gjorde JO Wigelius följande uttalande.

I 4 § LOB föreskrivs att omhändertagen, som ej efter läkarundersökning som avses i 3 § skall föras till sjukhus eller kvarstanna där, får hållas kvar hos polisen, om annan vård ej kan beredas honom. I anslutning till denna bestämmelse har rikspolisstyrelsen givit vissa föreskrifter (FAP 023-1). Där anges i mom. 4.1. att omhändertagen får hållas kvar hos polisen, om annan vård inte kan beredas honom, och att omhändertagen som kvarhållits hos polisen får förvaras i polisarrest, dock inte barn under 15 år. Enligt mom. 4.2. skall möjligheterna till annan vård än kvarhållande särskilt noga undersökas om den omhändertagne är under 18 år. Denna föreskrift är självfallet förestavad av att det anses vara förenat med särskilt stora risker för en ung människas utveckling att förvaras inlåst. Den särskilda prövning som i varje enskilt fall skall göras bör vakthavande befäl skriftligen redovisa, lämpligen på omhändertagandeblanketten, så att det är möjligt för bl. a. polisledningen att följa den praxis som utvecklas och vidta de åtgärder som kan behövas med anledning därav.

Ingripanden med stöd av 2 § polisinstruktionen

Vid en inspektion uppmärksammades att det fanns särskilda pärmar, som innehöll redovisningar av omhändertaganden/försvarstaganden, där 2 § polisinstruktionen (PI) hade åberopats som grund för ingripandena. I åtskilliga av fallen rörde det sig om omhändertagande av personer som anträffats berusade på enskilt område. Med anledning härav anförde JO Wigelius.

I fall då en berusad person anträffas på enskilt område, i nära anslutning till allmän plats, och personen endast tillfälligt uppehåller sig där kan han omhändertas med stöd av LOB. Omhändertagande enligt LOB av berusad person på annat enskilt område synes böra ske endast när ett ingripande mot honom kan ske på annan grund. Jag hänvisar här till vad jag tidigare uttalat i frågan; se JO:s ämbetsberättelse 1979/80 s. 132.

Om någon anträffas kraftigt berusad på enskilt område, t.ex. i en bostad, och förutsättningar för ett ingripande mot honom i egentlig mening saknas, kan det enligt 2 § PI åligga polisen att vidta de hjälpåtgärder som är påkallade för att undanröja en fara för den berusades liv eller hälsa. Härvidlag föreligger ingen skillnad i förhållande till fall där t.ex. en hjärtsjuk person anträffas. Situationen torde i sådana fall vara den att en förstahandsåtgärd blir att se till att den berusade eller sjuke kommer under läkarvård. I övrigt bör föreskrifterna i LOB, som ju i grunden är en vårdlag, kunna tjäna som ledning för polisen i fråga om de åtgärder som skall vidtas i fråga om en berusad person. Det är väsentligt att dessa noggrant redovisas. Därvid anser jag det vara praktiskt att omhändertagandebladet används. Det måste dock hela tiden stå klart att det är fråga om en hjälpåtgärd.

Polismyndighet har utfärdat riktlinjer för beviljande av tillstånd till anordnande av allmänna sammankomster (torgmöten)

Den 6 mars 1981 beslöt polisstyrelsen i Halmstads polisdistrikt efter samråd med företrädare för Halmstads kommun att införa följande riktlinjer för beviljande av tillstånd till anordnande av allmänna sammankomster (torgmöten) på Stora Torget i Halmstad:

1. Envar organisation (politisk, religiös eller eljest ideell) eller enskild person må anordna "torgmöte" vid högst sex tillfällen per kalenderår. Allmän sammankomst anordnat inom organisation verksam ungdomssektion, damsektion och liknande inräknas i detta antal.

2. Torgmöte må pågå i högst en timme i följd.

3. Torgmöten må anordnas endast fredagar mellan kl 16.00–18.00 och lördagar mellan kl 09.00–10.00, 11.00–12.00. Undantagsvis kan annan tid medges.

4. Genom att högtalaranläggning regelmässigt utnyttjas vid torgmöten och att utsändningen kan störa inte bara personer som vistas på torget utan även i närbelägna fastigheter och på angränsande gator får högtalarutsändning eller tal i megafon ej vara högre än som erfordras för att de i sammankomsten deltagande personerna skall kunna uppfatta det utsända (och får under inga villkor överstiga 50 dbA).

5. P. g. a. ovannämnda begränsningar kommer tillstånd att beviljas endast för ett tillfälle åt gången med hänsyn till att konkurrensen om de timmar som står till förfogande väntas bli relativt stor och att en förening ur rättvisesynpunkt kan tillåtas blockera en längre tidsperiod. Polisstyrelsen kommer för att kunna åstadkomma en rättvis fördelning att föra anteckningar om antalet torgmöten varje sökande beviljas.

Det skall i detta sammanhang tilläggas att undantag från riktlinjerna givetvis kan göras t. ex. under valår eller då eljest särskilt starka skäl talar härför.

Det bör observeras att ovannämnda regler är avsedda att tillämpas endast på Stora Torg.

Ovannämnda regler kommer att tillämpas omgående.

I en skrivelse, som kom in till JO den 13 april 1981, gjorde Kommunistiska Partiet Marxist-Leninisterna (KPML) (r) i Halmstad gällande att polisstyrelsens riktlinjer stred mot grundlagen samt utgjorde ett oacceptabelt angrepp på demonstrationsrätten. KPML (r) bad JO granska ärendet och de beslutade riktlinjerna.

Efter remiss inkom den 6 juli 1981 polisstyrelsen med upplysningar och yttrande. KPML (r) avgav påminnelser.

Av polisstyrelsens yttrande framgick bl. a. följande.

1. Antalet sex "möten" per år/organisation har fastställts efter en undersökning av hur många sammankomster som anordnats under 1980, av de i detta avseende aktivaste organisationerna, och vad som enligt polisstyrelsens uppfattning är acceptabelt ur ordnings- och trafiksynpunkt. Endast någon enstaka förening anordnade under 1980 fler än sex sammankomster och av dessa var ingen organisation av politisk karaktär.

2 o 3. Syftet med regleringen av sammankomstens längd samt dess förläggning i tiden är att begränsa störningarna till vissa bestämda tidpunkter. Detta främst av hänsyn till kringboende samt de som arbetar i närheten, men även för att det ger polisen en möjlighet att planera verksamheten så att ordning och säkerhet vid torgmöten kan garanteras. De dagar och tider som anges i beslutet är de, som visat sig vara mest attraktiva för anordnare av torgmöten.

4. I tillstånden till sammankomster på Stora Torg anges att om högtalaranläggning skall begagnas, ljudstyrkan på denna skall avpassas så att det framförda budskapet uppfattas av endast den närmaste omgivningen. Denna föreskrift nonchaleras regelmässigt. Klagomål från allmänheten har ej sällan förekommit. Då användandet av högtalaranläggning underlättar för anordnaren att föra ut sitt budskap vill polisstyrelsen inte helt förbjuda användandet av högtalare genom föreskrifter i de enskilda tillstånden. Det är i stället styrelsens förhoppning att den preciserade föreskriften i "riktlinjerna" skall få anordnare att respektera kravet på att god ordning skall råda vid sammankomsten. Vad gäller polisstyrelsens uppfattning av högst tolerabla ljudnivå, bygger denna på en skönmässig värdering, men har sin utgångspunkt i bl. a. naturvårdsverkets regler för externt industribuller utomhus i bostadsområden. Dessa regler tillåter en ljudnivå på 50 dbA under tiden 07.00–18.00. 50 dbA är alltså den ungefärliga ljudstyrkan runt en talare vid ett torgmöte. Utgångseffekten får alltså i viss mån varieras med hänsyn till deltagarantalet i den allmänna sammankomsten. Vidare bör då deltagarantalet kan förväntas bli stort flera högtalare kunna placeras ut, vilket innebär att fler åhörare nås utan att ljudstyrkan behöver stegras. Ansökan om tillstånd till användande av ytterligare högtalare görs dock i särskild ordning.

5. Vad som i denna punkt utsäges angående ansökningsförfarandet är en konsekvens av innehållet i de tidigare punkterna 1–3 och är avsett att få mötesverksamheten att fungera smidigt. Polisstyrelsen delar inte anmälarens uppfattning att punktens innehåll skulle strida mot 5 § LAS, eller snarare att det skulle försvåra för anordnare av allmänna sammankomster att rätta sig efter det i 5 § LAS uppställda kravet på att ansökan skall göras i god tid före sammankomst. Beträffande anmälarens undran över förvaltningsrättsliga grunder för avslag mot den som söker tillstånd för två eller flera möten åt gången hänvisas till vad nedan säges angående "riktlinjernas" karaktär av principbeslut samt tolkningen av 3 § 2 st. LAS. Genom att ansökningsförfarandet utformats på det i punkten angivna sättet vill polisstyrelsen också uppnå en rättvis fördelning av den disponibla tiden. Redan nu tvingas polisstyrelsen till "rättviseavgöranden" då det ej är ovanligt att två eller fler organisationer samtidigt kommer in med ansökningar om att på samma tid få anordna "torgmöte" på Stora Torg. De av polisstyrelsen ovan kommenterade riktlinjerna för tillståndsgivning till allmänna sammankomster på Stora Torg, vilka tillkommit i syfte att åstadkomma en stabilisering av mötesverksamheten på nämnda plats är, som tidigare nämnts, enligt styrelsens uppfattning ett principbeslut vilket saknar egentliga rättsverkningar, ej har direkt effekt och ej är exigibelt. Sålunda är det först då de i beslutet uttryckta intentionerna resulterar i t. ex. ett avslag på en ansökan om att få anordna allmän sammankomst som det kan diskuteras huruvida en mot lagen stridande begränsning av möteseller demonstrationsfriheten skett. Polisstyrelsen är väl medveten om att då 3 § 2 st. LAS stadgar att "tillstånd till allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning" detta ej får tolkas vidare än vad inskränkningsändamålen i 2 kap. 14 § RF medger. Varje ansökan kommer alltså framledes, liksom nu är fallet, att bedömas med utgångspunkt i att endast farhågor för störning av trafiken eller ordningen vid sammankomsten får ligga till grund för ett avslag.

Erfarenheten visar emellertid att en "sammankomstintensitet" och en i tiden spridd "sammankomstutövning" utöver de i polisstyrelsens beslut

uppställda ramarna medför trafik- och ordningsstörningar. Med de resurser som f. n. står till polisens förfogande är det inte möjligt att under nuvarande förhållande på ett tillfredsställande sätt fullgöra den övervakningsinsats som enligt polisstyrelsens mening är nödvändig. Riktlinjerna ger således uttryck för styrelsens uppfattning för hur mötesutövandet på Stora Torg måste vara utformat för att platsen överhuvud skall kunna utnyttjas för anordnande av allmänna sammankomster. Den åsyftade stabiliseringen avses att uppnås genom att de vilka regelbundet anordnar "torgmöten" genom "riktlinjerna" upplyses om förhållanden vilka typiskt sett utgör en risk för störningar av allmän ordning och trafiksäkerhet och som kan resultera i ett avslag på den enskilda ansökan. Genom att beslutet betecknas som riktlinjer, att det utsäges att undantag kan göras från de uppställda regleringarna och att det särskilt poängteras att endast Stora Torg åsyftas har polisstyrelsen velat klargöra att beslutet inte är en absolut reglering samtidigt som det markeras att möjlighet finns att anordna allmänna sammankomster på andra platser i centrala Halmstad.

Att beslutet fattats efter samråd med företrädare för kommunen har bl. a. sin grund i att kommunen upplåter försäljningsplatser på torget, att två myndigheter, i detta fall kommun och polis, som reglerar aktiviteter på samma område, samarbetar och inhämtar varandras synpunkter på planerade åtgärder som berör förhållanden på och kring just den plats man båda utövar viss kontroll över är nödvändigt. Enligt 3 § PI skall polisen också samarbeta med andra myndigheter vilkas verksamhet berör polisverksamheten. I prop 1980/81: 13 (s. 67) betonas också vikten av samarbete mellan kommun och polis.

I ett beslut den 22 februari 1982 anförde JO Wigelius (dnr 1050-1981).

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl. a. mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Mötesfriheten innebär frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk medan demonstrationsfriheten i RF definieras såsom frihet att anordna och deltaga i demonstration på allmän plats. Mötes- och demonstrationsfriheten får – frånsett vissa undantag – begränsas endast genom lag beslutad av riksdagen och endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot (2 kap. 12 och 14 §§ RF).

Bestämmelser som innebär begränsningar i den grundlagsskyddade mötes- och demonstrationsfriheten återfinns i lagen (1956: 618) om allmänna sammankomster (LAS). Denna lag äger bl. a. tillämpning på allmän sammankomst som hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet. Såsom allmän skall anses sammankomst som anordnas för allmänheten eller till vilken allmänheten äger tillträde (1 §). Allmän sammankomst får ej hållas på gata, torg, park eller annan plats, som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan utgör allmän plats och som upplåtits för avsett ändamål, utan tillstånd av polismyndigheten. Sådant tillstånd får dock vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning (3 §). Polismyndigheten får

meddela de föreskrifter som behövs för att upprätthålla ordningen och säkerheten vid sammankomsten. Föreskrifterna får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten onödigtvis försvåras på annat sätt (7 §). Den som anordnar en allmän sammankomst får inte åläggas att ersätta polisens kostnader för ordningshållning som föranleds av sammankomsten (8 §). I LAS finns vidare regler om när polisen äger inställa eller upplösa allmän sammankomst. Detta får ske om beslut i förväg har meddelats att sammankomsten inte får äga rum. Rätt att upplösa sammankomst för vilken sådant beslut inte fattats föreligger endast om sammankomsten föranleder svårare oordning eller avsevärd fara för de tillstädesvarande och andra åtgärder visat sig otillräckliga för att återställa ordningen eller bereda skydd för de tillstädesvarande (10 §).

De riktlinjer som polisstyrelsen i Halmstad antagit genom beslutet den 6 mars 1981 avser att reglera tillståndsgivningen och förhållandena kring sådana möten eller sammankomster som omnämns i RF och LAS. Polisstyrelsen har således funnit att det med hänsyn till de lokala förhållandena föreligger ett behov av att komplettera LAS' regler om allmänna sammankomster med ytterligare anvisningar. Någon invändning mot att så sker kan knappast i och för sig göras. Att polisstyrelsen efter samråd med kommunala myndigheter ger offentlighet åt riktlinjer av detta slag kan vara av värde för de tillståndssökande föreningarna lika väl som en sådan åtgärd kan befrämja en enhetlig praxis vid tillståndsgivningen.

Möjligheterna att anordna allmänna sammankomster får emellertid inte begränsats i vidare mån än som framgår av LAS. Om så sker genom lokala föreskrifter strider detta mot såväl RF som LAS. Sådana föreskrifter saknar därmed rättsverkan. Det kan då som polisstyrelsen anfört i sitt yttrande sägas att det är först när intentionerna resulterar i ett direkt avslag på en ansökan om att anordna en allmän sammankomst som frågan om lagligheten av begränsningarna kan bli aktuell. Jag har närmast fått det intrycket att polisstyrelsen därmed menar att det inte spelar så stor roll om riktlinjer av förevarande slag skulle gå längre än LAS.

Även om polisstyrelsens riktlinjer i och för sig endast utgör uttalanden utan egentlig rättslig verkan framstår det emellertid enligt min mening som självklart att en tillståndsgivande myndighet inte bör utfärda anvisningar beträffande tillståndsgivningen som redan från början kan sägas vara mer omfattande än den reglering som lagstiftningen innehåller och som därmed avses vara uttömmande. Sådana riktlinjer kan vilseleda allmänheten om gällande bestämmelser och bör därför inte få förekomma.

Enligt 3 § LAS får tillstånd till allmän sammankomst vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning. Vid en granskning av polisstyrelsens beslut och dess enskildheter kan konstateras att det föreligger uppenbar risk för att vissa delar därav kan komma i konflikt med LAS. Det torde således vara svårt att avslå en ansökan om

tillstånd till allmän sammankomst endast under hänvisning till i vart fall punkterna 1–3 i riktlinjerna. Det är t. ex. inte möjligt att generellt säga att ett "torgmöte", som anordnats sex gånger under ett år av samma organisation, den sjunde gången kommer att störa trafiken eller den allmänna ordningen på sätt som medför att tillstånd bör vägras.

Jag är således i vissa avseenden kritisk mot innehållet i polisstyrelsens nu aktuella riktlinjer för mötesverksamheten på Stora Torg i Halmstad. Enligt min mening upptar dessa generaliseringar som knappast till alla delar låter sig förenas med RF:s och LAS' bestämmelser. Vid en praktisk tillämpning av riktlinjerna torde undantagsfallen bli så ofta förekommande att meningen med riktlinjerna kan ifrågasättas.

Polisstyrelsen har i sitt yttrande till JO anmält att riktlinjerna inte kommer att tillämpas förrän JO:s beslut i detta ärende föreligger. Jag har därför anledning anta att mina nu redovisade synpunkter kommer att bli beaktade av styrelsen. Utöver gjorda uttalanden kan därför ärendet inte anses motivera ytterligare åtgärder från min sida.

Förflyttning av polismän till annan tjänstgöringsort av disciplinära skäl

JO Wigelius anförde följande i ett beslut den 3 september 1981 (dnr 1184-1980).

ANMÄLAN

I en skrivelse, som kom in till JO den 18 april 1980, anförde riksdagsledamöterna Georg Andersson, John Andersson, Karin Israelsson, Tore Nilsson och Rune Ångström i huvudsak följande.

I Storumans polisdistrikt i Västerbottens län hade förekommit en händelse som väckt oro bland allmänheten och också uppmärksammats av massmedia. Vid ifrågavarande polisstation hade uppstått en facklig tvist om tjänstgöringsförhållandena och därmed sammanhängande problem mellan polismästaren och delar av poliskåren. Företrädare för den kritik, som därvid hade riktats mot polismästarens sätt att handlägga dessa ärenden, hade främst varit två polismän.

Den bild som allmänheten hade fått av detta ärende via uttalanden i massmedia var följande. På grund av de samarbetssvårigheter som sålunda hade uppstått på polisstationen i Storuman hade de två polismän, som varit främsta talesmän för den kritik som riktats mot polismästaren, under fyra månader beordrats att lämna sina tjänster i Storuman och tjänstgöra vid polisen i Huddinge. Deras betyg på lämplighet som polismän hade också

sänkts från 4 till 1. Enligt en tidningsintervju hade länspolischefen vidimerat att förflyttningen av de två polismännen till Huddinge berodde på tvisten inom Storumans polisdistrikt och på att dessa polismän varit främsta företrädare för kritik mot polismästaren.

Eftersom enligt svensk rättsuppfattning alla former av deportation på grund av åsikt och därav följande kritik mot myndighet är förkastlig, anhöll riksdagsledamöterna att JO ville granska om ifrågavarande ärende hade handlagts på ett riktigt sätt.

UTREDNING M.M.

Efter remiss kom rikspolisstyrelsen efter hörande av länsstyrelsen i Västerbottens län och polisstyrelsen i Storumans polisdistrikt in med yttrande. Polismästaren i Storuman Lars-Göran Carlsson lämnade i det sammanhanget en ingående redogörelse för förhållandena inom polisdistriktet. Vidare har bl. a. polismännen R. och J., vilka var de polismän som kommenderingen till Huddinge gällde, vid samtal med tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen lämnat sin syn på dessa förhållanden.

Av handlingarna framgår att J. och R. hade beordrats tjänstgöra i Huddinge polisdistrikt vid dess övervakningssektion på tjänster för polisassistenter under tiden den 8 april–den 4 juli 1980.

I polisstyrelsens yttrande, som avgavs av Carlsson, anfördes bl. a. följande. En del av orsakerna till förhållandena i Storumans polisdistrikt låg i att tjänstgöringslistorna för personalen på övervakningssektionen vid centralvaktområdet hade ändrats för att bättre anpassas till övervakningsbehovet och beredskapssituationen i distriktet. På grund av sitt missnöje med det centrala förhandlingsresultatet, där rikspolisstyrelsen och Svenska polisförbundet hade varit överens om riktlinjerna för tjänstgöringslistornas utformning, lämnade ett antal polismän Svenska polisförbundet och gick in i Sveriges Arbetares Centralorganisation (SAC). – Polisstyrelsen var helt överens med anmälarna att alla former av deportation på grund av åsikter eller kritik av myndigheter är förkastlig. Polisstyrelsen ville gå ett steg längre och säga att sådant inte bara är förkastligt utan också olagligt. Med anledning av detta ville polisstyrelsen framhålla att det i det nu aktuella fallet inte rörde sig om vare sig tvångsförflyttningar eller deportationer utan om en tidsbegränsad förstärkning till ett annat polisdistrikt. – I massmedia hade det även sagts att åtgärder av olika slag som hade företagits i distriktet utgjorde hämnd för framförd kritik eller för facklig verksamhet o. dyl. Polisstyrelsen ville understryka att så inte var fallet. I anmälan angavs att de polismän som kommenderats fått sina vitsord sänkta från 4 till 1. Det var bara den ene av polismännen som fått sänkt vitsord. Den andre hade inte blivit föremål för vitsordssättning.

Länsstyrelsen anförde.

Det ankommer på länsstyrelsen att efter rekvisition från rikspolisstyrelsen bestämma från vilket distrikt personalen ska kommenderas och därefter på polisstyrelsen att bestämma personvalet. Efter upprepade kontakter med skilda företrädare för rikspolisstyrelsen (avdelningschef Öhrn, överdirektör Printz och rikspolischef Romander) samt polismästaren i Storumans polisdistrikt beslöt länsstyrelsen att kommendera två man från Storumans polisdistrikt till Huddinge.

När länsstyrelsen fattade sitt beslut skulle de omdiskuterade nya tjänstgöringslistorna just börja tillämpas.

Genom sitt ställningstagande ville länsstyrelsen – förutom att verkställa rikspolisstyrelsens beslut om personalförstärkning till Huddinge polisdistrikt – även skapa förutsättningar för att man i Storumans polisdistrikt skulle kunna pröva de nya tjänstgöringslistorna under något så när normala förhållanden. Dessutom skulle de i konflikten mest engagerade polismännen få möjlighet att bli prövade i annan polismyndighet.

Länsstyrelsen vill slutligen framhålla att enligt dess uppfattning någon kritik inte kan riktas mot tf polismästare Carlssons samarbetsförmåga. Det kan vara värt notera att det under åtminstone Carlssons två närmaste företrädares tid på polismästartjänsten i Storuman också förelegat samarbetssvårigheter mellan polisledningen och polispersonalen.

Rikspolisstyrelsen uppgav i sitt yttrande den 3 juni 1980 att polisstyrelsen i Storuman vid central förhandling med SAC den 8 maj 1980 hade accepterat organisationens yrkande om att kommenderingen skulle skjutas upp tills vidare. Dessutom anfördes att samarbetssvårigheterna i Storumans polisdistrikt hade minskat och att förhållandena var acceptabla. Om problem av liknande slag som dem polisstyrelsen redovisat åter skulle uppstå skulle åtgärder skyndsamt komma att aktualiseras.

Anmälarna bereddes tillfälle att komma in med påminnelser. Endast John Andersson hörde av sig. I sin skrivelse påpekade han att vissa i yttrandena uppgivna sakförhållanden inte överensstämde med verkligheten. Vidare uppgav han att det centrala i anmälan var misstanken om att tvångskommendering hade vidtagits för att lösa samarbetsproblem. John Andersson ansåg att denna misstanke kvarstod och att även facklig hemvist och polismännens kritik och övrig verksamhet utanför tjänsten utgjorde en icke oväsentlig del.

Länspolischefen i Västerbottens län Nils Nordgren uppgav under hand att det inte fanns några regler om uttagning till förstärkningstjänstgöring men att man i praxis följde denna ordning: I första hand söktes frivilliga. Om det inte fanns sådana togs den yngste ut först. I vissa fall kunde det finnas speciella skäl. Om man t. ex. sökte en tekniker måste en sådan tas även om han var äldre. – Det finns inga skrivna regler och inte heller något avtal i frågan.

Huvudsyftet med ifrågavarande kommendering var, enligt Nordgren, otvivelaktigt att flytta på J. och R. tills vidare. Men samtidigt konstaterade han att de formella förutsättningarna förelåg i så måtto att polisen i Huddinge som vanligt behövde förstärkning m. m.

Vid samtalet med tjänstemän från JO-expeditionen den 30 september 1980 anförde J. med instämmande av R. bl. a. att den tilltänkta åtgärden att tvångskommendera dem var en åtgärd som grundats dels på hämnd och dels på att de hade varit fackligt förtroendevalda och haft personalens stöd.

Anmälarna bereddes tillfälle att yttra sig över den ytterligare utredning som företagits men lät inte höra av sig.

JO:S BEDÖMNING

Jag vill inledningsvis erinra om att JO Per-Erik Nilsson i ett beslut den 28 maj 1980 (dnr 1812-1979) efter anmälan från en polisman i Storuman uttalat sig om polisstyrelsens handläggning av ett ärende om en ifrågasatt tjänsteförseelse av honom och J. i samband med en förpassningsresa. Denna händelse har tagits upp också i förevarande ärende.

Anmälan från riksdagsledamöterna avser endast frågan om R:s och J:s kommendering till Huddinge hade grundats på deras åsikter och därav följande kritik mot myndighet. På grund härav och då jag inte heller i övrigt finner skäl därtill går jag inte närmare in på de enskilda fall av indisciplinärt uppträdande som det har lämnats uppgifter om i ärendet. Jag inriktar mitt ställningstagande på frågan om beslutet om kommendering var riktigt och i övrigt lämpligt.

Det är uppenbart att det har rått svåra samarbetsproblem mellan polisledningen i Storuman och en del av den övriga personalen. De olika uppfattningarna om tjänstgöringslistans utformning och andra förhållanden har lett till att polismän har handlat i rent demonstrationssyfte, så att verksamheten ibland inte har kunnat genomföras på ett godtagbart sätt.

Jag vill redan här framhålla att jag inte har funnit skäl till antagande att kommenderingen av R. och J. till någon del har grundats på deras åsikter eller på den kritik som de i egenskap av fackliga företrädare har riktat mot polisledningen. Anmälarnas misstanke om att så har varit fallet kan jag således inte dela. Däremot står det klart att det främsta skälet för beslutet har varit J:s och R:s uppträdande i tjänsten. Det ständiga behovet av polisförstärkning i Huddinge har tagits till intäkt för att med stöd av 24 § polisinstruktionen kommendera polismännen dit i det primära syftet att skapa arbetsro i Storuman. Formellt sett kan i och för sig inga erinringar göras mot kommenderingsbeslutet. Behovet i Huddinge har förelegat och några fastställda regler om hur uttagningar skall ske har inte funnits. Jag har också viss förståelse för att man har ansett situationen i Storumans polisdistrikt kräva att en ganska radikal åtgärd vidtogs.

Jag kan emellertid inte se att det är lämpligt att använda reglerna om polisförstärkning på ett sådant sätt, att det närmast ter sig som en omplacering av disciplinära skäl. Syftet med reglerna är ju, som klart framgår av

deras lydelse, att distrikt med personalbrist skall få hjälp från andra distrikt att klara av sin arbetsbelastning. Att som förstärkning kommendera två polismän som anses ha försvårat verksamheten i sitt eget distrikt, varav den ene inte ens ansetts vara lämplig för det slags tjänst det varit fråga om, kan inte godtas från några utgångspunkter. Det finns ju allmänt sett en risk att man för över problemen till det andra distriktet och försvårar situationen där, vilket ju skulle stå i klar motsats till det officiella syftet med kommenderingen och reglerna om polisförstärkning. Det finns heller inte några garantier för att situationen skall bli bättre när de som kommenderats återvänder till sitt eget distrikt. Snarare torde det väl vara så att problemen kan bli än större, eftersom de kommenderade kan komma att anse sig ha varit utsatta för ett slags hämndaktion.

När tjänstemän överträder de regler och villkor som gäller för anställningen bör myndigheterna tillämpa de föreskrifter om disciplinansvar m. m. som finns i lagen om offentlig anställning. Flera fall som man har pekat på i detta ärende torde ha kunnat prövas enligt dessa bestämmelser.

Jag är således kritisk mot att bestämmelserna om polisförstärkning har utnyttjats på det sätt som har skett, men vill avslutningsvis återigen framhålla att jag inte har funnit skäl till antagande att det varit R:s och J:s åsikter eller deras fackliga verksamhet som legat till grund för kommenderingsbeslutet.

Vissa övriga ärenden

Beslutande myndighet vid avbrytande av förundersökning

Vid en del inspektioner iakttogs att polisen ibland hade beslutat att lägga ned förundersökningar på den grunden att brott ej var styrkt. Andra polismyndigheter tillämpade inte denna nedläggningsgrund, varvid man hänvisade till bl. a. uttalanden av representanter för rikspolisstyrelsen. JO Wigelius fann därför skäl att under hand ta kontakt med rikspolischefen och riksåklagarämbetet i saken. Efter en redogörelse för vad som yttrats i olika lagstiftningssammanhang (se SOU 1967:59 s. 189 ff och 1976:47 s. 277 f samt prop. 1969:11 s. 43 och 1981/82:41 s. 25) anförde *JO Wigelius* följande i samband med en inspektion.

Frågan här är vilken behörighet en polismyndighet i vissa fall har att avbryta en pågående förundersökning. Under senare tid har denna fråga blivit mer aktuell, eftersom antalet mål, där saken anses vara av enkel beskaffenhet och polismyndigheten således är behörig att vara förundersökningsledare också då någon är skäligen misstänkt för brottet (jfr 23:3 RB), har ökat ganska kraftigt. Av redogörelsen för vad som har förekommit i lagstiftningsarbetet framgår att huvudregeln är den att åklagare skall fatta beslut i åtalsfrågan i samband med att en förundersökning avslutas.

Detta skall ske när det finns någon som är skäligen misstänkt. I övriga fall meddelas beslut om nedläggning av förundersökningen. Sådana beslut kan fattas av undersökningsledaren och faller således inom polismyndighetens formella kompetensområde i de fall då myndigheten är förundersökningsledare. Undantagsvis synes polismyndigheten kunna fatta nedläggningsbeslut när det finns någon som är skäligen misstänkt. t. ex. när denne har avlidit. Mina kontakter med rikspolischefen och riksåklagarens kansli har gett vid handen att den här angivna kompetensfördelningen alltjämt är avsedd att vara gällande. Däremot har man av olika skäl inte funnit anledning att utfärda några föreskrifter i saken.

Ett av de främsta skälen till att det på sina håll har uppstått viss osäkerhet i fråga om kompetensfördelningen synes vara utformningen av de förtryckta beslutstyperna och beslutsmotiveringarna på blanketten för polisanmälan. Där finns intagna rutor för kryssmarkering angående beslut om att förundersökning ej skall inledas och att förundersökning skall nedläggas. Bland rutorna för kryssmarkering av motivering kan nämnas "utan åtgärd", "ej spaningsresultat", "brott ej styrkt", "misstänkt oskyldig", "gärningen ej brott" och "åtal ej påkallat ur allmän synpunkt". Urvalet av motiveringar synes inte stå i full överensstämmelse med de angivna beslutsformerna. Således är det, enligt vad jag har inhämtat från riksåklagaren. inte avsikten att motiveringen "brott ej styrkt" skall användas i några andra fall än vid beslut av åklagaren att inte driva saken längre, då det inte kan förutses att brott kommer att kunna styrkas inför domstol. Något utrymme för åklagarbeslut av detta slag finns dock inte på blanketten. Motiveringen "åtal ej påkallat ur allmän synpunkt" kan naturligen också bara användas vid prövning hos åklagare. Jag har erfarit att riksåklagaren kommer att uppmärksamma dessa förhållanden vid den översyn av blanketterna som aktualiseras genom förslaget om förundersökningsbegränsningar.

Av det anförda framgår att polismyndighet normalt inte bör använda beslutsmotiveringen "brott ej styrkt" vid nedläggning av förundersökningar. Om det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet skall utredningen redovisas till åklagare för beslut i åtalsfrågan. Om man inte har kommit så långt att någon har blivit skäligen misstänkt får polismyndigheten som förundersökningsledare fatta beslut om nedläggning av undersökningen. Om man då använder någon av de förtryckta formuleringarna synes "ej spaningsresultat" ofta ligga närmast till hands.

Tillvägagångssätt vid konfrontation

S. anförde klagomål mot polismän som hade kommit till den skola där han var lärare för att ordna en konfrontation med en målsägande i ett ärende angående försök till våldtäkt. Av den utredning som genomfördes

framgår bl. a. att vissa misstankar hade uppkommit mot S. En kriminalkommissarie hade beslutat att anordna en diskret konfrontation på den skola där S. arbetade utan att denne skulle behöva veta om det. Detta skedde för att S. skulle slippa att ställa upp vid en valkonfrontation på polisstationen. Kontakt togs med skolans rektor som godkände arrangemanget. Polismännen som beordrades att utföra uppgiften lät målsäganden se på S. Eftersom målsäganden var osäker gjordes en direktkonfrontation i ett tjänsterum med polismännen, S. och målsäganden närvarande. Därefter hölls efter beslut av chefen för spaningsroteln ett kortare förhör med S.

JO Wigelius anförde efter verkställd utredning följande i ett beslut den 16 november 1981 (dnr 1129-1981).

I 23 kap. 4 § rättegångsbalken stadgas bl. a. att undersökning skall bedrivas så att ingen onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas olägenhet. Det kan naturligtvis många gånger vara svårt att bedriva en förundersökning på ett sådant sätt att man inte hos en utomstående framkallar misstankar mot någon som senare visar sig vara oskyldig. Det gäller att i möjlig mån se till att inte någon i onödan utsätts för misstanke. Förhör exempelvis på en arbetsplats kan hos den hördes arbetskamrater väcka oberättigade misstankar (se Allmän Polislära, Kriminalpolistjänst, Utredning – Spaning 3, s. 28).

I förevarande fall ifrågasätter jag om inte målsäganden på ett smidigare sätt kunde beretts tillfälle att se S. Av en spaningspromemoria framgår, att redan vid målsägandens telefonsamtal med chefen för spaningsroteln förelåg uppgift om lärarens namn samt vid vilken skola och i vilket ämne han undervisade. Det hade varit lätt för polisen att med utgångspunkt från dessa uppgifter fullständigt identifiera S. utan inblandning av skolans rektor. Någon anledning att upplysa denne om misstankarna mot S. fanns knappast i det här läget. Det lämpligaste hade sedan varit att låta målsäganden titta på S., när denne var på väg till eller från skolan. Ett sådant förfarande hade kunnat genomföras utan någon inblandning av skolans personal och hade därmed heller inte tilldragit sig någon uppmärksamhet. De uppgifter målsäganden därefter lämnade, sedan hon fått iaktta S., hade fått bli vägledande för vilka åtgärder som skulle vidtagas fortsättningsvis. Sådana åtgärder skulle i så fall ha vidtagits helt utanför skolan. Jag finner det direkt olämpligt att man på sätt som skett sammanför målsäganden med en eventuell misstänkt på den senares arbetsplats och dessutom håller förhör där. Risken för att S. skulle utsättas för onödiga misstankar hos andra måste framstå som ganska stor. I likhet med polismästaren anser jag också att det är av stor vikt att det är rutinerad polispersonal som skickas ut på uppdrag av det här slaget.

Jag är således kritisk mot det sätt på vilket konfrontationsuppdraget genomfördes. Saken föranleder dock inte något ytterligare från min sida, eftersom hithörande frågor, enligt vad polismästaren anfört i sitt yttrande, tagits upp vid genomgångar med arbetsledningspersonal vid spaningsenheterna.

Polismäns användande av skjutvapen vid gripande

Sedan W. klagat över att två polismän trängt in i hans lägenhet med dragna pistoler i samband med ett gripande, anförde *JO Wigelius* bl. a. följande i ett beslut den 2 april 1982 (dnr 2405-1981).

I de i FAP intagna anvisningarna till 1 § kungörelsen om användande av skjutvapen i polistjänsten anges som exempel på en nödvärnssituation som ger rätt att använda skjutvapen att en angripare höjer en yxa eller annat farligt tillhygge till hugg eller slag eller riktar ett skjutvapen mot någon eller då angreppet eljest innebär risk för svårare kroppsskada. Av FAP:s grundregler framgår vidare att användande av skjutvapen är en yttersta utväg att lösa ett tjänsteuppdrag och får komma i fråga endast om andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till betydelsen av det intresse som skall skyddas kan anses försvarligt att använda skjutvapen.

Förutom i den nu beskrivna nödvärnssituationen får polisman som möts med våld eller hot om våld på sätt som avses i 24 kap. 2 § brottsbalken använda skjutvapen för att gripa den som är misstänkt för mord, dråp, grov misshandel, människorov eller vissa andra i 2 § skjutkungörelsen angivna grova brott.

W. skulle gripas såsom misstänkt för grova stölder. Möjligheten för polismännen att använda skjutvapen vid gripandet under hänvisning till brottets svårighetsgrad och 2 § skjutkungörelsen fanns således inte. Endast en uppkommen nödvärnssituation skulle i detta läge kunna motivera ett användande av vapen.

Att gå in i en lägenhet för att där gripa en misstänkt person utgör en för polispersonal ej ovanlig situation. Vid sådana tillfällen torde det i allmänhet ej finnas anledning att räkna med att vapen skall komma till användning. Enligt min mening måste där tillkomma någon mer påtaglig omständighet – det är t. ex. känt att den som skall gripas innehar vapen eller att han är en särskilt farlig person – för att polismännen i förväg skall finna att riskerna är större än vanligt och att därmed ett framtagande av vapen är motiverat.

Mot denna bakgrund har jag svårt att se att situationen vid gripandet av W. var sådan att det fanns anledning att höja beredskapen och ta fram vapnen. Jag är medveten om att det kan finnas utrymme för olika uppfattningar om den saken. Med det anförda vill jag emellertid mana till största möjliga återhållsamhet när det gäller framtagande av vapen i situationer som den förevarande.

Rättelse av felaktiga parkeringsanmärkningar

Glenn Forslund hade efter besvär fått sitt betalningsansvar för en parkeringsanmärkning undanröjt. Efter att förgäves ha försökt få också de parkeringsanmärkningar rättade, som utfärdats för andra fordon vid sam-

ma tillfälle, ifrågasatte Forslund hos JO om inte polismyndigheten hade förfarit felaktigt.

JO Wigelius anförde i ett beslut den 9 november 1981 (dnr 2008-1981).

Enligt 9 § lagen om felparkeringsavgift är det endast fordonets registrerade ägare som har rätt att anmäla bestridande av betalningsansvar till polismyndigheten. Anmälan av annan än ägaren skall enligt gällande tillämpningsföreskrifter (RPS/FS 1977:6 p. 7:2) avvisas av polismyndigheten. Polisstyrelsen har med hänvisning till dessa bestämmelser ansett sig förhindrad att på talan av Forslund uppta annat än Forslunds eget parkeringsärende till prövning. Denna bedömning kan uppenbarligen inte föranleda någon kritik från min sida.

Forslund har emellertid också ifrågasatt om inte polisen på eget initiativ (ex officio) bort undanröja betalningsansvaret för de fordonsägare som enligt vad Forslund uppgivit samtidigt med honom drabbats av felaktiga parkeringsanmärkningar. Härom är följande att säga.

Polismyndigheten har enligt lagen om felparkeringsavgift närmast ställning av besvärsmyndighet vid prövningen av utfärdade parkeringsanmärkningar. Förvaltningslagen är enligt uttalanden i förarbetena tillämplig på denna prövning (prop. 1975/76: 106 s. 49). I det nu aktuella fallet hade parkeringsanmärkningarna utfärdats inte av polisman utan av kommunal trafikövervakare inom ramen för systemet med kommunal trafikövervakning. De var således utfärdade av en annan myndighet än polisen. Det skulle därför strida mot grundläggande förvaltningsrättsliga regler, särskilt vad gäller instansordningsprincipen, om en besvärsmyndighet, utan att talan anhängiggjorts i föreskriven ordning, tog upp en annan myndighets beslut till omprövning. Jag kan således ej finna att polisstyrelsen bedömt saken felaktigt då den funnit sig förhindrad att ex officio ta upp den av Forslund väckta frågan till prövning.

Lagen om felparkeringsavgift anvisar emellertid ytterligare en möjlighet att faktiskt få "rättelse" utöver de som följer av 8 och 9 §§. I 15 § punkten 3 nämnda lag sägs nämligen att felparkeringsavgift återbetalas om det i annat fall förekommit fel som avsett ärendets handläggning och felet varit till men för den som erlagt avgift.

Jag har vid kontakt med trafiksäkerhetsverkets enhet för vägtrafik-, skatte- och parkeringsanmärkningsfrågor inhämtat bl. a. följande uppgifter om stadgandets tillämpning inom verket. Det förekommer ofta att polismyndigheter eller kommuner anmäler till verket att olika fel begåtts i samband med utfärdande av parkeringsanmärkningar. När verket gjorts uppmärksamt på att ett fel kan ha begåtts inhämtas om så erfordras yttrande eller utredning från kommunen. Sedan felet härigenom fastslagits återbetalar verket avgiften till den berörde fordonsägaren om avgiften erlagts. Stadgandet tillämpas även på det sättet, vilket måhända inte klart följer av lagtexten, att vidare indrivningsåtgärder avbryts i de fall där avgiften inte redan erlagts. Några formliga beslut i vedertagen mening

fattas inte av verket utan syftet att befria fordonsägaren från avgiften uppnås genom att erforderliga ändringar görs i det datorbaserade system i vilket anmärkningarna är noterade. Enligt trafiksäkerhetsverkets uppfattning är detta ett praktiskt tillvägagångssätt då fel ej kan rättas av polismyndighet – av tidigare berörda skäl – eller därför att den i 9 § lagen om felparkeringsavgift uppställda sexmånadersfristen för anmälan av bestridande av betalningsansvar överskridits.

Någon skyldighet för polisen att initiera en kontakt av nyssberört slag med trafiksäkerhetsverket kan emellertid inte anses ha förelegat. Det är närmast en lämplighetsfråga och får avgöras efter omständigheterna i varje särskilt fall om polisen med hänsyn till den tid och de resurser som står till buds anser sig ha möjlighet att vidtaga en serviceåtgärd av denna karaktär. Någon kritik för att så inte skedde i detta fall kan inte komma ifråga från min sida.

Kriminalvård

Förutsättningar för beviljande av korttidspermission

JO Wigelius meddelade den 11 juni 1982 följande beslut i ett initiativärende (dnr 2478-1981).

JO:S INITIATIV M. M.

Vid handläggningen av ett klagoärende gjorde jag sådana iakttagelser att jag fann anledning att göra en utredning angående permissioner som beviljats en intagen, H., i kriminalvårdsanstalten Österåker.

Inledningsvis granskades H:s behandlingsjournal. Till akten i detta ärende fördes kopior av en den 10 augusti 1981 dagtecknad skrivelse till kriminalvårdsanstalten Österåker från Stockholms och Jakobsbergs polisdistrikt samt en inom Jakobsbergs polisdistrikt upprättad spaningspromemoria. De två handlingarna hade ingivits i det tidigare nämnda klagoärendet.

Två befattningshavare hos JO besökte Österåkeranstalten och hade ett samtal angående de aktuella permissionerna med anstaltsdirektören Ann Britt Grünewald och tf assistenten Rolf Nielsén. Per telefon inhämtades vissa upplysningar från Jakobsbergs och Stockholms polismyndigheter.

Ärendet remitterades därefter till chefen för kriminalvårdsverket, generaldirektören Bo Martinsson, som den 3 februari 1982 inkom med ett yttrande hit.

Slutligen har jag haft tillgång till ytterligare handlingar rörande behandlingen av H., bl. a. kriminalvårdsstyrelsens akt VVK 12534-81 angående prövning enligt 35 § lagen om kriminalvård i anstalt huruvida permissionstid skulle inräknas i verkställighetstiden.

AKTUELLA BESTÄMMELSER

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

Kriminalvårdsstyrelsen har utfärdat föreskrifter rörande korttidspermission, KVVFS 1979: 1. I 108 § i dessa föreskrifter sägs att återkommande korttidspermission (regelbunden permission) skall ingå som ett led i behandlingen av intagen som avtjänar frihetsstraff på sammanlagt tre månader eller mer, om inte påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk föreligger.

Närmare bestämmelser om permission som får beviljas, om särskild anledning föreligger (särskild permission), finns i bl. a. 117 och 117 a §§ i kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter.

117 § första och andra styckena i föreskrifterna har följande lydelse.

Särskild permission får beviljas för att intagen skall kunna

1. besöka närstående som är svårt sjuk eller bevista närståendes begravning,

2. enligt kallelse inställa sig vid domstol eller inför annan myndighet, om inte domstolen eller myndigheten begär att den intagne skall inställas genom anstaltens försorg (jfr 43 § KvaL), eller eljest bevaka sina intressen i rättslig angelägenhet,

3. vidta förberedelser inför frigivning eller överförande till vård utom anstalt eller

4. ombesörja annan angelägenhet som bedöms vara av väsentlig betydelse för honom.

Innan särskild permission beviljas, skall undersökas om inte ändamålet med permissionen lämpligen kan tillgodoses i samband med regelbunden permission eller på annat sätt, exempelvis genom kontakter per telefon eller genom biträde av anstalts- eller frivårdstjänsteman, övervakare, anhörig, sociala hjälporgan eller andra myndigheter.

I 117 a § i föreskrifterna sägs att särskild permission inte får omfatta längre tid än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med permissionen.

Enligt 109 § i föreskrifterna beslutar kriminalvårdsstyrelsen om korttidspermission beträffande en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år och som är placerad i sluten riksanstalt. Kriminalvårdsstyrelsen kan dock förordna att beslut om korttidspermission för en sådan intagen får meddelas av anstaltens styresman. I paragrafen sägs vidare att delegation som kriminalvårdsstyrelsen har meddelat i fråga om beslut om korttidspermission upphör omedelbart, om den intagne avviker eller gör sig skyldig till permissionsmissbruk som inte är ringa.

Av 35 § i föreskrifter om ändring i kriminalvårdsstyrelsens cirkulär nr 2/1974, KVVFS 1980: 1, framgår att underrättelse om korttidspermission för en intagen som dömts till fängelse lägst två år eller som dömts för grovt narkotikabrott alltid skall lämnas till polismyndigheten på den ort eller de orter där den intagne skall vistas under permissionen.

JO:S UTREDNING

Av H:s behandlingsjournal framgår bl. a. följande.

H. dömdes den 21 mars 1980 av Svea hovrätt för grovt narkotikabrott till fängelse fyra år med avräkning för den tid H. varit anhållen och häktad. Sedan högsta domstolen ej funnit skäl att meddela prövningstillstånd påbörjades verkställigheten av straffet den 8 maj 1980. H. hade avtjänat halva strafftiden den 9 november 1981. Två tredjedelstiden infaller den 12 juli 1982.

H. överfördes den 14 maj 1980 från häkte till kriminalvårdsanstalten Hall. Vid ett permissionskollegium på anstalten den 30 maj uttalade avdelningschefen Clas Amilon vid kriminalvårdsstyrelsen att anledning då saknades att hänföra H. till den kategori intagna som avses i 7 § tredje stycket KvaL och för vilken det gäller särskilda restriktioner i fråga om korttidspermissioner. Amilon uttalade vidare att det med hänsyn till brottets art och strafftidens längd inte kunde bli aktuellt med permission för H. förrän i mitten av september 1980.

Kriminalvårdsstyrelsen beviljade H. regelbundna permissioner, en i september och en i november 1980. I samband med att permissionen i november beviljades delegerade kriminalvårdsstyrelsen till riksanstaltschefen beslutanderätten i frågor rörande H:s förflyttning till öppen anstalt, deltagande i fritidsaktivitet utom anstalt och korttidspermissioner.

I november 1980 biföll kriminalvårdsstyrelsen en ansökan från H. om förflyttning till kriminalvårdsanstalten Österåker, dit H. kom den 17 november 1980. Under perioden december 1980—augusti 1981 hade H. sammanlagt 4 regelbundna permissioner och 51 särskilda permissioner från denna anstalt. Efter beslut av kriminalvårdsnämnden vistades H. utanför anstalt enligt 34 § KvaL med placering på behandlingshemmet Björka under tiden den 15 juni—den 15 juli 1981. En begäran från H. om att få vistas ytterligare tid på Björkahemmet avslogs av kriminalvårdsnämnden.

Som skäl för de särskilda permissionerna angavs i flertalet fall besök på Jakobsbergs sjukhus för behandling av H:s knän. I andra fall angavs som skäl för särskild permission besök hos advokaten S., som var både övervakare och ombud för H. I ett fall beviljades särskild permission för att H. skulle hjälpa sin hustru i hennes affär i Stockholm. Beträffande några särskilda permissioner angavs som skäl besök eller arbete i affären i kombination med sjukhusbesök eller besök hos S. Vid ett tillfälle beviljades särskild permission för att H. skulle se "Greven av Luxemburg" på Oscarsteatern. Två gånger hade H. särskild permission för att träffa generaldirektören Martinsson.

De särskilda permissionerna omfattade i allmänhet hela dagarna. Permissionerna till Jakobsbergs sjukhus varade oftast från kl. 07.00 till 18.30.

Av journalen framgår att anstalten underrättade polisen om H:s permissioner. Den 10 augusti 1981 fick anstalten från Stockholms och Jakobs-

bergs polisdistrikt en rapport enligt vilken H. hade gjort sig skyldig till permissionsmissbruk. Påföljande dag beslöt kriminalvårdsstyrelsen att återkalla rätten för styresmannen att besluta om korttidspermissioner m. m. för H.

Polisrapporten, som är dagtecknad den 10 augusti 1981, har följande lydelse.

I samband med sedvanlig spaning inom Jakobsbergs och Stockholms polisdistrikt har uppmärksammats att H., som för närvarande på Österåkersanstalten avtjänar straff för grova narkotikabrott, nästan dagligen har permissioner.

Undersökning av förhållandet har visat att H:s skäl för permissionerna har varit sjukbesök och då företrädesvis Jakobsbergs sjukhus.

Vid företagen såväl inre som yttre spaning har fortsättningsvis framkommit att H. till synes systematiskt fört anstaltsledningen bakom ljuset beträffande skälen för sina permissioner. Han har endast undantagsvis besökt nämnda sjukhus.

Det har vidare konstaterats att H., när han lämnar och när han återkommer till anstalten, endast med svårighet och med hjälp av käpp kan förflytta sig mellan anstaltsingången och hans cirka 50 meter från ingången uppställda fordon medan all förflyttning till fots inom Stockholm, inom Jakobsberg eller i av hustrun ägd affär sker utan käpp och till synes utan svårighet.

Anstalten fick den 17 augusti 1981 från Jakobsbergs polisdistrikt en där upprättad spaningspromemoria, som påföljande dag delgavs H.

Vid samtalet på Österåkersanstalten lämnade styresmannen Ann Britt Grünewald och tf assistenten Rolf Nielsén bl. a. följande upplysningar.

Ann Britt Grünewald: H. var i kontakt med anstaltens behandlingsavdelning som kunde tala om att H. var behäftad med vissa fysiska defekter som krävde behandling. H. måste få knäna tömda på vatten, och hon minns nu inte alla sjukdomar som han hade. H. hade tidigare fått behandling på Jakobsbergs sjukhus. H. begärde att få fortsätta behandlingen där, och det hade hon förståelse för. Sjukhusbehandling av den omfattning som det här var fråga om är svår att klara genom transport från anstalten. Det händer därför att intagna som mycket ofta skall ha läkarbehandling beviljas permissioner för ändamålet och på egen hand får åka till läkaren under förutsättning att de är inne i permissionsgång och sköter sina permissioner. Sedan uppstod frågan om hur anstalten skulle kontrollera H:s permissioner. H. uppgav att han bodde med sin familj i ett villaområde i Jakobsberg, att hans tre barn gick i skola i Jakobsberg, att han deltog i föräldramöten där samt att de hade en affär i Stockholm. Enligt H. var det inte känt att han satt i fängelse, och det skulle väcka ett oerhört uppseende om anstalten började ringa till sjukhuset. Hon förstod hans önskan att det inte skulle bli känt att han var intagen och insåg att det skulle vara svårt för honom att åka till sjukhuset med kriminalvårdspersonal. H. fick själv beställa tid på sjukhuset och fick åka dit på egen hand. Praxis är annars att

anstaltens behandlingsavdelning beställer tid på ett sjukhus eller en läkarmottagning. Hon godtog uppgifterna att H. var i behov av läkarbehandling. Han hade dessutom läkarintyg som visade det. Hon tänkte inte från början på att man kunde ha krävt att H. visade upp kvitton från sjukhuset. Det förekom dock att H. visade tidsbeställningslappar. I samband med permissionerna till Jakobsbergs sjukhus fick H. arbeta i affären. Han skulle nämligen enligt egen uppgift besöka sjukhuset såväl på morgonen som senare på dagen. Permissionerna till advokaten S. beviljades på begäran av denne. H. hade en pågående process i ett skattemål och han och S. hävdade att materialet var så omfattande att det var nödvändigt att H. fick permissioner så att de fick tid att gå igenom det. Av mentalhygieniska skäl beviljade hon en permission för teaterbesök. Det var en engångsföreteelse. Vid något enstaka tillfälle fick H. permission enbart för att arbeta i affären. Hon anser att permission i undantagsfall kan beviljas för ett sådant ändamål. I februari 1981 gjordes en anteckning i journalen om att generaldirektören Martinsson meddelat att H. i fortsättningen fick åka själv till läkare och sjukhus. H. hade varit i kontakt med Martinsson och uttryckt missnöje över att han inte fick permissioner i den omfattning han önskade. Martinsson ringde upp Ann Britt Grünewald och diskuterade saken. Hon fick den uppfattningen att Martinsson tyckte att de kunde vara generösare med permissioner, och det var därför som hon gjorde journalanteckningen. Vid ytterligare något tillfälle hörde Martinsson av sig angående H:s permissioner. H. hade besökt Martinsson i Norrköping och det hade då talats om permissioner för arbete i affären. Hon tillstyrkte H:s vistelse på Björka av medicinska och sociala skäl. H. arbetade då under dagtid i hustruns affär, och Ann Britt Grünewald trodde att hustrun verkligen behövde den hjälpen, eftersom det var sommar och högsäsong. Senare fick hon veta att det funnits en mängd anställda i affären. Långt innan polisen rapporterade att H. utnyttjade permissionerna till annat än sjukhusbesök hade hon börjat bli misstänksam mot H. Han försökte hela tiden komma ifrån de överenskommelser som träffats och de planer som gjorts upp. Han ville ständigt ha betydande lättnader. Hon kände på sig att det höll på att spåra ur. Hon är nu av den uppfattningen att man från anstaltens sida borde ha kontrollerat varje uppgift som H. och advokaten S. lämnat.

Nielsén: Han handlade fr.o.m. den 15 juli 1981 H:s permissionsansökningar. Vid den första kontakt Nielsén hade med H. uppgav denne att han behövde behandling av knäna två gånger de dagar han var på Jakobsbergs sjukhus, en på morgonen då man bl.a. skulle tappa ur vätska och en på eftermiddagen eller framemot kvällen då han skulle få annan behandling. Nielsén var inte medicinsk expert utan fick lita på H:s uppgifter. Eftersom det var ganska långa resor till sjukhuset, krävde man inte att H. skulle komma tillbaka till anstalten mellan de två behandlingarna utan han fick i stället arbeta i affären under mellantiden. Enligt den assistent som tidigare hade handlagt H:s permissionsärenden var det en tyst överenskommelse

att H. skulle få arbeta i affären i samband med sjukhusbesöken. Det skrevs därför inte något om detta i handlingarna. Nielsén bad dock H. att skriva på permissionsansökan även att han skulle arbeta i affären. När Nielsén första gången skulle behandla en permissionsansökan från H., var han på väg att ringa till Jakobsbergs sjukhus och kontrollera tiden. Han blev dock hindrad av expeditionspersonalen som uppgav att det var en överenskommelse att det av sociala skäl inte skulle göras någon sådan kontroll. Det var i slutet av juli som polisen först påpekade att allt inte stod rätt till. Nielsén minns att han därefter på en permissionsansökan lade till att H. skulle arbeta i affären i samband med sjukhusbesök. En permissionsansökan bifölls den 29 juli 1981 under villkor att H. uppvisade sjukvårdskvitton. Nielsén gjorde sedan en anteckning i journalen att det på två kvitton som H. visade upp stod angivet att det var nybesök, vilket Nielsén fann anmärkningsvärt.

Generaldirektören Bo Martinsson anförde i sitt yttrande hit följande.

Inledningsvis vill jag framhålla att jag uppfattat min befattning som chef för kriminalvårdsverket på det sättet att jag så långt som det någonsin är möjligt bör ta del av de framställningar och synpunkter som framförs av personal och intagna. Detta har inneburit att jag i relativt stor utsträckning här på mitt kontor tagit emot personer ur personalen och intagna som velat lägga fram sin sak. Ofta har detta kunnat ske på så sätt att den intagne kunnat erhålla särskild permission för att besöka mig. När den intagne icke varit inne i regelbunden permissionsgång och det dessutom varit risk för flykt eller våldshandlingar har vederbörande rest hit med bevakning. Bedömningen av om man skulle ge särskild permission eller låta resan ske som bevakad transport har i allmänhet överlämnats åt vederbörande enhetschef. Däremot har jag i de särskilda fallen klart givit tillkänna att det begärda besöket i allmänhet har varit ett fullgott skäl för särskild permission. Vid mina täta besök i Stockholm har det också förekommit att jag tagit emot intagna och deras anhöriga i riksdagshuset där de fått framföra sina synpunkter. Detta har skett för att jag själv skulle spara tid och för att de personer som det här gällde skulle besparas resekostnader till Norrköping.

Detta mitt sätt att arbeta är bakgrunden till att jag den 8 maj 1981 tog emot H. vid ett sammanträffande i riksdagshuset i Stockholm samt att jag den 21 juli 1981 tog emot honom här på mitt tjänsterum i Norrköping. Vad sedan avser kontakterna med våra tjänstemän förekommer det ofta att dessa – särskilt företrädare för regioner och riksanstalter – men även chefer för lokala enheter vänder sig till mig för att diskutera olika uppkommande problem. Jag har då för vana att uttala min mening och hur jag ser på problemet även om jag av naturliga skäl är försiktig nog att inte ge den frågande den uppfattningen att han är skyldig att besluta på det sätt som jag uttalat mig för. Det händer naturligtvis också att jag personligen tar kontakt med vederbörande lokala chef för att diskutera informationer som jag har fått bl. a. i samband med uppvaktningar av enskilda intagna. Eftersom jag har fullt klart för mig den förvaltningsrättsliga problematik som ligger i att samtidigt fungera som representant för en tillsynsmyndighet och få lov att pröva underordnade myndigheters beslut ur såväl rättsliga som andra

synpunkter har jag alltid vid mina kontakter arbetat efter de riktlinjer som justitieombudsmannen Wigelius lämnat på sidan 4 i ett beslut i ett på JO:s initiativ upptaget ärende om jäv enligt förvaltningslagen dagtecknat den 25 november 1981 och med riksdagens ombudsmäns diarienummer 2070-1980.

För att återgå till ärendet rörande H. uppvaktades jag i slutet av januari 1981 av advokaten S. som då företrädde H. S. hade mycket långtgående krav på förmåner som H. borde komma i åtnjutande av. Sålunda fanns i bilden begäran om placering på lokalanstalt för att frigång skulle kunna erhållas. Jag framhöll för S. att med hänsyn till brottets art och med hänsyn till den återstående långa strafftiden kunde någon sådan förändring i H:s placering då ej tänkas. Av samtalet framgick emellertid att H. var i stort behov av läkarvård för skador på sina knän och att behov fanns av sådan vård utom anstalt. Detta hade emellertid ordnats på olika sätt varför han vid denna tidpunkt icke hade några speciella krav. Någon gång i mitten av februari ringde emellertid antingen S. eller H. och meddelade att man på anstalten nu stoppat hans möjligheter att komma ut och erhålla den adekvata vården. Jag hade då ett samtal med Ann-Britt Grünewald där jag förhörde mig om situationen. Jag utgick då ifrån att man på anstalten hade uttömt de medicinska resurser man hade där och bedömt att H. måste erhålla sjukvård utifrån. Frågan om angelägenheten av sjukhusbesöken blev därför inte föremål för någon diskussion oss emellan. Vid samtalet med Ann-Britt Grünewald framgick att besök på sjukhus utanför anstalten hade måst upphöra på grund av personalbrist. Jag förhörde mig då om Ann-Britt Grünewald bedömde att det fanns någon grad av flyktfara eller om H. i något avseende kunde bedömas vara en säkerhetsrisk. Jag fick den informationen att H. arbetade på ett utmärkt sätt tillsammans med personalen och att man kunde utgå ifrån att han med sina familjeförhållanden och anknytning till affärsrörelsen icke skulle ha anledning att undandra sig verkställigheten. Härefter uttryckte jag den meningen att det enligt min bedömning borde vara möjligt att låta honom erhålla särskild permission för sjukhusbesöken. Vid detta telefonsamtal har det möjligen också varit tal om att H. skulle kunna beviljas permission för enstaka besök i butiken för att ordna med bokföring, deklaration, inköp och dylika angelägenheter.

Att jag skulle ha haft ytterligare några telefonsamtal med personal på Österåker rörande H. kan jag icke erinra mig. Däremot sammanträffade jag i början av juni i Åtvidaberg med Ann-Britt Grünewald på ett kriminalvårdsdirektörs- och riksanstaltschefsmöte då vi samtalade om H:s förhållanden. Jag fick då den uppfattningen att H. erhöll särskilda permissioner för medicinsk behandling och att dessa sköttes av honom. Till min förvåning fick jag sedan höra talas om att kriminalvårdsnämnden medgivit tillfällig placering på Björka för H. jämlikt 34 § lagen om kriminalvård i anstalt. Vid mina samtal med honom hade jag förklarat att jag bedömde ett sådant förslag vara omöjligt att genomföra. Vid samtalet den 21 juli 1981 tog H. upp frågan om sin förflyttning från Björkahemmet tillbaka till Österåker. Jag gjorde då klart för honom att kriminalvårdsnämndens nya förordnande ej kunde överklagas och att han hade att återgå till verkställigheten på riksanstalten Österåker i avvaktan på att tiden kunde bli mogen för placering på lokalanstalt.

Den 5 november 1981 hade jag ett nytt sammanträffande med S. och H. i riksdagshuset. Överläggningen gällde då huvudsakligen frågan om H:s förflyttning till lokalanstalt i Stockholmsregionen. Jag framhöll då för dem

att permissionerna för sjukhusbesöken misskötts och att detta minskat förtroendet för H:s person och de uppgifter han lämnade. Jag informerade vidare om den besvärliga platssituation som kriminalvården hade speciellt i Stockholmsområdet. Överflyttning av H. till lokalanstalt har nu kunnat ske.

Ovanstående redogörelse har lämnats med stöd av tillgängliga kalenderanteckningar och minnesbilder av samtal under den aktuella perioden.

BEDÖMNING

Av den redogörelse jag lämnat rörande H:s verkställighet framgår att H. under sin vistelse på kriminalvårdsanstalten Österåker fått permissioner i mycket stor omfattning, 55 stycken under knappt nio månader. Den fråga som man onekligen ställer sig är hur det kunnat komma sig att en person som dömts till ett fyraårigt fängelsestraff för ett allvarligt brott fått en i permissionshänseende så förmånlig behandling.

Det anses att permissionsinstitutet är ett värdefullt inslag i behandlingen av dem som är intagna i anstalt. Största betydelsen har de regelbundna korttidspermissionerna, som utgör ett led i strävandena att anpassa de intagna till samhället och motverka allvarliga skadeverkningar av frihetsberövandet. Utom för intagna med mycket korta strafftider och intagna som avses i 7 § tredje stycket KvaL ingår regelbundna korttidspermissioner som ett normalt led i anstaltsvården.

H., som inte ansetts tillhöra den kategori intagna som avses i 7 § tredje stycket KvaL, har under den här aktuella verkställighetstiden haft ett antal regelbundna permissioner. Jag finner inte skäl att här ytterligare gå in på dessa permissioner utan går i stället över till att behandla de särskilda permissioner som beviljats H.

För att en intagen skall få annan korttidspermission än regelbunden sådan skall det föreligga särskilda skäl. Särskild permission bör inte beviljas med mindre den verkligen fyller en väsentlig funktion, som inte kan tillgodoses på annat sätt (se prop. 1978/79: 62 s. 20). Kriminalvårdsstyrelsen har i sina föreskrifter (KVVFS 1979: 1) närmare angett under vilka förhållanden särskild permission får beviljas och bl. a. räknat upp vissa av de angelägenheter som motiverar särskild permission.

Det får naturligtvis inte vara så att särskilda permissioner beviljas slentrianmässigt, utan den som har att ta ställning till om en särskild permission skall beviljas måste förvissa sig om att det verkligen föreligger ett behov av en sådan permission och att inte ändamålet med permissionen kan tillgodoses på annat sätt, t. ex. i samband med en regelbunden permission.

H. har haft ett mycket stort antal (51) särskilda permissioner under den här aktuella perioden. I flertalet fall har som skäl för permissionerna angetts att H. skulle besöka Jakobsbergs sjukhus för behandling av sina knän. Jag vill här framhålla att den som är intagen i kriminalvårdsanstalt

har samma rätt till sjukvård som andra medborgare. Eftersom den intagne är berövad friheten och inte själv kan söka behandling inom den allmänna sjukvården, är det kriminalvården som har det primära ansvaret för att han får adekvat vård. Om undersökning och behandling av en sjuk intagen inte kan ske inom anstalten, får den allmänna sjukvården anlitas (se 37 § KvaL). Det är givet att undersökning eller behandling på sjukhus är en sådan angelägenhet som i vissa fall kan motivera särskild permission om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

Ann Britt Grünewald har upplyst att hon från anstaltens sjukavdelning fått besked om att H. behövde viss behandling. Hon har vidare förklarat att det var en behandling som var så omfattande att den var svår att klara genom transport från anstalten och att H. därför fick permissioner för ändamålet. För egen del har jag inte sådant underlag att jag kan bedöma i vilken utsträckning H. behövde sjukhusbehandling. Jag har inte heller grund för att kritisera anstaltsledningen för dess ställningstagande att det i och för sig var möjligt att bevilja H. särskild permission för erforderlig sjukhusbehandling. Vad som däremot är förvånande och högst betänkligt är att man från anstaltsledningens sida utan några kontrollåtgärder tycks ha godtagit H:s uppgifter om den behandling som skulle utföras på sjukhus och omfattningen därav. Särskilt med tanke på att det här inte rörde sig om något enstaka sjukhusbesök utan tätt återkommande besök är det obegripligt att anstalten inte ansett sig ha anledning att undersöka saken. Även om en intagen skall bemötas med förståelse och all möjlig hänsyn skall visas honom och hans familj, kan jag inte finna att det just i H:s fall var motiverat att ta sådana särskilda hänsyn att all kontroll i fråga om permissionerna borde underlåtas. Om nu anstaltsledningen gjorde den bedömningen att det var olämpligt med en direkt kontakt mellan anstalten och sjukhuset, borde man i vart fall ha krävt av H. att han själv visade upp kvitton från sjukhuset över besöken där. Det tycktes ju inte heller ha varit absolut nödvändigt att H. fick behandling just på Jakobsbergs sjukhus. Jag konstaterar alltså att de här aktuella permissionerna beviljats på ett förvånansvärt lättvindigt sätt.

Av utredningen framgår att H. i samband med sjukhusbesöken också skulle få arbeta i sin hustrus affär. Enligt uppgift skrevs det inte något om detta i handlingarna utan det var en muntlig överenskommelse mellan H. och anstaltsledningen. Det är först från slutet av den här aktuella verkställighetsperioden som det finns anteckningar om att H. också skulle få vistas i affären. Även om det huvudsakliga skälet till att permissionerna beviljades var besök på sjukhus, finner jag det märkligt att det inte i besluten om permission har redovisats att H. under viss del av permissionen skulle få arbeta i affären, särskilt som det rimligtvis måste ha rört sig om en ganska stor del av permissionstiden. Permissionerna till Jakobsbergs sjukhus varade ju oftast från kl. 07.00 till 18.30.

Ett viktigt skäl till att det i fall som det förevarande klart måste anges var

den intagne skall vistas under en permission är att man annars riskerar att polismyndigheten på någon av de orter där den intagne skall finnas under permissionen inte blir underrättad.

I ett par fall har besök i affären angetts som skäl för permission i kombination med besök hos advokaten. I ett fall har särskild permission beviljats enbart av det skälet att H. skulle hjälpa till i affären. Ann Britt Grünewald har förklarat att hon anser att permission kan beviljas i undantagsfall för sådant ändamål. Som jag tidigare nämnt skall det föreligga särskilda skäl för att en intagen skall få annan korttidspermission än regelbunden sådan. Det kan knappast ha varit lagstiftarens mening att en intagen skall få särskild permission för att han skall kunna fortsätta att driva eller delta i fortlöpande affärsverksamhet. Jag är alltså kritisk till att H. fått permissioner för arbete i affären, även om det varit i kombination med annat ändamål.

Vissa av H:s permissioner har avsett besök hos advokaten S. Ibland kan det visserligen vara befogat att särskild permission beviljas för besök hos advokat. I H:s fall har dock sådana permissioner bl. a. ägt rum den 24 juli 1981 kl. 07.00–19.30, den 25 juli 1981 kl. 08.30–16.00, den 28 juli 1981 kl. 10.00–19.00 och den 31 juli 1981 kl. 07.30–19.30 (då i kombination med besök i affären). Någon tillfredsställande förklaring till att H. behövde permissioner i en sådan omfattning har inte getts. Även i detta fall synes man från anstaltens sida alltför lättvindigt ha godtagit de skäl som åberopats för permissionerna.

Med anledning av vad som har förekommit i H:s fall vill jag också framhålla (i likhet med vad jag tidigare uttalat; se JO:s ämbetsberättelse 1979/80 s. 198 ff) att det inte bör förekomma att permissionsinstitutet används på ett sätt som kan anses urholka verkställigheten av ett fängelsestraff.

Den kritik som jag sålunda har uttalat drabbar i första hand den som har fattat beslut om permissionerna, dvs. styresmannen vid kriminalvårdsanstalten Österåker. Jag kan dock inte bortse från att Martinssons agerande i saken synes ha medverkat i viss mån till att H. beviljats permissioner i så stor omfattning.

Med gjorda uttalanden är ärendet av mig avslutat.

Fråga om jäv enligt förvaltningslagen

Vid inspektion av kriminalvårdsanstalten Kumla den 28 maj 1980 hade JO Wigelius samtal med bl. a. Ingemar Carlsson och Börje Gustafsson, vilka företrädde den till Statsanställdas Förbund anslutna personalen. Carlsson och Gustafsson fäste JO:s uppmärksamhet på ett av förbundet

hos kriminalvårdsstyrelsen aktualiserat ärende. Omständigheterna i detta återges här genom följande utdrag ur inspektionsprotokollet.

Den 8 november 1979 rapporterade en kvinnlig vårdare på Kumla att hon samma dag hade antastats av en intagen. Denne hade enligt rapporten "tafsat" på hennes bröst och talat om att han skulle undersöka vilket kön hon tillhörde samt även uppmanat andra intagna att undersöka detta. Den kvinnliga vårdaren hade vid tillfället varit ensam med de intagna. Den intagne placerades i avskildhet enligt 50 § KvaL under knappt ett dygn, varefter han förhördes. Styresmannen beslutade den 9 november 1979 att den intagne skulle tilldelas varning för synnerligen olämpligt uppträdande mot kvinnlig vårdare. SF anförde i en inlaga till kriminalvårdsstyrelsen den 12 november 1979 att man önskade styrelsens prövning av ärendet. Man framhöll därvid bl. a. att den intagne borde ha placerats i avskildhet enligt 20 § 1 st. KvaL och anförde att man var missnöjd med styresmannens agerande i fallet.

Styrelsen inhämtade ett yttrande i saken från styresmannen. Av yttrandet framgick bl. a. att styresmannen, innan han fattade beslut i det aktuella fallet, hade diskuterat ärendet med avdelningschefen Clas Amilon vid styrelsen. De hade därvid till slut funnit att 20 §-placering inte gick att tillämpa i fallet.

Styrelsen (Amilon) anförde i beslut den 27 februari 1980 att man delade styresmannens bedömning i saken och inte fann anledning att vidta någon ytterligare åtgärd i ärendet.

På hemställan av Carlsson och Gustafsson beslöt JO Wigelius att inhämta ett yttrande från kriminalvårdsstyrelsen rörande det förhållandet att Amilon på styrelsens vägnar prövat klagomålen över styresmannens agerande, trots att han redan tidigare tagit ställning i fallet i samband med att styresmannen sökt hans råd. Styrelsen anförde följande.

Kriminalvårdsstyrelsen är enligt förordningen (1974: 555) med instruktion för kriminalvårdsverket central förvaltningsmyndighet för ärenden om kriminalvård och chefsmyndighet för regionkanslierna, kriminalvårdsanstalterna och skyddskonsulentorganisationen. Styrelsen har bl. a. till uppgift att pröva ärenden som rör behandlingen av enskilda klienter dels "i första instans" och efter underställning, dels efter besvär över regionala och lokala myndigheters beslut (34 § ovannämnda förordning). Styrelsen utfärdar också föreskrifter och anvisningar i anslutning till kriminalvårdslagstiftningen. Vidare utövar styrelsen en omfattande tillsynsverksamhet i form av inspektioner och på annat sätt, bl. a. genom att utreda påstådda missförhållanden som kommer till styrelsens kännedom genom klagomål från olika håll.

Det ligger i sakens natur att styrelsens tjänstemän därutöver i stor omfattning muntligen lämnar råd och anvisningar till lokala och regionala myndigheter i olika frågor. Inte minst i fråga om tillämpningen av lagen om kriminalvård i anstalt – både i allmänhet och i enskilda fall – förekommer det att regionchefer och styresmän, som har att fatta beslut i fråga om behandlingen av intagna, vänder sig till styrelsen för att få råd. Av naturliga skäl vänder man sig då i första hand till den enhet i styrelsen som handlägger det slags ärenden som förfrågningen gäller. Det är därför inte

ovanligt att samma tjänsteman i styrelsen som gett råd till en styresman i ett visst ärende också deltar i styrelsens handläggning av ärendet om styrelsen efter besvär eller av annan anledning prövar saken. Den omständigheten att tjänstemannen tidigare gett råd i saken torde inte medföra att han enligt 4 § förvaltningslagen (1971:290) skall anses jävig i ärendet eller att det eljest skall anses olämpligt att han deltar i handläggningen.

Det bör tilläggas att de besked som styrelsens tjänstemän ger vid muntliga förfrågningar givetvis inte är av det slaget att de är bindande för styrelsen vid en eventuell prövning av styrelsen efter besvär eller sedan styrelsen av annan anledning beslutat utreda saken. Först vid en sådan prövning får ju styrelsen tillgång till alla relevanta omständigheter i ärendet. Besluten är självfallet inte heller bindande för frågeställaren – beslutsfattaren.

I det aktuella fallet ankom det i första hand på styresmannen vid kriminalvårdsanstalten Kumla Lennart Wilson att ta ställning till vilka eventuella åtgärder som den inträffade händelsen borde föranleda. Efter att ha rådgjort med Amilon per telefon beslutade Wilson att tilldela den intagne varning enligt 47 § 2 st. I lagen om kriminalvård i anstalt. Beslutet överklagades inte av den intagne. Däremot begärde alltså avdelning 2371 av SF genom ordföranden Ingvar Carlsson att styrelsen skulle pröva ärendet. Trots att avdelningen inte får föra besvär i ärenden av det aktuella slaget (se 11 § förvaltningslagen) beslutade styrelsen (chefen för rättsvårdssektionen) på grund av vad som anfördes i avdelningens skrivelse att inom ramen för styrelsens tillsynsverksamhet undersöka saken.

Efter företagen utredning föredrogs ärendet för Amilon som beslutade att styrelsen inte skulle vidta någon ytterligare åtgärd i ärendet. I en skrivelse den 27 februari 1980 underrättades avdelningen härom.

Enligt vad som anförts i det föregående torde den omständigheten att Wilson före sitt beslut per telefon rådgjort med Amilon inte anses ha medfört att denne var jävig i ärendet. Det kan inte heller eljest enligt styrelsens mening ha varit olämpligt att Amilon efter utredning avgjorde ärendet och underrättade avdelningen om styrelsens ställningstagande.

Carlsson yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 25 november 1981 (i ärende dnr 2070-1980) uttalade JO Wigelius följande.

Jag vill först framhålla att det i detta fall ankom på styresmannen att själv besluta om ett eventuellt avskiljande av den intagne. Det var med anledning av de anställdas skrivelse som kriminalvårdsstyrelsen senare tog upp saken inom ramen för sin tillsynsverksamhet. När ärende tagits upp vid högre myndighet efter överklagande eller underställning eller på grund av tillsyn över lägre myndighet kan fråga uppkomma om s. k. tvåinstansjäv enligt 4 § 1 st. 3 p. förvaltningslagen. Sådant jäv föreligger dock inte med mindre handläggaren vid den högre myndigheten tidigare hos den lägre myndigheten deltagit i den slutliga handläggningen av ärende som rör saken. Att kriminalvårdsanstaltens styresman, innan han tog ställning till frågan om den intagnes avskiljande enligt 20 § KvaL, rådgjorde med Amilon innebär inte att Amilon deltagit i ärendets handläggning på det sätt jävsregeln förutsätter.

Som styrelsen framhållit är den central förvaltningsmyndighet för ärenden om kriminalvård och chefsmyndighet för bl. a. kriminalvårdsanstalterna. Styrelsen leder verksamheten inom kriminalvården och får naturligtvis uttrycka sin mening om hur verksamheten vid en kriminalvårdsanstalt eller annat underordnat organ bör bedrivas. Det är fullt i sin ordning och ofta mycket lämpligt att olika befattningshavare inom kriminalvården inhämtar råd och synpunkter i konkreta frågor från styrelsens beslutsfattande tjänstemän. Sådana meningsyttringar får dock ej förblandas med av styrelsen utfärdade, bindande tjänsteföreskrifter. Råden är inte bindande och behöver heller inte ovillkorligen följas. Däremot måste den underordnade ta hänsyn till de framförda synpunkterna. Han kan naturligtvis inte senare hävda att han varit okunnig om de förhållanden och synpunkter som han fått del av. När en styresman rådgjort med kriminalvårdsstyrelsen är det därför naturligt att han ofta följer de råd han fått. Att det ligger inom styrelsens befogenhet att ändra ett avgörande av styresmannen är naturligtvis också en omständighet från vilken ej kan bortses. Att styrelsen i allmänhet kommer att fatta beslut i linje med de tidigare framförda synpunkterna ligger ju i sakens natur. Detta är dock inte detsamma som att ett tidigare lämnat besked varit bindande för styrelsen. Bl. a. kan det under styrelsens beslutsberedning ha framkommit omständigheter som inte tidigare kunnat beaktas.

Sammanfattningsvis finner jag inte att Amilons tidigare befattning med frågan om den intagnes avskiljande grundat något jäv för denne när han för kriminalvårdsstyrelsen prövade styresmannens bedömning. Ej heller eljest kan det anses felaktigt eller olämpligt att Amilon avgjorde ärendet.

Dödsfall på kriminalvårdsanstalt

JO Wigelius meddelade den 19 april 1982 följande beslut i ett initiativärende (dnr 3394-1980).

I en artikel den 14 december 1980 i Dagens Nyheter skildrades hur en 29-årig intagen någon dag tidigare avlidit under styrketräning i kriminalvårdsanstalten Tidaholm. Det framgick av artikeln att den intagne hade tränat tillsammans med andra intagna i anstaltens motionslokal, där de intagna varit inlåsta utan tillsynspersonal. Det framgick vidare att den intagnes kamrater ansett att onödigt lång tid förflutit från det de slagit larm om olyckshändelsen till det personal kom till platsen.

Jag beslutade den 15 december 1980 att göra en utredning i anledning av det inträffade.

Jag fick därefter del av den polisutredning som gjorts i anledning av dödsfallet samt den utredning som styresmannen vid anstalten låtit utföra.

Den 8 mars 1981 lades förundersökningen ned genom beslut av polismyndigheten i Tidaholm eftersom brott ej misstänktes. Kriminalvårdsstyrelsen fattade den 27 mars 1981 följande beslut.

Från kriminalvårdsanstalten Tidaholm har överlämnats utredning rörande omständigheterna kring intagne H:s dödsfall i samband med styrketräning den 12 december 1980. Ärendet har jämväl kompletterats med utredning verkställd vid polismyndigheten i Tidaholm.

Enär någon omständighet inte framkommit av beskaffenhet att kunna läggas till grund för kritik av anstaltens rutiner vid larm och då någon försumlighet inte heller kan läggas någon enskild tjänsteman till last i samband med det inträffade avskriver kriminalvårdsstyrelsen ärendet från vidare handläggning.

Jag remitterade ärendet till kriminalvårdsstyrelsen och infordrade yttrande angående det lämpliga i att de intagna under fysisk träning hålls inlåsta på sätt framgick av handlingarna i ärendet.

Av polisutredningen och den utredning som utförts vid kriminalvårdsanstalten framgår bl. a. följande.

Mellan kl. 17.15 och 17.30 den aktuella dagen hade 17 intagna släppts in i motionslokalen för att träna. De hade därefter låsts in och en vårdare hade påbörjat tjänst som gårdsvakt under det att en annan gick brandrundan i anstalten. Omkring kl. 17.30 efter en stunds träning hade H., enligt intagnas uppgifter, känt sig yr och snart blivit liggande medvetslös på golvet. Medintagna gjorde upplivningsförsök och slog på larmet för att tillkalla personal. De försökte också på andra sätt tilldra sig personalens uppmärksamhet. H:s hjärta slutade dock slå efter cirka fem minuters upplivningsförsök. De intagnas uppgifter om hur länge det dröjde innan personal kom till platsen varierade mellan 5–6 minuter och 20–25 minuter. Larm från motionslokalen inkom till centralvakten kl. 17.45 och cirka kl. 17.50 hade personal kommit till lokalen. H. fördes på bår till mottagningsavdelningen och personal försökte med hjärtmassage och mun-mot-mun-metoden, men alla upplivningsförsök var förgäves. Ambulans hade rekvirerats kl. 17.56. Läkare kom till anstalten och konstaterade dödsfallet kl. 18.45. Senare företagen rättsmedicinsk undersökning visade att H:s död till fullo förklarades av en blödning mellan de mjuka hinnorna på hjärnans bas utgången från ett brustet pulsåderbråck. Utredningen gav vidare vid handen att det var vanligt med falsklarm från de intagna när de vistades i motionslokalen.

Kriminalvårdsstyrelsen anförde i sitt remissvar följande.

Motionsutövning är en viktig form av fritidsverksamhet vid kriminalvårdsanstalterna, i synnerhet vid de slutna riksanstalterna. Det är därför naturligt att man så långt det är möjligt försöker tillgodose de intagnas intresse av att utnyttja de möjligheter som står till buds för fysisk träning.

Emellertid är det förenat med uppenbara olägenheter att låta intagna utöva idrott utan tillsyn av personal antingen det rör sig om fysisk träning eller annan idrottsverksamhet. Sådan verksamhet bör äga rum under former som medger att personal kan ingripa utan dröjsmål då en uppkommen situation så kräver. En intagen kan under idrottsutövande råka ut för skada som fordrar snabb hjälpinsats, våld intagna emellan kan göra det nödvändigt att personal går emellan osv. Effektiva ingripanden i sådana situationer torde svårligen kunna göras om inte personal direkt övervakar de intagnas idrottsutövande. Det är, enligt styrelsens mening, inte tillfredsställande att de intagna i första hand har att lita till ett larmsystem för att påkalla uppmärksamhet.

Enligt vad styrelsen inhämtat torde vid de slutna riksanstalterna fysisk träning och annan idrottsutövning som regel äga rum under tillsyn av anstaltspersonal. Såvitt avser Tidaholmsanstalten har emellertid tidigare till följd av knappheten på personal och konstruktionen av då gällande tjänstgöringsschemata personaltillsyn inte ansetts kunna utgå under de intagnas frivilliga motionsträning. Styrelsen har därför i anledning av den aktuella olyckshändelsen förklarat sig inte vilja rikta kritik mot någon enskild tjänsteman vid anstalten. Efter förhandlingar mellan anstaltsledningen och de lokala personalorganisationerna har numera tjänstgöringsschemata vid anstalten lagts om. Styresmannen vid anstalten Per-Åke Palmquist har upplyst att de intagnas idrottsutövande numera regelmässigt äger rum i närvaro av minst två anstaltstjänstemän. Detta har emellertid inte kunnat ske utan en försvagning av bevakningsfunktionen på andra avsnitt av anstaltsverksamheten. Med hänsyn till de intagnas stora intresse för här ifrågavarande fritidsaktivitet och betydelsen av att denna alltjämt skall stå till förfogande för de intagna har styrelsen – om än med viss tvekan – godkänt anstaltsledningens dispositioner i denna del.

Jag vill gärna understryka vad kriminalvårdsstyrelsen anfört om det olämpliga i att låta intagna utöva fysisk träning utan tillsyn av personal. Det kan aldrig uteslutas att ett snabbt ingripande från personal kan vara påkallat i sådana situationer. Det är klart otillfredsställande att de intagnas enda möjlighet till kommunikation med personal under motionsutövande i Tidaholmsanstalten varit larmanordningen. Eftersom den saken nu åtgärdats och då jag i övrigt inte funnit grund för kritik mot någon enskild tjänsteman, avskriver jag ärendet från vidare handläggning.

Sekretess inom kriminalvården

A., som var intagen i kriminalvårdsanstalten Hinseberg, klagade hos JO över att assistenten Ingela Frödén utan A:s samtycke hade lämnat ut upplysningar om henne till hennes far. Hon uppgav att Ingela Frödén hade upplyst fadern om hennes uppförande i anstalten, hennes brott och att hon väntade ännu en rättegång och troligen skulle få längre straff. Detta hade medfört stort psykiskt lidande för henne.

Efter remiss inkom styresmannen vid kriminalvårdsanstalten Hinseberg, anstaltsdirektören Gert Dahlgren, med eget yttrande samt med yttrande av Ingela Frödén.

Ingela Frödén anförde följande.

Undertecknad har vid aktuellt tillfälle tagit emot ett samtal från A:s far. Han sade att han ej haft regelbunden kontakt med A men nu hört att hon fanns på kriminalvårdsanstalten Hinseberg. Han bad nu att genom mig få veta orsaken och strafftidens längd samt A:s förhållande på anstalten. Undertecknad ser det som mycket viktigt att hålla föräldrar informerade och det fanns ingen anledning att tro att det var någon annan än fadern som jag talade med. Undertecknad gav då ut dessa uppgifter samt informerade om vilka möjligheter det fanns för honom att besöka dottern och eljest hålla kontakt. Efter samtalet informerade jag A och berättade då om vilka uppgifter jag lämnat till honom.

Vid varje aktuell kontakt är det alltid en fråga om bedömning. En bedömning om det är till gagn för den intagne att hålla kontakt med föräldern och lämna ut information. Vid det aktuella tillfället gjorde jag en sådan positiv bedömning och tillmötesgick A:s far med uppgifter om straffpåföljd och rutiner på anstalten.

Som assistent kommer dessa samtal ofta, oroliga föräldrar som önskar besked om sina barn. En del har en kontinuerlig kontakt och önskar få olika uppgifter verifierade, en del vill ha fullständig information då de ej har på lång tid haft kontakt. Det är av stor vikt i behandlingsarbetet att kunna samarbeta med anhöriga och genom att ge korrekt information och ha ett öppet språk byggs många värdefulla relationer upp. Det är för mig helt främmande att undanhålla uppgifter för föräldrar som tar kontakt med mig. Men det skall också sägas att det är en strävan att relationen barn förälder skall stödjas och att vi på anstalten aktivt arbetar för detta mål. Bedömning sker dock i varje särskilt fall och det är en svår avvägning många gånger. Det är möjligt att vad jag som assistent bedömer som positivt ses ibland som negativt av den intagne. Det beror enligt mig på att jag ser saken i ett längre perspektiv.

Dahlgren anförde bl. a. följande.

Frågan om vilka uppgifter vi som kriminalvårdspersonal får lämna ut om intagna är mycket svår att precisera. Det går knappast att lämna några mallar till personalen om detta utan här måste den enskilda handläggaren vid kontakt med utomstående personer göra personliga omdömen om det kan vara till skada eller nytta för den intagna, och kanske även i vissa fall göra bedömning om det kan vara till nytta eller skada för andra eller samhället.

I vårt arbete lägger vi ner ett stort arbete på att försöka få de personer som kommer hit ut i välordnande förhållanden i samband med frigivningen. I detta arbete ingår att få kontakt med för den intagna positiva personer ute i samhället. Våra handläggande assistenter håller dagligen på med att försöka få de intagna som endast har fått negativa narkotikakontakter att återknyta tidigare positiva kontakter. Helt naturligt kommer föräldrar, makar, barn och annan nära släkt att bli föremål för vårt intresse om de kan vara behjälpliga vid den intagnas återinträde i samhället vid frigivningen.

Vid Hinseberg har vi arbetat särskilt med dessa frågor. Vi har på eget initiativ startat en särskild introduktionsavdelning där de nyinkomna får vara de två första veckorna och där det görs upp ett förslag till behandlingsplan. Under den tid de intagna är på introduktionsavdelningen får de per telefon kontakta anhöriga, kontakta tidigare arbetsgivare, arbetsförmedlingstjänstemän, frivårdstjänstemän, bostadsförmedling och alla andra tänkbara personer eller inrättningar som kan vara till hjälp vid frigivningsarbetet. Under dessa veckor upptäcker vi ofta att intagna ofta inte haft kontakt med sina anhöriga på långa tider pga ihållande narkotikamissbruk. Här ser vi det värdefullt om kontakten med närstående återupptages då nu den intagna kommit bort från narkotikahanteringen och lever drogfritt här. Vi får möjlighet att försöka få hit föräldrarna på besök och kanske får möjlighet att få dem att åter göra ett försök med att placera den intagna i familjen. Vi blir ideligen uppringda av oroliga föräldrar som är förtvivlade över att deras barn hamnat på Hinseberg. Det finns också föräldrar som kan andas ut och ser det positivt att det äntligen blivit stopp med narkotikahanteringen för deras dotter och vill vara med och hjälpa till i rehabiliteringsarbetet.

Här står vi inför väldigt svåra avgöranden. Vi har ofta kännedom om den intagnas anhöriga genom personundersökningen, men det är inte alltid. Ibland får vi göra personliga omdömen hur vi skall ställa oss under dessa anhörigas samtal med oss om den intagna. Helt naturligt tar assistenterna upp dessa frågor med de intagna om vilka förhållanden de har till sina olika anhöriga, men det blir ändå svårt då man står inför det aktuella fallet hur mycket man får berätta. Det får dock ses som angeläget att den anhörige som ringer får uppfattningen att vi vill ställa upp och hjälpa den intagna i frigivningsarbetet. Frigivningsförberedelsearbetet är så svårt att det är helt förståeligt om assistenterna på alla sätt försöker få positiva kontakter och då också ställs inför förhållandet att de i ett enskilt fall gör misstag och berättar för mycket.

På Hinseberg är vi lyckligt lottade att ha tre unga aktiva socionomer på assistenttjänsterna. En av dessa är den nu aktuella Ingela Frödén. Hon är assistent för introduktionsavdelningen och för de intagna som är på våra två drogfria avdelningar. Till Ingela Frödéns största förtjänster hör att hon är mycket medveten om vad hennes rehabiliterande uppgifter skall leda fram till. Detta gör att hon ibland ej omgående får förståelse från de nyinkomnas sida, men väl från de intagna som varit här en tid och fått uppleva resultatet av Frödéns aktiva insatser. I det nu aktuella fallet har Ingela Frödén gjort en personlig bedömning då A:s fader ringde upp. De uppgifter hon lämnade ser jag dock inte som allvarliga i normalfallet, då dessa uppgifter går att få även från annat håll tex från domstolen. Eftersom fadern ringde hit till anstalten måste han ju dessutom även känna till att hon fanns här och avtjänade fängelsestraff. Jag kan inte finna att A kan ha blivit utsatt för ett stort psykiskt lidande pga att hennes fader fått bekräftat att hon fanns här och hur länge hon skulle stanna här.

I beslut den 27 maj 1982 (i ärende dnr 2058-1981) uttalade JO Wigelius följande.

Sekretesslagens (1980: 100) bestämmelse i 7 kap. 21 § har följande lydelse.

Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om den som dömts att

undergå kriminalvård, om det kan antas att han eller någon honom närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut av kriminalvårdsstyrelsen eller någon av kriminalvårdens nämnder och inte heller beslut i annat fall enligt lagstiftningen om kriminalvård i anstalt. Ifråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Sekretesslagen reglerar såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Föremålet för sekretessen är uppgiften som sådan, vare sig den meddelas muntligen eller skriftligen.

I föreliggande fall är det närmast fråga om att söka bedöma huruvida det kunnat antas att A. eller någon henne närstående skulle komma att lida men om uppgifter om henne röjdes, alltså att göra en s. k. skadebedömning.

Enligt vad som uttalas i förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80: 2 del A s. 83) har begreppet "men" en vid innebörd. I princip bör allt som den berörda individen upplever som ett mera påtagligt obehag kunna betraktas vid skadebedömningen. Ordet används i första hand i fråga om integritetskränkningar, men det kan i vissa sammanhang inbegripa också ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Främst åsyftas således sådana skador som att någon blir utsatt för andras missaktning om hans personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan i många fall anses vara tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger (skadebedömning) måste således vara den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste självfallet korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Enbart det förhållandet att en person tycker att det i största allmänhet är obehagligt att andra vet var han bor kan t. ex. inte anses innebära men i den avsedda bemärkelsen.

Dessa uttalanden om vad som ligger i begreppet men skall ställas mot andra uttalanden som har gjorts under förarbetena till sekretesslagen angående frågan om en myndighet, som skall bedöma huruvida uppgifter om en enskild får lämnas ut, skall ta kontakt med den enskilde och höra efter vilken inställning denne har. Av dessa uttalanden framgår att skadebedömning normalt skall ske utan att myndigheten tar en sådant kontakt (se Handlingssekretess och tystnadsplikt, Ds Ju 1977: 11, del 2 s. 266, jfr prop. 1979/80: 2 del A s. 332). Detta torde innebära att den bedömning av vilken upplevelse den enskilde har av att uppgifter om honom lämnas ut i de flesta fall måste grundas på vad som i allmänhet anses vara ömtåliga uppgifter. Att många uppgifter inom kriminalvården hör till kategorin av sådana ömtåliga uppgifter är givet. Redan det förhållandet att någon är dömd att undergå kriminalvård, vare sig i frihet eller i anstalt, får således normalt anses vara en uppgift, vars röjande kan antas medföra men för den enskilde. Också uppgifter om vilka brott som en påföljd avser och t. ex. längden

av ett fängelsestraff hör givetvis till kategorin känsliga uppgifter (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 219). Även om uppgifter av detta slag är offentliga hos domstolarna omfattas de alltså av sekretess inom kriminalvården.

Vad jag nu har sagt innebär, jämfört med de uttalanden som har gjorts i förarbetena till sekretesslagen om det s. k. raka skaderekvisit som används i 7 kap. 21 § (prop. 1979/80:2 del A s. 80), att en kriminalvårdsmyndighet normalt sett inte kan lämna ut uppgifter om de personer som är dömda att undergå kriminalvård till andra enskilda.

Å andra sidan utesluter inte sekretessen inom kriminalvården att uppgifter under vissa förutsättningar lämnas till andra enskilda. I första hand innebär ett samtycke från den som sekretessen skall skydda att uppgifter kan lämnas ut (14 kap. 4 § sekretesslagen). Bestämmelserna i 7 kap. 21 § sekretesslagen anses vidare inte hindra att kriminalvårdspersonalen tar kontakt med utomstående för att hjälpa en klient, men därvid skall iakttas största möjliga diskretion angående klientens bakgrund (prop. 1979/80:2 del A s. 219). Ett uppgiftslämnande kan i så fall stödjas på 1 kap. 5 § sekretesslagen, som anger att sekretess inte utgör hinder mot att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet (i detta fallet att slussa ut klienten i samhället igen). En skadebedömning kan också leda till att det men, som normalt består i att utlämnande av uppgifter om t. ex. en påföljd medför att den dömde utsätts för andras missaktning, får antas utebli om den som skall ha uppgifterna skall hjälpa den dömde. Denna situation står samtyckesfallet nära (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 331 angående s. k. presumerat samtycke). Ett sådant utfall av skadebedömningen förutsätter dock att den som skall få uppgifterna är känd för den som lämnar ut dessa. Så kan vara fallet antingen om utlämnandet sker på initiativ från kriminalvårdspersonalen eller om det är fråga om en person som själv tar kontakt med en kriminalvårdsmyndighet och självmant talar om vem han är och vilket syfte han har. En efterforskning av syftet hos den som vill ta del av uppgifter hos myndighet är i princip inte förenlig med det tryckfrihetsrättsliga anonymitetsskyddet. Det kan dock knappast anses stötande från offentlighetssynpunkt att ställa kravet att sökanden för att få ut en normalt sekretessbelagd uppgift talar om vem han är och vad han skall med uppgiften till. Sådan information kan ju i vissa fall leda till att skadeprövningen utfaller så att någon skada ej bedöms kunna uppkomma av att sekretessbelagda uppgifter utlämnas. En annan faktor vid bedömningen är givetvis vad den presumtiva uppgiftsmottagaren redan vet. Att lämna mera detaljbetonade uppgifter om t. ex. strafftider till den som känner till straffets ungefärliga längd är knappast menligt.

Här skall observeras att beslut av kriminalvårdens nämnder och beslut i övrigt enligt lagstiftningen om kriminalvård i anstalt är undantagna från sekretessen. Om någon begär att få veta innehållet i ett visst beslut måste alltså uppgift härom utlämnas.

Dahlgren och Ingela Frödén har anfört att de ser det som värdefullt att understödja och hjälpa till att återetablera en i många fall försummad kontakt mellan intagna och deras föräldrar. Jag vill gärna uttala mitt fulla stöd för denna strävan, som ligger väl i linje med kriminalvårdslagstiftningen och dess syften. Det är emellertid viktigt att man här verkar i samförstånd och samarbete med den intagna. Mot den intagnas uttryckliga vilja torde i princip ej kontakt kunna tas med föräldrarna (jfr förarbetena till lagen om kriminalvård i anstalt prop. 1974: 20 s. 119). Det är givetvis också på sin plats, att en bedömning av kontaktens lämplighet görs. Man kan tyvärr inte helt bortse från att en del familjekontakter varit dåliga helt enkelt därför att de varit skadliga. För att i det sammanhanget återknyta till frågan om uppgiftslämnande kan det möjligen också finnas anhöriga som ställer frågor om den intagna i syfte att utnyttja kunskapen till men för henne. Jag uttalar mig nu utan särskild syftning på det förevarande fallet.

Som en sammanfattning kan jag säga följande. Sekretessreglerna gäller även gentemot anhöriga till den intagna. En prövning av risken för men eller faran för våld måste alltid göras. Det går inte att generellt ange i vad mån föräldrar skall få uppgifter som rör den intagne. I ett visst fall kan det vara till hjälp för den intagna att vissa uppgifter lämnas ut, men uppgiftslämnande mest i syfte att lugna oroliga anförvanter kan ej generellt anses tillåten utan den intagnes samtycke.

Jag vill erinra om att det givetvis är av största vikt att man som tjänsteman förvissar sig om att en person som begär sekretesskyddade upplysningar verkligen är den han eller hon utger sig för att vara. Motringning vid telefonsamtal eller annan kontroll bör göras. Det räcker inte med att det "inte finns någon anledning tro att det är någon annan".

De uppgifter som lämnats ut har enligt Ingela Frödén gällt strafftid och uppgifter som har samband med domen och även "A:s förhållande på anstalten". Om det rört sig om någon mera detaljerad redogörelse för A:s uppförande m. fl. upplysningar om henne eller om det varit fråga om mer allmän information om vad anstaltsvistelsen innebär, upplysningar som inte varit direkt relaterade till A:s person och som således inte varit sekretesskyddade, kvarstår som något oklart. A. har inte heller själv närmare preciserat om det varit någon speciell upplysning som orsakat henne särskilt men.

På grundval av det föreliggande materialet kan jag alltså inte uttala mig om huruvida Ingela Frödén handlat i överensstämmelse med gällande regler. Jag vill emellertid gärna nämna att jag av hennes yttrande fått intrycket att hon inte handlat utan eftertanke. Hennes resonemang tyder på att hon är kompetent att göra erforderliga bedömningar i sådana här frågor.

Kritik mot kriminalvårdsnämnden för handläggningen av ärende, vari beslutanderätten i fråga om frigivningspermission delegerats till övervakningsnämnd. Bl. a. har kriminalvårdsnämnden ej ansetts ta tillräckligt ansvar för sådana beslut. Fråga också om innebörden av att delegation återkallas

Beträffande den i kriminalvårdsanstalt intagne Kent K., f. 1953, hade kriminalvårdsnämnden den 2 april 1979 fattat ett s. k. principbeslut om villkorlig frigivning och bemyndigat övervakningsnämnden att besluta angående frigivningspermission. Vid sammanträde den 5 december 1979 fattade övervakningsnämnden i Norrtälje sådant beslut. Sedan kriminalvårdsnämnden underrättats därom beslöt nämnden att återkalla principbeslutet och bemyndigandet. Av allt att döma ansågs därmed också beslutet om frigivningspermission vara annullerat.

En ledamot av övervakningsnämnden klagade hos JO över kriminalvårdsnämndens handläggning.

I remissyttrande till JO redogjorde kriminalvårdsnämnden inledningsvis för innehållet i vissa lagbestämmelser m. m. samt för syftet med och förutsättningarna för beslut om frigivningspermission. Nämnden anförde sedan följande.

Kriminalvårdsnämnden tillämpar, enligt en praxis som går långt tillbaka i tiden, en ordning med s. k. principbeslut om villkorlig frigivning. Beslutet meddelas viss tid före den dag då den intagne enligt kriminalvårdsnämndens bedömande bör beviljas villkorlig frigivning. Det är av innehåll att kriminalvårdsnämnden förklarar sig beredd att besluta om villkorlig frigivning så snart den intagnes frigivningsförhållanden tillfredsställande ordnats, dock tidigast viss angiven dag och under förutsättning att mellankommande omständigheter inte föranleder till annat. Ändamålet med denna typ av beslut är att anstalten och den intagne skall ges tillfälle att förbereda frigivningen i god tid före den frigivningsdag som ställts i utsikt. Om frigivningsförhållandena inte kan förväntas bli ordnade före den angivna frigivningsdagen kombineras principbeslutet vanligen med ett bemyndigande för övervakningsnämnden att besluta om frigivningspermission från nämnda dag. När frigivningsförhållandena är ordnade meddelas beslut om villkorlig frigivning. Om den intagne då har frigivningspermission övergår denna direkt i villkorlig frigivning.

Den ovan beskrivna gången är den som förekommer i flertalet fall. Emellertid inträffar inte sällan efter kriminalvårdsnämndens principbeslut ändrade förhållanden som ger nämnden anledning att ompröva och eventuellt upphäva principbeslutet om villkorlig frigivning. Den intagne gör sig exempelvis skyldig till ny brottslighet under strafftiden. Upphävs principbeslutet, upphäver nämnden också det med detta förknippade bemyndigandet för övervakningsnämnden att besluta om frigivningspermission. Kriminalvårdsnämnden förfogar därvid över den beslutanderätt som tillkommer nämnden i fråga om villkorlig frigivning och frigivningspermission. Detta kan enligt nämndens mening ske oberoende av om den intagne befinner sig i anstalt eller på frigivningspermission och oberoende av om eventuell frigivningspermission beslutats av kriminalvårdsnämnden eller efter dess bemyndigande av övervakningsnämnden.

Kriminalvårdsnämnden kom härefter in på K:s verkställighetsförhållanden. De närmare uppgifterna därom utelämnas här av utrymmesskäl. Det kan dock nämnas att K. efter principbeslutet den 2 april 1979 två gånger avvikit från anstalt, dömts till sex månaders fängelse samt tre gånger haft frigivningspermission som han misskött, varvid han sista gången den 17 november 1979 gripits av polis som misstänkt för inbrottsstöld i en bostad, vilket brott K. erkänt.

Under hänvisning till det inträffade upphävde övervakningsnämnden i Uppsala frigivningspermissionen och återkallade ett tidigare lämnat tillstyrkande av villkorlig frigivning. Beslutet inkom till kriminalvårdsnämnden den 22 november. K. omplacerades till Norrtäljeanstalten. Två tredjedelar av strafftiden hade nu förflutit den 31 oktober. Åtal väcktes mot K. för inbrottsstölden och åklagaren meddelade anstalten att K. skulle komma att begäras häktad om han före huvudförhandlingen finge lämna anstalten. Kriminalvårdsnämndens redogörelse innehöll vidare följande.

Föredragande i kriminalvårdsnämnden Lars-Åke Pettersson informeras 1979-12-04 av assistenten Jan Herder, kva Norrtälje om åklagarens inställning och om att K. ansökt om fp fr. o. m. 1979-12-06 samt att hans ansökan kommer att behandlas vid ÖVN:s sammanträde 1979-12-05 ävensom om att K kommer att avhämtas av polis för inställelse till häktningsförhandling 1979-12-06. Pettersson å sin sida informerar Herder om KVN:s praxis av innehåll att principbeslut gäller under förutsättning att mellankommande omständigheter, såsom en ny lagakraftvunnen dom – Uppsala tr:s dom 1979-08-09 – inte föranleder annat. Pettersson anhåller att ÖVN:s ställningstagande i ärendet utan dröjsmål (37 § tillämpningskungörelsen) anmäls till KVN.

Övervakningsnämnden hade vid sitt sammanträde den 5 december beviljat K. frigivningspermission fr. o. m. den 6 december t. o. m. den 19 december, varefter kriminalvårdsnämnden vid telefonsammanträde samma den 5 december upphävt sitt beslut den 2 april 1979.

Efter att ha lämnat vissa uppgifter om den fortsatta handläggningen fortfor kriminalvårdsnämnden:

Det bör här anmärkas att ett beslut av kriminalvårdsnämnden om bemyndigande för övervakningsnämnden att besluta om frigivningspermission bör – även om bemyndigandet inte uttryckligen är till tiden begränsat vara att uppfatta såsom gällande huvudsakligen för den situation och under de förutsättningar som var för handen vid tiden för kriminalvårdsnämndens, på övervakningsnämndens förslag grundade, ställningstagande. Ändrade förhållanden, t. ex. ny brottslighet eller annan uppenbar misskötsamhet från klientens sida, bör enligt kriminalvårdsnämndens mening i sig utgöra hinder för övervakningsnämnd att med vetskap om de förändrade förutsättningarna utnyttja bemyndigandet.

Kriminalvårdsnämndens beslut 1979-12-05 har fattats i enlighet med vad som förut anförts om nämndens rätt att förfoga över frågorna om villkorlig frigivning och frigivningspermission och bör ses mot bakgrunden av att

övervakningsnämnd trots upprepad misskötsamhet från K:s sida förordnat från tid till annan om förnyade frigivningspermissioner för K med stöd av kriminalvårdsnämndens ursprungliga bemyndigande. Ett sådant utnyttjande av delegationsmöjligheten i 34 § KvaLK kan enligt kriminalvårdsnämndens uppfattning inte stå i överensstämmelse med lagstiftningens intentioner.

Det kan emellertid ifrågasättas om inte kriminalvårdsnämndens beslut också bort innefatta ett uttryckligt upphävande av övervakningsnämndens förordnande om frigivningspermission. Detta hade varit önskvärt som förtydligande.

Beträffande nödvändigheten av ett sådant förtydligande i det aktuella fallet beträffande K, som fortfarande befann sig i anstalt, är dock att anföra att kriminalvårdsnämndens beslut om villkorlig frigivning måste uppfattas som en faktisk förutsättning för frigivningspermission. Detta sammanhänger med syftet med frigivningspermission och det förhållandet att möjligheten för K att erhålla permission direkt anknutits till principbeslutet om villkorlig frigivning. På anstalten har man också uppenbarligen tolkat innebörden av kriminalvårdsnämndens beslut på angivet sätt.

Slutligen anförde kriminalvårdsnämnden bl. a. att det inte funnits någon avsikt att påverka övervakningsnämndens beslut i ärendet.

Sedan klaganden avgett påminnelser inhämtades också övervakningsnämndens yttrande. Nämnden anförde följande.

1. *Övervakningsnämndens praxis*

Gällande regler har kommit att tillämpas så att en intagen med en strafftid av sex månader eller däröver friges så gott som undantagslöst, då han avtjänat två tredjedelar av strafftiden. Är hans sociala situation ordnad på godtagbart sätt blir han villkorligt frigiven och eljest beviljas han frigivningspermission. En sådan permission kan dras in vid misskötsamhet. I de flesta fall beror indragning på att vederbörande inte håller kontakt med övervakare och skyddskonsulent: han undandrar sig därigenom den kontroll som sker genom rapporter till nämnden.

Blir den som har frigivningspermission ånyo lagförd för brott utgör detta förhållande enligt nämndens mening inte ensamt skäl att avbryta permissionen. Prövning av fråga om frihetsberövande på grund av det nya åtalet tillkommer då åklagare eller domstol enligt gällande regler om anhållande och häktning. Ett frihetsberövande, som en av nämnden indragen permission faktiskt medför, skulle nämligen innebära att nämnden i denna fråga satte sig i åklagarens eller domstolens ställe utan iakttagande av de rättssäkerhetskrav som stadgas för anhållande och häktning. Enahanda bedömningsgrunder tillämpas av nämnden, när fråga är om att bevilja frigivningspermission eller förlänga sådan för en intagen, som står under åtal eller är fälld till ansvar genom en icke lagakraftvunnen dom, som han förklarar sig skola överklaga. Även i detta fall bör fråga om frihetsberövande ankomma på åklagare eller domstol genom prövning om förutsättningar föreligger för anhållande eller häktning.

Självklart är att nämnden bedömer fall av detta slag lika oberoende av om nämndens befogenhet grundar sig på lag eller på bemyndigande av kriminalvårdsnämnden.

2. *Kriminalvårdsnämndens bemyndiganden*

I fall av det slag som avses i förevarande anmälan tar föredragande assistent på kriminalvårdsanstalten alltid kontakt med kriminalvårdsnämndens sekretariat för att efterhöra om det många gånger långt tillbaka i tiden meddelade bemyndigandet fortfarande gäller. Ingen av övervakningsnämndens ledamöter kan påminna sig att svaret någon gång blivit annat än att bemyndigandet gäller. Nämnden har flera gånger varit obenägen att utnyttja bemyndiganden, som givits under andra förhållanden än de aktuella, men ansett, att den inte kunnat undandraga sig att pröva frågan om frigivningspermission så länge bemyndigandet inte upphävts utan tvärtom uttryckligen förklarats vara i kraft. Nämnden har svårt att inse att frågan om bemyndigandets giltighet skall prövas av övervakningsnämnden och inte av kriminalvårdsnämnden.

Slutligen anförde övervakningsnämnden bl. a. att ledamöterna fått det bestämda intrycket att kriminalvårdsnämndens bemyndigande fortfarande gällde och förpliktade övervakningsnämnden att taga ställning, men att kriminalvårdsnämnden inte skulle godtaga att övervakningsnämnden biföll frigivningspermissionen.

I beslut den 30 december 1981 (i ärende dnr 3263-1979) uttalade *JO Wigelius* följande.

Om kriminalvårdsnämnden stadgas bl. a. i 37 kap. 3 § och 7 § brottsbalken. Nämndens uppgifter är enligt brottsbalken begränsade till att avse prövning av besvär över övervakningsnämnds beslut i ärenden om villkorlig frigivning. Med stöd av bemyndigande i 16 § brottsbalkens promulgationslag har emellertid på kriminalvårdsnämnden lagts uppgiften att i stället för övervakningsnämnd pröva frågor angående villkorlig frigivning av dem som undergår fängelse i mer än ett år.

Enligt 33 § lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL) kan intagen som undergår fängelse beviljas s. k. frigivningspermission under viss längre tid till förberedelse av frigivning eller överförande till vård utom anstalt. I de fall där kriminalvårdsnämnden enligt vad ovan sagts har att besluta om villkorlig frigivning ankommer det enligt 54 § KvaL också på denna nämnd att pröva bl. a. fråga som avses i 33 §. Denna beslutanderätt kan kriminalvårdsnämnden enligt 34 § kungörelsen med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen om kriminalvård i anstalt (KvaLK) bemyndiga övervakningsnämnd att utöva. Har sådant bemyndigande meddelats kan övervakningsnämnden i sin tur bemyndiga styresmannen vid den kriminalvårdsanstalt där den intagne finns att i brådskande fall eller eljest när särskild anledning därtill förekommer besluta i frågan. Övervakningsnämnd skall enligt 37 § KvaLK snarast underätta kriminalvårdsnämnden om beslut som övervakningsnämnden eller styresmannen meddelat med stöd av bemyndigande enligt 34 § kungörelsen.

I förevarande fall hade kriminalvårdsnämnden i samband med att denna fattat principbeslut om frigivning av K. lämnat vederbörande övervakningsnämnd bemyndigande att besluta om frigivningspermission beträffan-

de denne. Bemyndigandet hade sedan utnyttjats av övervakningsnämnden i Norrtälje den 11.4.1979 samt – sedan beträffande K. tillkommit ännu en dom å fängelse – av övervakningsnämnden i Uppsala den 19.9 och den 14.11.1979. Det får givetvis förutsättas att kriminalvårdsnämnden fått föreskriven underrättelse om dessa beslut. Den 22.11.1979 hade vidare till kriminalvårdsnämnden inkommit det beslut av övervakningsnämnden i Uppsala, i vilket under hänvisning till inbrottsstölden den 17.11.1979 den senaste frigivningspermissionen hävts och tillstyrkandet av villkorlig frigivning återkallats.

Det var mot den nu återgivna bakgrunden som kriminalvårdsnämndens föredragande den 4 december underrättades om att övervakningsnämnden i Norrtälje nästa dag skulle komma att behandla fråga om ny frigivningspermission för K. Tydligen har föredraganden då gjort något, kanske en smula dunkelt, uttalande om hur principbeslutet från april månad skulle förstås i betraktande av nytillkomna omständigheter, främst den lagakraftvunna domen från augusti månad. Annat synes ej ha varit förutsatt än att bemyndigandet för övervakningsnämnden att fatta beslut om frigivningspermission fortfarande gällde. En annan sak är att det får antagas ha framgått att behandling i kriminalvårdsnämnden var att vänta för den händelse övervakningsnämnden skulle komma att bevilja permissionen.

Ett naturligt betraktelsesätt är att åt en annan myndighet meddelad delegation gäller tills den återkallas. Det kan naturligtvis tänkas att ett bemyndigande utformas så, att det gäller för viss tid eller under någon bestämd förutsättning. Kriminalvårdsnämnden kunde exempelvis vid ett bemyndigande enligt 34 § KvaLK tänkas föreskriva att det gäller under förutsättning att strafftidsresolutionen ej ändras. I förevarande fall synes dock icke det lämnade bemyndigandet ha varit på sådant sätt villkorat fastän det varit nära anknutet till principbeslutet angående villkorlig frigivning.

Någon erinran kan således ej från denna utgångspunkt riktas mot att övervakningsnämnden i Norrtälje med stöd av bemyndigandet beslöt om frigivningspermission för K. Huruvida beslutet i övrigt varit välgrundat och lämpligt är ett annat spörsmål som jag knappast har anledning att i detta ärende gå in på. Det ankommer på kriminalvårdsnämnden att leda praxis på detta område. Jag vill endast mera parentetiskt säga, att övervakningsnämndens synpunkter på betydelsen av ny lagföring inte kan frånkännas en viss principiell relevans.

Det finns anledning understryka vikten av att tvekan ej kan uppstå rörande beslutsbefogenheterna i sådana fall som det förevarande. En myndighet som bemyndigats att fatta vissa beslut har att utföra den delegerade uppgiften på eget ansvar och kan inte avbörda sig ansvaret eller frånhändas detta annat än genom delegationens återkallande. Övervakningsnämnd som erhållit bemyndigande enligt 34 § KvaLK får dock i sin tur i viss utsträckning delegera beslutanderätt till styresman vid anstalt. Med rätta

har sålunda i detta ärende framhållits hur osäkert rättsläget skulle bli – för övervakningsnämnder, styresmän och intagna – om icke dessa kan förlita sig på kriminalvårdsnämndens delegationsbeslut.

Det ligger i sakens natur att ett med stöd av lämnat bemyndigande fattat beslut gäller tills det i vederbörlig ordning – efter besvär eller annorledes – ändras eller upphäves. Det förfaller givetvis inte genom att endast delegationen i efterhand återkallas. Jag vill därför livligt tillstyrka att kriminalvårdsnämnden för den händelse ett liknande fall skulle uppkomma återkallar den intagnes permission genom uttryckligt beslut.

Vad angår kriminalvårdsnämndens principbeslut från april månad synes verkliga förhållandet ha varit att detta efterhand kommit att i sådan grad sakna aktualitet att det svårligen låter sig sägas vad betydelse det kunde ha. Kriminalvårdsnämndens underlåtenhet att upphäva eller ändra beslutet synes dock ha kunnat tolkas så att K. skulle friges efter två tredjedelar av den aktuella strafftiden sedan hans frigivningsförhållanden ordnats. För ovissheten om vad som egentligen här gällde synes endast kriminalvårdsnämnden kunna lastas. Det torde kunna hävdas att kriminalvårdsnämnden i större utsträckning än som synes ha varit fallet bort axla ansvaret för beslut om frigivningspermission. Därvidlag synes det vara en mindre god metod att i efterhand jäva den bedömning övervakningsnämnd gjort i förlitande på delegation som ej blivit återkallad. Det synes i stället böra ske genom att kriminalvårdsnämnden antingen avstår från att delegera frågan till övervakningsnämnd eller att den med uppmärksamhet följer vad som sker i ett ärende, efter det att principbeslut fattats och bemyndigande lämnats, samt vid behov återkallar delegationen. Att nämnden alltid förfogar över beslutanderätten i denna mening lär nämligen inte kunna betvivlas. Om nämnden i detta fall tidigare bestämt sig för att återkalla delegationen hade sålunda ingen erinran varit att göra däremot. Hela den ordning som nu råder beträffande dem som dömts till fängelse i mer än ett år har sin grund i att kriminalvårdsnämnden ansetts böra styra övervakningsnämndernas praxis. Återkallande av delegation är ett naturligt och fullt legitimt styrmedel.

Med dessa uttalanden avskriver jag ärendet från vidare handläggning.

Vissa övriga ärenden

Intagens möjligheter att få ta del av allmänna handlingar

N., som var intagen i en kriminalvårdsanstalt, skrev till JO och uppgav bl.a. följande. Han hade hos en tingsrätt begärt att få kopior av vissa handlingar i ett brottmål mot sedvanlig expeditionsavgift. Några veckor

därefter fick han av en assistent på anstalten reda på att tingsrätten sänt över de handlingar som han begärt och att dessa kunde lösas mot en avgift som uppgick till 1 000 kr. N. hade inte ekonomiska möjligheter till detta utan bad assistenten att returnera handlingarna till tingsrätten. Av ett brev till N. från tingsrätten framgick emellertid att tingsrätten hade skickat originalhandlingarna till anstalten för att bespara N. den dryga expeditionsavgiften. N. skulle alltså under överinseende av en assistent få ta del av originalhandlingarna. Detta hade inte N. fått veta utan han hade bibringats uppfattningen att de översända handlingarna var fotokopior som måste lösas.

Upplysningar och yttrande inhämtades från anstalten. En inspektör som yttrade sig förklarade att anstalten inte kunde påta sig ansvaret för delgivning av en sådan mängd originalhandlingar som det rörde sig om i detta fall. Konsekvensen skulle bli att man band personal under avsevärd tid för övervakning av den intagne. Om domstolen ville översända kopior hade anstalten ingenting emot det. Han framhöll också att det fanns risk att originalhandlingar förstördes eller försvann trots bevakning.

Ärendet remitterades därefter till kriminalvårdsstyrelsen, som i yttrande anförde följande.

Den principiella utgångspunkten måste vara att en intagen i kriminalvårdsverket skall ha samma rätt som andra personer att ta del av allmänna handlingar som inte är hemliga. Eftersom den intagne som regel är förhindrad att ta del av handlingarna på det ställe där dessa normalt förvaras, är han för tillvaratagande av sin rätt beroende av att handlingarna översänds till den anstalt, där han vistas, och att han där bereds tillfälle att ta del av dem. Är det i sådant fall fråga om originalhandlingar, är det naturligt att den översändande myndigheten kräver att handlingarna tillhandahålls den intagne under kontinuerlig tillsyn av anstaltspersonal. Det är uppenbart att vid sådant förhållande svårigheter av praktisk art kan uppstå, sammanhängande med personalresurser och anstaltsrutiner. Detta gäller särskilt om handlingarna är av stor omfattning. Samma svårighet kan föreligga om den intagne vill ta del av originalhandlingar som mer permanent förvaras på anstalten, t. ex. i hans personakt. I sådana situationer lär den intagne, då fara i dröjsmål inte är för handen, få finna sig i att få del av handlingarna på tider som med hänsyn till anstaltsarbetets behöriga gång är minst besvärande för anstaltsledning och personal. Han torde även få acceptera att, om materialet är omfattande, få del av detta i omgångar.

I det här föreliggande fallet borde enligt styrelsens mening större intresse ha visats från anstaltens sida för att bereda N. tillfälle få del av de handlingar som för hans genomläsande översänts till anstalten från tingsrätten. Av utredningen framgår att N. inte ens beretts tillfälle att inför anstaltsledningen få ange i vilken omfattning han önskade ta del av det förvisso mycket omfattande materialet. Möjligheten borde ha undersökts att träffa en överenskommelse med N. i detta hänseende liksom om lämpliga tider för genomgång av materialet, innan detta återsändes till tingsrätten. Styrelsen menar för sin del att anstalten härvid förfarit felaktigt.

I beslut den 20 november 1981 (i ärende dnr 3157-1980) förklarade *JO Wigelius* att han delade kriminalvårdsstyrelsens uppfattning både i principfrågan och i fråga om kritiken mot handläggningen av det aktuella ärendet.

Översättning av brottmålsdom till främmande språk

I en skrivelse till JO anförde KRUM klagomål i vissa avseenden mot en kriminalvårdsanstalt. Bl. a. uppgavs att en person, som nyligen påbörjat verkställighet på anstalten av ett mer än tvåårigt fängelsestraff, hade vägrats att få sin dom översatt till sitt eget språk.

Yttranden inhämtades från anstaltens styresman och från kriminalvårdsstyrelsen.

I beslut den 18 januari 1982 (i ärende dnr 1635-1980) uttalade *JO Wigelius* följande.

För att det skulle ha ålegat kriminalvårdsanstalten att svara för översättningen av den ifrågavarande brottmålsdomen har det – såsom framgår av kriminalvårdsstyrelsens yttrande – fordrats att 9 § förvaltningslagen varit tillämplig (''När myndighet har att göra med någon som ej behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk''). Det skall här framhållas att med tolk avses både den som tolkar muntligt och den som gör en skriftlig översättning av en handling. Redan av det skälet att den ifrågavarande brottmålsdomen, såvitt framgår av utredningen, inte var avsedd att förekomma i något ärende vid kriminalvårdsanstalten följer att stadgandet ej varit tillämpligt. Det finns därför inte något att erinra mot att begäran om översättning av domen avslogs.

Mera principiellt får jag anföra följande. Det borde vara självklart att en till brottspåföljd dömd person som inte behärskar svenska får tolkhjälp så att han kan få veta i detalj vad domen innehåller. Avkunnas domen i samband med huvudförhandlingen finns i allmänhet tolk närvarande, som kan översätta åtminstone de viktigaste delarna av domen. Emellertid bör den dömde kunna ta del också av den skrivna domen. Meddelas domen genom att hållas tillgänglig på rättens kansli, får den dömde nog vanligtvis ingen hjälp alls genom domstolens försorg. Har den dömde biträtts av en offentlig försvarare kan denne givetvis skaffa tolkhjälp. Ersättning härför kan dock utgå av allmänna medel bara om han begär ersättning i tingsrätten, innan handläggningen där är avslutad, för de beräknade kostnaderna eller han i hovrätten yrkar ersättning för kostnaderna för ett eventuellt överklagande. Den som efter domen är på fri fot kan vidare själv anlita tolkhjälp, t. ex. genom en arbetskamrat eller en invandrarbyrå, så som departementschefen uttalade i propositionen 1973: 30 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken m. m. (s. 73). För den som efter domen är häktad förekommer tolkning i samband med dels att dom eller domsbevis delges, dels att frågan om nöjdförklaring behandlas. Vanligen torde dock

bara domslutet översättas i sådant sammanhang. De möjligheter till tolkhjälp som den dömde sålunda har får betecknas som mindre tillfredsställande. Enligt min mening finns starka skäl för att dessa möjligheter utvidgas, även om vissa praktiska och ekonomiska skäl kan anföras mot en sådan utvidgning. Jag anser att frågan härom har sådan vikt att den i lämpligt sammanhang bör upptagas till närmare övervägande. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till justitiedepartementet.

Fråga om nytt föreläggande om inställelse vid kriminalvårdsanstalt bör utfärdas i fall där verkställigheten fått anstå under längre tid

M. delgavs den 18 maj 1978 ett föreläggande att inställa sig vid kriminalvårdsanstalt för verkställighet av ett honom ådömt fängelsestraff. Den 7 juli 1978 och den 11 september 1978 avslogs ansökningar från M. om uppskov med verkställigheten. Till justitiedepartementet inkom den 21 september 1978 en nådeansökan från M. Regeringen avslog ansökan den 21 maj 1981.

I en skrivelse till JO klagade M. över att han på kvällen den 7 december 1981 utan föregående varning blivit hämtad i sin bostad av två polismän för verkställighet av fängelsestraffet. M. bad att JO skulle undersöka varför han inte först fått en skriftlig "inkallelseorder".

I beslut den 23 februari 1982 (i ärende dnr 3411-1981) uttalade *JO Wigelius* följande.

Enligt 10 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. skall kriminalvårdsstyrelsen förelägga den som skall undergå fängelse att senast viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt, där domen skall verkställas. Kan det befaras att den dömde avviker eller efterkommer han inte föreläggande, skall polismyndigheten i den ort där han vistas på begäran av kriminalvårdsstyrelsen låta förpassa honom till anstalten. Av 13 § framgår att om den dömde ingivit ansökan om nåd, skall verkställigheten under vissa förutsättningar anstå i avvaktan på regeringens beslut i nådeärendet.

Av handlingar infordrade från kriminalvårdsstyrelsen framgår att sådant föreläggande som omnämns i 10 § lagen om beräkning av strafftid delgavs M. den 18 maj 1978. Enligt anvisning på den blankett som användes av kriminalvårdsstyrelsen för detta ändamål skulle inställelse vid anstalt ske inom 45 dagar från det att föreläggandet utkvitterats. På blankettens baksida lämnades under punkten 5 följande upplysningar: En ingiven första uppskovsansökan eller i vissa fall första nådeansökan medför att inställelse ej behöver ske enligt den på framsidan angivna tidsperioden. Avslås uppskovsansökan behöver ej inställelse ske förrän de i föreläggandet angivna 45 dagarna utgått. Efter denna tid skall vid avslagen uppskovs- eller nådeansökan inställelse ske omedelbart.

Av handlingarna kan vidare utläsas att, eftersom M. ansökt om nåd, verkställigheten fick anstå. Den 21 maj 1981 avslog regeringen M:s nådean-

sökan. I enlighet med det år 1978 utfärdade föreläggandet skulle därefter M. omedelbart inställa sig vid anstalt. När så ej skedde begärde kriminalvårdsstyrelsen den 29 juli 1981, utan att skicka ut nytt föreläggande eller påminnelse om innehållet i det gamla, hos vederbörande polisstyrelse att M. skulle förpassas till verkställighet. Den information som kriminalvårdsstyrelsen erhöll från polisen som svar på sin förpassningsbegäran medförde att M. därefter kom att efterlysas.

Kriminalvårdsstyrelsen ansåg sig uppenbarligen ha stöd för sin begäran om förpassning av M. genom att denne inte efterkommit föreläggandet att inställa sig vid anstalt. Emellertid kom det i förevarande ärende att dröja hela tre år mellan föreläggandet och regeringens avslagsbeslut beträffande den ingivna nådeansökan. Någon kontakt mellan kriminalvårdsmyndigheterna och M. hade inte förekommit sedan september 1978. Det måste enligt min mening betraktas som naturligt om den dömde efter så lång tid inte längre har föreläggandet och dess anvisningar aktuella. En underlåtenhet att hörsamma ett föreläggande behöver således i detta läge inte självklart ha sin grund i tredska. Det är därför rimligt att den dömde – i de fall där anstånd med verkställigheten kommer att bestå under avsevärd tid – tillställes ett nytt föreläggande eller åtminstone erinras om det redan utfärdade. Jag förutsätter att så sker fortsättningsvis.

Dröjsmål med överföring av intagen från häkte till kriminalvårdsanstalt

I en skrivelse till JO anförde B. bl. a. följande. Han var offentlig försvarare för K. Denne hade i april 1981 dömts till fängelse sex månader. K. började avtjäna detta straff i juli 1981 samtidigt som han var häktad i ett annat mål. I detta senare mål meddelade Svea hovrätt dom den 13 oktober 1981. Redan genom beslut den 6 oktober 1981 hade hovrätten hävt häktningen, men ännu den 14 oktober 1981 hade K. inte blivit förflyttad från häktet till kriminalvårdsanstalt.

K. biträdde klagomålen i en särskild skrivelse.

Yttrande inhämtades från kriminalvårdsregionens kansli i Stockholm. I yttrandet, som avgavs av en inspektör vid regionen, anfördes bl. a. följande. I samband med att häktningen hävdes aktualiserades K:s anstaltsplacering. Regionledningen ville emellertid avvakta domen den 13 oktober. När inspektören fick underrättelse om hovrättsdomen, beslutades den 15 oktober att K. skulle placeras på kriminalvårdsanstalten Norrtälje så snart det blev plats där. På placeringsbeslutet inverkade bl. a. den synnerligen hårt ansträngda platssituationen på såväl regionens som närliggande regioners lokalanstalter. K. kom till Norrtäljeanstalten den 27 oktober 1981.

I beslut den 17 februari 1982 (i ärende dnr 2716-1981) uttalade *JO Wigelius* följande.

Såvitt framgår av utredningen kunde K. ha överförts från häkte till kriminalvårdsanstalt den 6 oktober 1981. Något beslut härom fattades emellertid ej förrän den 15 oktober och först den 27 oktober flyttades han till kriminalvårdsanstalt.

Beslut att häva en häktning grundas inte sällan på att det inte är påkallat att förvara den misstänkte i häkte, eftersom han, om häktningen hävs, kommer att förvaras i kriminalvårdsanstalt för verkställande av tidigare ådömd påföljd. I somliga fall är det dock andra bedömningar, t. ex. i skuldfrågan, som utgör skälet till domstolens beslut. Om en domstol beslutar att en tilltalad inte längre skall vara häktad och någon verkställbar påföljd enligt tidigare dom ej föreligger skall personen i fråga omedelbart släppas fri. Från häktets sida måste man givetvis genast vidta de åtgärder som är påkallade i det enskilda fallet; frisläppande eller kontakt med regionledningen för beslut i placeringsfrågan. I det senare fallet ankommer det på regionledningen att omedelbart fatta beslut om placering. Jag är medveten om de särskilda svårigheter som uppkommer för de ansvariga myndigheterna till följd av den ytterst ansträngda platssituation som rått och råder i häkten och kriminalvårdsanstalter. Det är emellertid allvarligt om en person onödigtvis måste kvarstanna i häkte trots att domstolen hävt häktningen. I det föreliggande fallet har regionledningen dessutom dragit ut på den redan alltför långsamma processen att få fram en anstaltsplats för K.; först en vecka och därpå ytterligare två dagar. Sammanfattningsvis vill jag framhålla, att det är mycket otillfredsställande att K. inte kunnat flyttas från häktet till anstalt någorlunda snabbt efter domstolens beslut att häva häktningen. Ansvariga beslutsfattare i regionledningen kan alltså inte undgå kritik men jag finner mig med hänsyn till omständigheterna kunna stanna därvid.

Ett brev som en intagen velat skicka har på grund av sitt innehåll återlämnats till den intagne

Ö., som var intagen i en kriminalvårdsanstalt, skrev till JO och frågade om det var riktigt av anstalten att stoppa och lämna tillbaka ett brev, som han velat skicka och som innehöll uttryck som att personalen var "avskum" m. m.

Efter remiss inkom styresmannen vid anstalten med eget yttrande jämte yttrande av en tillsynsman. Tillsynsmannen uppgav att Ö. i ett brev hade uttryckt sig hotande och kränkande mot vårdpersonalen samt att det avgörande skälet till att brevet återlämnades var att Ö. skrivit att några bland personalen borde berövas livet. Styresmannen förklarade att hans åtgärd närmast grundade sig på 9 § lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL).

I yttrande över remissvaret förnekade Ö. att han uttalat sig på det sätt som tillsynsmannen påstått. Han ingav också ett brev till JO.

JO Wigelius meddelade beslut i ärendet (dnr 1071-1981) den 20 augusti 1981.

Efter att ha redogjort för bestämmelserna om brevgranskning och kvarhållande av brev anförde Wigelius följande.

Bestämmelserna i 9 § KvaL, som styresmannen åberopat som stöd för

att inte vidarebefordra Ö:s brev, handlar inte om förutsättningar för brevgranskning och kan alltså inte läggas till grund för en sådan åtgärd. Bestämmelsen innehåller bl. a. att intagen skall behandlas med aktning för hans människovärde och bemötas med förståelse samt att den intagne å sin sida skall visa hänsyn mot personal och medintagna. KvaL är så uppbyggd att den utöver denna allmänna grundsats innehåller preciseringar i särskilda bestämmelser rörande vilka former av oönskat beteende som direkt kan hindras eller betvingas och under vilka närmare förutsättningar. Hindra en intagen att uttrycka sig på ett visst sätt i ett brev genom att kvarhålla det eller ge anvisning om ändring, kan man således inte göra med mindre det är påkallat av säkerhetsskäl. Enbart ett anstötligt och nedsättande språk i ett brev kan inte anses utgöra sådana skäl. Annorlunda kan det ställa sig om i brevet finns uttalanden som uppmanar till brott eller direkt utgör brott. Hot av det slag som här anförts kan tänkas höra dit. I nu ifrågavarande fall saknar jag emellertid tillräckligt underlag för att bedöma om det var riktigt att stoppa brevet, eftersom det får anses oklart huruvida det brev som Ö. insänt hit är identiskt med det som anstalten avsett. Ö:s klagomål föranleder därför ej något ytterligare från min sida, men jag vill avslutningsvis inskärpa vikten av att i varje enskilt fall noga övervägs om förutsättningar för ett ingripande mot ett brev föreligger och att gällande bestämmelser ej överskrids.

Fråga om en kriminalvårdsanstalt kan begränsa de intagnas rätt att ta emot besök till att omfatta endast närstående

Enligt 29 § lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL) får intagen mottaga besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Han får ej mottaga besök som är ägnat att äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka hans anpassning i samhället eller eljest vara till skada för honom eller annan. I paragrafens andra stycke föreskrivs bl. a. att tjänsteman vid anstalten skall vara närvarande vid besök, om det är påkallat med hänsyn till säkerheten. Enligt tredje stycket i paragrafen kan som villkor för besök av säkerhetsskäl föreskrivas att den besökande underkastar sig kroppsvisitation eller medger undersökning av väska, kasse eller annat dylikt som han vill medföra vid besöket.

Två intagna i kriminalvårdsanstalten Hinseberg klagade hos JO över att nya besöksregler hade börjat tillämpas vid anstalten. Detta hade lett till att deras fästmän inte fick komma på besök, eftersom de inte betraktades som närstående.

Styresmannen Gert Dahlgren överlämnade till JO anstaltens besöksregler samt en skrivelse, vari han i vissa avseenden närmare berörde dessa regler.

I beslut den 31 augusti 1981 (i ärendena dnr 2326-1980 och 2330-1980) uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

Av anstaltens besöksregler framgår att stor restriktivitet kommer att tillämpas vid prövning av ärende angående obevakade besök från annan än närstående samt vidare att bevakade besök bör ske endast undantagsvis. Detta måste anses innebära att möjligheten till besök av annan än närstående i praktiken är liten. Det framgår av Dahlgrens skrivelse att anstaltens ambition är att hålla de personer borta från anstalten som ej kan bedömas som pålitliga från narkotikasmugglingssynpunkt. Besök under förutsättning av bevakning eller visitation är det enligt Dahlgren inte praktiskt möjligt att bevilja annat än i mycket liten omfattning och endast i särskilt ömmande fall. Visitation av besökande anser Dahlgren mindre effektiv. Liknande synpunkter framgår av verksamhetsberättelsen.

Jag har stor förståelse för Dahlgrens resonemang och anser att det är utomordentligt angeläget att man söker hindra narkotikainförseln till anstalten. Emellertid finner jag att det knappast finns stöd i lagen eller dess förarbeten för en besöksordning som framstår som principiellt avvisande till andra besök än besök av närstående. Departementschefen framhöll, att han ansåg det välmotiverat med en lagstiftning i detta avseende som var mindre restriktiv än den dittillsvarande. Den begränsade nämligen tillåtna besök till närstående och advokat och till andra personer när besöket kunde vara till gagn för den intagne i vissa avseenden. Han anförde emellertid, som här framgått, att det måste finnas möjligheter att hindra besök som framstod som olämpliga enligt vad som närmare angavs, men framhöll att begränsningsreglerna borde tillämpas restriktivt, särskilt som man i viss mån kunde neutralisera riskerna av visst besök genom att låta det ske under bevakning.

Det är risken för narkotikasmuggling som motiverar den restriktiva hållningen mot icke närstående besökande. Vid en mer konkret misstanke om att en besökande kan komma att söka lämna narkotika till en intagen kan det vara motiverat att hindra besöket. Den mera allmänna risken för narkotikasmuggling måste dock rimligen vara mindre framträdande vid bevakade besök. Jag ställer mig därför frågande till Dahlgrens avvisande inställning till besök under bevakning. För egen del anser jag att möjligheten att medge bevakat besök alltid måste övervägas när man ställs inför att eljest behöva avslå en framställan om besök med hänvisning till 29 § första stycket KvaL. En annan sak är, att bevakning bör förekomma endast i undantagsfall med hänsyn till det obehag som en sådan kontroll kan innebära för samtliga inblandade. Man skall alltså inte föreskriva bevakning i andra fall än då det, såvitt man kan bedöma, är påkallat med hänsyn till säkerheten.

I beslut om disciplinär bestraffning har tagits in även beslut om att den intagne inte skulle få delta i fritidsverksamhet utom anstalten

Enligt 14 § andra stycket lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL) bör, om det lämpligen kan ske, intagen beredas tillfälle att utom anstalten på fritid

deltaga i sådan föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet som är ägnad att underlätta anpassningen i samhället.

Vid inspektion av en kriminalvårdsanstalt uppmärksammades att vissa beslut i disciplinärenden innehöll förutom beslut om disciplinär bestraffning även beslut om att den intagne inte skulle få delta i fritidsverksamhet utom anstalten enligt 14 § KvaL.

JO Wigelius uttalade följande i inspektionsprotokollet.

Som disciplinär bestraffning kan varning tilldelas intagen eller förordnande meddelas att viss tid inte skall inräknas i verkställighetstiden för den påföljd den intagne undergår (47 § KvaL). Vissa andra från behandlingssynpunkt motiverade åtgärder till följd av ett indisciplinärt beteende från den intagnes sida kan förvisso uppfattas som repressivt betingade. Behandlingsåtgärderna skall därför beaktas i disciplinärendet. Sålunda har departementschefen i prop. 1975/76: 165 s. 17 bl. a. anfört att en behandlingsåtgärd inte sällan i sig själv utgör en så pass kännbar reaktion för den intagne att en disciplinär bestraffning därutöver framstår som onödig. I sådana fall där en disciplinär bestraffning framstår som ofrånkomlig bör de behandlingsmässiga åtgärderna enligt departementschefen påverka bestämningen av både påföljdens art och svårighetsgrad.

Beslut om åtgärd som kan uppfattas repressivt skall alltså beaktas i disciplinärendet och påverka ett eventuellt beslut om bestraffning. Det är följaktligen lämpligt att beslutet om bestraffning innehåller också en upplysning om sådana behandlingsmässiga åtgärder. Beslutet bör dock utformas så att inte missförstånd kan uppkomma ifråga om vad som är en bestraffning och vad som är en behandlingsåtgärd. Det bör noteras att disciplinbeslut som innebär att viss tid inte skall inräknas i verkställighetstiden för den påföljd den intagne undergår skall underställas kriminalvårdsstyrelsens prövning (61 § KvaL) under det att beslut ifråga om 14 §-aktivitet fattas av styresmannen utan underställning.

Beslut om intagens deltagande i fritidsaktivitet utom anstalt efter en disciplinär förseelse skall fattas enbart utifrån överväganden av behandlingsmässig karaktär, t. ex. avseende säkerheten, risker för misskötsamhet osv.

Syftet med 14 § KvaL är att aktiviteterna skall bidra till att underlätta den intagnes anpassning i samhället. Det är inte meningen att deltagande i fritidsaktiviteterna skall fungera som belöning för gott uppträdande eller omvänt att indragning av aktiviteterna skall användas som bestraffning.

Otillåten våldsanvändning av kriminalvårdstjänsteman

I ett brev till JO ifrågasatte P., som var intagen i en kriminalvårdsanstalt, om en vårdare haft rätt att bruka våld mot honom i en viss situation. P. hade befunnit sig på sitt bostadsrum och vägrat att på tillsägelser gå till assistenten. Vårdaren hade då bl. a. vridit upp P:s arm bakom ryggen och handgripligen fört honom ut ur bostadsrummet.

Utredning verkställdes.

I beslut den 11 september 1981 (i ärende dnr 1115-1981) uttalade *JO Wigelius* följande.

Kriminalvårdstjänstemans befogenhet att bruka våld för att genomföra en tjänsteuppgift regleras i 24 kap. 2 § brottsbalken. I paragrafens andra stycke föreskrivs, såvitt nu är av intresse, följande.

"Rymmer fånge eller den som är häktad, anhållen eller eljest berövad friheten eller sätter han sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han på annat sätt motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, må ock till rymningens hindrande eller ordningens upprätthållande brukas det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Om någon som skall häktas, anhållas eller eljest berövas friheten söker undkomma eller hindra den som äger verkställa åtgärden, må jämväl brukas våld enligt vad nu är sagt. Detsamma skall gälla därest, i fall som avses i detta stycke, motstånd övas av annan än förut nämnts."

Det kan här anmärkas att paragrafen är tillämplig även vid s. k. passivt motstånd av en intagen.

Även i andra situationer än de, där rätten till våldsanvändning uttryckligen reglerats, torde det vara förutsatt att visst våld får användas för att lösa en tjänsteuppgift. Det bör dock understrykas att våld får tillgripas endast när tjänsteuppgiften ej kan lösas på annat sätt och att endast sådant våld som kan anses försvarligt med hänsyn till omständigheterna får brukas.

Utredningen i detta ärende ger vid handen att vårdaren brukat visst våld mot P. för att förmå honom att efterkomma tillsägelsen att bege sig till anstaltens assistent. Vårdaren har tydligen varit av den uppfattningen att han i förevarande fall hade rätt att använda våld och att det våld han brukade mot P. var försvarligt med hänsyn till omständigheterna. Styresmannen har för sin del uttalat att vidtagna åtgärder synes ha varit nödvändiga för upprätthållande av ordningen på anstalten.

Enligt 9 § andra stycket lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL) åligger det intagen att rätta sig efter de ordningsregler som gäller för anstalten och de anvisningar som anstaltspersonalen lämnar honom. Bryter intagen mot anbefalld ordning eller meddelade anvisningar kan detta medföra disciplinär bestraffning enligt reglerna i 47 § KvaL.

Utredningen får anses ge vid handen att P. trots flera tillsägelser underlåtit att efterkomma personalens anvisningar om att bege sig till assistenten. Klart är därmed att P. förfarit indisciplinärt och att det kunnat ifrågasättas om han till följd härav skulle bli föremål för åtgärd enligt 47 § KvaL.

Lika klart är emellertid att inte varje indisciplinärt beteende från den intagnes sida kan rättfärdiga att våld tillgripes mot honom för att hålla vederbörande till ordningen. Jag anser för egen del inte att P:s ohörsamhet i detta fall varit av den karaktären att våldsanvändningen mot honom har stöd i de inledningsvis berörda reglerna i brottsbalken eller att den eljest varit tillåten.

Vid bedömningen av vårdarens handlande beaktar jag att han tydligen haft en felaktig uppfattning om sina befogenheter och att det i vissa situationer kan vara svårt för en kriminalvårdstjänsteman att avgöra om han är berättigad att använda våld eller inte. Med hänsyn härtill och med beaktande av att det våld som utövats mot P. under alla förhållanden måste betecknas som ringa har jag vid övervägande av samtliga omständigheter i ärendet stannat för att inte driva saken vidare.

Åtgärder för att förhindra våldshandlingar mellan intagna i kriminalvårdsanstalter

H. skrev till JO och uppgav att hon varit intagen i en kriminalvårdsanstalt och då vid flera tillfällen blivit utsatt för misshandel och hot från andra intagna. H. menade att anstaltsledningen inte utnyttjat de möjligheter som förelegat att förhindra upprepad misshandel av henne. I något fall hade anstaltsledningen förklarat att ingenting kunde göras på grund av brist på bevis.

Yttrande inhämtades från kriminalvårdsstyrelsen.

I beslut den 17 december 1981 (i ärendena 2840-1980 och 2841-1980) uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

Det är inte svårt att förstå att det uppstår motsättningar mellan intagna i en kriminalvårdsanstalt. Själva frihetsberövandet är naturligtvis påfrestande för de intagna. Vidare tvingas de att leva tillsammans på en ganska begränsad yta, och möjligheterna att dra sig undan är åtminstone på de slutna anstalterna små. Att många intagna har narkotika- eller alkoholproblem bidrar också till att göra samvaron mellan de intagna spänd. I den slutna miljön gör sig makt- och beroendeförhållanden starkt gällande. Ibland leder motsättningarna mellan intagna till hot och våldshandlingar. Förhållandena leder till att intagna som är utsatta för hot eller våld från andra intagna begär att få arbeta i enrum.

Även om det inte helt kan undvikas att intagna trakasserar andra intagna, måste kriminalvårdsmyndigheterna göra vad de kan för att förhindra sådana handlingar. Kriminalvårdens myndigheter har ett ansvar för de intagna och måste på allt sätt skydda dessa från övergrepp från andra intagna. Jag är visserligen medveten om att svårigheterna härvidlag är stora men detta får inte medföra att man på förhand resignerar.

Det är viktigt att personalen är uppmärksam på förhållanden som tyder på att en intagen genom hot eller våld eller på annat sätt förföljs av andra intagna. Iakttagelser om sådana förhållanden skall naturligtvis omedelbart rapporteras till anstaltsledningen så att denna kan ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas.

Om det kommer till anstaltsledningens kännedom att en intagen av en annan intagen utsatts för straffbar handling, t. ex. olaga hot eller misshandel, aktualiseras anmälan till polisen. Sker anmälan blir det i första hand

polisens sak att utreda händelsen. Givetvis skall anstaltsledningen, även om polisanmälan görs, överväga vilka behandlingsmässiga åtgärder som bör vidtas, t. ex. förflyttning eller placering i enrum.

Om det som inträffat inte är av den arten att polisanmälan bör ske får anstaltsledningen själv försöka utreda vad som hänt och vem som ligger bakom övergreppet. Även om det förhåller sig så att det sällan går att bevisa vem som är den skyldige, får man inte från anstaltsledningens sida underlåta att söka klarlägga händelsen så långt det är möjligt. Utpekar den som utsatts för trakasserier någon eller några andra intagna som skyldiga, är det självklart att förhör skall hållas med de utpekade. Att det inte finns några vittnen till händelsen får inte medföra att man underlåter detta. Man får alltså inte utgå från att det är meningslöst att försöka utreda saken.

Wigelius tillade avslutningsvis följande. Förhållandena vid anstalterna skulle förbättras i flera avseenden om en tillfredsställande differentiering av de intagna kunde göras. Som kriminalvårdsstyrelsen framhållit i sitt yttrande är emellertid en sådan differentiering omöjlig för närvarande, eftersom antalet anstaltsplatser är otillräckligt.

Kränkande uttryck om intagen

Z., som var intagen i en kriminalvårdsanstalt, skrev till JO och klagade över att en vårdare vid anstalten till honom i ett yttrande betecknat Z. och andra invandrare med ett grovt könsord.

Efter utredning uttalade *JO Wigelius* följande i beslut den 25 januari 1982 (i ärende dnr 3085-1981).

Vårdaren har medgivit att han uttryckt sig på sätt Z. gjort gällande. Det får givetvis inte förekomma att en vårdare använder sådana uttryck i umgänget med en intagen. Detta följer redan av allmänt vedertagna krav på ett anständigt uppträdande människor emellan. I ett tidigare här avgjort ärende har jag i liknande sammanhang framhållit följande.

> Det torde knappast främja en någorlunda balanserad samtalston mellan personal och intagna om personalen inte söker avhålla sig från uttryckssätt som kan uppfattas som provocerande och nedsättande. Tvärtom torde munhuggande och käbbel från de intagnas sida uppmuntras. Det får närmast anses åligga anstaltens styresman att vara uppmärksam på personalens språkbruk och att vid behov erinra om innehållet i 11 § arbetsordningen för fångvårdsstaten. Av denna bestämmelse framgår att tjänsteman skall bruka ett vårdat språk samt genom sitt föredöme bidra till en hyfsad umgängeston och ett hänsynsfullt uppträdande intagna emellan.

Vårdaren har genom sitt uppträdande mot Z. åsidosatt de krav som kunnat ställas på honom som tjänsteman. Med hänsyn till att han själv synes ha insett detta och med beaktande av att han beklagat det inträffade anser jag mig dock kunna stanna vid den allvarliga kritik som innefattas i det sagda.

Förutsättningar för användning av spännbälte på häkte samt tillsyn av den som lagts i bälte. Även fråga om behörighet att fatta beslut om sådan åtgärd

K. klagade hos JO över att han på det häkte där han var intagen hade blivit lagd i spännbälte. Enligt K. hade åtgärden vidtagits sedan han berättat att han under natten svalt metallarmbandet till sin klocka. Han hade svalt detta på grund av att han var psykiskt nere och hade ångest. Efter fastspännandet hade personalen lämnat honom ensam.

Utredning verkställdes, varvid bl. a. upplysningar och yttranden inhämtades från styresmannen och överläkaren vid häktet.

I beslut den 21 januari 1982 (i ärende dnr 830-1981) uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

Av 15 § lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. bestämmelser, i lydelse från och med 1 januari 1981 (SFS 1980:931), framgår bl. a. att häktad får beläggas med fängsel för att betvinga våldsamt uppträdande av den häktade, om andra medel visar sig otillräckliga och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den häktades egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa. Läkare skall så snart det kan ske undersöka den som är föremål för sådan åtgärd. Tidigare kunde fängsel anbringas i häktet för att betvinga våldsamt uppträdande av den häktade om andra medel visade sig otillräckliga och säkerheten oundgängligen krävde det.

11 § förordningen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. innehåller bestämmelsen att anteckning om fängsel i fall som här är aktuellt skall göras i protokoll. Anteckningen skall innehålla uppgift om fängslets art, tiden när fängslet anbringades och när det togs bort, skälen till åtgärden samt läkares yttrande i fall där sådant skall avges. Anteckningen skall skrivas under av den som beslutat om åtgärden. Av förordningens 16 § följer att det (med visst undantag som här saknar intresse) är föreståndaren för förvaringslokalen som avgör frågor som rör fängsel.

Kriminalvårdsstyrelsen har utfärdat föreskrifter i anslutning till lagen och förordningen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. i Häktescirkulären I och II (KVVFS 1977: 1 och 2). I 81 § Häktescirkulär I föreskrivs fr. o. m. den 1 februari 1981 enligt KVVFS 1981: 1 följande. Intagen får ej beläggas med fängsel eller läggas i spännbälte utan att beslut fattats av styresmannen. Personal skall så länge åtgärden består fortlöpande hålla uppsikt över en intagen som belagts med fängsel eller lagts i spännbälte.

Före den 1 februari 1981 innehöll cirkulärbestämmelsen i ett andra stycke att vårdpersonalen genom täta besök hos den som belagts med fängsel eller lagts i spännbälte skulle hålla uppsikt över honom under den tid åtgärden bestod.

Lagen förutsätter alltså att spännbälte tillgrips som absolut sista hjälpmedel sedan man uttömt andra tänkbara möjligheter för att betvinga ett våldsamt uppträdande. Den ytterligare förutsättningen är att fängsel är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den häktades egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa.

Den skärpning som skett av förutsättningarna för användande av fängsel har motiverats med att en så ingripande åtgärd bör få äga rum endast då liv och hälsa äventyras.

I propositionen till lagbestämmelsen, 1980/81: 1 s. 28–29, talas om att fängsel inte kan undvaras i samband med våldsamt uppträdande, framför allt vid försök till självmord eller självskada då det är nödvändigt att helt betvinga den intagnes rörelseförmåga.

I anslutning till det föreliggande fallet vill jag genast inskärpa att spännbälte alltså aldrig får betraktas som ett behandlingsalternativ bland flera för personer som uttalat självmordstankar. Man får inte glömma bort att bältet anvisas som sista hjälpmedel för att betvinga ett våldsamt uppträdande. Det är självfallet inte meningen att bältet skall ersätta vård och tillsyn.

K:s uppträdande har tydligen inte varit särskilt våldsamt. Han har lugnt åtlytt tillsägelsen att lägga sig på bädden för att bli fastspänd och har alltså inte behövt betvingas. Situationen synes emellertid ha varit sådan att personalen inte kunnat utesluta att han kunde söka beröva sig livet. Man har såvitt framgår av utredningen inte ansett sig förfoga över någon annan möjlighet att effektivt hindra honom från försök i den riktningen. Det kan naturligtvis inte uteslutas att hot om självmord kan komma att sättas i verket även om personen inte uppträder våldsamt. I första hand måste dock en sådan situation hanteras genom läkarvård och genom kontinuerlig tillsyn och samtal, även om det skulle innebära att extra personal måste inkallas.

Jag är dock medveten om de särskilda svårigheter personalen ställs inför i sådana här situationer och jag finner mig kunna stanna vid de här gjorda uttalandena.

Det kvarstår som något oklart vem som egentligen fattat beslut om att lägga K. i spännbälte; om något formligt beslut överhuvudtaget kan anses ha blivit fattat. Det förefaller, som om ingen tjänsteman egentligen tagit på sig ansvaret för bedömningen. Som framgått ankommer det på styresmannen att fatta sådant beslut. Denne saknar möjlighet att delegera beslutsbefogenheten. Rena nödsituationer kan givetvis göra det motiverat med ett ögonblickligt ingripande mot en intagen utan att styresmannen hinner kontaktas för beslut. I sådana fall skall denne underrättas omedelbart efteråt. Läkares befogenhet att besluta om spännbälte inskränker sig till fall där lagen om sluten psykiatrisk vård är tillämplig; härtill kommer nödfall. De instruktioner som idag gäller i häktet visar dålig överensstämmelse med gällande bestämmelser. Jag vill därför inte lasta någon av de i den aktuella spännbältesläggningen inblandade tjänstemännen för att beslut inte kommit att fattas i behörig ordning. Styresmannen har förklarat att han avser att omarbeta instruktionerna och jag lämnar därför den saken.

Uppenbarligen har inte ändringen i 81 § häktescirkuläret trängt igenom i tillämpningen. Numera stadgas att personal *fortlöpande* skall hålla uppsikt

över den som lagts i spännbälte. Det betyder en skärpning jämfört med tidigare bestämmelse som föreskrev täta besök. Såvitt jag kan förstå innebär ändringen att personalen inte får avlägsna sig så långt från den fastspände att man inte omedelbart märker om denne t. ex. lyckas ta sig ur bältet på ett eller annat sätt och därigenom blir satt i tillfälle att skada sig. Det är helt oacceptabelt om det går långa stunder mellan besöken hos den fastspände och var så redan enligt den äldre bestämmelsen.

K. lyckades uppenbarligen få loss den ena eller båda armarna och det upptäcktes inte förrän han släpptes ur bältet. Det finner jag anmärkningsvärt och jag förutsätter att styresmannen noggrant instruerar personalen om hur tillsynen av en fastspänd häktad skall gå till.

Offentligt biträde åt två förvarstagna utlänningar har vägrats att använda telefon på ett häkte

I en skrivelse till JO anförde M. i huvudsak följande. Han var förordnad som offentligt biträde åt två män, som var tagna i förvar enligt utlänningslagen. Den 13 maj 1981 besökte M. de båda männen på det häkte där de var intagna. Enligt beslut av polismyndigheten skulle männen avvisas ur landet påföljande dag. M. träffade männen i ett av häktets besöksrum. Sedan det visat sig att den tolk som biträdde M. talade en annan dialekt än de båda männen, ringde M. upp en bekant till tolken och den uppringde tolkade därefter per telefon. En vårdare fick se att M. använde telefonen och kom då och tog bort apparaten med hänvisning till att endast assistenten på avdelningen fick använda telefonen. Vårdarens agerande medförde att M. inte kunde gå igenom ärendena med männen och det hade förelegat en överhängande risk att männen blivit avvisade enbart på grundval av polisens egen utredning i ärendena.

Utredning verkställdes.

I beslut den 30 december 1981 (i ärende dnr 1548-1981) uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

För det fall att advokat eller annat juridiskt biträde för intagen på häkte begär att få använda telefon för något samtal som har att göra med hans uppdrag – utan att klienten är närvarande – bör väl detta i allmänhet kunna tillåtas. Något svårare är att bedöma den i ärendet föreliggande situationen att ett biträde önskar ringa i klientens närvaro. Vid häktet har man alltså haft som huvudregel att i dessa fall vägra telefonanvändning, en praxis som i huvudsak motiverats med risken för att den intagne skulle kunna få ut otillåten information eller ta emot sådan. Det är således av intresse att undersöka vilka restriktioner som gäller för den intagne själv i fråga om telefonanvändning. I 12 § I st lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. återfinns gällande bestämmelser härom. Där anges till en början att häktad skall vägras telefonsamtal som kan medföra fara från säkerhetssynpunkt. I den delen är bestämmelsen tillämplig även i fråga om

förvarstagna utlänningar. Vidare föreskrivs att den som är häktad på grund av misstanke om brott inte får ha telefonsamtal som kan medföra fara för att bevis undanröjes eller utredning om brott eljest försvåras. När det gäller intagna, som är häktade på grund av misstanke om brott och som är ålagda sådana restriktioner, kan det måhända förekomma fall där det inte är lämpligt att den intagnes biträde telefonerar i den intagnes närvaro. Att på grund härav föreskriva ett generellt förbud för advokater m. fl. att använda telefon i närvaro av klient, som är ålagd telefonrestriktioner, anser jag diskutabelt. Enligt min mening bör man i stället från fall till fall ta ställning till om en begäran av aktuellt slag bör tillmötesgås. Givetvis skall en vårdare inte självständigt avgöra en sådan fråga.

Vad beträffar biträden åt personer som är tagna i förvar enligt utlänningslagen kan framhållas att det just i utlänningsärenden – mot bakgrund av att avlägsnandebeslut i många fall verkställs tämligen omgående – kan finnas ett uttalat behov för ett biträde att få begagna häktets telefon. Det är därför angeläget att sådana samtal inte förhindras.

M:s båda huvudmän var tagna i förvar enligt utlänningslagen och något godtagbart skäl att vägra M. att telefonera har inte förelegat. Jag finner det inträffade beklagligt, eftersom M. hade ett verkligt angeläget behov att få använda telefon. Jag kan dock konstatera att någon slutlig rättsförlust inte synes ha uppkommit. Det framgår nämligen av klagoskrivelsen att M., sedan statens invandrarverk bifallit en av M. gjord ansökan om inhibition av avvisningsbesluten, därefter fått tillfälle att gå igenom ärendena med sina huvudmän.

II. Försvaret m. m.

Åtal mot fänrik för missbruk av förmanskap och mot överste för tjänstefel

BAKGRUND

I en artikel i Värnplikts-Nytt nr 3 1981 uppgavs att 15 värnpliktiga flygmekaniker vid F6 i Karlsborg i anslutning till en övning en dag i början av februari 1981 kommenderats att utföra straffexercis. Detta skulle ha skett sedan några av dem under en bussfärd mot förläggningen efter förmiddagens övningar ropat "nära" trots att de visste att sådana rop var förbjudna. Enligt artikeln bestod straffexercisen av en milslång marsch. Under marschen skulle de värnpliktiga ha beordrats att ställa upp på en leråker och där repetera ordet "nära" 40–50 gånger. De skulle också ha tvingats att gå ned på knä åtskilliga gånger. Det uppgavs i artikeln vidare att de värnpliktiga hade anmält det inträffade för flottiljchefen, översten Gunnar Hovgard. Detta hade resulterat i att Hovgard hade tilldelat den som hade fört befälet vid tillfället, fänriken Anders Mårtensson, en informell tillrättavisning i form av en erinran.

UTREDNING

Med anledning av artikeln beslöt JO Holstad att inleda undersökning i saken. Efter remiss verkställde chefen för flygvapnet utredning och avgav yttrande i ärendet.

JO Holstad fann att innehållet i handlingarna gav vid handen att Mårtensson skäligen kunde misstänkas för missbruk av förmanskap enligt 21 kap. 5 § brottsbalken. Misstanken avsåg att han den 3 februari 1981 i bestraffningssyfte beordrat en grupp värnpliktiga att göra en längre marsch samt att därunder inta knästående ställning och upprepade gånger utropa ordet "nära". Vidare förelåg skälig misstanke mot Hovgard för tjänstefel bestående i att denne underlåtit att jämlikt 22 § första stycket 1 militära rättegångslagen (1948: 472) hänskjuta mål mot Mårtensson angående den aktuella gärningen till åklagaren. Mot bakgrund av det sagda begärde Holstad i skrivelse den 7 juli 1981 till länsåklagaren i Skaraborgs län att denne skulle verkställa erforderlig förundersökning beträffande de nämnda gärningarna.

Protokoll över förundersökningen upprättades den 7 september 1981.

JO:s BEDÖMNING

I beslut den 27 november 1981 yttrade JO Holstad följande.

Mårtensson har uppgivit bl. a. Han hade vid tillfället sett truppen marschera på ett sätt som inte var acceptabelt. Han tog därför befälet i syfte att under fortsatt marsch korrigera avsiktligt felaktigt uppträdande. Därefter övade han truppen i marscherande mellan uppställningsplatsen och den plats där truppen fick göra halt. Där fortsatte han att öva repetering. Användandet av ordet "nära" var en "näpst" för ropandet i bussen.

Genom Mårtenssons egna uppgifter och de berättelser, som har lämnats under förundersökningen av tre av de värnpliktiga som deltog i marschen, finner jag utrett att Mårtensson gjort sig skyldig till missbruk av förmanskap enligt 21 kap. 5 § brottsbalken. Jag beslutar därför att åtal skall väckas vid Skövde tingsrätt mot Mårtensson för detta brott.

Hovgard hade att ta befattning med saken i egenskap av bestraffningsberättigad chef. Han har uppgivit bl. a. detta. Vid sin bedömning av ärendet kom han inte att tänka på att Mårtenssons handling kunde vara att bedöma som missbruk av förmanskap. Han tyckte att det inträffade bättre passade in på tjänstefel eller oskickligt beteende. Givetvis funderade han mycket över om det var fråga om en kompletterande övning eller "straffexercis". Han påtalade med skärpa för Mårtensson det olämpliga i dennes handlande men lät i övrigt saken bero.

I enlighet med min uppfattning om Mårtenssons gärning var Hovgard inte behörig att själv avgöra målet. Han skulle i stället ha hänskjutit det till åklagaren enligt 22 § första stycket I militära rättegångslagen. Hovgard har alltså gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 21 kap. 18 § brottsbalken. Vid bedömningen av Hovgards handlande måste beaktas dels att han inte fann någon som helst påföljd för Mårtenssons gärning motiverad – endast en informell erinran – och dels att han inte innan han fattade beslut rådgjorde med flottiljens auditör. Med hänvisning till det sagda beslutar jag att åtal skall väckas vid Skövde tingsrätt mot Hovgard för tjänstefel enligt 21 kap. 18 § brottsbalken.

Jag uppdrar åt chefen för länsåklagarmyndigheten i Skaraborgs län att väcka och utföra åtal mot Mårtensson för missbruk av förmanskap och mot Hovgard för tjänstefel i enlighet med följande gärningsbeskrivningar.

> Fänriken vid Västgöta Flygflottilj Anders Mårtensson har den 3 februari 1981 i Karlsborg otillbörligen ålagt en grupp värnpliktiga att göra en längre marsch och under denna marsch beordrat gruppen att flera gånger inta knästående ställning och att ett stort antal gånger ropa ordet "nära". Anledningen till Mårtenssons åtgärder var gruppens förhållande i tjänsten.
>
> Chefen för flottiljen, översten av första graden Gunnar Hovgard har i sin egenskap av bestraffningsberättigad chef för Mårtensson enligt 22 § första stycket I militära rättegångslagen haft att genast hänskjuta

målet till åklagaren. Hovgard har av försummelse, oförstånd eller oskicklighet underlåtit detta.

RÄTTEGÅNGEN INFÖR TINGSRÄTTEN

Länsåklagaren Lilly Kylström väckte genom stämningsansökan åtal mot Mårtensson (åtalspunkten 1) och Hovgard (åtalspunkten 2) vid Skövde tingsrätt i enlighet med JO:s åtalsinstruktion.

I dom den 5 april 1982 biföll tingsrätten åtalen. Mårtensson dömdes att utge 40 dagsböter om 50 kr och Hovgard att utge 15 dagsböter om 70 kr.

I *domskälen* anförde tingsrätten följande.

Ansvar

I målet är följande upplyst: De värnpliktiga vid flygvapnet vill med ropet "nära" markera att det inte är långt kvar till utryckningsdagen. Ropet användes särskilt för att reta senare inryckta kontingenter av värnpliktiga.

Åtalspunkten 1

Mårtensson har vitsordat de faktiska omständigheterna. Han har emellertid bestritt ansvar och gjort gällande att den av honom beordrade marschen inte varit otillbörlig.

Närmare hörd över åtalet, har Mårtensson för tingsrätten uppgett följande. Vid ifrågavarande tidpunkt ledde han en två dagar lång militärutbildning för en avdelning värnpliktiga flygmekaniker. Första dagens övningar genomfördes tillfredsställande. Tisdagens förmiddagsövningar – närstrid och nästesförsvar – genomfördes inte med samma goda resultat. Det brast inte minst i truppens förmåga att repetera. Efter övningens slut transporterades avdelningen, cirka 18 värnpliktiga, i buss från övningsterrängen tillbaka till flottiljen. Mårtensson körde i förväg i egen bil och befälet över truppen fördes av överfuriren Andreasson. Lystringsgraden "manöver" var beordrad i bussen. En stund efter det att Mårtensson återkommit till flottiljen, fick han se större delen av gruppen komma marscherande i dålig ordning och under stoj och glam mot flottiljens uppställningsplats. Mårtensson förstod att "nära"-ropet utlösts under bussfärden. Han hade nämligen hört att de värnpliktiga sinsemellan diskuterat att ropa "nära", fastän de visste att det var förbjudet och att ett rop i bussen skulle medföra sanktioner i form av fotmarsch tillbaka till flottiljen. Mårtensson blev mycket upprörd när han såg den dåliga marschdisciplinen och beslöt sig omedelbart för att överta befälet från Andreasson och genomföra en korrigeringsövning. Klockan var då nära 1200. Korrigeringsövningen genomfördes med den del av gruppen, som beordrats fotmarsch på grund av "nära"-ropet. De övriga, cirka fem värnpliktiga, som inte ropat "nära", deltog inte. Mårtensson underlät att för truppen ange sin avsikt med övningen och påbörjade omgående en fotmarsch. Härunder övade han marschanträde och halt flera gånger. Truppens marschdisciplin förbättrades inte, varför marschen förlängdes. Till sist kom man fram till en plats med sankmark, drygt 4 km från flottiljen. Där gjorde Mårtensson halt och genomförde en repeteringsövning. Repeteringen hade ju fungerat dåligt tidigare under dagen. Han lät truppen på visselsignal ropa "ett, två, tre, nära" ett trettiotal gånger. Repeteringen genomfördes med truppen

såväl i stående som i knästående ställning. Härefter marscherade han tillbaka med truppen till flottiljen. De anlände dit strax före klockan 1400. Härefter fick de värnpliktiga, som marscherat, lunch. Eftermiddagens övningar – sjukvårdstjänst – genomfördes på ett sådant sätt att avdelningen inte gick miste om någon fritid. – Mårtensson hade ingen avsikt att bestraffa gruppen ifråga. Hans enda avsikt var att korrigera iakttagna brister i marschdisciplinen.

På åklagarens begäran har vittnesförhör ägt rum med Tony Olah, Habo, och Lars-Erik Jansfelt, Borås. Vittnena ingick i den grupp av värnpliktiga som under Mårtenssons befäl genomförde den marsch, varom nu är fråga. De har i allt väsentligt bekräftat innehållet i Mårtenssons berättelse. De har därutöver samstämmigt tillagt: Marschen till "leråkern" under Mårtenssons befäl, genomfördes utan några övningar i halt och marschanträden. Det var dock möjligt att det gjordes någon enstaka halt. Marschdisciplinen var hela tiden dålig, men Mårtensson korrigerade den aldrig. Han beordrade dem endast att vara tysta.

Tingsrätten gör följande bedömning av åtalet mot Mårtensson.

Det är till en början klarlagt att Mårtensson handlat på det sätt som åklagaren påstått i sin gärningsbeskrivning.

Mårtensson har emellertid gjort gällande att hans handlande inte borde bedömas som otillbörligt. Vid prövningen härav skall följande anmärkas. Mårtensson underlät att för truppen ange avsikten med den förestående tjänstgöringen. En förutsättning för ett gott trupputbildningsresultat måste enligt rättens mening vara att ändamålet med en övning klargöres för truppen innan övningen påbörjas. Den övning, varom nu är fråga, hade för övrigt med fördel kunnat genomföras i omedelbar närhet av flottiljen. Av vittnesmålen framgår vidare att Mårtensson under marschen inte övade i någon nämnvärd omfattning. Den inlagda övningen i repetering borde över huvud taget inte ha förekommit i sammanhanget utan skulle – om den bedömts erforderlig – ha genomförts med hela avdelningen och inte bara med en del av den. Platsen för denna övning var synnerligen illa vald och repeteringsorden "ett, två, tre, nära" har ingenting med militärgrundutbildning att göra. Att beordra de värnpliktiga till repetering av ett sådant uttryck tyder istället på att det varit fråga om en bestraffning av gruppen.

Tingsrätten anser sammanfattningsvis att Mårtenssons avsikt med marschen varit att bestraffa truppen för dess förhållande i tjänsten. Mårtenssons handlande måste alltså anses otillbörligt och han skall därför fällas till ansvar för missbruk av förmanskap. Det bör emellertid avslutningsvis framhållas att man kan hysa en viss förståelse för Mårtenssons upprördhet när han såg truppen under stoj och glam och i dålig formering marschera mot flottiljens uppställningsplats.

Åtalspunkten 2

Hovgard har vitsordat de faktiska omständigheterna. Han har emellertid bestritt ansvar på den grunden att han i sitt handlande inte ådagalagt försummelse, oförstånd eller oskicklighet.

Närmare hörd över åtalet, har Hovgard bland annat uppgett följande. Han fick reda på vad som inträffat på eftermiddagen samma dag och kallade omgående Andreasson och Mårtensson till förhör. Påföljande dag hörde han även Olah och Jansfelt. De sistnämnda bekräftade i allt väsentligt vad Mårtensson uppgivit. Både Olah och Jansfelt hävdade emellertid att Mårtensson ej för truppen förklarat sin avsikt med marschen, att några

korrigeringar under marschen icke vidtagits samt att truppen kommenderats att ropa "nära" både i stående och knästående ställning. På grund av dessa nya uppgifter hördes Mårtensson om. Hovgard tyckte att situationen var svårbedömbar. Han var medveten om att en konstaterad straffexercis medförde anmälningsskyldighet till åklagaren. I så fall skulle truppen gå fri, vilket Hovgard ansåg vara en orättvis lösning. Han lutade nu mest åt att låta saken stanna vid en allvarlig erinran till Mårtensson. Han sökte vid två tillfällen under förmiddagen den 2 maj 1981[1] kontakt med förbandets auditör, men denne var inte anträffbar. Istället tog Hovgard nu upp fallet med en annan juridisk sakkunnig person. Denne stödde Hovgard i hans bedömning. Hovgard ansåg det lämpligt att han fattade ett slutligt beslut i frågan så snabbt som möjligt. Dels skulle avdelningen samma dag hempermitteras och dels låg man i tiden nära utryckningsdagen. Den 2 maj 1981[1] gav han således Mårtensson en allvarlig erinran och delgav även de värnpliktiga sitt beslut i ärendet vid uppställningen samma dag.

Tingsrätten gör följande bedömning av åtalet mot Hovgard.

Det är klarlagt i målet att Hovgard underlåtit att hänskjuta denna sak till åklagaren. Fråga är då om denna underlåtenhet kan läggas Hovgard till last som försummelse, oförstånd eller oskicklighet. Tingsrätten anser att Hovgard, så snart han hört Olah och Jansfelt om det inträffade, borde ha förstått att Mårtensson handlat otillbörligt och därför kunde fällas till ansvar för missbruk av förmanskap. I den uppkomna situationen och då Hovgard för övrigt inte samrått med förbandets auditör, borde han i enlighet med lagens bestämmelser ha hänskjutit målet till åklagare. Tingsrätten anser således att Hovgard av oförstånd åsidosatt vad som ålegat honom enligt lag. Hovgard har därför gjort sig skyldig till tjänstefel på sätt åklagaren påstått. Åtalet är alltså styrkt.

Påföljd

Påföljden för både Mårtensson och Hovgard bör – med tillämpning av 2 § 2 p. lagen om disciplinstraff för krigsmän – bestämmas till böter.

(En nämndeman var av skiljaktig mening och anförde: Jag finner att Hovgards handlande inte varit straffbart och jag ogillar därför åtalet mot honom. I övrigt är jag ense med majoriteten.)

Tingsrättens dom vann laga kraft beträffande Mårtensson. Hovgard överklagade. Vid tiden för tryckningen av denna ämbetsberättelse hade målet mot Hovgard ännu inte prövats i hovrätten.

[1] Skall rätteligen vara den 5 februari 1981.

Militär medverkan i civil verksamhet

FÖRESKRIFTER

Tjänstereglementet för försvarsmakten (TjRF) kap. 17 mom. 8 och 9 har följande lydelse.

8. Förband (avdelning) får såsom övningsuppgift i utbildningsverksamheten utföra vägbyggnadsarbete, brobyggnadsarbete, transportarbete eller annat arbete för civil myndighet, organisation, företag eller enskild, under förutsättning att arbetet är av otvetydigt värde för utbildningen. Vid dylikt arbete får militärt luftfartyg, fartyg, båt eller fordon med förare och övrig erforderlig personal ställas till förfogande.

Arbete enligt detta mom. får ej utföras om därigenom viss näringsidkare gynnas i konkurrens med annan eller krigsmakten kommer att framstå som konkurrent till näringsidkare. Detta gäller dock ej vid arbete för statlig myndighet, som ej är att hänföra till affärsdrivande verk, eller för frivillig försvarsorganisation.

9. Arbete enligt mom. 8 beslutat av regementschef (motsv.) skall planläggas, ledas och genomföras enligt de principer som gälla för militär verksamhet. Beslut om medverkan därvid av militärt luftfartyg, fartyg, båt eller fordon meddelas av försvarsgrenschef i fråga om luftfartyg och fartyg samt i övrigt av regementschef (motsv.), om ej försvarsgrenschef i samråd med berörd central förvaltningsmyndighet bestämmer annat. Innan luftfartyg och fartyg ställes till förfogande skall yttrande inhämtas från vederbörlig central förvaltningsmyndighet. Vid större arbete skall samråd äga rum med vederbörlig arbetsmarknadsmyndighet. Planläggning av väg- och brobyggnadsarbete skall utföras i samråd med vederbörliga vägmyndigheter.

KLAGOMÅL

I en skrivelse till JO anförde 1980 års värnpliktiga arbetsgrupp klagomål mot chefen för Svea ingenjörregemente (C Ing. 1) för att denne beordrat värnpliktiga att uppföra en småbåtshamn åt en civilperson. Arbetsgruppen ansåg att föreskrifterna i TjRF kap. 17 mom. 8 och 9 därigenom åsidosatts och framhöll särskilt att man från regementets sida inte kontrollerat om civila byggföretag fått någon möjlighet att lämna anbud på projektet i fråga eller tagit någon kontakt med vederbörande länsarbetsnämnd.

I en annan klagoskrift hänvisade Värnpliktsförbundet, genom Ola Frisk, till en artikel i Länstidningen. I artikeln uppgavs att värnpliktiga i flera fall använts för att pressa privata byggföretags arbetskostnader. Som exempel angavs ett fall där ett privat företag under hösten 1976 ansågs ha utnyttjat värnpliktiga som underentreprenörer vid byggandet av en provisorisk bro mellan Katrineholm och Vingåker. Förbundet ville att JO skulle undersöka om detta var förenligt med gällande bestämmelser.

UTREDNING m. m.

Klagomålen remitterades till chefen för armén för utredning och yttrande. I det utredningsmaterial som överlämnades till JO ingick bl. a. redogörelser av chefen för Ing. 1, översten Anders Jonsson, för tillkomsten och genomförandet av ifrågavarande uppdrag. Yttranden avgavs också av militärbefälhavaren för Östra militärområdet.

Av Jonssons redogörelse för byggandet av småbåtshamnen framgick bl. a. följande. Ägaren av Göksholms slott hade i augusti 1979 förfrågat sig om Ing. 1 hade möjligheter att utföra pålning m. m. för båtbryggor i en planerad småbåtshamn vid Göksholm. Efter rekognoseringar och överläggningar konstaterades att arbetet skulle passa väl in i första kompaniets utbildningsplan för plutons- och kompanibefälsvärnpliktiga med inryckning i juni 1980. Ett slutligt förslag förelåg i januari 1980, varefter avtal om arbetets utförande slöts den 30 juni 1980. Enligt detta skulle arbetet utföras av första kompaniet under tiden den 28 juli–8 augusti 1980. Beställaren förband sig bl. a. att före arbetets påbörjande utverka erforderliga tillstånd från berörda myndigheter. För arbetet skulle beställaren tillhandahålla och bekosta all materiel och till Ing. 1 utge ersättning med 6000 kr., avseende kostnader för till- och fråntransport, och med 5 000 kr., avseende traktamenten och kvartersförplägnad för befäl. Arbetet utfördes i enlighet med avtalet. Ingenjörsinspektören hade under arbetets gång konstaterat övningens otvetydiga utbildningsvärde.

Jonsson anförde vidare bl. a. följande.

Värnpliktiga arbetsgruppen har ansett det vara anmärkningsvärt att regementet inte kontrollerat om civila företag fått någon möjlighet att lämna anbud på projektet i fråga. Det ter sig nästan absurt att det skulle åligga en regementschef att fungera som kontrollmyndighet inom hela det civila samhällets arbetsmarknads- och entreprenörssektor. – Bedömningen av om försvarsmakten framstår som konkurrent till näringsidkare eller icke har i detta fall inte varit svår. Arbetets art (främst pålning), dess begränsade storlek samt dess utförande under årstid med byggnadsarbetarbrist talade avgjort för att TjRF föreskrifter också i detta hänseende blev iakttagna. Det förhållandet att 90 värnpliktiga varit insatta innebär inte att arbetet varit stort i den mening som avses i TjRF, nämligen att arbetsmarknaden eventuellt undanhålls ett viktigt sysselsättningsobjekt. Det är ju fråga om nästan helt okunniga värnpliktiga som för första gången hanterar yxa och såg, hammare och spik. Av yrkeskunnig arbetskraft hade här sannolikt inte satts in mer än fem, allra högst tio man.

Chefen för armén yttrade beträffande arbetet med småbåtshamnen bl. a. följande.

Arbetsgruppen hävdar att man "med säkerhet" kan anta att civila byggfirmor i Örebro varit intresserade av att få utföra detta arbete och att det är anmärkningsvärt att man inte från regementets sida kontrollerat att civila byggföretag fått möjlighet att lämna anbud på projektet i fråga.

Med lika stor säkerhet kan man hävda att båtbryggorna aldrig skulle blivit byggda om förutsättningen skulle ha varit att de skulle byggas av civil entreprenör. Kostnaderna skulle sannolikt ha blivit för stora i förhållande till vad man kan förvänta att båtägarna skulle var beredda att betala för en båtplats.

Det är mot den bakgrunden knappast rimligt att begära, att C Ing. I före beslut skall undersöka om något civilt företag är intresserat av objektet. Detta så mycket mer som beslutet att bygga bryggorna av planeringsskäl måste fattas året innan bygget genomförs – i detta fall 3/4 år i förväg. Det är svårt att se hur en förfrågan skall kunna genomföras på ett sådant sätt att den får praktiskt och inte bara teoretiskt värde. (En annons i Post- och Inrikes Tidningar skulle kanske fylla de formella kraven på "kontroll", men den skulle inte ge något utslag av praktisk betydelse.) Med all säkerhet skulle det gå att få fram företag, som vill bygga förutsatt att arbetet finge utföras vid tidpunkt då den civila byggverksamheten är låg. Kostnaderna skulle emellertid bli så höga, att byggherren sannolikt ej skulle genomföra projektet och några bryggor skulle inte bli byggda – till men för såväl den militära utbildningen som båtägarna. Häri ligger själva kärnpunkten vid bedömningen av om en militär myndighet kan komma att framstå som konkurrent till civila företag. Om arbetet bedöms komma till utförande *även* om det skulle genomföras av ett byggnadsföretag med därav följande höga kostnader, så skulle givetvis en militär insats innebära en otillbörlig konkurrens. Om däremot förutsättningen för arbetet är, att det kan genomföras till så låg kostnad för byggherren att en civil entreprenör inte kan komma ifråga, så bortfaller också konkurrensmomentet.

– – –

Vid bedömning av frågan huruvida ett civilt företag skulle kunna ha varit intresserat av arbetet bör även arbetsmarknadssituationen sommaren 1980 beaktas, även om det är underförstått att den inte kunde vara känd hösten 79, då C Ing. I måste fatta sitt beslut. Enligt vad som underhand inhämtats från LAN i Örebro län var antalet platssökande byggnadsarbetare (träarbetare) i Örebro kommun under månaderna juni, juli och augusti 10, 4 resp. 4 medan antalet lediga platser samma tid var 8, 3 resp. 3. Det är alltså knappast troligt att båtbryggorna skulle ha fått byggas sommaren 1980 med civil arbetskraft då de i så fall konkurrerat om arbetskraft för prioriterade objekt. Denna situation rådde i vart fall ännu i november.

– – –

Vad så gäller anmärkningen från Vpl Ag att C Ing. I inte har tagit det samråd med vederbörlig arbetsmarknadsmyndighet som TjRF kap. 17 mom. 9 föreskriver "vid större arbete" vill CA för sin del framhålla att regementschefen givetvis inte – för det fall han anser att samråd måste tas – kan överlåta ansvaret för detta på byggherren. CA anser emellertid inte att det i detta fall ålåg regementschefen att ta samråd. Bedömningen av vad som är "större arbete" beror på med vilka mått man mäter. Det finns skäl att anta, att författningstexten avser ett från arbetsmarknadens synpunkt sett "större arbete". Ett arbete som med helt outbildad arbetskraft kan genomföras av 90 man på 2 veckor kan inte betraktas som ett "större arbete". Som exempel på större arbeten som Ing. I utfört kan nämnas vägar för räddningstjänsten på Arlanda och flygfält i Laxå kommun, arbeten som båda utsträckts över flera utbildningsår. (Som jämförelse kan nämnas att FortF enligt normer intagna i dess handbok 1979-09-12 anser att s.k. mindre projekt är sådana där byggnadskostnaderna ej uppgår till 800 000:–.)

Angående arbetet med brobygget anförde Jonsson bl. a. följande.

När därför ABV kontaktade regementet för att få hjälp med att bygga en 36 m lång balkbro – – – betraktades detta som ett gudasänt tillfälle för befälskomp att få öva sig med vår huvudbromtrl under tillämpade förhållanden i obekant terräng med fältmässiga problem att lösa i samband med brobygget. ABV ställde bromtrl – – – till förfogande på platsen, bekostade kompaniets till- och fråntransport, ställde förläggningsterräng till förfogande samt betalade samtliga övriga kostnader som var förknippade med övningen.

Övningen genomfördes sålunda helt utan kostnad för regementet. Härtill kommer att kompaniet ej behövde bryta bron vilket alltid betraktas som ett tråkigt och improduktivt moment i övningen. Regementets tjänster har kommit det allmänna till nytta dels genom att ersättningsbron mycket snabbt kom på plats så att ombyggnaden av befintlig bro kunde påbörjas dels kunde ombyggnaden utföras till lägre kostnad för vägverket.

Att ABV:s konkurrenssituation förbättrades är ingen relevant anmärkning i sammanhanget eftersom beslut om att bron skulle byggas fattades först då ABV var antagen som entreprenör.

Positivt intresse för att utföra arbetet uttalades vid telefonförfrågan från ABV och övriga presumtiva entreprenörer som kontaktade reg. Dessa telefonsamtal finns inga anteckningar om vid reg.

Som framgår av ovanstående anser jag att reg. ej gjort sig skyldigt till intrång i konkurrensförhållande utan handlat i överensstämmelse med TjRF bestämmelser.

Chefen för armén anförde bl. a. följande.

De konkurrerande byggnadsföretagen hade samtliga möjlighet att kontakta Ing. 1. Varför endast fyra av dem hade gjort detta har ej kunnat utrönas. De som kontaktat Ing. 1 har, såvitt är känt hos chefen för armén, fått upplysning om att Ing. 1 skulle ha samtliga kostnader ersatta för att deltaga i brobygget. Om ABV offererat ett lägre pris än de av konkurrenterna som kontaktat Ing. 1 kan detta således ej bero på ingenjörsoldaternas deltagande i arbetet. Chefen för armén kan ej finna att C Ing. 1 brutit mot bestämmelser för militärt deltagande i civila arbeten, att deltagandet i brobygget medfört konkurrens med näringsidkare eller att näringsidkare gynnats i konkurrens med annan.

JO:s BEDÖMNING

I beslut den 13 januari 1982 (dnr 2302-1980 och 2791-1980) yttrade JO Holstad följande.

En första förutsättning för att ett förband eller en avdelning ur försvarsmakten skall få utföra arbete för civila myndigheter, organisationer, företag eller enskilda är att arbetet är av otvetydigt värde för utbildningen. De fall som jag har att bedöma här har avsett pålning m. m. för en småbåtshamn resp. byggande av en provisorisk vägbro. Vad som har anförts av de militära myndigheterna angående utformningen av projekten gör att det

saknas skäl för mig att betvivla att dessa arbeten haft ett otvetydigt värde för utbildningen av de värnpliktiga ingenjörsoldaterna.

Oavsett värdet för utbildningen får emellertid ett civilt arbete inte utföras om det skulle innebära att försvarsmakten framstår som konkurrent till någon näringsidkare eller att en viss näringsidkare gynnas i konkurrens med andra. Det lär inte alltid framgå av omständigheterna vid de inledande kontakterna med en presumtiv civil uppdragsgivare om genomförandet av ett projekt stöter på hinder av detta slag. Någon uttrycklig föreskrift finns i och för sig inte om att vederbörande militära chef är skyldig att undersöka om ett påtänkt arbete kommer i konflikt med den aktuella regeln. Men detta kan inte innebära att han kan undandra sig att undersöka i vilken mån ett projekt kan vara konkurrensskadligt. Omfattningen av en sådan undersökning måste självfallet variera beroende på vilken typ av arbete det är fråga om i de enskilda fallen.

Beträffande arbetena för småbåtshamnen går klagomålen närmast ut på att försvarsmakten genom att åta sig arbetet framstått som konkurrent till näringsidkare. Chefen för armén menar här att båtbryggorna sannolikt aldrig skulle ha blivit byggda om förutsättningen varit att de skulle byggas av civil entreprenör. Redan av det skälet skulle arbetena ha varit ointressanta från konkurrenssynpunkt. Mot bl. a. denna bakgrund skulle det inte heller ha varit rimligt att begära att chefen för Ing. I före beslutet om arbetet skulle ha undersökt om något civilt företag var intresserat.

Enligt min mening ger utredningen inte belägg för att försvarsmakten här har framstått som konkurrent till någon näringsidkare. Jag har alltså inte funnit fog för klagomålen på den punkten och jag anser inte heller att det kan göras gällande att regementschefen försummat att tillräckligt utreda konkurrensaspekten.

När det gäller brobygget aktualiserar klagomålen närmast frågan om en viss näringsidkare gynnats i konkurrens med andra näringsidkare. Vägverket hade här infordrat anbud på en ombyggnad av en riksväg, och några presumtiva anbudsgivare hade därefter kontaktat Ing. I för att höra sig för om förbandet kunde delta i en del av projektet. Från förbandets sida förklarade man sig vid dessa kontakter vara intresserad. Jag har för min del svårt att förstå att inte företag, som kan påräkna biträde från försvarsmaktens sida till entreprenadarbeten, i allmänhet skulle gynnas i förhållande till andra anbudsgivare som inte har försäkrat sig om ett sådant biträde. Enligt min mening hade en lämplig ordning varit att låta vägverket informera samtliga anbudsgivare om att medverkan av Ing. I i viss omfattning kunde påräknas. Med detta konstaterande lämnar jag frågan om någon av anbudsgivarna gynnats i det berörda fallet.

I sammanhanget vill jag bara tillägga att det ofta kan vara svårt att avgöra om ett företag verkligen blir gynnat i en viss situation. Det är inte ens säkert att det i efterhand är möjligt att fastställa om ett gynnande faktiskt har skett. Den bestämmelse det här rör sig om måste därför enligt

min mening förstås så, att ett arbete inte får utföras om det kan förutses att en viss näringsidkare kan komma att gynnas i konkurrens med en annan. Det vore knappast rimligt att göra gällande att förbudet bara skulle gälla om det på förhand står klart att försvarsmaktens medverkan i ett arbete är skadligt från konkurrenssynpunkt.

Vid större arbeten skall enligt TjRF samråd äga rum med vederbörande arbetsmarknadsmyndighet. Frågan är om arbetena i de båda fallen borde ha betraktats som större arbeten. Chefen för armén har beträffande byggandet av småbåtshamnen anfört bl. a. att det i det fallet inte hade ålegat regementschefen att ta något samråd. Jag har mot bakgrund av de exempel som chefen för armén har anfört på "större arbeten" och den argumentation som i övrigt har förekommit kommit till den slutsatsen att det inte i något av de båda fallen har varit fråga om arbete av ett sådant slag att någon samrådsskyldighet kan anses ha förelegat.

Jag har mig bekant att ett nytt tjänstereglemente för försvarsmakten håller på att förberedas inom regeringskansliet på grundval av bl. a. tjänstereglementsutredningens betänkande, Ds FÖ 1979: 4. I betänkandet lämnas förslag som innebär bl. a. att förutsättningarna för försvarsmaktens verksamhet i det civila samhället i viss mån skall förändras, att beslutsansvaret i dessa frågor skall läggas på en högre nivå och att samråd med en arbetsmarknadsmyndighet alltid skall ske. Mot denna bakgrund överlämnar jag ett exemplar av detta beslut till försvarsdepartementet för kännedom.

III. Vårdområdet

Socialtjänst

Beslut om åtal mot hemsamariter för mutbrott

I två ärenden (dnr 2988-1980 och 1022-1981) har JO Tor Sverne beslutat om att åtal skall väckas mot hemsamarit för mutbrott, bestående i mottagande av fast egendom till ansenligt värde som gåva. Sverne har uppdragit åt respektive länsåklagare att utföra åtal.

I båda ärendena har länsåklagare verkställt förundersökning på grundval av promemorior, som har upprättats inom JO-expeditionen. I dessa promemorior har anförts bl. a. följande.

Enligt 20 kap. 2 § brottsbalken kan arbetstagare som mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning ställas till ansvar för mutbrott. Ansvar kan komma i fråga även om arbetstagaren begått gärningen efter det att han slutat anställningen.

Straffbudet åsyftar inte endast att skydda huvudmannen utan även tredje man – dvs. allmänheten – mot korruptionens skadeverkningar. Till dessa räknas även förekomsten av misstanke om korruption. Inom det straffbara området faller således inte endast muta i egentlig mening utan även andra förmåner som inte har till syfte att förmå mottagaren att handla pliktstridigt. Även förmån som kanske endast utgör erkänsla för redan fullgjord utövning av tjänst eller uppdrag kan vara att bedöma som en otillbörlig belöning och rymmas under bestämmelsen om mutbrott (se Kommentar till Brottsbalken II, 4:e uppl., 1978, i det följande kallad BrB II, s. 381–382 samt 384).

För straffansvar förutsätts inte att förmånen måste komma just gärningsmannen till godo (BrB II s. 383). Även förmåner som med funktionärens goda minne lämnas t. ex. till hans make eller annan närstående kan vara straffbara.

Avgörande för när en belöning skall bedömas som otillbörlig är beroende av sed och allmän uppfattning (BrB II s. 385). Departementschefen uttalade i prop. 1975/76: 176 (s. 36) att vad som är otillbörligt får bestämmas på grundval av en samlad bedömning av alla för det enskilda fallet betydelsefulla omständigheter. Otillbörlig är enligt departementschefen varje transaktion som objektivt sett är ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning. När transaktionen inte har en klar och tydlig inriktning på att åstadkomma en pliktstridig åtgärd blir bedömningen svårare. I regel blir då avgörande om transaktionen allmänt sett är ägnad att påverka tjänsteutövningen. Denna bedömning är enligt departementschefen i sin tur starkt

beroende av den ifrågavarande förmånens ekonomiska värde. Förmåner av obetydligt värde innebär föga risk för påverkan och kan därför inte anses otillbörliga. Så snart det inte rör sig om bagateller synes man emellertid vid bedömningen av transaktionens otillbörlighet böra ta hänsyn även till andra faktorer. Bland dessa bör särskilt beaktas beskaffenheten av den tjänst eller det uppdrag som förmånstagaren innehar. Departementschefen anför vidare (s. 37) att förmåner som faller inom ramen för vanlig artighet och uppmärksamhet människor emellan, t. ex. blomsteruppvaktningar i samband med högtidsdagar, sjukdom och representation, givetvis i allmänhet är att anse som tillbörliga. Om förmånerna utgörs av kapitalvaror eller annan dyrbarare egendom bör det för att kravet på tillbörlighet skall anses uppfyllt föreligga ett djupare vänskapsförhållande mellan givare och mottagare som inte enbart grundas på förbindelser i tjänsten. Enligt ämbetsansvarskommittén måste mottagandet av kontanta pengar i princip anses kompromettérande och detsamma måste enligt kommittén anses över huvud om förmåner som innebär en klar och icke alldeles ringa förmögenhetsökning (BrB II s. 386–387).

Vidare framhölls av ämbetsansvarskommittén att en tjänsts beskaffenhet kan vara sådan att tjänsten kräver särskilt integritetsskydd och att detta i hög grad gäller om myndighetsutövning och annan väsentlig offentlig verksamhet (BrB II s. 387). Misstanke att verksamheten på dessa områden icke bedrivs med opartiskhet och saklighet skulle enligt kommittén på ett olyckligt sätt kunna rubba allmänhetens förtroende för offentliga organ. En viss arbetsuppgift kan enligt kommittén också vara av sådan karaktär att dess korrekta fullgörande måste stå utom varje tvivel.

I de överväganden, som ledde fram till besluten om åtal, anförde Sverne bl. a. följande.

Omsorgerna om äldre människor har på senare år blivit en allt större uppgift för samhället. Samtidigt har synen på insatserna förändrats. I den från och med 1982 gällande socialtjänstlagen betonas äldre människors rätt till ett självständigt boende och till en meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. I konsekvens härmed åläggs socialtjänsten bl. a. att ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet samt annan lättåtkomlig service (20 §). Dessa bestämmelser innebär närmast en bekräftelse på en utveckling som inletts tidigare. Kommunerna har redan i stor utsträckning valt att satsa på ett mera självständigt boende för äldre människor med olika grader av service alltefter behov och önskemål. Allt flera äldre har därför kunnat välja boendeformer som medger en större personlig frihet än vad ålderdomshemmen erbjuder.

Denna utveckling innebär en förskjutning mellan de olika formerna av service till äldre, från vård i ålderdomshem mot en varierad service som kan lämnas i det egna hemmet. Härvid har främst den sociala hemhjälpen och färdtjänsten spelat en stor roll. För många äldre är sådana insatser en förutsättning för ett självständigt boende.

I det stora flertalet kommuner är den sociala hemhjälpen organiserad så att det i huvudsak är en och samma hemsamarit (eller person med annan motsvarande tjänstebenämning) som sköter om en viss pensionär. Detta är allmänt sett ägnat att främja kontinuiteten i vården och skapa en personlig och förtroendefull kontakt mellan tjänsteman och vårdtagare. Å andra sidan kan en pensionär som saknar anhöriga eller andra personliga kontakter på detta sätt lätt bli beroende av en hemsamarit. Detta ligger i sakens natur och måste i viss utsträckning godtas. Från socialförvaltningens sida måste emellertid uppmärksammas om ett beroendeförhållande verkar att bli alltför uttalat. En pensionär skall inte behöva bli helt beroende av en viss tjänsteman och kanske t. o. m. känna sig utlämnad åt dennes godtycke. Risken härför kan t. ex. motivera att även andra tjänstemän får göra hembesök och efterhöra hjälptagarens synpunkter.

Över huvud taget har det med den utveckling som skett blivit viktigt att skapa ett förtroende hos de äldre för hemtjänsten. Detta gäller inte bara insatserna i enskilda ärenden utan också hur hemtjänsten uppfattas i stort av allmänheten. Det får inte vara så att äldre människor drar sig för att söka hjälp av rädsla för att bli utnyttjade el. dyl. Inte heller kan det godtas att den uppfattningen sprider sig att man får bättre vård om man kan ge hemsamariten eller dennas familj någon form av ekonomisk erkänsla.

Av dessa skäl ser jag mycket allvarligt på transaktioner som är ägnade att kunna inge ensamstående äldre människor föreställningen att det kan förväntas av dem att de ger bort vad de ändå inte längre själva behöver till den som sköter eller skött om dem. Enligt min mening är det, särskilt med tanke på det beroendeförhållande som typiskt sett ofta föreligger mellan en hemsamarit och en hjälptagare, av särskild vikt att klarlägga att det är fråga om en kommunal service som lämnas på sedvanliga villkor och att hemsamariten faktiskt är anställd härför av kommunen. En hjälptagare skall således inte känna att han eller hon står i någon form av personlig tacksamhetsskuld till hemsamariten för den hjälp som lämnats.

I sammanhanget bör dessutom framhållas att vad nu sagts är en sedan länge godtagen princip för den sociala hemhjälpen. I Råd och anvisningar i socialvårdsfrågor nr 175, som 1965 utgavs av socialstyrelsen, angavs sålunda bland de regler som bör gälla för all hemhjälpspersonal att de aldrig skall ta emot gåvor eller kontanter från vårdtagarna (s. 13). Anvisningarna är inte formellt bindande för kommunerna, men torde tillämpas allmänt. Det är vanligt att motsvarande regler tas in i instruktioner o. dyl. för hemhjälpspersonalen.

I enlighet härmed finner jag det inte heller möjligt att förbigå en gåvotransaktion av det slag som är aktuell i detta ärende. Som anförts i JO-promemorian kan även en belöning, som inte syftat till annat än till erkänsla för redan lämnade tjänster, vara att betrakta som muta i brottsbalkens mening. Avgörande är om belöningen kan anses otillbörlig. Bedömningen härav skall enligt propositionen rörande mutbrottet bl. a. avse

frågan om transaktionen objektivt sett varit ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning. Att funktionärens tjänsteutövning faktiskt påverkats i det enskilda fallet krävs däremot inte. I propositionen nämns vidare förmånens värde som en särskilt betydelsefull faktor. Ju större värde förmånen har, ju större är risken för påverkan.

En ytterligare fråga bör beröras i detta sammanhang. Den gäller den tidigare rättsliga behandlingen av gåvotransaktioner av här aktuellt slag. Jag vill då erinra om den ändring som skett genom att äldre människor numera med hjälp av t. ex. hemsamariter har större möjligheter att stanna kvar i sina egna hem. Äldre människor som kunde löpa risk att utnyttjas återfanns förr oftast på ålderdomshem. Det finns också exempel på att JO ingripit då personal vid ålderdomshem överträtt sina befogenheter och missbrukat sin ställning gentemot de gamla. Sådana överträdelser beivrades i de flesta fall såsom tjänstefel. Sedan brottet tjänstefel numera avskaffats är det åtskilliga transaktioner av detta slag som ter sig synnerligen olämpliga men som inte kan beivras i annat än disciplinär ordning. Detta gäller numera i högre grad hemservicen än ålderdomshemmen. I vissa kvalificerade fall kan emellertid ansvar enligt brottsbalken komma i fråga. Om man vill hävda tjänstens integritet finns därför mycket litet utrymme för att avstå från åtal för dylika överträdelser.

Som jag ovan framhållit anser jag att en hemsamarits ställning är sådan att det finns särskild anledning att beakta såväl den beroende ställning som en hjälptagare kan befinna sig i som det allmänna förtroendet för hemtjänsten. Enligt min mening är det därför nödvändigt att beivra alla inte helt obetydliga gåvor från hjälptagare till hemsamariter om det inte är uppenbart att gåvan saknar allt samband med tjänsten. En fastighet kan naturligen inte anses som en obetydlig gåva av så ringa värde att den inte är ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning.

Jag vill också framhålla att det inte kan anses mindre straffvärt att en gåva lämnats till t. ex. tjänstemannens make i stället för till tjänstemannen själv. Tvärtom kan en så utformad gåva många gånger te sig än mer straffvärd därigenom att den uppenbarligen åsyftat att kringgå av kommunen utfärdade instruktioner innehållande förbud att ta emot gåvor av hjälptagarna.

Socialförvaltnings handläggning av ett ärende angående omhändertagande för samhällsvård

I ett ärende om samhällsomhändertagande enligt 25 a) och 29 §§ barnavårdslagen (BvL) av en nyfödd pojke (dnr 2822-1980) yttrade JO Sverne – efter hörande av vårddelegerade vid Stockholms kommun – bl. a. följande.

Social distriktsnämnd nr 12 i Stockholm beslöt den 23 augusti 1979 att omhänderta Alexander, född den 8 augusti 1979, jämlikt 25 a) och 29 §§ BvL för samhällsvård. Sedan kammarrätten genom dom den 31 mars 1980 förklarat att distriktsnämndens beslut inte kunde fastställas, har ordföranden i södra sociala distriktsnämnden i Kalmar kommun den 15 april 1980 samt Kalmar-nämnden den 23 april och den 12 maj 1980 enligt 50 § BvL meddelat förbud tills vidare för föräldrarna att ta barnet från fosterhemmet under påstående att ett skiljande av Alexander från fosterhemmet skulle medföra en icke ringa skada i fråga om hans utveckling. Till stöd för detta ställningstagande åberopades psykologutlåtande, läkarintyg, socialutredningar samt allmänmänsklig erfarenhet.

Möjligheten att meddela förbud enligt 50 § BvL är tillkommen för att skydda fosterbarn mot olämpliga förflyttningar. Den sociala nämndens avgörande av en sådan fråga kan komma att grundas på delvis andra förutsättningar än ett avgörande angående samhällsvård. Till grund för ett beslut om samhällsomhändertagande skall ligga att förutsättningar för ingripande enligt 25 § finns dvs. bl. a. att barnets uppväxtmiljö är så dålig att barnets utveckling eller hälsa äventyras. Ett flyttningsförbud däremot grundas på att barnet – på grund av den tid det vistats i fosterhemmet, dess utvecklingsgrad eller annan omständighet – kan ta skada av att flyttas från fosterhemmet. I det senare fallet är sålunda många gånger förhållandena i föräldrahemmet inte avgörande för bedömningen.

Ett av social nämnd meddelat flyttningsförbud fården konsekvensen att handräckning eller domsverkställighet för barnets utlämnande – utom i fall som avses i 21 kap. föräldrabalken – hindras så länge förbudet gäller. Självfallet bör det – som departementschefen uttryckte det i propositionen till barnavårdslagen – inte få förekomma att, om en domstol i rättegång träffat ett avgörande i en fråga om utlämnande av ett fosterbarn, en social nämnd förbjuder verkställighet av domen därför att nämnden finner själva avgörandet olämpligt.

Av Kalmar-nämndens utredning angående ifrågasatt flyttningsförbud framgår bl. a. att socialförvaltningen i Stockholm den 14 april 1980 gjort en formell framställning till distriktsnämnden om utredning huruvida fara för Alexanders hälsa förelåg om han hämtades. Vilken bevekelsegrund som socialförvaltningen i Stockholm haft för detta initiativ går inte att få klarhet i. Jag anser mig därför inte böra göra något särskilt uttalande i denna del utan hänvisar bara till departementschefens uttalande ovan.

Sedan kammarrätten i Jönköping beslutat att inte fastställa flyttningsförbudet, förordnade Stockholms tingsrätt i mål om äktenskapsskillnad mellan Alexanders föräldrar att särskild förmyndare och vårdnadshavare skulle utses för Alexander. Förordnandet hävdes sedermera, sedan ansökan om äktenskapsskillnad återkallats. I detta läge beslöt socialdelegerade (numera vårddelegerade) vid sociala centralnämnden i Stockholm att hemställa hos Stockholms tingsrätt om att vårdnanden om Alexander skulle

anförtros åt särskilt förordnad förmyndare och vårdnadshavare. Efter det att tingsrätten genom dom den 5 december 1980 lämnat socialdelegerades talan utan bifall förordnades samma dag genom ordförandebeslut och senare genom beslut av socialdelegerade att Alexander i stället skulle omhändertas för samhällsvård enligt 25 a) och 29 §§ BvL. Länsrätten beslutade den 10 juni 1981 att inte fastställa nämndens beslut.

Socialdelegerades agerande i nu förevarande hänseende föranleder följande uttalanden från min sida.

Socialdelegerade har vid sin ansökan om överflyttning av vårdnaden uppenbarligen haft bestämmelserna i 6 kap. 9 § föräldrabalken i åtanke. Däri stadgas bl. a. att om förälder i egenskap av vårdnadshavare gör sig skyldig till grovt missbruk eller grov försummelse vid vårdnadens utövande eller om hans deltagande annars innebär fara för barnets utveckling, skall rätten på talan av barnavårdsnämnden (den sociala nämnden) förordna att vårdnaden skall tillkomma endast den andre om det inte är uppenbart med hänsyn till barnets bästa att vårdnaden bör anförtros åt särskild förordnad förmyndare.

Ett beslut om överflyttning av vårdnaden enligt föräldrabalken får anses vara mer definitivt än ett ingripande enligt barnavårdslagen. Lagstiftaren har därför uppställt mycket stränga krav för att en överflyttning av vårdnaden skall få komma till stånd. I detta ärende hade den sociala nämndens tidigare ansträngningar för att få Alexander omhändertagen enligt barnavårdslagen inte krönts med framgång. Jag anser det med hänsyn härtill förvånande att socialdelegerade ansåg sig ha haft underlag för en ansökan om överflyttning av vårdnaden.

Socialdelegerades handlande, sedan tingsrätten ej bifallit socialdelegerades talan om att frånta föräldrarna vårdnaden, finner jag också anmärkningsvärt. Socialdelegerade beslöt då att på nytt omhänderta Alexander för samhällsvård. En social nämnd har utan tvekan skyldighet att skydda barn och ungdomar mot en olämplig uppväxtmiljö. Detta får emellertid inte leda så långt att nämnden använder lagen som ett instrument för att få sin vilja igenom. Ett avgörande av en domstol måste givetvis i princip följas. Denna princip gäller också den sociala nämnden även om den anser att domstolsbeslutet är olämpligt. Ett annat synsätt skulle leda till att rättsordningen sätts ur spel.

Däremot har givetvis nämnden skyldighet att ingripa om det, sedan domstol avgjort ett mål, inträffat sådana nya omständigheter att barnets hälsa och utveckling äventyras. Såvitt jag vid min granskning av detta ärende kunnat finna har det emellertid inte framkommit sådana nya omständigheter att socialdelegerade haft anledning att sätta sig över tidigare domstolsbeslut. För detta talar även att länsrätten senare upphävde omhändertagandebeslutet.

Vad som förevarit i fallet Alexander gör att man inte kan frigöra sig från misstanken att ärendet kommit att bli en fråga om prestige för socialför-

valtningen i Stockholm. Det är beklagligt om så är fallet. Det förtjänar emellertid i sammanhanget påpekas att den nya socialtjänstlagen, som träder i kraft den 1 januari 1982, i viss mån kommer att förhindra att ett ärende utvecklas på samma sätt som detta. Sålunda blir det genom den nya lagen länsrätten – inte nämnden – som i första instans har till uppgift att pröva samhällsomhändertaganden.

De sociala nämndernas rätt att besluta om flyttningsförbud kommer däremot att finnas kvar. Bestämmelsen ansågs redan vid barnavårdslagens tillkomst vara ett provisorium. Huruvida någon omprövning av bestämmelsen kommer att övervägas inom den närmaste framtiden är för närvarande ovisst. Vad som förekommit i detta ärende visar enligt min mening att en översyn av bestämmelsen kan vara påkallad.

Underlåtenhet att vidta åtgärder i ett barnavårdsärende

En förälder, här nedan benämnd A., anförde klagomål mot social servicecentral 4 i Botkyrka kommun för dess handläggning av ett barnavårdsärende beträffande hennes son B., född den 4 december 1962. A. ifrågasatte i sina klagomål om man från servicecentralens sida hade vidtagit tillräckliga åtgärder till stöd och hjälp för B.

Med anledning av klagomålen lånades akten i ärendet in till JO-expeditionen. Vad som enligt akten hade förekommit i ärendet redovisades i en promemoria den 7 januari 1981. I promemorian antecknades bl. a. följande.

I slutet av år 1978 vände sig A. till förvaltningen för att få stöd och hjälp i sina omsorger om sonen. Sonen ville inte fortsätta studierna. Han hade sökt sig till tonårsgäng där kriminella handlingar inte var ovanliga. Begäran föranledde inte någon åtgärd från socialförvaltningens sida.

I mars 1979 gjorde sig B. skyldig till förmögenhetsbrott. Den 30 augusti 1979 beslöt distriktsnämnden att utse en kontaktman för B. Nämndens beslut ledde inte till någon åtgärd från förvaltningens sida.

B. begick härefter nya brott. Nämnden beslöt den 3 juni 1980 att omhänderta B. för samhällsvård. Beslutet ledde till att B. under två månader vistades på en av landstingets institutioner. I övrigt har beslutet inte lett till att B. beretts den vård som han har behövt.

I oktober 1980 greps B. för stöld. Den 20 november 1980 beslöt nämnden att ansöka om att B. skulle tas in på ungdomsvårdsskola. Ansökan gjordes den 1 december. Ärendet har ännu (den 7 januari 1981) ej prövats av socialstyrelsen.

Med anledning av vad som framkom vid granskningen inhämtade JO yttrande från sociala distriktsnämnden III, sociala nämnden vid Stockholms läns landsting och styrelsen för Hammargårdens yrkesskola.

I beslut den 2 november 1981 (dnr 2943-1980) uttalade JO Sverne följande.

Handläggningen vid socialförvaltningen

Modern har enligt servicecentralens journal i vart fall under hösten 1978 – enligt hennes egna uppgifter långt tidigare – vänt sig till socialförvaltningen för att få stöd och hjälp vid vården av sonen. Att sådana insatser var påkallade framgick tydligt av de uppgifter som modern lämnade. Trots att man vid socialförvaltningen kände till det föreliggande hjälpbehovet genomfördes inte någon barnavårdsutredning då. Först i augusti påföljande år förelåg en utredning och i samband därmed underställdes ärendet nämndens bedömning.

Det står klart att man vid förvaltningen har åsidosatt det krav på skyndsamhet vid genomförandet av en barnavårdsutredning som barnavårdslagen ställer. Försummelsen framstår som allvarlig mot den bakgrunden att B:s situation fortgående försämrades, ett förhållande som var väl känt vid förvaltningen.

Nämnden har förklarat dröjsmålet med bristande personalresurser och en hög ärendetillströmning. Nämndens förklaring är enligt min mening inte godtagbar. I ett ärende som det förevarande, där behovet av insatser från förvaltningens och nämndens sida har varit uppenbart, måste det ankomma på förvaltningen att genomföra en sådan prioritering att en utredning kan slutföras utan dröjsmål. Det är min uppfattning att en bättre organisation av förvaltningens arbete skulle ha lett till att barnavårdsutredningen beträffande B. kunnat slutföras väsentligt mycket tidigare än vad som blev fallet nu.

Jag vill tillägga följande. I maj 1979 begärde åklagarmyndigheten yttrande från nämnden med anledning av ifrågasatt åtal mot B. Genom begäran om yttrande blev förvaltningen påmind om det stora hjälpbehov som förelåg. Det hade därför kunnat förväntas att ärendet omgående anmäldes i nämnden. I stället begärde man vid förvaltningen uppskov med avgivande av yttrande. Ärendet kom upp i nämnden först i slutet av augusti 1979.

Ärenden rörande yttrande till åklagare beträffande unga lagöverträdare skall handläggas skyndsamt. I detta ärende var särskild skyndsamhet påkallad. Ärendet borde enligt min mening ha prövats i nämnden långt tidigare än vad nu blev fallet.

Redan vid denna tid förelåg således försumlighet vid ärendets handläggning. Men även vad som förekom under den fortsatta handläggningen ger anledning till allvarlig kritik.

Nämnden beslöt den 30 augusti 1979 att tillsätta en kontaktman för B. Den av nämnden beslutade åtgärden kom emellertid aldrig till stånd. Först i juni månad 1980 – nära ett år efter nämndens beslut – togs ärendet upp till ny prövning i nämnden. Under tiden hade B:s situation allvarligt försämrats.

Med den vetskap som man hade vid förvaltningen om B:s förhållanden hade det ålegat de ansvariga tjänstemännen där att noga följa ärendet. Då

det visade sig att någon kontaktman inte kunde tillsättas, hade det ankommit på tjänstemännen att anmäla ärendet för nämnden för att ge nämnden möjlighet att fatta ett nytt beslut i fråga om stöd- och hjälpinsatser för B. Det är enligt min mening en självklarhet att om av nämnden beslutad hjälp inte kan komma till stånd, det bör åligga ansvarig tjänsteman att anmäla ärendet för ny prövning i nämnden.

Av nämndens yttrande framgår att det var fosterhemssektionen vid förvaltningen som var närmast ansvarig för rekrytering av en kontaktman. Det kan mot bakgrund av de erfarenheter som har nåtts i detta ärende ifrågasättas om den fördelning av arbetsuppgifter som har förelegat varit ändamålsenlig.

Den rådande arbetsfördelningen har medfört att behovet av insatser till stöd och hjälp för B. har aktualiserats i fosterhemssektionen först efter nämndens beslut i augusti 1979. Enligt min mening hade det funnits skäl att långt tidigare än vad som nu blev fallet undersöka möjligheterna att finna en kontaktman eller, som ett alternativ, en stödfamilj för B. En organisation som leder till att en ung människa, vars sociala utveckling allvarligt hotas, under en tid av två år inte kan få ändamålsenlig hjälp har allvarliga brister.

Ytterligare en synpunkt bör beaktas. Visserligen har handläggaren vid sociala avdelningen ett ansvar för att de beslutade åtgärderna kommer till stånd. Han måste emellertid i stor utsträckning förlita sig på resultat av det arbete som bedrivs inom fosterhemssektionen. Där saknar man emellertid regelmässigt en fortlöpande information om ärendenas utveckling. Det måste vid sådant förhållande möta uppenbara svårigheter vid fosterhemssektionen att göra nödvändiga prioriteringar mellan de olika ärendena. Enligt nämndens yttrande pågår nu en dialog mellan de sociala avdelningarna och fosterhemssektionen i syfte att renodla arbetsuppgifterna sektionerna emellan. Det är enligt min mening nödvändigt att denna diskussion leder fram till en större effektivitet i arbetet så att händelser som den nu föreliggande kan undvikas i framtiden.

I slutet av maj 1980 bereddes B. plats vid Nybohovs ungdomshem, som drivs av Stockholms läns landsting. Placeringen där hade inte föregåtts av något beslut i nämnden. Först då ärendet den 3 juni 1980 på nytt kom under nämndens prövning beslöt nämnden att B. skulle tas om hand för samhällsvård och att han skulle placeras på Nybohov.

Det stod redan på ett tidigt stadium klart för tjänstemännen vid socialförvaltningen att B. inte kunde ges behövlig vård vid Nybohov. Några effektiva åtgärder för att bereda B. vård under andra former vidtogs emellertid inte. Under de följande månaderna vistades B. på hemmet under allt mer oacceptabla förhållanden. Han saknade under större delen av tiden arbete. I slutet av juli 1980 skrevs B. ut från hemmet. Någon alternativ hjälpform förelåg inte då. Eftersom förhållandena för B. på Nybohov försämrades allt mer hade det ålegat förvaltningen att under B:s vistelse där medverka till att B. bereddes vård i andra former.

Man synes från socialförvaltningens sida ha bortsett från det övergripande ansvar som nämnden har för ett för samhällsvård omhändertaget barn. I stället för att inom ramen för de egna resurserna finna en lämplig placering av B. togs tiden i anspråk för resultatlösa diskussioner med olika landstingskommunala institutioner. Bristen på framgång i det arbetet tycks till viss del ha haft samband med de oklara regler för anvisning av plats på de landstingskommunala institutionerna som förelåg då.

Handläggningen av ärendet har alltså innefattat flera allvarliga brister. En konsekvens av att man från socialförvaltningens sida inte kunnat ge B. behövlig vård har varit att B. under lång tid saknat fast anknytning till något hem. I det uppkomna läget har man från förvaltningens sida vid flera tillfällen av "humanitära skäl" gett B. permission till det egna hemmet. Samtidigt som man från nämndens sida förklarat att det förelegat ett behov av att bereda B. vård genom samhällets försorg, har man underlåtit att ge honom sådan vård.

Det är beklämmande att behöva konstatera att den hänvändelse som modern redan år 1978 gjorde till socialförvaltningen ännu i slutet av år 1980 inte har lett till några meningsfulla insatser för B.

Handläggningen vid sociala nämnden vid Stockholms läns landsting

Av sociala nämndens yttrande framgår att Nybohov är ett öppet ungdomshem. Hemmet är i första hand avsett för relativt välfungerande ungdomar. Utredningen visar att placeringen av B. på Nybohov utföll klart negativt. Han kunde inte beredas något arbete och hans förhållande till personalen försvårades under hand. Det hade självfallet varit en uppgift för placeringsenheten vid sociala nämnden att medverka till en placering som främjade B:s sociala rehabilitering. Uppenbarligen har man inte med tillräcklig omsorg prövat om den valda placeringen varit lämplig för B. i den situation som han befann sig.

Under en tid av mer än tre månader har man från institutionens sida kunnat se hur B:s situation successivt förvärrades. Det hade ålegat placeringsenheten att långt tidigare och senast vid den utskrivning som skedde se till att B. togs emot i ett annat hem. Det kan enligt min mening inte godtas att en ung människa i behov av samhällets omsorger avvisas från ett hem, innan en annan placering föreligger. Utskrivningen av B. ledde nu till att hans sociala situation försvårades än mer.

Östertäljegården drivs av Stockholms läns landsting. Redan i augusti 1980 hade socialförvaltningen kontakt med personalen vid hemmet, som vid denna tid hade plats till förfogande. Trots att B. var i omedelbart behov av vård förhalades frågan om hans intagning på hemmet. Frågan om intagningen hölls öppen under tiden augusti–oktober 1980. På ett enligt min mening oförsvarligt sätt har man vid hemmet låtit interna svårigheter ta över det ansvar för att bereda unga människor behövlig vård som är hemmets primära syfte. Särskilt vad som förekom i samband med eventu-

ell intagning av B. vid hemmet har aktualiserat frågan om det sätt på vilket landstingets institutionsvård skall bedrivas.

Sociala nämndens yttrande i ärendet ger vid handen att det har förelegat ett övergripande ansvar för vården vid hemmen. Vad som har förekommit i detta ärende talar emellertid i en annan riktning. Handläggningen ger sken av att hemmet har varit en självstyrande enhet, där man utifrån i stunden rådande värderingar ansett sig kunna åsidosätta hemmets huvuduppgift.

Det är enligt min mening nödvändigt att sociala nämnden som ansvarig för vården söker medverka till en enhetlig syn på hemmens uppgifter och att man tillser att hemmen inte skjuter ansvaret för enskilda personer ifrån sig under hänvisning till förmodade svårigheter att bereda dem vård.

Sociala nämnden har i sitt yttrande till mig redovisat den formella gången vid intagning på landstingets institutioner. Vad som har förekommit i detta ärende visar emellertid att de i yttrandet angivna vägarna för intagning på intet sätt har följts. Utredningen ger närmast vid handen att socialförvaltningen utan att gå över placeringsenheten genom egna direkta underhandlingar med institutionerna söker finna en lämplig placering. Som detta ärende visar kan dessa förhandlingar bli mycket utdragna, beroende på de olika hemmens krav på samtal och gruppdiskussioner rörande den vårdsökandes möjlighet att uppfylla de krav som institutionspersonalen anser sig ha rätt att ställa.

Det är enligt min mening nödvändigt att landstinget snarast ser över sin organisation av institutionsvården. Man bör därvid tillse att man från sociala nämndens sida kan följa resursutnyttjandet och att man med denna kunskap styr intagningarna så att ett upprepande av vad som här förekommit inte behöver befaras.

Handläggningen vid ungdomsvårdsskolan

B. har tillsammans med handläggande tjänsteman vid socialförvaltningen vänt sig till ungdomsvårdsskolan för frivillig intagning där. Vid tiden för besöket hade mer än två år gått från det modern begärde hjälp utan att några meningsfulla insatser till stöd och hjälp för B. hade kommit till stånd. B. hade senast avvisats från Östertäljegården. Några alternativa placeringsmöjligheter förelåg inte. Han var vid tiden för besöket misstänkt för allvarlig brottslighet och hans behov av vård var stort.

Utredningen har inte visat att B. motsatt sig vården vid ungdomsvårdsskolan. Det kan mot bakgrund av de erfarenheter B. vid denna tid hade ifrågasättas om det inte hade funnits skäl att inleda vården vid skolan och med intensiva insatser där söka medverka till en förbättring av B:s förhållanden i stället för att på nytt stänga honom ute från vården.

Av skolstyrelsens yttrande framgår att fråga om intagning prövas i ett forum bestående av bl. a. personal från skolan och de på avdelningen intagna eleverna. Inför dessa skall den vårdbehövande berätta om sig själv

och tala om varför han vill söka till skolan. Det kan på goda grunder ifrågasättas om en sådan redovisning bör utgöra en förutsättning för intagning på skolan. Förfarandet bygger ju på att den sökande till utomstående skall lämna ut uppgifter om sig själv, uppgifter som annars omfattas av sekretessen inom socialvården. Det kan också ifrågasättas om en redovisning i en sådan grupp kan ge ett tillförlitligt underlag för beslut i fråga om intagning.

Sammanfattning

Förevarande ärende ger en skrämmande bild av hur flera samverkande brister leder till att barnavårdslagens klart uttalade ansvar för barns och ungdoms förhållanden sätts åt sidan. Handläggningen av ärendet kan allvarligt minska förtroendet för barna- och ungdomsvården.

Jag utgår ifrån att de erfarenheter som har vunnits vid granskningen av detta ärende tas till vara och att de förändringar genomförs som är nödvändiga för att förhindra ett upprepande.

Jag har i andra ärenden i Stockholms län kunnat konstatera att beslut om tillsättande av övervakare eller kontaktmän på grund av svårigheten att finna lämpliga personer inte har kunnat verkställas och att socialförvaltningen i sådana fall har underlåtit att anmäla detta för den nämnd som har beslutat om åtgärden. Jag anser mig böra fästa tillsynsmyndighetens uppmärksamhet på detta förhållande och översänder därför en kopia av beslutet till länsstyrelsen i Stockholms län.

Under hänvisning till den resursplanering som f. n. pågår i anslutning till socialtjänstreformens genomförande översänder jag därjämte en kopia av beslutet till socialstyrelsen för kännedom.

Hämtning i Finland av ett för samhällsvård omhändertaget barn

BAKGRUND

Sedan den 1 januari 1971 gäller om utlämning för verkställighet av beslut om vård en för de nordiska länderna i huvudsak överensstämmande lagstiftning.

I den finska lagen om utlämning till Danmark, Island, Norge eller Sverige för verkställighet av beslut om vård eller behandling ges bestämmelser om förfarandet.

Den finska lagen, som således har sin motsvarighet i de övriga länderna, anger i vilka fall utlämnande från Finland får ske till annat nordiskt land av den som enligt beslut av myndighet i det landet skall vara omhändertagen

för vård eller behandling. Av 2 § följer att utlämning får beviljas endast under villkor, att framställningen grundas på beslut enligt vederbörande stats lagstiftning om bl. a. barna- och ungdomsvård, att den som begärs utlämnad enligt beslutet skall intagas eller hållas kvar på anstalt eller uppehålla sig på plats som särskilt anvisats honom samt att beslutet får verkställas i den stat där det meddelats. Av lagen framgår att den som begärs utlämnad i vissa fall kan tas om hand i avvaktan på att utlämning kan ske. Den finska lagen motsvaras här i landet av lagen (1970: 375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling.

Till utlämningslagarna ansluter kungörelsen (1970: 710) om utlämning till eller från de nordiska länderna för verkställighet av sådant beslut. Av den kungörelsen framgår att framställning om utlämnande från Finland eller annat nordiskt land skall göras av polismyndighet. Sådan framställning skall, såvitt avser Finland, sändas till den länsstyrelse inom vars verksamhetsområde vederbörande uppehåller sig eller, om uppehållsorten är okänd, till länsstyrelsen i Nylands län (10, 11 §§).

Av den finska lagen framgår att länsstyrelsen skall vidarebefordra en framställning om utlämning till chefen för det polisdistrikt inom vilket den omhändertagne uppehåller sig. Chefen för polisdistriktet får sedan bifalla framställningen, om förutsättningar för utlämning är för handen och hinder mot utlämning annars inte föreligger. Det är förutsatt att samråd äger rum med andra myndigheter, främst när det gäller utlämning av någon som har ett framträdande vårdbehov.

Lagstiftningen utgår från att man i de nordiska länderna respekterar varandras vårdlagar på berörda områden. Utlämningsförfarandet har därför närmast utformats som ett slags handräckning, varvid den beslutande myndigheten i huvudsak skall begränsa sin prövning till att konstatera att vissa formella förutsättningar är för handen. Någon överprövning av om det andra landets beslut om omhändertagande är sakligt motiverat bör därför i princip inte komma i fråga (prop. 1970: 30 s. 36).

Lagarna rörande utlämning har tillkommit för att reglera förfarandet när ett återförande inte kan ske i frivilliga former. Är den vårdbehövande villig att återvända för fortsatt vård här finns ingen anledning att tillämpa den särskilda lagens bestämmelser. I sådant fall möter inte heller hinder mot att svenska tjänstemän – i förekommande fall efter samråd med tjänstemän i det andra nordiska landet – medverkar vid återresan. Kan å andra sidan samtycke inte erhållas måste lagens bestämmelser om utlämnande iakttas.

A., född 1969, omhändertogs för samhällsvård med stöd av 25 § a) och 29 § barnavårdslagen genom beslut av södra sociala distriktsnämnden i Lidingö kommun den 10 november 1979. Länsrätten fastställde beslutet den 13 februari 1980. Kammarrätten har i dom den 18 september 1981 lämnat mot beslutet anförda besvär utan bifall.

Efter omhändertagandet i november 1979 vistades A. i avvaktan på placering i ett lämpligt fosterhem på barnpsykiatriska kliniken vid Karolinska sjukhuset i Stockholm. Den 12 november 1979 mellan klockan 20.30 och 21.00 lämnade A. kliniken. A. intogs påföljande dag på barnkliniken vid Universitetscentralsjukhuset i Helsingfors (HUCS). I journal antecknade barnpsykiatern Vappu Taipale att ärendet gällde ett för samhällsvård omhändertaget barn, som var i behov av barnpsykiatrisk behandling.

På begäran av socialförvaltningen i Lidingö har Taipale i ett intyg den 13 maj 1981 uppgett följande.

A. hämtades till HUCS Barnklinikens dejourpoliklinik 13.11.1979. Eftersom han var svensk medborgare och omhändertagen av Lidingö kommun, återsändes han till sitt eget land för adekvat vård. Han avhämtades den 14.11.1979 av två socialarbetare och två manliga sjukvårdare.

Man var på sjukhuset medveten om att Lidingö barnskyddsverk bett om tjänstehjälp hos Helsingfors stads barnskyddsverk, som begärde tjänstehjälp av skyddspolisen i Helsingfors. Man använde sig dock inte av denna hjälp.

Överläkaren vid sjukhuset, professorn i pediatrik Niilo Hallman har i skrift den 14 maj 1981 bekräftat innehållet i Taipales intyg.

A. återfördes till Sverige av socialsektreteraren Clara Carlsson och familjerättsassistenten Gunnel Lindhé samt A:s kontaktmän på Karolinska sjukhuset.

KLAGOMÅLEN

Med anledning av A:s återförande inkom klagomål till JO. I klagomålen uppgavs bl. a. följande.

A. ringde från sjukhuset i Helsingfors till sin mor och meddelade var han befann sig. Modern reste till Helsingfors. Vid framkomsten fann hon att A. inte längre var kvar på sjukhuset. Han hade hämtats av fyra svenska tjänstemän. Sköterskor som bevittnat hämtningen berättade – enligt vad modern har uppgett – att pojken gjorde förtvivlat motstånd och att det våld svenskarna använde var utomordentligt brutalt.

JO bör utreda förhållandena kring A:s gripande i Helsingfors. Hans mor har hos nämndens tjänstemän frågat om hämtningen av A. skedde med tillstånd av finländska myndigheter. Enligt det svar hon har fått var så inte fallet. Om detta är riktigt synes hämtningen vara brottslig och bör föranleda åtal.

Då A. bortfördes från sjukhuset brukades utomordentligt våld. De svenska tjänstemännen tog inte kontakt med finländska myndigheter för att begära tillstånd och handräckning vilket de har haft skyldighet att göra. Tjänstemännen vidtog alltså åtgärden i egenskap av vanliga privata personer i Finland. Genom åtgärden förlorade A. sin frihet. Uppsåt att beröva honom friheten förelåg. Förfarandet har varit brottsligt. Gärningen bör föranleda åtal för olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 2 § brottsbalken.

Hämtningen av A. har inneburit att svenska tjänstemän har utövat jurisdiktion på främmande lands territorium i strid med allmänt erkända folkrättsliga grunder. Därigenom är hämtningen att betrakta som en allvarlig kränkning av Finlands judiciella suveränitet.

UTREDNING

Klagomålen remitterades till södra sociala distriktsnämnden i Lidingö kommun. Nämnden åberopade som eget yttrande ett av socialsekreterarna Carlsson och Lindhé avgivet tjänsteutlåtande. I utlåtandet anfördes bl. a. följande.

På måndagskvällen 1979-11-12 vid 21-tiden meddelades Clara Carlsson per telefon till bostaden från KS att A. avvikit från avdelningen under den tid då avrapport sker från dagpersonal till nattpersonal. Enligt personalen hade han tagit sig ut genom ett fönster på avdelningen. – – –

Jourhavande läkare vid barnpsykiatriska kliniken, Gösta H Schwieler, skrev samma kväll A. försvann ett intyg om försvinnandet, varav framgick att det var till skada för hans personliga hälsa. – – –

På eftermiddagen samma dag, 1979-11-13, kom ett meddelande från KS att en läkare, dr Tainio vid Universitetskliniken i Folkhälsans hus i Helsingfors, ringt och berättat att A. just kommit till sjukhuset och skrivits in. Polisen underrättades omgående om detta. – – –

Undertecknade socialsekreterare kom överens med dr Tainio om, att var och en på sitt håll under kvällens lopp skulle undersöka möjligheten att snarast möjligt återföra A. till KS, och därigenom verkställa nämndens beslut om omhändertagande för samhällsvård. Telefonsamtal senare på kvällen med dr Tainio på Universitetskliniken bekräftade att det från sjukhusets sida inte fanns något hinder för att han hämtades, då han dels var svensk medborgare, dels var omhändertagen av svenska barnavårdsmyndigheter.

Kontakt togs även med Barnskyddsverket i Helsingfors i form av telefonsamtal med Lea Pitkinen, Vi begärde hjälp att få reda på tillvägagångssätt och eventuell nödvändig medverkan att få A. återförd till Sverige. Vi framförde att vi själva skulle kunna medverka vid återförandet, och detta mötte enligt barnskyddsverket inget hinder. Vi talade själva med vårdpolisen i Helsingfors angående medverkan från dem vid behov. Vi talade även med Terto Nousianinen vid barnskyddsverket, som lovade kontakta polisen, och begära deras medverkan vid hämtningen vid behov. Barnskyddsverket lovade även att bekräfta till sjukhuset att A. fick återföras till Sverige av oss.

Då detta tycktes vara den snabbaste och lättast framkomliga vägen, och i enlighet med barnskyddsverkets godkännande, samt med hänsyn till barnets psykiska hälsa, bestämde vi att efter samråd och beslut av socialchef och avdelningschef, åka till Helsingfors och återföra A. till KS. A:s två kontaktmän vid barnpsykiatriska kliniken följde med på resan. – – –

Pojken gjorde vid hämtningen inget som helst motstånd och något våld användes självfallet inte vid hämtningen.

Som också framgår av den lämnade redogörelsen hade finländska myndigheter kontaktats, varvid samtliga myndigheter var ense om att barnet

skulle återföras till Sverige. Något uppsåt att beröva barnet friheten förelåg inte, om inte anmälaren med detta avser att verkställighet av ett beslut om omhändertagande jämlikt barnavårdslagen är ett frihetsberövande.

Tjänstemän vi JO-ämbetet har den 2 oktober 1981 vid besök på socialförvaltningen samtalat med socialchefen Arne Åberg.

Åberg uppgav därvid bl. a. följande.

Det är svårt att nu med behövlig säkerhet uttala sig om förhållanden som ligger så långt tillbaka i tiden. Enligt vad han nu kan minnas så framstod det för honom som självklart att de, när de fick veta att A. var i Helsingfors, så snart som möjligt skulle ta hand om pojken och återföra honom till Sverige. Åberg kan inte minnas att den omständigheten att pojken befann sig utomlands ansågs utgöra någon speciell komplikation. De hade tidigare haft samarbete över gränserna – även vid det tillfället med Helsingfors – ett samarbete som har varit lika självklart som formlöst. Det var Åberg som fattade beslutet om att A. skulle föras tillbaka. Då beslutet fattades var det inte tal om någon författning som reglerade förfarandet. Åberg har inte heller senare sett några sådana bestämmelser. Det framstod för dem som självklart att de hade ett ansvar för det här barnet och att barnet skulle återföras till den vård, som sociala distriktsnämnden hade beslutat om. De bedömde det som i hög grad angeläget med en snabb handläggning. Det fanns en risk för att pojken skulle försvinna och därigenom inte kunna få den hjälp och det stöd som han otvivelaktigt behövde. Åberg hade genom utredarna kännedom om hur läkarna på Karolinska sjukhuset såg på pojkens behov av läkarvård.

BEDÖMNING

I ett beslut den 24 mars 1982 (dnr 1048, 1343-1981) uttalade JO Sverne bl. a. följande.

I förevarande ärende får utredningen anses visa att A:s vårdnadshavare motsatt sig att A. återfördes till Sverige för fortsatt vård här.

Åberg har i egenskap av socialchef beslutat att A. skulle återföras till Sverige. Han har därvid åsidosatt bestämmelserna i den särskilda lagen om utlämning.

I klagomålen har ifrågasatts om inte återförandet av A. inneburit ett sådant olaga frihetsberövande för vilket ansvar kan följa enligt 4 kap. 2 § brottsbalken (BrB).

För en tillämpning av denna paragraf förutsätts att någon har berövats sin frihet, dvs. gått sin frihet förlustig. För ansvar krävs vidare att frihetsberövandet saknar stöd i lag. (Ett frihetsberövande enligt t. ex. lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga omfattas inte av ansvarsbestämmelserna i BrB, om åtgärden har vidtagits i enlighet med bestämmelserna i den lagen.)

A., som var omhändertagen för vård enligt ett här i landet fattat beslut, har återförts hit från Finland utan att de särskilda bestämmelserna för ett sådant förfarande har iakttagits. Även om den företagna åtgärden således saknat stöd i lag kan ansvar för olaga frihetsberövande endast komma ifråga om uppsåt att olagligen beröva A. friheten har förelegat.

Av utredningen framgår att Åberg utgått från att den tillämnade åtgärden var rättsenlig. Hans uppsåt har alltså inte omfattat den omständigheten att frihetsberövandet var olagligt. Ansvar på den i klagomålen angivna grunden kan därför inte följa.

Åberg har emellertid genom sitt beslut åsidosatt vad som enligt lagen om utlämnande har gällt för den myndighetsutövning som beslutet har innefattat. Jag har därför också haft anledning att pröva frågan om ansvar utifrån bestämmelserna i 20 kap. 1 § BrB. Där stadgas ansvar för den som vid sin myndighetsutövning åsidosätter vad som enligt författning gäller för denna.

För ansvar enligt 20: 1 BrB krävs att gärningen skall ha medfört förfång för det allmänna eller för någon enskild.

Till en början kan konstateras att eftersättande av det allmännas intresse av en författningsenlig myndighetsutövning i sig inte har ansetts utgöra sådant förfång för det allmänna att straffrättslig sanktion kan förekomma. Att Åberg genom sitt beslut åsidosatt lagens bestämmelser om förfarande vid utlämnande, utgör således inte sådant förfång för det allmänna som avses i lagrummet.

Den fråga som därefter måste besvaras är om åtgärden kan sägas ha inneburit förfång för någon enskild.

Jag har därvid såvitt angår A. beaktat att de finska och svenska barnavårdande myndigheterna och läkare i de båda länderna varit ense om att A. var i behov av fortsatt vård och att sådan vård lämpligen borde meddelas i Sverige. Jag har vidare beaktat att det inte finns något i ärendet som talar mot att de finska myndigheterna omedelbart skulle ha efterkommit en begäran om utlämnande enligt lagen. Något förfång för A. kan mot den bakgrunden inte sägas ha uppkommit.

Även när det gäller ifrågasatt förfång för vårdnadshavaren kan samma synpunkter anföras. Såvitt avser frågan om förfång för vårdnadshavaren bör emellertid även följande synpunkter beaktas.

Beslutet om samhällsvård har inneburit att de svenska myndigheterna vid genomförandet av vården har övertagit den bestämmanderätt över barnet som annars har tillkommit vårdnadshavaren.

Av vad jag har sagt tidigare följer att den nordiska lagstiftningen om utlämnande har sin utgångspunkt i att beslut om omhändertagande för samhällsvård, som fattats i ett land, skall respekteras i övriga länder. Med lagens förarbeten som grund kan således sägas att beslutet om samhällsvård har ägt verkan mot modern även i Finland och att barnets återförande inte har inneburit ett sådant intrång i föräldrarätten att ett förfång i brottsbalkens mening kan anses ha uppkommit.

Jag finner därför att vad som förekommit inte kan hänföras under bestämmelserna i 20: 1 brottsbalken.

Kvar står emellertid att Åberg har förfarit felaktigt. Vid bedömningen av Åbergs försumlighet måste emellertid följande omständigheter beaktas.

Åberg har handlat under tidspress. Omedelbara åtgärder har av hänsyn till A:s hälsa och utveckling framstått som nödvändiga. Vid föredragning av ärendet har, såvitt utredningen visat, den osäkerhet som tjänstemännen har känt rörande förekomsten av en författning på området inte kommit fram.

Även om Åberg således har åsidosatt bestämmelserna i den angivna utlämningslagen anser jag omständigheterna vara sådana, att jag kan stanna vid den kritik som ligger i vad jag har sagt tidigare.

De tjänstemän vid förvaltningen som har fört över A. har handlat i enlighet med ett av socialchefen fattat beslut. Det finns inget som visar att tjänstemännen har utfört uppdraget med insikt om att bestämmelserna om utlämnande därvid har satts åt sidan.

Visserligen har tjänstemännen, som satt ifråga om inte förfarandet var reglerat i lag, bort göra sig bättre underrättade om gällande rätt. De har emellertid i kontakterna med finska myndigheter bestyrkts i sin uppfattning att den tillämnade åtgärden var rättsenlig. Tjänstemännen har vidare på grundval av de uppgifter som läkare har lämnat och omständigheterna i övrigt av hänsyn till barnet funnit största skyndsamhet nödvändig.

Med hänsyn till detta och till att frågan om A:s återförande har förelagts socialchefen för bedömning och beslut finner jag inte grund för vidare åtgärder beträffande tjänstemännen föreligga.

Fråga om rätten till socialhjälp får göras villkorad av att den hjälpsökande deltar i gruppsamtal och om videobandupptagningar vid sådana gruppsamtal

I slutet av år 1979 kom till JO in klagomål mot social servicecentral 6 i Stockholms kommun. Advokaten Lars-Erik Juth uppgav att han biträtt i ett par ärenden, som varit föremål för utredning vid servicecentralen. Det hade i de aktuella fallen kommit fram att servicecentralen vid samtal med personer i behandlingsgruppen samt vid samtal med föräldrar, vars barn var föremål för utredning om eventuellt omhändertagande för samhällsvård, gjorde videobandinspelningar av de samtal som ägde rum på servicecentralen. Rätten att använda videobandinspelningar i sådana sammanhang hade enligt klaganden allmänt intresse.

Efter remiss kom sociala centralnämnden i Stockholms kommun in med yttrande.

Nya klagomål kom härefter in till JO. Även dessa avsåg det förhållandet att man vid servicecentralen gjorde videobandinspelningar av vad som förekom i behandlingsgrupp. Klagomålen remitterades till sociala distriktsnämnden nr 6 för yttrande.

JO beslöt härefter att inspektera verksamheten vid servicecentralen. Den 22 januari och den 6 februari 1980 besökte JO servicecentralen, varvid han samtalade med tjänstemännen där. JO granskade även stickprovsvis ett antal ärenden. Granskningen ledde till att JO tog upp tre ärenden till utredning. I dessa tre ärenden hade, såvitt journalanteckningarna utvisade, rätten till socialhjälp gjorts villkorad av att den hjälpsökande deltog i gruppsamtal. JO beslöt att inhämta yttrande från social distriktsnämnd nr 6.

I mars 1980 kom det in nya klagomål mot servicecentralen. RFHL uppgav att två hjälpsökande, som vänt sig till servicecentralen, inte fått någon hjälp med mindre de deltagit i samtal som åhörts av utomstående och som spelats in på video. Även dessa klagomål remitterades till distriktsnämnden.

Mot bakgrund av de uppgifter som nu förelåg i ärendet beslöt JO att inhämta ett nytt yttrande från sociala centralnämnden enligt en vid JO-ämbetet upprättad promemoria.

I beslut den 10 september 1981 (dnr 1419-1979) uttalade JO Sverne härefter följande.

I socialtjänstlagen har den rätt till skydd för den personliga integriteten, som redan nu får anses tillkomma den enskilde, uttryckligen angetts. Verksamheten skall enligt 1 § socialtjänstlagen bygga på respekt för den enskildes integritet. Det kravet måste vara vägledande under såväl utrednings- som behandlingsarbetet. Det innebär bl. a., att utredningen måste begränsas till att avse de omständigheter som är av betydelse för beslut i ärendet. Den enskilde måste kunna förlita sig på att en hänvändelse till socialvården inte leder till att han får lämna ut uppgifter om sig själv till utredaren eller annan, när detta inte behövs för ärendets prövning. Utredningen måste bedrivas med takt och omdöme och med respekt för den hjälpsökande. Rätten till skydd för den personliga integriteten får betydelse också under behandlingsarbetet.

Socialvården skall bygga på ömsesidighet. Ett sådant samspel måste kunna rymma såväl erbjudanden från socialvården som åtaganden från den enskildes sida. Socialvården får inte stå utan möjlighet att kunna ställa krav på den enskilde. Verksamheten får inte innehålla sådana begränsningar att den leder till en uppgivenhet inför de hjälpsökandes önskemål. Det strider således inte mot de principer, som skall gälla för verksamheten, att insatser från socialvårdens sida görs villkorade av åtaganden från den hjälpsökandes sida.

Vad som har sagts nu gäller emellertid inte oreserverat. Det får således inte förekomma villkor i situationer där lagstiftningen binder rätten till

hjälp till i lagen angivna förutsättningar. Det innebär således att sådana villkorade hjälpinsatser måste begränsas till att avse den frivilliga hjälpverksamhet, som socialvården har att bedriva. Men även för denna verksamhet måste förbehåll göras. Villkoren får inte ges en sådan utformning att den enskilde tvingas uppge rätten till skydd för den personliga integriteten.

Möjligheten att i det sociala arbetet ställa krav på motprestation från den enskilde bestäms således av lagstiftningens utformning. Frågan får mot bakgrund av de ärenden som nu föreligger till bedömning särskild betydelse i fråga om rätten till socialhjälp.

Enligt 12 § socialhjälpslagen har socialnämnden en skyldighet att lämna socialhjälp. Rätt till socialhjälp föreligger när den behövande saknar förmåga att helt eller delvis försörja sig genom eget arbete. Det krävs vidare att den hjälpbehövande saknar medel till sitt uppehälle och att han inte får medel från annat håll. Föreligger dessa förutsättningar är socialnämnden skyldig att lämna behövligt bistånd till uppehälle och vård.

I fråga om den frivilliga hjälpen enligt 13 § anges inte i lagtexten under vilka förhållanden och i vilken omfattning sådan hjälp skall utgå. Hjälp skall meddelas efter grunder som kommunfullmäktige bestämmer, eller om sådana grunder inte har fastställts, efter vad socialnämnden prövar erforderligt.

Gemensamt för den obligatoriska hjälpen enligt 12 § och den frivilliga hjälpen enligt 13 § gäller enligt 14 § socialhjälpslagen att hjälpen bör lämnas på ett sådant sätt att den behövande såvitt möjligt blir i stånd att för framtiden försörja sig och de sina. Vidare sägs att hjälpen bör utgå i form av kontant understöd, såvida inte hjälpbehovets art föranleder till annat och anledning inte heller finns att anta att sådan hjälp inte kommer till avsett ändamål.

I socialhjälpslagen har inte meddelats något förbud mot ställande av villkor för erhållande av socialhjälp. Utformningen av bestämmelserna i 12 § ger emellertid inte utrymme för uppställande av sådana villkor. När de förutsättningar som anges där är uppfyllda, skall socialhjälp utges. Något utrymme för att begränsa denna rätt genom att göra den villkorad föreligger inte. Den omständigheten att bestämmelserna i 14 § lämnar utrymme för alternativ när det gäller hjälpens former ger inte möjlighet att förbinda själva rätten till hjälp med något villkor.

När det gäller den frivilliga hjälpen är situationen delvis annorlunda. I dessa fall lämnar lagstiftningen utrymme för ömsesidighet i åtaganden. Som sociala distriktsnämnden framhåller i ett av sina remissyttranden bör den enskildes önskan att medverka till en förändring av sin situation kunna tilläggas betydelse vid prövningen av om frivillig socialhjälp skall utgå eller inte. Verksamheten får inte utarmas till att avse slentrianmässiga utbetalningar till dem som i stället behöver stöd och hjälpinsatser i andra former från förvaltningens sida. Det är en självklarhet att de krav som i ett sådant

samarbete bör ställas på den enskilde måste utformas med all möjlig hänsyn till den hjälpsökandes situation och förmåga att gå in i ett behandlingsarbete.

Vad jag har sagt nu om möjligheten att göra rätten till den frivilliga socialhjälpen villkorad måste emellertid förses med ytterligare en reservation. Beteckningen frivillig socialhjälp får således inte tas till intäkt för uppställande av villkor som strider mot lagens anda. Det står således klart i strid med socialhjälpslagens anda att ställa upp sådana villkor för erhållande av socialhjälp, som kan leda till obehöriga ingrepp i den hjälpsökandes privatliv och personliga förhållanden. Det krav på respekt för den enskildes integritet, som har kommit till klart uttryck i socialtjänstlagen, måste även f. n. beaktas. Det innebär att villkor som kan komma att medföra att den enskilde ställs inför utsikten att behöva lämna ut uppgifter om förhållanden som han anser och bör ha rätt att betrakta som personliga inte bör ställas. Villkor som kan leda till att den enskilde i en behandlingsgrupp måste uppge rätten till integritet får inte förekomma.

Den verksamhet som bedrivs vid en socialbyrå har till yttersta syfte att ge stöd och hjälp åt dem som av olika orsaker behöver samhällets bistånd. Verksamheten måste bedrivas med detta som utgångspunkt. Det bör inte komma ifråga att den enskilde som vänder sig till en socialbyrå på andra skäl än de som hänför sig till hans behov av hjälp, får lämna sitt samtycke till åtgärder som för honom kan framstå som integritetskränkande.

Deltagande i gruppsamtal

Den fråga som i första hand skall tas upp till bedömning är om deltagande i gruppsamtal i någon utsträckning utgjort villkor för erhållande av socialhjälp eller annat bistånd från förvaltningens sida och i så fall om sådana villkor har varit förenliga med socialvårdens syfte och innehåll.

De som vänder sig till socialförvaltningen hänvisas i första hand till mottagningssektionen, där en första bedömning av ärendet sker. En del ärenden är sådana att de kan avslutas i mottagningssektionen. Andra ärenden kan kräva ytterligare åtgärder. Dessa ärenden kan remitteras till någon av de andra sektionerna på byrån, som får ta över ärendet. De sektioner som kan komma i fråga för en sådan remiss är sektionen för socialt grupparbete och sektionen för familjearbete. De samtal som bedrivs i dessa grupper betraktas som en form av stöd och hjälpåtgärd.

Det första av de ärenden som togs upp vid inspektionen gällde en kvinna som sökte socialhjälp till hyra, uppehälle och elräkningar. Enligt anteckning i akten underrättades hon om att hon kunde få socialhjälp till uppehälle genast, men att hennes övriga ansökan skulle behandlas under förutsättning att hon deltog i gruppsamtal.

Av nämndens remissvar framgår att den hjälpsökande var måttligt intresserad av gruppverksamhet men inte direkt negativ. I remissvaret

sägs att "assistenten avgjorde ambivalensen genom att bestämma sig för att L. accepterade gruppverksamhet och sa åt henne att han beviljade socialhjälp till uppehälle men att resten skulle behandlas när hon kom till gruppen". Visserligen har man från nämndens sida gjort gällande att de i inspektionsprotokollet redovisade anteckningarna är ryckta ur sitt sammanhang och att de därför skulle vara missvisande. Anteckningarna i akten i förening med remissvaret talar dock ett tillräckligt tydligt språk. Allt pekar sålunda på att man utan uttryckligt samtycke från den hjälpsökande skjutit upp prövningen av hennes begäran om socialhjälp. Denna prövning har i stället förlagts till gruppsamtal till vilket den hjälpsökande anmodats inställa sig.

Även i det andra ärendet som togs upp vid inspektionen talar journalanteckningarna sitt tydliga språk. Dessa utvisar således att R. sökt socialhjälp och att man vid förvaltningen förklarat att hans ansökan skulle prövas om han kom till gruppsamtal. Då R. inte inställt sig till sådant samtal har någon prövning överhuvud taget inte kommit till stånd. Någon återkallelse av ansökan har inte gjorts. I remissvaret sägs att skälet för att R:s ansökan inte behandlades var att R. efter sitt spontana besök inte hörde av sig till socialbyrån varken genom besök, brev eller telefon. Det fanns, sägs det, inte skäl att anta att detta berodde på annat än att hjälpbehovet bortfallit.

Även i detta fall har nämnden i sitt remissvar förklarat att deltagandet i gruppsamtal på intet sätt varit bestämmande för ärendets handläggning. Det är dock fakta i ärendet att R. vänt sig till byrån med en begäran om socialhjälp, att han hänvisats till gruppsamtal för prövning av ansökan, att han uteblivit från sådant samtal och att – oaktat återkallelse ej skett – någon prövning av hans ansökan inte har ägt rum.

Det tredje ärendet slutligen gäller M. M. har varit i trängande behov av socialhjälp. Hon har beviljats sådan hjälp för korta perioder, i avvaktan på att hon tog del i gruppsamtal. I en anteckning i journalen sägs också att om hon inte kommer till gruppsamtal är det slut på hjälpen.

Nämnden har i sitt yttrande även i detta fall förklarat att deltagande i gruppsamtal inte har utgjort någon förutsättning för erhållande av hjälp.

I de olika klagomål som har kommit in har också gjorts gällande att deltagande i gruppsamtal utgjort förutsättning för erhållande av socialhjälp. RFHL som företräder två klienter hos socialförvaltningen har uppgett bl. a. att E., som regelbundet har fått socialhjälp vid byrån, har fått denna hjälp i samband med gruppsamtal som har spelats in på video. Sedan hon velat dra sig ur behandlingsgruppen har hon enligt klagomålen underrättats om att sådant deltagande var en absolut förutsättning för att få socialhjälp. På motsvarande sätt uppges i klagomålen att A., som varit i behov av socialhjälp, underrättats om att hon inte kunnat påräkna sådan hjälp med mindre hon deltog i gruppsamtal med videoinspelning.

Nämnden har i fråga om E. förklarat att påståendet saknar grund. När

det gäller A. har nämnden på motsvarande sätt förnekat något samband mellan rätten till socialhjälp och deltagande i gruppsamtal. Av nämndens yttrande i den delen framgår dock att A. beviljats socialhjälp i samband med gruppsamtal.

Jag har vid min genomgång av ärendena inte kunnat finna annat än att det har rått ett samband mellan möjligheten att få socialhjälp och deltagande i gruppsamtal. De tillämpade rutinerna har uppenbarligen gett de socialhjälpssökande grundad anledning att anta att deltagande i gruppsamtal har varit en förutsättning för erhållande av socialhjälp. Om de enskilda tjänstemännen vid förvaltningen i sina kontakter med klienterna varit av en annan uppfattning har de uppenbarligen inte lyckats förmedla denna till klienterna. Resultatet torde således ha blivit att rätten till socialhjälp för klienterna framstått som villkorad av deltagande i gruppsamtal.

Den fråga som därefter måste besvaras är om det överhuvudtaget är förenligt med lagstiftningen att ställa det kravet på en hjälpsökande att han måste ta del i gruppsamtal. Jag vill i den delen anföra följande.

Den som ansöker om socialhjälp har rätt att få sin ansökan prövad utan dröjsmål. Den utredning som en ansökan kan föranleda skall därför göras skyndsamt och beslut skall meddelas i ärendet. Utredningen skall bedrivas med takt och omdöme och med respekt för den hjälpsökandes integritet.

Det står i uppenbar strid med socialhjälpslagens syfte och innehåll att – även om samtycke därtill har lämnats – bedriva fortsatt utredning i ett socialhjälpsärende i en behandlingsgrupp. Jag vill starkt betona detta eftersom det av nämndens remissvar framgår att socialhjälp har beviljats i samband med gruppsamtal. Det ligger i sakens natur att om en ansökan skall beviljas på grundval av vad som kommer fram vid ett gruppsamtal kan den sökande bli nödsakad att lämna ut sådana uppgifter som rör honom eller henne personligen, uppgifter som den sökande annars skulle vilja skydda från utomståendes insyn. Det är enligt min mening klart oförenligt med socialhjälpslagens syfte att – även med samtycke – bedriva utredning i ett socialhjälpsärende under former som kan framstå som kränkande för den enskildes integritet. Det får således inte i något fall förekomma att beslut i ärende om socialhjälp hänskjuts till avgörande vid gruppsamtal på grundval av de uppgifter som kan komma fram vid ett sådant samtal.

Det är inte heller tillåtet att sedan beslut i ärendet meddelats låta anstå med utbetalning av den beslutade hjälpen i avvaktan på att vederbörande tar del i gruppsamtal.

Slutligen bör den frågan besvaras, om den hjälpsökande som en motprestation i ärende om socialhjälp kan åta sig att delta i gruppsamtal och om rätten till fortsatt socialhjälp kan göras villkorad av deltagande i gruppsamtal.

Jag har tidigare framhållit att verksamheten inom socialvården måste bygga på en ömsesidighet som rymmer såväl åtaganden från socialvårdens

som klientens sida. På så vis kan hjälpinsatser från socialvårdens sida göras villkorade av att den hjälpsökande själv aktivt medverkar till att förbättra sin situation. Som jag har sagt förut råder emellertid vissa begränsningar för sådana villkor. Villkor som kan leda till att den enskilde tvingas uppge skyddet för den personliga integriteten kan inte godtas.

Man synes från nämndens sida mena att gruppsamtalen inte ges sådan utformning att den enskilde behöver lämna ut uppgifter om sina personliga förhållanden. Nämnden synes mena att det är den enskilde själv som skall ange gränserna för vad han anser bör skyddas från andras insyn. Den uppfattning som nämnden ger uttryck för är enligt min mening verklighetsfrämmande. Man måste således bl. a. ställa sig frågan hur en missbrukare i en motivationsgrupp skall kunna ställa upp sådana gränser.

Enligt min mening kan således gruppsamtalen leda till att den enskilde tvingas uppge skyddet för den personliga integriteten. Jag anser därför att det är oförenligt med socialhjälpslagens anda och syfte att i någon utsträckning göra rätten till socialhjälp villkorad av deltagande i gruppsamtal.

Vad jag har sagt nu kan leda till det antagandet att jag anser att gruppsamtalen är olämpliga inslag i det sociala arbetet. Jag vill till undvikande av missförstånd framhålla följande.

Det kan troligen för den enskilde i vissa situationer vara av värde att tillsammans med andra diskutera sin situation för att finna stöd och hjälp till att lösa de svårigheter han eller hon befinner sig i. De gruppsamtal som förekommer inom socialvården kan därför vara en metod, vid sidan av andra, att bistå den enskilde. Men det är viktigt att denna form för socialt arbete icke går längre än att vara ett erbjudande från socialvårdens sida. Den som vänder sig till socialförvaltningen skall, om nämnden önskar bedriva sådan verksamhet, underrättas om de möjligheter till gruppsamtal som föreligger och underrättas om vad sådana gruppsamtal kan innebära för honom. Det skall därefter stå den enskilde fritt att efter eget bedömande och utan påtryckningar från förvaltningens sida avgöra om han eller hon vill gå in i sådan gruppverksamhet. Gruppsamtalen får inte anvisas under former som kan ge den enskilde uppfattningen att hans deltagande kan bli bestämmande för rätten till andra stöd- och hjälpinsatser från förvaltningens sida.

Videoupptagningar i undervisningssyfte

Enligt uppgift från nämnden äger videoupptagningar rum i mottagningssektionen. Syftet med dessa bandupptagningar har, enligt de uppgifter som har lämnats, varit att vid en efterföljande genomgång av det inspelade materialet i socialarbetargrupper nå en förbättring av arbetsmetoderna.

En fortgående förnyelse av socialvården är givetvis betydelsefull. De erfarenheter som vinns i det sociala behandlingsarbetet bör tas till vara och kunskaper och erfarenheter förmedlas mellan socialarbetarna. Det är

emellertid nödvändigt att man därvid ger akt på de gränser för arbetet som lagstiftningens syfte ställer upp.

Socialvården skall utgöra en verksamhet för stöd och hjälp åt dem som av olika skäl behöver samhällets bistånd. Det framstår mot bakgrund av det syftet för verksamheten som i hög grad diskutabelt om man bör använda dem som söker sig till förvaltningen för att få stöd som åskådningsexempel i en intern utbildning – även om samtycke till åtgärden har lämnats.

Härtill kommer att det på nu förevarande område kan ifrågasättas om det är etiskt försvarligt att inhämta samtycke till åtgärder, som i grunden måste framstå som i hög grad integritetskränkande, av den som till följd av sitt behov av stöd och hjälp befinner sig i en beroendesituation.

Videoupptagningar i behandlingssyfte

Syftet med inspelningarna på video har också varit att inom ramen för en pågående behandling vid uppspelningar i gruppen bl. a. se på relationerna mellan socialarbetare och klient.

Jag vill till en början säga att jag mot bakgrund av den utredning som föreligger i ärendet inte vill utesluta att videon kan ha behandlingsmässiga fördelar och således vara till hjälp för klienterna när det gäller deras sociala rehabilitering. Jag vill emellertid knyta an till vad jag har sagt tidigare om gruppsamtalen. Jag har således i den delen framhållit att deltagande i gruppsamtal leder till ingrepp i den enskildes personliga integritet och att man därför från förvaltningens sida inte i någon utsträckning bör göra deltagande i sådana grupper till en förutsättning för vidare åtgärder från förvaltningens sida. Gruppsamtalen bör vara ett erbjudande vid sidan av andra inom den sociala verksamheten. Det måste vara den hjälpsökande själv som bestämmer om han eller hon vill delta. Videoinspelningar kan på motsvarande sätt av den enskilde upplevas som kränkande för den personliga integriteten. Videoinspelningar får således inte förbindas med rätten till stöd och hjälp från förvaltningens sida.

Om videobandupptagningar fortsättningsvis skall förekomma vid förvaltningen, måste garantier ges för att inspelningar inte förekommer i andra situationer än då det för den enskilde framstår som uppenbart att hans vilja att delta vid inspelning inte påverkar bedömningen av hans ärende vid förvaltningen. Det är viktigt att den enskilde ges full information om syftet med inspelningen, om de regler som gäller för det inspelade och om det sätt på vilket inspelningen kommer att användas framdeles. Det är först på grundval av en sådan information som den enskilde skall kunna ge sitt samtycke. För att ge garantier för att frågan om klientens deltagande i en bandupptagning hålls helt neutral, kan det vara lämpligt att annan tjänsteman än den som skall pröva klientens ärende lämnar behövlig information och inhämtar samtycke.

Det är således först när det på tillförlitliga grunder kan antas att den som lämnar samtycket är klart medveten om vad det innebär och att samtycket har lämnats fritt från varje påverkan av den situation som den enskilde hjälpsökande befinner sig i som bandupptagning – med de reservationer som tidigare har angetts – bör ifrågakomma.

Är videoupptagningen allmän handling?

Juth har i sina klagomål aktualiserat frågan om en videoupptagning skall anses utgöra en allmän handling.

Sociala centralnämnden har i sitt remissvar förklarat att inspelade videoband bör vara att betrakta som internt arbetsmaterial likvärdigt med s. k. minnesanteckningar enligt 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen. Banden avspelas "så snart ändamålet med dem uppnåtts eller behandlingen av andra skäl avbryts dock senast tre månader efter inspelningen". Banden utgör inte heller något aktmaterial enligt vårdlagarna.

Enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen förstås med handling "framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel." Under begreppet handling faller således bl. a. videoupptagningar. Handling är att anse som allmän om den förvaras hos myndighet och på närmare angivet sätt är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Bestämmelser om när handling skall anses inkommen resp. upprättad finns i 2 kap. 6 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen. Av sistnämnda bestämmelser följer bl. a. att handling, som inte hör till visst ärende, anses upprättad hos myndighet när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt har färdigställts.

Frågan om videoupptagnings karaktär av allmän handling har närmare berörts i proposition 1979/80: 2 med Förslag till Sekretesslag m. m. Uttalandena hade aktualiserats av de videoupptagningar som förekommer inom hälso- och sjukvården.

Departementschefen uttalade som sin mening att en filmupptagning (videoband m. m.) som utförts efter instruktion från en befattningshavare inom den allmänna hälso- och sjukvården skall anses som allmän handling, om den har färdigställts och tagits om hand för förvaring vid det sjukhus eller den institution, där upptagningen har gjorts. Huruvida upptagningen förvaras i arkivutrymme eller t. ex. på en viss läkares tjänsterum saknar därvid betydelse.

De bandupptagningar som det har varit fråga om i detta ärende har skett efter beslut vid förvaltningen och med nämndens godkännande. Bandupptagningarna har färdigställts för senare användning *dels* som ett medel i den pågående utbildningen av personalen, *dels* som ett led i behandlingsarbetet.

Det är mot bakgrund av vad som har uttalats i propositionen mycket som

talar för att nu ifrågavarande videobandupptagningar är att anse som allmänna handlingar. Den frågan kan emellertid slutligt prövas endast av regeringsrätten i den i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen angivna besvärsordningen i samband med en begäran om att få ta del av en sådan bandupptagning.

Från sekretessynpunkt har emellertid frågan om upptagningarna skall anses som allmänna handlingar eller inte begränsad betydelse. Således gäller sekretess för uppgift som förekommer i upptagning vare sig upptagningen är att anse som allmän handling eller ej. Departementschefen uttalade i den frågan bl. a. följande (prop. s. 172).

Frågan huruvida filmupptagning skall anses som allmän handling eller inte har emellertid i praktiken inte samma betydelse som tidigare med den reglering av sekretessen som föreslås i den nya sekretesslagen. Denna reglering innebär bl. a. att sekretess gäller för uppgift, oavsett om den förekommer i allmän handling eller ej. Sekretessen enligt förevarande paragraf gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Det innebär att uppgifter om person som vårdas eller behandlas inom sjukvården åtnjuter sekretessskydd enligt förevarande paragraf, om uppgifterna finns i upptagning som har gjorts medan patienten var föremål för sådan vård eller behandling. Den som är underkastad sekretessbestämmelsen får alltså i princip inte lämna ut eller på annat sätt låta utomstående ta del av sådan upptagning.

Filmupptagning som är att anse som allmän handling skall självfallet behandlas som andra sådana handlingar som har upprättats inom hälso- eller sjukvården. Huruvida upptagningen har gjorts för att användas för undervisnings- eller forskningsändamål eller i behandlingen av patienten saknar därvid betydelse. Samma regler gäller alltså i fråga om utlämnande av upptagningen – vare sig detta sker genom att upptagningen överlämnas eller genom att någon får se den – som i fråga om utlämnande av andra handlingar som upprättats inom hälso- eller sjukvården. Eftersom undervisning och forskning normalt inte kan sägas tillhöra samma verksamhetsgren som den egentliga vården, kan upptagningen inte utan vidare lämnas ut för att användas i de båda första verksamheterna. Detta följer av 1 kap. 3 §. Möjlighet att använda bildupptagning för undervisnings- och forskningsändamål får i stället öppnas genom att erforderliga undantag från sekretessen görs.

Socialförvaltnings och länsrätts handläggning av en ansökan om offentligt biträde

Offentligt biträde skall i ett ärende angående omhändertagande för samhällsvård utses för den som åtgärden avser om det behövs för tillvaratagande av dennes rätt (42 § rättshjälpslagen). Offentligt biträde förordnas efter ansökan av den som åtgärden avser eller då annars anledning föreligger. Ansökan om offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Myndigheten som inte själv får förordna offentligt biträde (bl. a. social centralnämnd) skall till behörig myndighet med eget

yttrande överlämna ingiven ansökan med därvid fogade handlingar eller anmäla behovet av offentligt biträde (43 § samma lag).

I ett ärende angående omhändertagande av en 16-årig flicka för samhällsvård begärde flickans moder genom sitt ombud att offentligt biträde skulle utses för flickan. Ansökan kom in till sociala centralnämnden i Tyresö kommun den 23 september. Nämnden vidarebefordrade utan eget yttrande ansökan till länsrätten den 9 oktober. Sedan länsrättens ordförande efter samtal med moderns ombud fått uppfattningen att ansökan återkallats och sedan det stått klart att nämnden inte avsåg att anmäla behov av offentligt biträde återsändes ansökningen till nämnden.

Efter inhämtande av yttrande från sociala centralnämnden och länsrätten yttrade JO Sverne i beslut den 16 juli 1981 (dnr 3358-1980) följande.

Jag finner den tid som förflutit från det ansökan inkom till nämnden och till dess den vidarebefordrats till länsrätten anmärkningsvärt lång. Nämnden hade i detta skede redan beslutat att flickan skulle omhändertas för utredning. Eftersom beslutet skulle verkställas omedelbart när flickan påträffades, måste det ha framstått som angeläget att snarast få frågan om offentligt biträde prövad. Självfallet hade detta även betydelse för ombudets fortsatta handlande i ärendet.

Förutom den oskäligt långa tidsutdräkten har nämnden inte följt rättshjälpslagens bestämmelser att avge eget yttrande i saken. Uppenbarligen har inte heller ett till ansökan fogat följebrev vidarebefordrats. Med hänsyn till innehållet i detta och i ansökningshandlingen måste det ha stått klart för nämnden att ansökan avsåg offentligt biträde.

Länsrätten har till en början varit tveksam till vad ansökan avsåg. Denna tveksamhet bottnar uppenbarligen i att ansökningshandlingen kommit in till rätten utan följebrev och utan yttrande från nämnden. Handlingarna i ärendet visar dock att länsrätten genom telefonsamtal med socialförvaltningen fick klart för sig vad saken rörde.

Länsrätten borde därefter ha tagit upp ansökan om offentligt biträde som ett formellt ärende och meddelat beslut i detta.

Handläggningstider i vårdnadsärenden

Med anledning av en på JO:s initiativ verkställd undersökning angående handläggningstiden vid utförande av vårdnadsutredningar uttalade JO Sverne i beslut den 12 mars 1982 (dnr 3007-1981) b. a. följande.

Inledning

Enligt tillgänglig statistik kommer föräldrarna i de flesta fall på egen hand överens i vårdnads- och umgängesfrågan vid en skilsmässa. Dock kvarstår en hel del fall (ungefär 10%), där föräldrarna inte kan nå en

samförståndslösning. I uppskattningsvis 2 000 fall om året tvistar föräldrarna vid domstol om vem som skall ha vårdnaden och hur umgängesrätten skall utformas. I dessa fall görs vanligen en vårdnadsutredning.

Mot vårdnadsutredningarna har anförts den kritiken, att de ofta snarare bidrar till att förstärka konflikten mellan föräldrarna än att lösa den. Den i många fall långa utredningstiden ökar pressen på familjen. Den omständigheten att en utredning drar ut på tiden medför att föräldrar och barn går i ovisshet och oro för hur det skall gå för dem. Ju längre tid barnet får bo hos den ene föräldern med stöd av ett provisoriskt beslut desto större svårigheter ställs barnet också inför om det med anledning av domstolens slutliga ställningstagande skall flytta till den andra föräldern. Detta leder i de flesta fall till att den förälder som provisoriskt får ha barnet hos sig också får behålla det slutligt.

Barnpsykiatrisk undersökning

Det har under senare år alltmer uppmärksammats vilka risker som barn utsätts för vid en skilsmässa mellan föräldrarna. Barn försätts i en svår konfliktsituation när föräldrarna inte kan komma överens. Lojaliteten mot var och en av föräldrarna gör det till en många gånger omöjlig uppgift för barnet att välja vem av föräldrarna barnet skall bo hos efter skilsmässan. Sett mot denna bakgrund är det förståeligt att socialnämnden i vissa fall anser det nödvändigt att under vårdnadsutredningen begära en barnpsykiatrisk undersökning. En sådan undersökning kan också mången gång vara till hjälp för såväl barn som föräldrar. Den ger vidare nämnden ett bättre underlag för sitt ståndpunktstagande.

Det är naturligtvis ofrånkomligt att en vårdnadsutredning tar åtskillig tid i anspråk i de fall en barnpsykiatrisk undersökning ingår som ett led i utredningsarbetet. Jag vill dock i detta sammanhang betona vikten av att de som gör den barnpsykiatriska undersökningen inte låter den dra ut på tiden längre än som är nödvändigt. Socialförvaltningarna bör därför fortlöpande hålla sig informerade om den barnpsykiatriska undersökningens gång.

Konfliktbearbetning

Det är emellertid även i de fall, då utredningen sker enbart inom socialförvaltningen, mycket viktigt att föräldrarna får möjlighet att bearbeta den kris de hamnat i vid skilsmässan. En dåligt bearbetad kris i samband med en skilsmässa leder ofta till svåra följder för både föräldrarna och barnet.

I många kommuner pågår sedan några år med goda resultat försök att hjälpa föräldrarna i en skilsmässosituation att nå en samförståndslösning i vårdnads- och umgängesfrågan.

En av orsakerna till att vårdnadsutredningar tenderar att dra ut på tiden

är uppenbarligen kommunernas försök att ge föräldrarna möjlighet att lösa konflikten genom samarbetssamtal. I de fall sådan konfliktbearbetning inte leder till en överenskommelse mellan föräldrarna har ofta mycken tid gått förlorad. Detta har att göra med att det arbete som lagts ned på samarbetssamtalen oftast inte kan tillgodogöras i en efterföljande vårdnadsutredning. Det är nämligen önskvärt att det råder åtskillnad mellan samarbetssamtalen och vårdnadsutredningen. En viktig förutsättning för att samarbetssamtalen skall kunna genomföras är med största sannolikhet att föräldrarna känner att de kan anförtro sig åt samtalsledarna utan risk för att de uppgifter som de lämnar under samtalen används mot dem i vårdnadsutredningen. Det anses därför i allmänhet viktigt att samarbetssamtalen och vårdnadsutredningen inte utförs av samma personer.

Även om det sålunda föreligger en risk att konfliktbearbetning i samband med skilsmässa förlänger tiden för slutförandet av en vårdnadsutredning, bör man dock enligt min mening se positivt på de försök med samarbetssamtal som görs inom kommunerna. Värdet av att föräldrarna når en samförståndslösning i fråga om barnet får anses vara så stort att man får godta att vårdnadsfrågans lösning kan dra ut något på tiden. Regeringen har också i en nyligen till lagrådet överlämnad remiss rörande ändringar i reglerna om vårdnad och umgänge förklarat samarbetssamtalen vara ett betydelsefullt medel för att i ett så tidigt skede som möjligt lösa de konflikter som kan finnas mellan föräldrarna vid en separation.

Samtidigt som det alltså finns starka skäl för att stödja verksamheten med samarbetssamtal finns emellertid också anledning att betona vikten av att samarbetssamtalen är planerade, målinriktade och koncentrerade. Samarbetssamtal, som utan påtagliga framsteg sträcker sig över flera månader, kan i allmänhet inte sägas uppfylla dessa krav. Finner samtalsledaren att konfliktbearbetningen är gagnlös, bör samtalen inte fortsätta i onödan. I stället bör man i sådana fall snarast övergå till att göra en utredning.

Andra orsaker till den långa utredningstiden

En annan inte ovanlig orsak till tidsutdräkten i fråga om vårdnadsutredningar har visat sig vara att utredningen inte påbörjats omedelbart. I vissa fall har dröjsmål upp till flera månader kunnat konstateras. Dröjsmålen har vanligtvis förklarats med att nämnderna på grund av personalbrist inte kunnat utse en utredare omedelbart. Mot bakgrund av vad som ovan anförts om vikten för de inblandade, inte minst barnen, att vårdnadsfrågan får sin lösning inom en rimlig tid bör socialnämnderna fortlöpande hålla sig underrättade om personalsituationen på förvaltningarna i syfte att förebygga sådana orimliga väntetider. Man bör därvid även se till att längre dröjsmål inte uppstår på grund av att utredaren blir sjuk eller har semester. Att någon av parterna vägrar att medverka i utredningen kan naturligtvis

inte godtas som skäl för något längre uppskov med densamma. I stället får denna omständighet redovisas i utredningen.

Utformningen av vårdnadsutredningar

Jag vill också något beröra utformningen av vårdnadsutredningar. Utredningsmetodiken kan ju i hög grad inverka på tidsåtgången.

Vårdnadsutredningen och nämndens därpå grundade yttrande utgör ett betydelsefullt beslutsunderlag för domstolen, när den prövar mål och ärenden rörande vårdnad och umgänge. En noggrann och omsorgsfull utredning är en viktig förutsättning för att rätten skall kunna besluta i överensstämmelse med vad som är bäst för barnet.

Mot bakgrund av de krav som alltså måste ställas på vårdnadsutredningar är det ofrånkomligt att sådana utredningar är ganska tidskrävande. Min erfarenhet är dock att många utredningar är alltför vidlyftiga. En bidragande orsak till detta är ofta det stora antal referenser som hörs i utredningarna. Man kan vanligen ifrågasätta värdet av att släkt och vänner hörs i en vårdnadsutredning. Uppgifter från dessa är ofta ägnade att förstärka föräldrarnas konflikt utan att beslutsunderlaget för den skull blir bättre.

Enligt min uppfattning bör utredaren vara återhållsam när det är fråga om att ta in uppgifter från släkt och vänner till föräldrarna i utredningen. I stället bör utredaren – utöver samtal med föräldrarna och eventuellt barnen – i största möjliga utsträckning nöja sig med att kontakta personer som står utanför konflikten och som har särskilda kunskaper om barn, t. ex. personal vid barnavårdscentraler, förskolor, skolor och fritidshem. Även i övrigt bör utredaren sträva efter att i möjligaste mån begränsa utredningen, utan att för den skull eftersätta kravet på att ge domstolen ett så tillförlitligt beslutsunderlag som möjligt.

Kravet på att en utredning är noggrann och omsorgsfull är inte liktydigt med att utredningen måste vara vidlyftig. En koncentrerad utredning kan i minst lika hög grad som en omfattande sådan tjäna syftet att utgöra ett fullgott beslutsunderlag för domstolen som skall pröva vårdnadsfrågan. Utredaren bör alltså sträva efter att i möjligaste mån begränsa utredningen till sådant som objektivt sett kan vara av intresse för beslutsfattaren. Omdömen, värderingar och slutsatser från personer som på något sätt är engagerade i skilsmässokonflikten bör undvikas. Genom att begränsa utredningen kan många gånger mycken tid vinnas, till gagn för samtliga inblandade parter.

Det kan tilläggas att uttalanden i liknande riktning även görs av regeringen i ovan nämnda lagrådsremiss.

Sammanfattning

Som framgår av vad tidigare sagts finner jag det angeläget att den verksamhet med samarbetssamtal som för närvarande pågår i vissa kom-

muner och som förefaller att bli alltmer vanlig fortsätter. Jag anser därför att man får godta en rimlig tidsutdräkt med vårdnadsutredningen för att sådana samtal skall kunna äga rum. Däremot är jag kritisk till det förhållandet att dessa samtal enligt allt att döma ibland tillåts dra ut på tiden över åtskilliga månader. Jag anser vidare att vårdnadsutredningar inte sällan görs alltför vidlyftiga och att de därför också blir alltför tidskrävande.

Enligt min mening bör en vårdnadsutredning, om samarbetssamtal inte äger rum och speciella förhållanden inte föranleder annat, kunna slutföras inom sådan tid att socialnämndens yttrande är domstolen tillhanda inom tre eller högst fyra månader från det begäran om yttrande inkom till socialförvaltningen. I den utsträckning som samarbetssamtal förekommer måste emellertid godtas att längre tid förflyter, innan domstolen kan få yttrandet. Även i dessa senare fall bör dock tillses att längre tid inte anslås än som är nödvändigt för att uppnå ändamålet med samtalen eller för att konstatera att man inte uppnår syftet med dem. Detta bör i flertalet fall kunna ske inom loppet av tre eller högst fyra månader. Även om både samarbetssamtal äger rum och vårdnadsutredning sker, bör alltså yttrande som regel kunna vara domstolen till handa inom sju eller högst åtta månader.

En förutsättning för att särskild tid skall kunna anslås till samarbetssamtal, innan vårdnadsutredningen startar, måste emellertid vara att parterna och domstolen är införstådda med att vårdnads- eller umgängesrättsfrågan får vila i rätten medan samarbetssamtalen och eventuell vårdnadsutredning pågår. I sammanhanget kan nämnas att regeringen i tidigare nämnd lagrådsremiss föreslagit en bestämmelse om att rätten, när samarbetssamtal inleds, skall kunna på parts begäran vilandeförklara målet under en viss tid. Om detta förslag genomförs, bör alltså socialförvaltningen, när samarbetssamtal inleds, vara parterna behjälpliga med att göra en sådan framställning till rätten. Därvid bör givetvis även anges den tid som samtalen beräknas ta i anspråk.

Någon bestämmelse om att socialnämnden i andra fall, då vårdnadsutredningen tar lång tid, skall underrätta domstolen om detta har inte föreslagits. Det ligger emellertid i sakens natur att så bör ske. Om socialnämnden exempelvis begär en barnpsykiatrisk undersökning och på grund av detta kan förutse att vårdnadsutredningen inte kan slutföras inom tidigare angiven tid, bör socialnämnden enligt min mening snarast möjligt underrätta domstolen om detta.

Socialnämnds skyldighet att avge yttrande i körkortsärende

I en skrivelse till JO bad länsstyrelsen och allmänna ombudet i körkortsfrågor i Uppsala län om ett uttalande från JO huruvida socialnämnden är skyldig att efter remiss i körkortsärende utreda en persons nykterhetsförhållanden i de fall där dessa inte redan är kända för nämnden.

Såsom bilaga till anmälan har klagandena fogat ett brev till länsstyrelsen och allmänna ombudet i körkortsfrågor från socialdirektören Ivan Magnusson och utredningssekreterare Lennart Egnell vid socialförvaltningen i Uppsala. I brevet sägs följande.

Nämnden har från länsstyrelsen erhållit ett antal remisser i körkortsärenden. Några av de personer som ärendena gäller är helt okända för oss, andra är kända så tillvida att de finns noterade i socialregistret. Det finns emellertid inga journalanteckningar från det senaste halvåret, i många av fallen är anteckningarna ännu äldre. Nämnden har följaktligen ingen aktuell kunskap om dessa personers förhållanden och det finns heller inga behov av åtgärder från socialtjänsten.

Socialtjänstens medverkan i denna typ av körkortsärenden är oklar. Förarbeten, proposition och lagstiftning ger inga entydiga besked om hur socialförvaltningen ska medverka. Vi har på socialförvaltningen i Uppsala diskuterat dessa frågor både inom och utom förvaltningen och har nu kommit fram till att utifrån de intressen som socialtjänsten har att beakta, kan det inte vara socialtjänstens uppgift att utföra undersökningar, vars enda syfte är att ge underlag för ställningstagande i körkortsfrågan i sådana ärenden som de nu aktuella. Denna första grupp av icke kända eller ej aktuella ärenden kommer alltså att redovisas till länsstyrelsen med ett kortfattat meddelande.

Vidare har ingivits ett exempel på remissvar från förvaltningen i ett körkortsärende. Detta har följande lydelse.

Nämnden får härmed meddela att W. icke är känd vid förvaltningen och nämnden har därför inget att tillföra det nu aktuella körkortsärendet.

Ärendet remitterades till socialnämnden i Uppsala kommun som anförde bl. a. följande.

Nämndens uppfattning är att socialnämnden ska utreda och avge yttranden endast i vissa speciella ärenden. De ärenden som därvid kan komma ifråga är ärenden där nämnden utifrån sina uppgifter enligt socialtjänstlagen har speciella uppgifter att ansvara för. Det kan exempelvis gälla ärenden där körkortet från den enskildes situation har stor betydelse. Härav följer att det i princip endast bör vara fråga om ärenden som av andra skäl är kända vid nämnden. När det gäller personer som ej är kända vid nämnden och där det inte finns några skäl att från socialtjänstens sida vidta några åtgärder eller erbjuda några tjänster anser nämnden inte att det kan vara socialtjänstens uppgift att utföra undersökningar eller utredningar vars enda syfte är att ge underlag för länsstyrelsens eller länsrättens ställningstagande i körkortsärenden.

Frågan är nu om socialtjänsten även fortsättningsvis ska medverka i samma utsträckning som före 1982-01-01 dvs. att i princip svara för det utredningsarbete som behövs som underlag för beslut i körkortsfrågor. Nämndens uppfattning är att detta måste stå i strid med socialtjänstens intentioner.

I beslut den 17 juni 1982 (dnr 689-1982) redogjorde JO Sverne först för vad som anförts i körkortsfrågan i förarbetena till socialtjänstlagen (SOU 1977: 40 s. 663 ff, prop. 1979/80: 1 s. 430 ff och SoU 1979/80: 44 s. 97), i förarbetena till 39 § körkortslagen (prop. 1979/80: 178 s. 82, 194 ff och 205) samt i ett betänkande rörande vissa registreringsfrågor i anslutning till socialtjänstlagen (Ds K 1980: 5) och i propositionen om hälso- och nykterhetsprövningen i körkortsärenden (1981/82: 9 s. 12). Han anförde därefter följande.

Av det sagda framgår att det tidigare förekommande rutinmässiga lämnandet av uppgifter från nykterhetsvårdens sida slopats men att socialnämnderna är skyldiga att på begäran av länsstyrelse, länsrätt eller allmänt ombud i körkortsfrågor avge yttranden i körkortsärenden. Samtidigt bör emellertid framhållas att remissmyndigheterna – såsom framhållits av departementschefen vid ställningstagande till lagrådets förslag – inte bör begära sådana yttranden med mindre det verkligen föreligger behov härav.

Vad härefter angår frågan om yttrandets innehåll och vilken utredning som bör ligga till grund för detsamma vill jag anföra följande.

Enligt min mening måste ett yttrande från nämnden innefatta ett ställningstagande från nämndens sida till om vederbörande bör betros med körkort eller inte. Vilken utredning som i varje enskilt fall krävs för att kunna ta ställning till denna fråga torde vara nämndens sak att avgöra. Uppenbart är emellertid att nämnden är skyldig att se till att det finns ett sådant underlag för yttrandet att nämnden kan stå för detta.

Med anledning av vad som upplysts i detta ärende om att socialnämnden ansett sig böra begränsa sina yttranden till att avse fall, då vederbörande är antecknad i socialregistret under det senaste halvåret, vill jag tillägga följande. En sådan begränsning har inte något stöd i körkortslagen eller dess förarbeten utan nämnden är, som jag tidigare sagt, skyldig att avge yttrande då detta begärs av behörig myndighet. Vidare bör nämnden därvid även ange de skäl som ligger till grund för dess ställningstagande. Skulle det för nämnden vara känt att vederbörande under det senaste året haft alkoholbesvär, förefaller det mig egendomligt om detta inte redovisas i ett ärende av förevarande art med angivande av hur detta bedömts av nämnden i körkortsfrågan.

Då det tycks råda en allmän osäkerhet om de frågor som här behandlats översänder jag en kopia av detta beslut till socialstyrelsen för den åtgärd styrelsen kan finna befogad.

Hälso- och sjukvård m. m.

Patient intagen på sjukhus för tvångsvård oaktat vårdintyget var ogiltigt

Vid en inspektion av Gullberna sjukhus uppmärksammades att en patient, R., intagits med stöd av lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) trots att vårdintyget var behäftat med sådana fel att det var ogiltigt. Sålunda hade den läkare som utfärdade vårdintyget angivit den s. k. specialistindikationen trots att han inte var behörig därtill. Intyget var vidare odaterat.

Efter remiss avgav chefsläkaren för sjukhuset yttrande i vilket följande anfördes.

Beträffande patient R. är vårdintyget självfallet ogiltigt av anförda skäl. Oaktat detta har patienten intagits enligt § 8 a på fredagen av dr L D, AT-läkare, vilket dock korrigerades genast på måndagen 1980-03-17, då patienten överfördes till frivillig vård av överläkaren. Beträffande själva ärendet kan sägas, att det är ett karakteristiskt exempel på hur man försöker få in åldringar på mentalsjukhuset genom att mer eller mindre "kuppartat" insända dem med vårdintyg på helger, i hopp om att oerfarna jourhavande skall lägga in dem.

Vi har uppmärksammat att vårdintygen ofta är undermåliga och har därför 1980-03-14 i didaktiskt och korrigerande syfte skickat ut påminnelse om hur vårdintyg skall avfattas till samtliga öppenvårdsläkare i upptagningsområdet. Jag har också vid läkarmöten i december 1980 och januari 1981 utfärdat direktiv om att åldringar inte får inläggas på jouren utan personligt ställningstagande av ansvarig bakjour.

Jag hoppas att dessa vidtagna åtgärder liksom också under året förbättrad introduktion och fortbildning av nya läkare skall vara till fyllest för att undvika misstag som det anförda.

Vederbörande AT-läkare (numera legitimerade läkaren) D. har vid telefonsamtal med tjänsteman på ombudsmannaexpeditionen bekräftat vidtagna åtgärder och förklarat att han inte påkallar någon ytterligare utredning. Vidare har från Blekinge läns landsting inhämtats att den läkare som utfärdat vårdintyget f. n. inte är verksam i Sverige.

Vid ärendets avgörande den 2 juni 1982 (dnr 165-1981) anförde JO Sverne följande.

Bestämmelser om avfattning och innehåll av vårdintyg finns bl. a. i 5 och 6 §§ LSPV. Där stadgas att vårdintyg med åberopande av omständighet som avses i 1 § första stycket a) LSPV (den s. k. specialistindikationen) får utfärdas endast av läkare som har specialistkompetens avseende psykiska och nervösa sjukdomar eller erhållit socialstyrelsens tillstånd att utfärda vårdintyg av detta slag. Vidare följer av bestämmelserna att vårdintyget måste vara daterat.

För intagningsbeslut gäller enligt 8 § LSPV att intagningsläkaren har att kontrollera att vårdintyget är utfärdat i enlighet med föreskrifterna i 4–7 §§ LSPV. Intagningsbeslut fattas enligt huvudregeln av överläkaren, som dock – om särskilda skäl föreligger – får överlåta på annan läkare vid sjukhuset att besluta om intagning.

Som chefsläkaren uppgivit var vårdintyget ogiltigt. D., som fullgjorde sin AT-tjänstgöring vid sjukhuset, har sålunda förfarit felaktigt genom att ta in patienten för vård enligt LSPV. Jag kan i och för sig förstå att en oerfaren läkare kan ställas inför svåra avgöranden, när han skall pröva en ansökan om intagning av en patient. Bristerna i det aktuella vårdintyget var emellertid av sådant slag att intagningsläkaren redan vid en första granskning av intyget borde ha upptäckt de formfel som gjorde det ogiltigt. Den felaktiga åtgärden har härigenom fått till följd att patienten under tre dagar varit föremål för olaga frihetsberövande. Detta förhållande är självfallet inte godtagbart. Utredningen får dock anses visa att patienten var i behov av sjukhusvård under denna tid. Det har heller inte framkommit något som tyder på att patienten under denna tid motsatt sig vården eller begärt att få lämna sjukhuset. Med hänsyn härtill och då så lång tid förflutit sedan händelsen inträffade, anser jag mig kunna underlåta att gå vidare i detta ärende. Jag vill emellertid understyrka att det inträffade visar på en allvarlig brist i den formella handläggningen av detta LSPV-ärende. Det är mot bakgrund härav självfallet nödvändigt att sjukhuset ser över rutinerna för handläggningen av dessa ärenden. Chefsläkaren har i sitt yttrande förutskickat vissa förbättringar. Det är emellertid nödvändigt att även den formella prövningen enligt 8 och 9 §§ LSPV fyller alla rimliga rättssäkerhetskrav. Detta förutsätter bl. a. att delegation av intagningsbeslut enligt 8 § LSPV endast sker till läkare med erforderliga kunskaper.

Möjligheterna för överläkare att delegera intagningsbesluten enligt 8 § LSPV till annan läkare följer sedvanliga regler på området. Den som erhåller ett förordnande eller uppdrag skall sålunda – utöver det formella kravet i 8 § LSPV att vara läkare – även ha tillräcklig erfarenhet av verksamheten. Överläkaren måste sålunda förvissa sig om att den läkare på vilken beslutandefunktionen överlåts också har tillräcklig erfarenhet och kunskap för att kunna utföra de ålagda uppgifterna. Det åligger även mottagande läkare att säga ifrån om han inte anser sig ha förutsättningar klara av de uppgifter som följer med delegationen. Jag får därför understryka vikten av att delegation av uppgifter enligt 8 § LSPV inte lämnas med mindre mottagande läkare visat sig besitta tillräcklig kompetens och erfarenhet för uppgiften. Ansvaret härför åvilar sjukhusledningen vad gäller riktlinjerna för delegation och vederbörande överläkare i de enskilda fallen av delegation.

Jag förutsätter att sjukhusledningen beaktar dessa uttalanden. Jag får vidare anmoda direktionen för Gullberna sjukhus att inkomma med en redogörelse över vilka åtgärder som vidtagits med anledning av detta beslut.

Med den allvarliga kritik som ligger i dessa uttalanden är förevarande inspektionsärende avslutat.

Överläkare har försöksutskrivit avviken patient

På förekommen anledning anförde JO Sverne i beslut den 4 juni 1982 (dnr 1076-1981) bl. a. följande.

Fråga om utskrivning av patient skall enligt 16 § LSPV prövas fortlöpande. Denna prövning ankommer på överläkaren och skall självfallet göras på aktuella uppgifter om patienten. Av den bristfälligt förda journalen framgår flera uppgifter som närmast talar mot en utskrivning. Under den tid L. vistades på sjukhuset har överläkare X. heller inte funnit skäl föreligga för utskrivning. Det är mot bakgrund härav anmärkningsvärt att X. fem dagar efter det patienten avvikit från sjukhuset och utan några som helst uppgifter om L:s aktuella status ansett sig kunna utskriva denne på försök. Någon motivering härför har inte lämnats i journalen. X:s förfarande ger mer intryck av att utskrivningsbeslutet tillkommit för att patientbokföringen skulle stämma än av omsorg om patienten.

X:s förfarande inger så starka betänkligheter att jag övervägt att överlämna ärendet till hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd med yrkande om disciplinär påföljd för X. Med hänsyn till de åtgärder socialstyrelsen vidtagit i ärendet och då X. enligt socialstyrelsens bedömning, nu synes ha insett det felaktiga i sin handläggning av ärendet, låter jag det emellertid bero med den allvarliga kritik som ligger i mina uttalanden.

Sjukhus' möjlighet att utan patients medgivande innehålla dennes medel för vårdavgift

E. vårdades under 1979 på S:t Sigfrids sjukhus. I juli och augusti detta år var E. sysselsatt med arbete utom sjukhuset för vilket han uppbar lön, vilken insattes på E:s patientkonto. Då E. häftade i skuld till sjukhuset för förfallna vårdavgifter beslöt sjukhusets kurator att denna skuld skulle kvittas mot E:s influtna lönemedel. E. vände sig till JO med klagomål över kuratorns åtgärd.

Med anledning av anmälan inhämtades upplysningar från kuratorn. Denne meddelade att de innehållna medlen utgjorde förfallna av E. ej erlagda vårdavgifter. E. hade skrivit på en förbindelse med följande lydelse.

Undertecknad medger att ovan förtecknade tillhörigheter får omhändertas och förvaltas av inrättningen, enligt fastställda regler för förvaltningen.

Samma åtgärder får vidtas med penningmedel som inkommer under min/patientens vistelse på inrättningen.

Vidare inhämtades yttrande från socialstyrelsen över frågan huruvida sjukhus utan patients samtycke har rätt att ta i anspråk innestående patientmedel för att betala förfallna vårdavgifter. Socialstyrelsen anförde bl. a. följande i sitt yttrande.

Vid intagningen på sjukhuset har E. undertecknat en överenskommelse rörande omhändertagande och förvaltning av penningmedel m. m. Ett dylikt omhändertagande sker i patientens intresse och får inte utan vederbörligt medgivande ske för att vinna säkerhet för bestridande av sjukvårdskostnader. Någon rätt för sjukhuset att med stöd av denna överenskommelse reglera obetalda vårdavgifter föreligger således inte.

I lagen om arbetsgivares kvittningsrätt (1970:215) anges under vilka förutsättningar arbetsgivare får göra avdrag på arbetstagares fordran på lön eller lönefordran för att kvitta med motfordran hos arbetstagaren. Av 3 § framgår att arbetsgivare utan arbetstagarens medgivande endast får kvitta med klar och förfallen fordran som uppkommit i samband med anställningen och antingen grundas på avtal, enligt vilket fordringen får kvittas mot lönefordran, eller avser ersättning för skada som arbetstagaren vållat uppsåtligen i tjänsten. Rätt till kvittning kan härutöver medges arbetsgivare genom kollektivavtal.

E:s lön har via AMS överförts till hans personliga konto i Sparbanken Kronoberg med landstinget som kontoinnehavare. Enligt socialstyrelsens uppfattning kan föreskrifterna i ovannämnda lag tillämpas analogt och E. bör därför åtnjuta samma skydd som annan arbetstagare mot avdrag på lönefordran.

Vårdavgift för patient som inte omfattas av sjukförsäkringen vid sjukhusvård, s. k. utförsäkrad patient, fastställs av sjukvårdshuvudmännen själva. Enligt landstingsförbundets rekommendationer (se exempelvis landstingsförbundets cirkulär 1979-03-30 – AC 10/79) förutsätts att sjukvårdshuvudmännen vid behov medger avgiftsnedsättning eller avgiftsbefrielse för utförsäkrad patient så att patienten garanteras visst utrymme för bostads- och andra levnadsomkostnader. Möjlighet har således förelegat för landstinget att nedsätta E:s vårdavgift eller helt befria honom från avgift om hans ekonomiska situation skulle ha påkallat detta. Även detta talar mot att kvittningsrätt föreligger för landstinget. För att kvitta innestående lön mot förfallen vårdavgift har därför krävts en direkt överenskommelse härom mellan landstinget och patienten. Någon sådan har inte träffats. Det är också att märka att en eventuell överenskommelse inte binder patienten för framtiden.

Även om landstinget ansåg sig ha avräknings- eller kvittningsrätt borde man innan patientmedlen togs i anspråk, ha tagit kontakt med E. för att efterhöra hans inställning. Någon svårighet att nå E. kan inte ha förelegat eftersom hans vistelseort var känd för sjukhuset.

Sammanfattningsvis finner socialstyrelsen således skäl tala för att landstinget ej kunnat ta medlen i anspråk utan E:s samtycke.

Med anledning av socialstyrelsens yttrande beslöts att inhämta yttrande från hälso- och sjukvårdsstyrelsen i Kronobergs läns landsting. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen anförde följande.

De fall där tillvägagångssättet tillämpats gäller framför allt s. k. särskilt vårdkrävande patienter, som oftast överlämnats av domstol till psykiatrisk vård. Det är en allmän erfarenhet att det bland dessa patienter är vanligare än hos flertalet att man undandrar sig skyldigheten att göra rätt för sig på frivillig väg. Att mot den bakgrunden – som socialstyrelsen anser – analogt tillämpa lagen om arbetsgivares kvittningsrätt, som reglerar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, synes HSS diskutabelt.

Psykiatriska sjukvårdsdistriktet anförde i ett yttrande till hälso- och sjukvårdsstyrelsen bl. a. följande.

Patientandelen av vårdkostnaden i sluten vård sätts vid förhandling mellan staten och företrädare för sjukvårdshuvudmännen till en sådan nivå (1979 = 30 kr/dag) att utrymme skall kunna ges för patients bostads- och andra levnadsomkostnader.

För utförsäkrad patient har landstinget följt samma princip eftersom avgiften ej inkräktar på det s. k. garantibelopp utförsäkrad patient är tillförsäkrad.

Vad gäller anförd kritik mot att medel ianspråktagits från E:s konto utan att vid varje enskilt tillfälle inhämta skriftligt medgivande från E., grundar sig detta förfaringssätt i första hand på den överenskommelse som på fastställd blankett (LIC MS-124) träffades med E. 1979-01-23 om förvaltning av E:s privata medel under sjukhusvistelsen.

Allmänt gäller att för vården ansvarig läkare har att tillse att patient som till följd av sjukdom har behov av hjälp med omhändertagande och/eller förvaltning av pengar och andra tillhörigheter ges erforderligt bistånd.

I LSPV § 13 sägs att den som med stöd av denna lag intages på sjukhus bl. a. får underkastas det tvång som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården. Justitiekanslern har i uttalande klarlagt att denna paragraf medger tvångsförvaltning av penningmedel m. m. Vårdansvarig läkare har således möjlighet att utan patients medgivande låta omhänderta och förvalta penningmedel m. m. som patient disponerar över på sjukvårdsanstalten. I första hand skall dock försök göras att träffa överenskommelse med patienten. Lyckas inte detta har läkaren att överväga vilket ur vård- och behandlingssynpunkt är fördelaktigast för patienten: tvångsförvaltning genom sjukvårdsanstaltens försorg eller föranstaltande om omyndigförklaring.

Socialstyrelsen har i sitt yttrande bl. a. anfört att "omhändertagandet sker i patientens intresse". I ansvarig läkares och kurators uppgift ligger att enligt vår mening tillvarata patients intresse genom att medverka till att patient fullgör sina betalningsförpliktelser.

Eftersom E:s pension enligt uppgift gick till "tredje man" meddelade kuratorn sjukhuskontoret 1979-07-18 att fakturerad vårdavgiftsfordran på 1 140 kronor skulle utbetals från E:s konto.

Socialstyrelsen har även tagit upp "arbetsgivares kvittningsrätt" i sitt yttrande. Med anledning härav får följande anföras.

I vårdprogram för varje enskild patient ingår av terapeutiska skäl arbets-

och sysselsättningsterapi, så långt möjligt anpassad till patients individuella behov och förutsättningar.

För patient, bl. a. E., som efter medgivande från behörig instans (i första hand utskrivningsnämnd) under övervakning får/kan vistas utanför kliniken, anordnas sedan många år skoglig sysselsättning i rehabiliterande syfte. Ersättning till patient härför utgår efter de normer som tillämpas för beredskapsarbete.

Ersättningens storlek fastställs individuellt för varje patients insats i förhållande till full ersättning för beredskapsarbete. Eftersom patient som ordineras denna terapi uppbär sjukpenning, sjukbidrag, pension eller motsvarande, lämnas meddelande om ersättningens storlek för eventuell reducering helt eller delvis av därifrån utgående sociala förmåner.

Huruvida lagen om arbetsgivares kvittningsrätt kan anses vara tillämplig vid ersättning för skoglig sysselsättning i rehabiliterande syfte till patient intagen i sluten vård vid klinik för särskilt vårdkrävande kan från vår sida ej bedömas.

Sammanfattningsvis vill vi anföra att de uttag från berörd patients konto för att reglera vårdavgifter som ej regleras på annat sätt, skett i enlighet med meddelade bestämmelser och praxis. Den grundläggande förutsättningen för detta förfarande är den förbindelse där patienten medger sjukhuset att omhänderta och förvalta patientens tillhörigheter och penningmedel. Detta ger enligt vår mening sjukhuset rätt att reglera vårdavgift på det sätt som skett i det aktuella fallet oavsett om ianspråktagna medel utgör pension eller ersättning för arbete i något av sjukhusets skogslag.

Slutligen bereddes landstingsförbundet tillfälle yttra sig i ärendet. Landstingsförbundet anförde bl. a. följande.

Det är ej landstingets uppgift att vara bank, förmyndare eller förvaltare av patientmedel. I första hand bör därför andra institutioner och organ samt anhöriga eller förmyndare anlitas för sådan förvaltning av medel som patienten ej själv kan ombesörja. Detta framgår av de av kommunförbunden rekommenderade reglerna för förvaltning av patienternas privata medel.

Endast i fall där sådan förvaltning ej är möjlig träder sjukvårdshuvudmannen in och ger service för att underlätta och säkerställa att patientens medel blir förvaltade under sjukhusvistelsen och för att skydda personalen mot misstankar om oegentligheter.

För detta krävs medgivande av patienten för huvudmannen att omhänderta och förvalta förtecknade tillhörigheter och penningmedel som framgår av formulär för sådan överenskommelse mellan patienten och vårdinstitutionen.

Sådan överenskommelse ger dock ej huvudmannen rätt att ianspråkta förvaltade medel för patienten.

Det förevarande fallet visar på behov att generellt klarlägga frågan om kvittningsrätt för sjukvårdshuvudman för vårdavgifter i pensionsmedel eller andra medel som tillkommer patienten under sjukhusvistelsen, eller om förordnande av förmyndare eller andra kravåtgärder för förfallna vårdavgiftsfordringar är ett lämpligare förfaringssätt.

Frågan kommer att upptas till prövning inom den arbetsgrupp hos socialstyrelsen som tillsammans med kommunförbunden under hösten 1981 skall göra en översyn av föreskrifter och anvisningar beträffande förvaltningen av privata medel m. m. för vissa patienter.

Vid ärendets avgörande den 24 november 1981 (dnr 2566-1979) anförde JO Sverne följande.

Utredningen visar att E. medgivit sjukhuset att penningmedel som inflyter på hans konto under hans vistelse på sjukhuset får omhändertas och förvaltas av sjukhuset enligt fastställda regler för förvaltningen. Någon rätt att utgiva penningmedel för att betala räkningar kan enligt min mening inte härledas ur det åberopade medgivandet. Inte heller kan någon rätt att kvitta fordringar på patienten mot medel innestående på patientens konto anses föreligga enligt avtalet med E. eller till följd av lagstiftningen på området.

Från psykiatriska sjukvårdsdistriktets sida görs gällande att 13 § LSPV skulle ge sjukhuset rätt att bestämma hur patientens medel skall användas.

Det är riktigt att tvångsåtgärder enligt 13 § LSPV även kan avse förvaltning av patients ekonomiska medel. Tvångsåtgärderna enligt 13 § LSPV får emellertid vidtas endast då det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården eller för att skydda patienten själv eller hans omgivning. Det kan sålunda komma ifråga att omhänderta patients penningmedel eller annan egendom som patienten vill omsätta i sprit eller narkotika. Det kan också förekomma att penningmedel omhändertas med stöd av 13 § LSPV för att hindra en patient från att ingå avtal, vars konsekvenser han till följd av sin sjukdom inte kan förutse eller kan förväntas ta någon hänsyn till. Jag vill heller inte helt utesluta möjligheten att bestämmelsen kan åberopas till stöd för att utan patientens medgivande verkställa utbetalningar från dennes konto. Det kan uppstå situationer, där en utbetalning måste göras för att vidmakthålla patienten vid en rätt. Det kan gälla hyra, försäkringspremier etc., där en utebliven betalning medför rättsförluster för patienten.

Detta synsätt kan enligt min uppfattning dock inte anläggas i här aktuellt ärende. Åtgärden att utan E:s medgivande överföra medel från hans konto till landstinget har inte varit nödvändig med hänsyn till ändamålet med vården eller för att skydda E. eller hans omgivning. Sjukhuset har följaktligen enligt min mening på ett otillbörligt sätt utnyttjat sin ställning. För att gottgöra sig sina i och för sig ostridiga vårdavgifter skulle sjukhuset i första hand sökt inhämta E:s medgivande att få ta ut medel på hans konto till vårdavgiften och – om det ej visat sig möjligt – anlitat de rättsmedel som står envar borgenär till buds.

Kuratorn har alltså handlat fel, när han beordrade kassan att göra avdrag från E:s konto för dennes förfallna vårdavgifter. Utredningen visar dock att detta förfarande tillämpats under lång tid. Jag anser därför inte att kuratorn personligen kan lastas för det inträffade.

Det inträffade visar emellertid onekligen på behov av en reglering i någon form. Det är självfallet inte tillfredsställande med en ordning som försvårar för sjukvårdshuvudmännen att få in förfallna vårdavgifter. Landstingsförbundet har emellertid uppgivit att en arbetsgrupp skall se över bl. a. denna fråga. Jag anser mig därför ej ha skäl att vidare uppehålla

mig vid denna fråga. Jag utgår ifrån att Kronobergs läns landsting omgående dels ser över den praxis som hittills använts för indrivning av förfallna vårdavgifter, dels träffar en uppgörelse med E.

Rätt för sjukhusledning att avvisa journalister från sjukhusområde

En redaktionschef uppgav i sina klagomål till JO att journalister från tidningen trots upprepade försök vägrades komma in och se de slutna avdelningarna på Pärlby sjukhus. Föreståndaren hade utfärdat förbud mot besök trots att högre organ inom landstinget förklarat sig inte ha något emot besök från tidningen.

Med anledning av anmälan inhämtades yttrande från direktionen för Säters sjukhus, varunder Pärlby sjukhus lyder. Till direktionens yttrande var fogat yttranden från föreståndaren och vederbörande klinikchef.

Föreståndaren har bl. a. uppgivit att journalisten och fotografen från tidningen fått besöka en öppen avdelning och fotografera där men ej släppts in på de slutna avdelningarna på sjukhuset.

Klinikchefen har i huvudsak anfört att han principiellt anser att klinikchef och föreståndare har rätt att vägra reportrar tillträde till sjukvårdsavdelningar och att klinikchef av medicinska skäl äger rätt förbjuda sådana besök även om tillstånd härtill skulle föreligga från direktionen eller sjukvårdsnämnden. Vidare har klinikchefen uppgivit att föreståndaren i förevarande fall samrått med klinikchefen och handlat enligt hans anvisningar.

Direktionen uppgav i sitt yttrande bl. a. att olyckligt samverkande faktorer bidragit till den i anmälan påtalade situationen och att föreståndaren och klinikchefen varken syntes ha överträtt någon befogenhet eller begått tjänstefel.

Vid ärendets avgörande den 23 november 1981 (dnr 1656-1980) anförde JO Sverne följande.

Slutna avdelningar på sjukhus är ej allmän plats till vilken allmänheten äger fritt tillträde. Det fordras sålunda tillstånd för att få komma in där.

I första hand ankommer det på sjukhusdirektionen att lämna direktiv för hur besök på sjukhuset skall tillåtas. I övrigt är det klinikchef eller dennes ställföreträdare på platsen – i detta fall föreståndaren – som beslutar om besök på kliniken. Utredningen har inte visat att föreståndaren förfarit felaktigt genom att ej lämna tillstånd till tidningens representanter att besöka de slutna avdelningarna på sjukhuset. Jag finner därför inte skäl föreligga för mig att gå vidare i saken.

Socialstyrelsens tillämpning av abortlagen

I 3 § abortlagen (1974: 595) stadgas följande:

Efter utgången av adertonde havandeskapsveckan får abort uföras endast om socialstyrelsen lämnar kvinnan tillstånd till åtgärden. Sådant tillstånd får lämnas endast om synnerliga skäl föreligger för aborten.

Tillstånd enligt första stycket får ej lämnas, om det finns anledning antaga att fostret är livsdugligt.

Ärenden rörande tillämpning av 3 § abortlagen handläggs fr. o. m. den 1 juli 1981 av socialstyrelsens rättsliga råd. Tidigare handlades ärendena av socialstyrelsens nämnd för abort och steriliserings.

Frågan om socialstyrelsens tillämpning av 3 § abortlagen har varit föremål för en livlig debatt bl. a. i massmedia.

Mot bakgrund av innehållet i vissa tidningsartiklar bl. a. i Läkartidningen beslöt JO Sverne att till utredning ta upp frågan om socialstyrelsens tillämpning av 3 § abortlagen. Med anledning härav besökte vederbörande byråchef vid riksdagens ombudsmannaexpedition dåvarande abort- och steriliseringsnämndens kansli och genomgick där handlingar i ärenden rörande tillämpning av 3 § abortlagen. Genomgången, som omfattade ärenden under ett kvartal 1980, rörde cirka 100 ansökningar. Det konstaterades att det övervägande flertalet av dessa hade bifallits. Av de ärenden som bifallits utvaldes vissa ärenden, vilka föredrogs för JO till belysande av socialstyrelsens praxis. Mot bakgrund härav beslöt JO begära yttrande från socialstyrelsen angående de skäl som föranlett beslut om bifall i elva angivna ärenden.

I sitt remissvar lämnade socialstyrelsen en allmän översikt över handläggningen av ifrågavarande typ av ärenden. Beträffande de i remissen särskilt angivna ärendena upplyste socialstyrelsen följande.

1 Vid genomgång av den ursprungliga ansökan var nämnden tveksam men ett följebrev från den sökande visade förutom sociala skäl en mycket uttalad omognad och uttalade psykologiska skäl vilka måste betraktas såsom synnerliga.

2 Ungdom som förträngt graviditeten och söker sent. Söker 11/7 1980 och uppger sista reglering till 5/5 1980 men visar sig vara gravid i 20:e veckan. Barnafadern är en tidigare förbindelse, avbruten. Får avbryta skolgång. Socialpsykologiska skäl med planeringsrubbning hos omogen 17-åring.

3 Huvudsakliga skäl: Den sökandes ålder och bristande mognad, den osäkra sociala situationen och den brutna kontakten med det väntade barnets far.

4 Huvudsakliga skäl: Ensamstående tvåbarnsmor som enligt läkarintyg saknar reella möjligheter att ta hand om ytterligare ett barn p. g. a. "måttlig debilitet och stark hämning". Personal från socialkontoret i hemkommunen stöder denna uppfattning.

5 Huvudsakliga skäl: 19-årig kvinna med ett tidigare fött barn där barnafadern är tidigare gravt kriminellt belastad 31-årig man med 11 år i fängelse bakom sig, med ständigt dålig ekonomi, som aldrig haft stadigvarande arbete.

6 Huvudsakliga skäl: 16-årig flicka, oönskat gravid efter sitt första samlag, utan någon kontakt med barnafadern och med dåliga sociala förutsättningar utan stöd från föräldrarna.

7 Huvudsakliga skäl: Kvinnans ungdom, hennes förnekande av graviditeten och det bristande känslomässiga stödet från föräldrarna.

8 Huvudsakliga skäl: Komplicerad och oklar relation till fästmannen som försöker pressa henne att behålla graviditeten. Kvinnans egen bedömning att hon ej är mogen att ta hand om det väntade barnet.

9 Huvudsakliga skäl: Ung kvinna med otrygg uppväxt och fortfarande osäkra sociala förhållanden. Graviditeten ett hot mot en nyligen påbörjad rehabilitering. Abortansökan framställd före utgången av 18:e graviditetsveckan.

10 Huvudsakliga skäl: Ung arbetslös kvinna utan egen bostad, nyligen invandrad i Sverige. Ingen kontakt med den man hon tror är det väntade barnets far.

11 Huvudsakliga skäl: Ensamstående kvinna utan kontakt med det väntade barnets far. Att vara ensam mor är i hennes situation och med hennes läggning en ekonomisk och framförallt en psykisk belastning.

Vid ärendets avgörande den 4 januari 1982 (Dnr 274-1981) anförde JO Sverne följande.

I inledningen till propositionen rörande abortlagen (prop 1974: 70) sägs att efter 18:e havandeskapsveckan får abort företas bara i undantagsfall. Längre fram i propositionen gör föredragande departementschefen bl. a. följande uttalanden (s. 68 ff).

Även om det av flera skäl kan förväntas att den nuvarande utvecklingen, som innebär att en allt större andel av ingreppen utförs i ett tidigt stadium av graviditeten, kommer att fortsätta, måste man enligt min mening räkna med att det också i framtiden ibland kan uppstå situationer, där abort efter 18:e veckan kommer att framstå som en angelägen åtgärd. Hit hör t. ex. fall som går in under den nuvarande eugeniska indikationen eller fosterskadeindikationen. Som ytterligare exempel kan nämnas situationer där frågan om abort av skilda orsaker har kommit upp först på ett sent stadium av graviditeten. Jag föreslår därför att abort skall få ske även efter den särskilda gränsen vid utgången av 18:e havandeskapsveckan, om det föreligger synnerliga skäl för åtgärden. – – –

Efter utgången av 18:e graviditetsveckan skall enligt vad jag tidigare har förordat abort få utföras endast om synnerliga skäl talar för åtgärden. Innebörden härav är att kvinnan i detta skede måste ange särskilda skäl för sin begäran och att dessa skäl kommer att underkastas prövning och jämföras med eventuella skäl mot ingrepp. Att i lagtext närmare precisera de omständigheter som här kan vara av betydelse finner jag inte nödvändigt i vidare mån än jag nyss har angett för fall då det kan befaras att fostret vid tiden för aborten är livsdugligt. Frågan hänger naturligtvis delvis samman med hur prövningsförfarandet utformas, något som jag kommer att behandla i följande avsnitt.

Beträffande förfarandet i dessa ärenden anförde departementschefen följande.

När det gäller abort efter utgången av 18:e veckan är situationen en annan än vid tidigare ingrepp. I sådant fall bör abort enligt vad jag tidigare förordat få äga rum endast om synnerliga skäl talar för åtgärden. Det blir alltså här fråga om en reell prövning av skälen både för och emot abort. Jag föreslår att avgörandet av dessa ofta komplicerade ärenden i likhet med vad som enligt 1938 års lag gäller för aborter efter 20:e veckan och i överensstämmelse med vad en stor majoritet av remissinstanser har föreslagit sker centralt för hela landet hos socialstyrelsen.

Socialsutskottet (SoU 1974: 21), som förklarade att abort i princip inte skulle få företas efter utgången av 18:e havandeskapsveckan, anslöt sig dock till förslaget att tillstånd skulle få lämnas om synnerliga skäl förelåg för aborten.

Med uttrycket "synnerliga skäl" avses i juridiskt språkbruk att det skall vara fråga om skäl av alldeles speciell karaktär och styrka och inte om skäl som man normalt kan åberopa i det slag av ärende som det här gäller. Att detta varit avsikten framgår också av att man i propositionen sagt att abort efter 18:e havandeskapsveckan skall få företas bara i undantagsfall och att man i utskottsutlåtandet talat om att sådan abort i princip inte skall få förekomma.

De i propositionen först nämnda exemplen på när abort kan tillåtas i sent stadium, dvs. fall som går in under den tidigare eugeniska indikationen eller fosterskadeindikationen, visar också att lagstiftaren haft särpräglade undantagssituationer för ögonen vid tillåtande av abort i sent skede. Möjligen kan det därefter i propositionen angivna exemplet – att abort härutöver kan tillåtas i situationer, där frågan om abort av skilda orsaker har kommit upp först på ett sent stadium av graviditeten – vara ägnat, att inge uppfattningen, att bestämmelsen om abort i sent skede skulle vara tillämplig i alla fall, då sociala och medicinska skäl för abort åberopas först i detta skede. Av vad som i övrigt sagts och av lagtextens utformning framgår emellertid att detta ej varit avsikten. Även i sistnämnda fall måste alltså föreligga skäl av speciell karaktär och styrka för att tillstånd till abort skall få ges.

Man kan givetvis i ärenden av förevarande art ha olika uppfattning om vad som är skäl av speciell karaktär och styrka. Jag är också medveten om att dessa ärenden är så brådskande att det i tveksamma fall är svårt för att inte säga omöjligt att verkställa ytterligare utredning. För min del har jag emellertid i flera av de elva av mig upptagna fallen svårt att ansluta mig till ståndpunkten att de i remissvaret åberopade skälen skulle utgöra sådana synnerliga skäl som åsyftats vid abortlagens tillkomst.

Sett mot bakgrunden av att det vid abortlagens tillkomst sagts att tillstånd till abort efter 18:e havandeskapsveckan bör tillåtas endast i undan-

tagsfall förefaller det vidare värt att uppmärksammas, att socialstyrelsen, såvitt framgår av den begränsade utredning jag låtit företa, beviljat tillstånd till abort i det stora flertalet av sådana ärenden. Man kan givetvis inte utesluta att det till socialstyrelsen huvudsakligen kommer in ansökningar om tillstånd där det föreligger "synnerliga skäl". Detta skulle i så fall bero på att läkare och kuratorer på respektive ort vid sin handläggning av abortärenden medverkar till en stor restriktivitet i fråga om ansökningar om tillstånd enligt 3 § abortlagen. Min utredning av frågan ger inte underlag för att bedöma om det förhåller sig på det sättet.

Det kräver en mer omfattande och ingående utredning för att kunna statistiskt belysa utfallet i de hos styrelsen anhängiggjorda ansökningsärendena om abort. Enligt min mening ligger det dock, mot bakgrund av utredningen i detta ärende, nära till hands att ifrågasätta om socialstyrelsen i ärenden enligt 3 § abortlagen inte blott ger tillstånd, då det föreligger "synnerliga skäl" utan även då man rent allmänt anser att det föreligger sociala eller medicinska skäl som enligt styrelsens mening talar för tillstånd till abort.

Vad som framkommit vid min granskning av abortärenden visar klart att frågan om utformningen och tillämpningen av 3 § abortlagen bör närmare utredas.

Socialutskottet förordade vid riksdagen 1978/79 att en utvärdering av abortlagen skulle ske. Chefen för socialdepartementet har för detta ändamål tillkallat en kommitté med uppdrag att göra en utvärdering av abortlagstiftningen samt föreslå åtgärder som syftar till att minska abortfrekvensen i landet. Kommittén har antagit namnet 1980 års abortkommitté. Den utredning jag förordar kan lämpligen göras av denna kommitté. Jag översänder därför ett exemplar av mitt beslut till socialdepartementet och ett till kommittén.

Med denna åtgärd är ärendet för min del avslutat.

Socialförsäkring

Handläggning av ansökan om bidragsförskott. Bl. a. fråga om bestämmelserna om underrättelse till den underhållsskyldige om ansökan i lagen om bidragsförskott iakttagits och om förvaltningslagens krav på beslutsmotivering uppfyllts

Till JO inkom från M. en kopia av ett brev den 26 maj 1981 från honom till Uppsala läns allmänna försäkringskassa. Brevet gällde kassans beslut den 22 maj 1981 om bidragsförskott till M:s dotter. I brevet överklagade M. beslutet och uppgav att han inte visste vad skälet till beslutet var. Han kunde därför inte överklaga beslutet på rätt sätt.

Efter remiss uppgav försäkringskassan att ansökan om bidragsförskott från och med juni 1981 inkommit den 6 maj 1981 och att vårdnadshavaren i ansökan uppgivit att M. inte erlagt fastställt underhållsbidrag i rätt tid.

I fråga om handläggningen av ärendet anförde kassan följande.

Enligt 7 § första stycket lagen om bidragsförskott skall till underhållsskyldig snarast efter det ansökan inkommit avsändas meddelande om att ansökan inkommit samt att han inom viss tid skall avhöra sig till kassan om han har något att erinra i anledning av ansökan. Sådant meddelande (blankett FKF 2552) avsändes till M. den 7 maj 1981 tillsammans med broschyren "Bidragsförskott och underhållsbidrag" (FKF 4272), varvid uppgavs att ansökan avsåg bidragsförskott fr. o. m. juni 1981. Vidare uppmanades M. att inom 8 dagar framföra synpunkter till kassan om han hade något att erinra i anledning av ansökan. Något yttrande inkom inte från M. Den 22 maj 1981 beslutade försäkringskassan att bevilja bidragsförskott fr. o. m. juni 1981 med stöd av 4 § första stycket lagen om bidragsförskott. Samma dag avsändes meddelande till M. om beslutets innehåll samt vad han hade att iaktta i anledning av beslutet. Till meddelandet bifogades utdrag ur lagen om bidragsförskott, 4 § första stycket och 16 §.

JO Sverne, som tagit del av försäkringskassans handlingar i ärendet, anförde följande i ett beslut den 24 mars 1982 (dnr 1560-1981).

I meddelandet den 7 maj 1981 till M. fanns förutom uppgift om barnet och underhållsbidragets storlek den särskilda upplysningen att ansökningen gällde helt bidragsförskott från och med den 1 juni 1981. Vårdnadshavarens påstående i ansökningen att underhållsbidrag inte betalats i rätt tid var inte återgivet. Någon uppgift om erlagt underhållsbidrag för tiden februari–maj 1981 fanns varken i ansökan om bidragsförskott eller i meddelandet till M.

Enligt min mening borde försäkringskassan inte ha sänt meddelandet till M. utan att ansökan om bidragsförskott först kompletterats med uppgifter om eventuella betalningar av underhållsbidrag för tiden februari–maj 1981. Enligt 6 § andra stycket lagen om bidragsförskott skall ansökan

innehålla nödiga upplysningar för bedömande av barnets rätt till bidragsförskott. Ifrågavarande uppgifter är av väsentlig betydelse för denna bedömning på grund av bestämmelserna i 2 § b) och c) lagen om bidragsförskott. Enligt dessa bestämmelser lämnas inte bidragsförskott bl. a. om det föreligger grundad anledning att anta att den underhållsskyldige i vederbörlig ordning betalar fastställt underhållsbidrag som inte understiger bidragsförskottets belopp. Bidragsförskott lämnas inte heller om det finnes uppenbart att den underhållsskyldige på annat sätt sörjt eller sörjer för att barnet erhåller motsvarande underhåll.

Bestämmelsen i 7 § första stycket lagen om bidragsförskott tjänar i stort samma syften som kommuniceringsreglerna i 15 § förvaltningslagen och innebär självfallet att de omständigheter som åberopats till stöd för ansökan om bidragsförskott skall bringas till den underhållsskyldiges kännedom. Försäkringskassan skulle alltså ha redovisat vårdnadshavarens påstående att underhållsbidrag inte betalats i rätt tid i meddelandet till M.

Mot bakgrund av bristen i meddelandet borde kassan i beslutet ha lämnat uppgift om vad beslutet grundade sig på. Jag kan nämligen inte finna att något av undantagen från den i 17 § förvaltningslagen angivna skyldigheten att motivera beslut, varigenom ärende avgörs, är tillämpligt i förevarande fall. I beslutet har kassan inte heller underrättat M. om innehållet i 2 § b) och c) lagen om bidragsförskott, vilket 7 § andra stycket nämnda lag föreskriver.

Handläggning av ett ärende om bidragsförskott. Försäkringskassan har bedömt ett mellan föräldrarna ingånget avtal om underhållsbidrag som en nullitet

I ett brev till JO uppgav R. bl. a. följande. Han har tidigare sammanbott med E. och har tillsammans med henne en dotter. I november 1980 flyttade de isär. E. har vårdnaden om barnet. R. och E. träffade i november 1980 ett avtal angående underhåll till barnet. I början av december 1980 ansökte E. hos försäkringskassans lokalkontor i Solna om bidragsförskott för barnet. Det avtal som upprättats och en av R. gjord uträkning av det underhållsbidrag som han ansåg sig kunna bära lämnades också in till kassan. Under den tid som handläggningen pågick hann han betala underhållsbidrag till E. för två månader enligt det upprättade avtalet. Vid telefonsamtal med handläggaren av ärendet hos kassan i december 1980 uppgav denne att den beräkning av bidragsförmågan som R. gjort inte kunde godtas. Tjänstemannen underkände avtalet. Tjänstemannen skulle uppmana E. att vända sig till familjerättsavdelningen vid socialförvaltningen i Solna. Tjänstemannen uppmanade vidare R. att begära tillbaka de underhållsbi-

drag som han betalat eftersom avtalet hade underkänts. E. besökte sedan kassan. Därvid uppmanades hon att lämna tillbaka de underhållsbidrag som R. hade betalat till henne.

Av anmälan framgick att R. är anställd på kassan.

Efter remiss avgav Stockholms läns allmänna försäkringskassa yttrande den 24 juni 1981. Till sitt yttrande fogade kassan ett yttrande den 20 maj 1981 av sektionschefen Eric Sundberg. I yttrandet anförde Sundberg bl. a. följande.

Vid genomgång av beräkningsunderlaget fann handläggaren att beräkningarna var behäftade med flera fel vilka alla var till fördel för den underhållsskyldige, anmälaren. I stället för att i detta läge besluta om ett reducerat bidragsförskott i enlighet med 4 § 4 st. lagen (1964:143 om bidragsförskott) bedömde handläggaren felaktigt att avtalet kunde ses som en nullitet och biföll ärendet att utgå med helt bidragsförskott enligt 4 § 1 st. och uppmanade vårdnadshavaren att vända sig till socialförvaltningen för att få underhållsbidrag fastställt.

Kassan anförde i sitt yttrande bl. a. följande.

Den formella handläggningen av ärendet har brustit. Lokalkontoret har bl. a. utfärdat ett felaktigt beslutsmeddelande och tvingats rätta detta med ett nytt. Tidpunkterna för olika meddelanden har medfört att mottagaren haft svårt att förstå vad som gällde. Anmälarens beräkningar i det egna ärendet har å andra sidan varit svåra att förstå trots att han sysslar med motsvarande arbetsuppgifter i sin tjänst på kassan.

Underhållsbidragets skälighet har från början ifrågasatts av handläggaren enligt gällande instruktioner. Numera har det av anmälaren beräknade beloppet fastställts av familjerätten.

JO Sverne anförde i ett beslut, som meddelades den 5 april 1982 (dnr 635-1981), bl. a. följande.

Inledningsvis vill jag meddela att R. genom ett brev, som kom hit den 16 juni 1981, har återtagit sin anmälan. Jag har emellertid, med stöd av de möjligheter som JO har att på eget initiativ granska handläggningen av ärenden hos myndigheter, beslutat att ändå ta upp ärendet till prövning.

Av vad som sägs i proposition 1978/79:12 om underhåll till barn och frånskilda, m. m. framgår att kassorna inom bidragsförskottssystemet har att utöva en viss kontroll över hur den privaträttsliga underhållsskyldigheten fastställs i syfte att hindra att föräldrarna genom inbördes dispositioner omintetgör det allmännas regresskrav mot den bidragsskyldige (s. 95). Kassorna har också att ta ställning till frågor om indrivningsåtgärder och om det allmännas krav på återbetalning skall efterges. Som även framhålls i propositionen är det emellertid parterna själva och i sista hand de allmänna domstolarna som avgör hur stort underhållsbidrag som skall utbetalas. Kassan har alltså ingen beslutanderätt i denna fråga.

Om kassan uppmanar parterna att ändra ett ingånget avtal för att därigenom göra det möjligt att betala ut det bidragsförskott som kan utgå är detta

något som i regel inte kan kritiseras. Det är emellertid en annan sak att förfara som om inget avtal om underhållsbidrag har träffats trots att så har skett. Något sådant kan inte godtas. I detta fall har vederbörande tjänsteman vid handläggningen av ansökan om bidragsförskott bedömt det avtal som träffats som en nullitet. Detta vittnar om grundläggande brister i kunskaperna om hur bidragsförskottssystemet fungerar. Jag konstaterar vidare att R., som är anställd på kassan och som handlägger ärenden om bidragsförskott, inte heller har förstått att kassan inte har någon rätt att bedöma ett avtal om underhållsbidrag som en nullitet. Två handläggare av bidragsförskottsärenden hos kassan ger alltså här prov på bristfälliga kunskaper inom detta område. Förhoppningsvis utgör vad som uppenbarats inte något bevis på att det överlag hos de tjänstemän hos kassan som har att handlägga ärenden om bidragsförskott förekommer grundläggande brister i kunskaperna om hur bidragsförskottssystemet fungerar. Vad som inträffat visar dock hur viktigt det är att handläggande personal bibringas tillräckliga kunskaper för att kunna klara sina arbetsuppgifter.

Det är en allvarlig sak att vid handläggningen av ett ärende gå utanför den kompetens som kassorna har. Det har skett i detta fall. Det är ännu mer allvarligt om på grund av den felaktiga handläggningen någon vidtar åtgärder i strid mot sina egna intressen. I detta fall har barnets moder betalat tillbaka de underhållsbidrag som hon erhållit. Detta hade antagligen inte kommit att ske om det ingångna avtalet hade respekterats av kassan. Visserligen beslöt kassan att bevilja helt bidragsförskott för barnet fr. o. m. november 1980. Då modern betalade tillbaka underhållsbidragen förelåg emellertid inte något beslut att bevilja bidragsförskott. Kassan kan mot bakgrund av det anförda inte undgå kritik för sin handläggning av ansökan om bidragsförskott.

Fråga i vad mån försäkringskassa i ärenden om bidragsförskott bör godta domstols bedömningar i underhållsfrågor

Vid inspektion av Malmö allmänna försäkringskassa den 15–17 december 1981 framkom att kassan vid prövning av ansökningar om bidragsförskott i regel brukade godta tingsrätts dom som bygger på de uppgifter som parterna lämnat och som vitsordats av motparten. En tjänsteman hos kassan framhöll i samband härmed att han helst såg att tingsrätten skulle vara skyldig att kontrollera parternas uppgifter för att den olyckliga situationen att tingsrätten och kassan kommer till olika resultat skulle kunna undvikas.

JO Sverne lät till inspektionsprotokollet anteckna följande.

På grund av bestämmelserna i 4 § fjärde stycket lagen om bidragsför-

skott har försäkringskassan att självständigt pröva det fastställda underhållsbidragets skälighet. Enligt min mening tar kassan för lätt på denna prövning om man – trots att det finns anledning att ifrågasätta om inte det av domstolen fastställda underhållsbidraget är uppenbarligen för lågt – godtar domen. På grund av underhållsmålens dispositiva natur har domstolen att utan kontroll lägga uppgifter om parternas ekonomiska förhållanden, som parterna vitsordat inför rätten, till grund för domen. Om kassan godtar en sådan dom öppnas stora möjligheter till missbruk av bidragsförskottssystemet. Den gällande lagstiftningen kan emellertid inte anses vara tillfredsställande när olika myndigheter beroende på olika utgångspunkter kan komma till olika resultat utan att någon av myndigheterna för den skull förfar felaktigt. Detta är olyckligt ur flera synpunkter. Domstolar och försäkringskassor belastas med merarbete och – vad värre är – barnet drabbas oskäligt hårt i de fall försäkringskassan vägrar bidragsförskott eller sätter ned bidragsförskottets belopp. Detta talar enligt min mening för att lagstiftningen snarast bör ändras så att barnets berättigade intressen tillgodoses. Vilket som är det bästa sättet att komma tillrätta med dessa problem kan inte avgöras utan en ingående utredning. Hithörande frågor lär f.n. behandlas av ensamförälderkommittén, vars arbete jag inte vill föregripa. Jag tillställer emellertid kommittén en kopia av detta protokoll.

Tillämpningen av den s. k. officialprövningsprincipen vid handläggningen av ett arbetsskadeärende

I ett brev till JO uppgav Z. att han i sitt arbete den 5 december 1980 halkat omkull och skadat sin ena arm. Enligt en kopia av ett läkarintyg som Z. sänt med var han sjukskriven under tiden 8 december 1980–30 januari 1981. Vidare uppgav Z. att han den 2 februari 1981 började arbeta på nytt. Han kan emellertid inte arbeta i samma omfattning som tidigare. Någon ersättning för arbetsskada har han ännu inte fått.

Efter remiss anförde Jönköpings läns allmänna försäkringskassa bl. a. följande beträffande hur ärendet handlagts.

Den 29 december 1980 inkom Z. med försäkran för sjukpenning.

Den 19 februari 1981 inkom arbetsgivaren med uppgift att "skadan inträffat i hemmet".

Eftersom Z. återgått i arbete redan den 2 februari 1981 dvs. inom den s. k. samordningstiden (t. o. m. 90 dagar efter skadan) fann vårt lokalkontor inte någon anledning att vidta ytterligare utredning, då lagen om arbetsskadeersättning endast ersätter kostnader eller inkomstbortfall, som uppkommer efter samordningstidens utgång.

Ärendet remitterades sedan till riksförsäkringsverket (RFV) för yttrande tillsammans med en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad promemoria, i vilken anfördes bl. a. följande. Kassan uppger i remissyttrandet till JO att Z. anmodats att besöka kassan för en närmare redogörelse för sina ersättningsanspråk. I den mån sådana finns kommer kassan att i laga ordning pröva hans rätt till ersättning. Kassan har alltså gjort sin prövning av ärendet beroende av om Z. framställer anspråk på ersättning. Detta synes inte stå i överensstämmelse med den officialprövningsprincip som får anses gälla inom detta område.

I ett svar den 9 december 1981 anförde RFV bl. a. följande.

Ett ärende enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) anhängiggörs i princip genom anmälan om arbetsskada. Underrättelse om arbetsskada skall beträffande arbetstagare omedelbart lämnas till den arbetsgivare hos vilken arbetstagaren var anställd när skadan inträffade. Arbetsgivare eller arbetsföreståndare som genom sådan underrättelse eller på annat sätt fått kännedom om inträffad arbetsskada är skyldig att omedelbart anmäla skadan till allmän försäkringskassa. Anmälan skall i regel göras till den allmänna försäkringskassa hos vilken den försäkrade är inskriven. Enligt förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd skall anmälan hos allmän försäkringskassa göras om skadan har medfört eller kan antagas medföra rätt till sjukvårdsersättning eller sjukpenning från den allmänna försäkringen eller ersättning från arbetsskadeförsäkringen. Anmälan skall också göras om skadan föranlett eller kan antagas föranleda sveda och värk eller lyte eller annat stadigvarande men. Erhåller försäkringskassa uppgift om att arbetsskada inträffat har kassan att föranstalta om att anmälan infordras från vederbörande arbetsgivare.

Anmälan syftar primärt till att de skadefall som bör det skall komma under försäkringsmässig prövning. Att anmälningsskyldigheten gjorts mera omfattande än som betingas därav dikteras främst av intresset från arbetsmiljösynpunkt att erhålla fullständigast möjliga redovisning av skadornas antal, art och orsaker m. m. Anmälningsskyldigheten enligt LAF och anslutande förordning är således väsentligt mera vidsträckt än som erfordras för att de arbetsskadefall som kan ge rätt till ersättning enligt lagen skall komma under prövning. Angivna omständigheter har gjort det nödvändigt att hos försäkringskassorna tillskapa bevakningsrutiner för att ur det totala anmälningsmaterialet sortera ut de anmälningar (ärenden) som skall prövas enligt LAF. Denna ordning har i huvudsak gällt sedan år 1955 och betingas också av samordningen mellan den allmänna sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen.

— — —

För att belysa omfattningen av bevakningssystemet kan följande siffror nämnas. Under 1980 anmäldes i runt tal 190 000 arbets- och yrkesskador till försäkringskassorna. Av dessa gick ca 19 000 arbetsskador orsakade av olycksfall och ca 20 000 arbetssjukdomsfall till prövning av rätten till ersättning enligt LAF. Under samma år inkom ca 9 000 yrkesskadeärenden – huvuddelen yrkessjukdomar – till RFV för prövning enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring (YFL).

De tjänstemän hos försäkringskassorna som svarar för hanteringen av arbetsskadeanmälningarna har i första hand att se till att anmälan infordras i de fall då kännedom om eventuell arbetsskada erhållits på annat sätt än genom formell anmälan. De har vidare att göra vissa bedömningar på grundval av bevakningssystemet. I övervägande antalet fall gäller det att konstatera om skadan föranlett sjukskrivning utöver samordningstiden. Men de skall också uppmärksamma de fall i vilka någon blivit friskskriven före samordningstidens utgång men har kvarstående men av sin skada. I sistnämnda fall skall – om det inte bedöms uppenbart obehövligt – uppgift begäras från den skadade om eventuell kvarstående nedsättning av arbetsförmågan.

– – –

Sedan försäkringskassan genom JO:s remiss fått kännedom om vad Z. uppgivit i sitt brev den 22 mars 1981 har kassan vidtagit vissa ytterligare åtgärder i ärendet, bl. a. skrivit till Z. som "anmodats besöka kontoret för närmare redogörelse för sina ersättningsanspråk". Kassans ordval därvidlag skulle möjligen kunna anses tyda på att kassan i strid mot officialprövningsprincipen gjort sin prövning av ärendet beroende av om Z. framställer anspråk på ersättning. I sak torde dock kassan endast ha åsyftat att få Z. att medverka till närmare utredning angående förutsättningarna för ersättning enligt LAF på grund av bestående nedsättning av arbetsförmågan (livränta).

JO Sverne anförde i ett beslut som meddelades den 5 mars 1982 (dnr 915-1981) bl. a. följande.

Inom tillämpningsområdet för lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF), som trädde i kraft den 1 juli 1977, får den s. k. officialprövningsprincipen anses gälla. Den inställningen har riksförsäkringsverket också gett uttryck för i ett yttrande till försäkringsöverdomstolen den 12 februari 1980 i ett mål där (1230/79: 6). Verket anför i yttrandet att det saknar betydelse i ett ärende om arbetsskadeersättning huruvida den försäkrade framställt ersättningsyrkande eller ej. Försäkringskassan har enligt verket att självmant pröva om sjukpenning, livränta elller annan ersättning skall utgå. Jag vill vidare framhålla att denna princip även får anses tillämplig på skador som skall prövas enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring (YFL). Denna lag tillämpas på skador som inträffat före den 1 juli 1977. I kommentaren till YFL, Lagstiftningen om yrkesskador m. m., Göte Blomqvist/Allan Lundberg, lämnas en närmare beskrivning på vad officialprövningsprincipen innebär (s. 209). Det sägs att försäkringsinrättningarna på eget initiativ i varje särskilt ärende – utan att i anledning av en skada framställning gjorts om ersättning överhuvudtaget eller i visst hänseende – anses skyldiga att pröva om och med vilket belopp ersättning bör utgå samt att meddela beslut i enlighet härmed.

Officialprövningsprincipen kan dock inte sägas vara undantagslös. Således anförs fortsättningsvis i kommentaren till YFL att principen inte bör drivas så långt att skyldighet skall anses föreligga att i varje fall, då en ogift man dör av yrkesskada, undersöka om livränterätt tillkommer någon kvin-

na med vilken han sammanlevt. Det får i stället enligt vad som sägs anses åligga den kvinna som vill göra anspråk på livränta att ge sitt anspråk till känna. Motsvarande begränsning får även anses gälla inom LAF. Det torde finnas fler fall då myndigheten inte kan anses skyldig att följa denna princip. Jag tänker bl. a. på det fallet att kassan får kännedom om att den skadade har genomgått en läkarundersökning, för vilken han eller hon bör ha haft utgifter. Skyldighet att ersätta dessa utgifter kan inte anses föreligga förrän den skadade framställer anspråk – genom företeende av kvitto – på att få utgifterna ersatta.

Kassan anför i sitt yttrande att kassans lokalkontor i Sävsjö – i anledning av Z:s skrivelse till JO – dels haft kontakt med arbetsgivaren och anmodat honom att verkställa ny utredning och i förekommande fall inkomma med arbetsskadeanmälan och dels tillskrivit Z., som anmodats besöka kontoret för närmare redogörelse för sina ersättningsanspråk. I den mån sådana finns kommer, enligt vad kassan anför, kassan att i laga ordning pröva hans rätt till ersättning. Verket anser att kassan i sak endast torde ha åsyftat att få Z. att medverka till en närmare utredning om förutsättningarna för ersättning enligt LAF på grund av bestående nedsättning av arbetsförmågan. Jag har naturligtvis ingen erinran mot kassan om det är av detta skäl som man anmodat Z. att besöka kassan. Jag har dock svårt att kunna tolka vad kassan anför på annat sätt än att man gjort sin prövning beroende av om anspråk på ersättning framställs eller inte. Jag vill därför erinra kassan om kassans skyldighet att självmant pröva ersättningsfrågor av detta slag i ärenden enligt LAF.

Det kan tyckas att en prövning enligt LAF i regel inte bör komma i fråga annat än i de fall då ersättning eventuellt kan utgå. Anmälan skall emellertid enligt bestämmelser i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd även göras om det kan föreligga rätt till sjukvårdsersättning eller sjukpenning från den allmänna försäkringen. Detta betingas såvitt jag kan förstå av samordningen mellan den allmänna försäkringen och arbetsskadeförsäkringen. Dessutom skall enligt nämnda förordning anmälan även göras om skada föranlett eller kan antas föranleda sveda och värk eller lyte eller annat stadigvarande men. Eftersom LAF endast har till syfte att ersätta inkomstbortfall kan man tycka att anmälningsskyldigheten inte heller skulle behöva omfatta dessa fall. Att det ändå förhåller sig på det viset torde betingas av hänsyn till arbetsskadestatistiken och det förebyggande arbetarskyddet.

Kasssan skall enligt 8 kap. 3 § LAF så snart det kan ske bestämma den ersättning som skall betalas ut. Den fråga man ställer sig är om tillämpningen av denna bestämmelse är beroende av hur pass stora möjligheterna är att få ersättning. Det kan alltså ifrågasättas om inte beslut alltid bör meddelas oavsett hur uppenbart det än är att ersättning inte skall utgå. Det kan emellertid knappast ha varit lagstiftarens mening att kassorna skulle anses skyldiga att meddela beslut med anledning av varje anmälan som

kommer in dit. Det framstår i det närmaste som orimligt att kräva något sådant. Inte bara med tanke på den ökade arbetsbörda det skulle innebära för kassorna utan även för besvärsmyndigheterna. Den ordning som tillämpas innebär – som jag uppfattar den – att kassorna i realiteten själva med hjälp av det bevakningssystem som inrättats avgör om ett ärende enligt LAF skall anhängiggöras. Jag utgår naturligtvis ifrån att kassorna alltid meddelar beslut om ett yrkande om arbetsskadeersättning framställs hos kassan, oavsett hur små möjligheterna till ersättning än må vara. Vad jag tidigare har framhållit är att kassorna i regel inte får göra sin prövning beroende av om anspråk framställs eller inte. Lika väl som lagstiftningen som sådan enligt det anförda inger vissa betänkligheter inger också det bevakningssystem som inrättats betänkligheter. Det kan inte undvikas att det genom ett sådant system skapas risker för att anmälningar som bör bli föremål för prövning inte blir det.

Det är möjligt att man måste godta gällande ordning, eftersom det kan vara svårt att finna något annat system som på ett bättre sätt tillfredsställer de intressen som ligger bakom utformningen av bestämmelserna. Jag kommer emellertid att ägna denna fråga fortsatt uppmärksamhet i min kommande inspektionsverksamhet. Jag översänder också en kopia av detta beslut till socialdepartementet för kännedom.

Se också beträffande avdrag för preliminär skatt på folkpension och sjukpenning under Taxering, uppbörd och exekution, delavsnitt Uppbörd.

IV. Förvaltningen i övrigt

Myndigheterna och informations- och serviceverksamheten – synpunkter med anledning av några JO-beslut

Av JO Per-Erik Nilsson

Inledning

Vad kan de enskilda människorna begära av myndigheterna när det gäller information och service? Vilka krav kan allmänheten ställa på de informationsbroschyrer eller enstaka upplysningar som myndigheternas tjänstemän lämnar vid telefonsamtal? Dessa allmänt formulerade frågor rymmer många viktiga delproblem.

Statsmakterna har tidigare, 1971, beslutat att förbättra samhällsinformationen. Det slogs då fast att medborgarna skulle informeras såväl om sina rättigheter och skyldigheter gentemot samhället som om verksamheten hos våra samhällsorgan. Myndigheternas serviceskyldighet finns angiven i förordningen (1980: 900) om statliga myndigheters serviceskyldighet. Reglerna om myndigheters mottagningstider etc. i allmänna verksstadgan (1965: 600) är också viktiga i sammanhanget. Offentlighetsprincipen och den nya sekretesslagen (1980: 100) innebär också att kravet på myndigheternas service ökar. Till detta har inte minst bidragit att riksdagen nyligen antog nya regler om allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas dataregister. Information och service till invandrarna är också en fråga som kräver särskild uppmärksamhet. Det räcker med att peka på de problem som tolk- och översättarservicen erbjuder.[1]

JO och tjänstemännen hos ombudsmannaexpeditionen kommer i kontakt med de här frågorna på flera sätt. Av de personer som ringer till JO är det många som vill ha information om regler och myndigheternas arbete – en typ av information som myndigheterna själva ju i första hand bör svara för. Det förekommer också att personer per telefon eller genom skriftliga anmälningar tar upp sitt missnöje med brister i myndigheternas information eller service. En del sådana ärenden tas också upp till närmare utredning av JO. Slutligen, och inte minst viktigt, ägnas JO:s myndighetsinspektioner i stor utsträckning åt service- och informationsfrågor. Vid granskning av en myndighets akter och handlingar kan ses hur myndigheten uppfyller de här kraven i sina skriftliga besked m. m. Frågor om

[1] Se förvaltningsrättsutredningens delbetänkande (SOU 1981: 46) Ändringar i förvaltningslagen där det föreslås att vissa allmänna servicebestämmelser skall tas in i förvaltningslagen. Betänkandet har remissbehandlats och bereds nu i regeringskansliet.

telefonservice och mera brett upplagd information är ett vanligt tema i de samtal JO har under inspektionerna med myndigheters tjänstemän. Dessa tar ofta upp saken på eget initiativ vid samtalen.

Det allmänna intryck som inspektionerna ger är att myndigheternas vilja och ambition att informera allmänheten och ge service är god. Men allmänhetens krav på service och upplysningar stiger påtagligt vilket ökar trycket på redan knappa personella och andra resurser – ett förhållande som i sin tur gör den i praktiken nödvändiga prioriteringen av olika arbetsuppgifter ännu svårare. Många myndigheter förefaller väl medvetna om att en god information och service till allmänheten i ett tidigt skede kan medföra att myndigheterna kan spara sina resurser i senare led av ärendehandläggningen etc. Samtidigt blir det en viktig fråga var gränserna bör gå för serviceambitionerna i olika sammanhang. Här kan det föreligga en konflikt mellan att ge en god service, tillgängliga resurser och kravet på att en senare sakprövning hos myndigheten i ett ärende inte får föregripas genom en informationsåtgärd till en rättssökande.

Enligt 3 § lagen (1975: 1057) med instruktion för justitieombudsmännen skall ombudsmännen särskilt se till att medborgarnas grundläggande frioch rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. Det är därför naturligt att JO särskilt kontrollerar att myndigheterna iakttar offentlighetsprincipen så att medborgarnas grundlagsenliga rätt att ta del av allmänna handlingar kan garanteras. I JO:s ämbetsberättelse redogörs så gott som varje år för ett eller flera ärenden där JO har uttalat sig på den här punkten.

Vid sidan av offentlighetsprincipen har också andra informations- och servicefrågor aktualiserats hos JO. Årets ämbetsberättelse innehåller redogörelser för fem ärenden inom det området. Även förra årets ämbetsberättelse innehöll ett sådant ärende. Det är dessa tre frågor som JO här tar upp:

– brister i skriftlig information till allmänheten, informationens utformning i förhållande till föreskrifter och anvisningar i saken och kravet att felaktiga uppgifter måste beriktigas.

– vilka krav gäller om en myndighets öppethållande och telefonmottagningstid?

– behovet av tolk och översättare.

Här skall något ytterligare sägas om dessa tre frågor och de fem ärendena.

Brister i skriftlig information till allmänheten m. m.

Under verksamhetsåret har jag behandlat två ärenden som båda gällt riksskatteverkets (RSV:s) skriftliga informationsgivning.

Det första gäller utformningen av RSV:s information om deklaration av småhus inför 1981 års allmänna fastighetstaxering m. m. En kort notis om detta ärende finns under avdelningen Taxering, uppbörd och exekution,

delavsnitt Taxering och uppbörd. Vissa övriga ärenden. Beslutet är omfattande. Det gäller den utformning som RSV gav åt sina föreskrifter, åt deklarationsblanketten och åt informationen till fastighetsägarna på en punkt: värdefaktorn "storlek" för småhus eller närmare bestämt om ytberäkning av rum på vinden och av biutrymmen. Jag börjar med att konstatera att statsmakterna hade beslutat att mätreglerna skulle "anknyta" till en nyligen antagen svensk standard som i sig är klar men inte lätt låter sig transformeras till enkla och entydiga föreskrifter och anvisningar. Lagtexten i fastighetstaxeringslagen (1979: 1152) lämnar inte heller någon nämnvärd ledning. Det var därför inte någon lätt uppgift för RSV att göra klart för allmänheten hur uppgiftsskyldigheten på de här punkterna skulle fullgöras. Jag analyserar i beslutet de begrepp (bl. a. primär och sekundär bruksarea, bostadens yta etc.) som används av RSV i föreskrifterna, deklarationsblanketter och upplysningsbroschyren. Slutsatsen blir att föreskrifterna är kopplade till men inte konsekvent avpassade efter definitionerna i svensk standard, att innehållet i upplysningsbroschyren är motsägelsefullt och inte begreppsmässigt stämmer med föreskrifterna. Inte heller stämmer deklarationsblanketten med de övriga föreskrifterna. Jag går därefter igenom de brister som förelåg i informationsbroschyren vad gäller ytberäkningen av rum på vinden och biutrymmen. Avslutningsvis konstateras att det inträffade var allvarligt både ur enskild och allmän synpunkt. Det finns en risk för att en del av, främst det äldre, fastighetsbeståndet har blivit för lågt taxerat men också att en del fastighetsägare fått för höga värden. Det inträffade har enligt min mening lett till extra arbete för taxeringsnämnderna. Missförstånd och irritation kunde också bli följden när man senare under granskningsarbetets gång informerade taxeringspersonalen men inte allmänheten om bristerna i upplysningsbroschyren. Jag slår fast att en informationsmiss av det här slaget måste följas upp med beriktigande åtgärder.

Under nyssnämnda avdelning och delavsnitt av årets ämbetsberättelse finns också en notis "Felaktig information om besvärstid". Även i det ärendet kritiseras RSV för en brist i en informationsbroschyr och för underlåtenhet att gå ut med ett beriktigande. Jag har där lagt synpunkter på hur ett beriktigande av en speciell felaktig uppgift kunnat utformas.

Öppethållande och telefontid hos myndigheter

I 15 § allmänna verksstadgan finns en regel om statliga myndigheters mottagningstider m. m. Regeln gäller registrators- och kassakontor men också övriga tjänstemän som skall ta emot allmänheten under öppethållande "i den mån deras övriga göromål inte lägger hinder i vägen". I fjolårets ämbetsberättelse (JO 1981/82 s. 396–399) behandlade jag mot bakgrund av denna bestämmelse frågan om telefonservicen hos en central förvaltningsmyndighet och om myndighetens befogenhet att begränsa ti-

den för att svara på allmänhetens förfrågningar per telefon. Myndigheten hade dock i stället under den inskränkta öppettiden en särskilt bemannad "telefonpanel" för att besvara allmänhetens frågor. – I årets ämbetsberättelse finns under avdelningen "Förvaltningen i övrigt" ett liknande ärende där JO Holstad behandlade en studiemedelsnämnds inskränkningar av öppethållandet på grund av arbetsanhopning. JO uttalade allvarlig kritik i sitt beslut och överlämnade detta till chefen för utbildningsdepartementet.

Tolk och översättare

Förvaltningslagen innehåller i 9 § en regel om att en myndighet, som har att göra med någon som inte behärskar svenska språket, vid behov bör anlita tolk. Ordet tolk betyder i detta sammanhang också översättare. I ämbetsberättelsens avdelning Kriminalvård redovisas ett ärende: "Översättning av brottmålsdom till främmande språk". I sitt beslut tar JO Wigelius upp frågan på ett principiellt plan och går igenom de olika typsituationer där en till brottspåföljd dömd person som inte behärskar svenska kan eller bör kunna få domen översatt och hur detta sker. JO betecknar de möjligheter till tolkhjälp som den dömde har som mindre tillfredsställande. – Under avdelningen Taxering, uppbörd och exekution, Taxeringsnämnderna, delavsnitt 4.3, lämnar jag i anledning av en anmälan en redogörelse för frågan om tolk och översättare i taxeringsnämndernas arbete. – Det hänvisas till de båda notiserna.

Avslutning

Som framgår av det nu sagda kommer de här frågorna upp på många tillsynsområden. Här har endast ett försök gjorts att teckna en bild av JO:s arbete med ett viktigt problem som i mycket är gemensamt för många myndigheter.

JO:s tillsynskompetens m. m.

I likhet med tidigare år lämnas en redogörelse för ärenden där justitieombudsmännen tagit ställning i fråga om JO:s tillsynskompetens.

I ett ärende anfördes klagomål mot en av tingsrätt förordnad *personundersökare*. JO Wigelius anförde följande.

JO har enligt sin instruktion tillsyn över statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa samt annan som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning.

Personundersökning verkställes av tjänsteman inom skyddskonsulentorganisationen eller av personundersökare som skyddskonsulenten utser. Jag har under hand låtit inhämta att M. ej är anställd inom skyddskonsulentorganisationen. Hon omfattas således inte på denna grund av JO:s tillsyn. M. åtar sig i egenskap av privatperson uppdrag att utföra personundersökningar. En offentlig uppdragstagare av detta slag omfattas av JO:s tillsyn endast om uppdraget är förenat med myndighetsutövning. Det kan emellertid inte anses vara fallet när det gäller uppdrag som personundersökare. Klagomålen mot M. kan således ej föranleda någon åtgärd av mig.

Klagomål mot *Sveriges advokatsamfund* angående handläggning av ett disciplinärende mot en advokat upptogs till prövning i sak. JO Wigelius uttalade följande i sitt beslut.

Enligt instruktionen för justitieombudsmännen har JO tillsyn över statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter och dessutom över annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. I 8 kap. 6 § rättegångsbalken föreskrivs bl. a. att advokatsamfundets styrelse skall utöva tillsyn över advokatväsendet och tillse att advokat i sin verksamhet fyller de plikter som åvilar honom. Av 7 § i samma kapitel framgår att åt samfundets organ har anförtrotts befogenhet att ingripa med disciplinära åtgärder mot advokater, som åsidosätter sina plikter. Närmare regler om det disciplinära förfarandet återfinns i samfundets stadgar, som har fastställts av regeringen. Statsmakterna har således uppdragit åt advokatsamfundet att i förhållande till de enskilda personer som är ledamöter av samfundet utöva funktioner, vilka har karaktär av myndighetsutövning. JO är därför oförhindrad att i sak pröva klagomål mot samfundet angående handläggningen av disciplinärenden.

En anmälan mot tjänstemän vid *Musikaliska akademien* angående tillsättning av ett långtidsvikariat som överbibliotekarie prövades i sak. JO Sverne anförde i kompetensfrågan.

Enligt 2 § lagen (1975: 1057) med instruktion för justitieombudsmännen begränsas min tillsyn till myndigheter och befattningshavare vid dessa,

samt till annan, som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. Musikaliska akademien och dess bibliotek faller inte utan vidare in under denna bestämning.

Innan jag går in närmare på frågan om JO:s kompetens beträffande ärendet, vill jag erinra om att musikaliska akademiens bibliotek tillsammans med musikhistoriska museet och svenskt musikhistoriskt arkiv numera bildar statens musiksamlingar, en myndighet, som inledde sin verksamhet den 1 juli 1981 enligt förordning (1981:504) med instruktion för statens musiksamlingar.

Musikaliska akademien instiftades år 1771 och dess verksamhet reglerades under den nu aktuella tiden genom bestämmelserna i stadgar, som Kungl. Maj:t fastställde den 27 maj 1971. Enligt dessa var akademiens uppgift att främja tonkonsten och vårda musiklivet. Den skulle också följa utvecklingen på musiklivets olika områden inom och utom riket samt ta de initiativ som bedömdes ägnade att gagna den svenska musikkulturen. Akademien leddes av en preses och en styrelse. Inom akademien fanns ett kansli, som förestods av akademiens sekreterare, och ett bibliotek, som förestods av överbibliotekarien.

Akademien är inte en myndighet utan en organisation, som i rättsligt hänseende närmast kan jämföras med en statlig stiftelse eller vad som tidigare benämndes allmän inrättning (jfr prop. 1979/80: 134 med förslag till organisation av verksamheten vid musikaliska akademiens bibliotek m. m., s. 10). Den faller därmed inte under myndighetsbegreppet i 1 kap. 8 § regeringsformen (1974:152).

Vid akademien fanns ett antal tjänster, däribland tjänsten som överbibliotekarie. Tjänsterna reglerades förutom av stadgarna genom det tidigare nämnda Kungl. Maj:ts beslut den 27 maj 1971 med bestämmelser om tjänstemän m. m. vid musikaliska akademien. Härtill kom uttalandet i prop. 1971:31, s. 31, att vid akademiens bibliotek har personalen statliga tjänster, samt bestämmelser meddelade bl. a. genom regleringsbrev för budgetåret 1979/80. Där föreskrivs att när vakans uppkom på tjänst vid biblioteket skulle tjänsten uppehållas med vikarie. Ett annat förhållande var att statens avtalsverk medverkade i avtalsförhandlingar för dessa tjänster. Tjänsterna var således statligt reglerade enligt definitionen i 2 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Den rätt att tillsätta offentliga tjänster som enligt stadgarna och Kungl. Maj:ts nyssnämnda beslut tillkom akademiens styrelse är, som också framgår av det i det föregående refererade regeringsrättsbeslutet (beslut 1981-03-21, dnr 3435-1980) en form av myndighetsutövning (jfr prop. 1973:90, s. 397, och prop. 1975/76: 105, s. 244). Med detta konstaterande faller förevarande ärende om tjänstetillsättning vid musikaliska akademiens bibliotek i princip under min tillsyn.

God man enligt 18 kap. 3 § föräldrabalken och *fosterföräldrar* står inte under JO:s tillsyn.

Klagomål mot styrelsen för en *häradsallmänning* och ett *hushållningssällskap* har avvisats med motivering att dessa organ inte är någon myndighet och att deras verksamheter inte är att hänföra till myndighetsutövning.

Klagomål mot *stiftelser, föreningar, förbund, politiska och fackliga organisationer* och deras *funktionärer* m. fl. har förekommit i stor omfattning men avvistas utan saklig prövning. Som exempel kan omnämnas *Upplands Musikstiftelse, Lunds barnhem* (privat stiftelse), *Stiftelsen Sam-*

hällsföretag i Kopparbergs län, Stiftelsen Karlstadshus (bildad av Karlstads kommun och Svenska Riksbyggen), *Stiftelsen Östhammarshem, Bostadsstiftelsen Haningehem, Frälsningsarmén, ombudsman* i Svenska Byggnadsarbetareförbundet, *Handelsantälldas Förbund* och *SAF:s kampanjledare* mot löntagarfonder.

Klagomål mot *statliga aktiebolag, kommunala bostadsaktiebolag, renhållningsaktiebolag, trafikaktiebolag* och *andra kommunala aktiebolag* har inte heller tagits upp till prövning, t. ex. *Postens Bilbud* (drivs av ett av postverket ägt aktiebolag), *Utbildningsradion AB, AB Lidingö Energiverk, Luleå kommunala renhållnings AB* och *Malmö kommuns parkerings AB.* Många klagomål riktar sig mot *privata aktiebolag, banker, sparbanker* och *försäkringsbolag* men avvisas med hänvisning till att de inte står under JO:s tillsyn. Som exempel kan nämnas *Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB (SEMKO), Apoteksbolaget AB, Upplysningscentralen AB, Kontokortsföretaget VISA, Kreditupplysningsföretaget Soliditet AB, Föreningsbanken* i Karlskoga, *Kristianstads sparbank* och *Sparbankernas Fastighetsbyrå AB.*

I ett ärende kritiserades tjeckiska myndigheter för medverkan vid byte av släktnamn. Klagomålen avvisades med motivering att *utländska* myndigheter inte står under JO:s tillsyn.

Flera klagomål har sin grund i *arbetsrättsliga tvister.* JO går endast undantagsvis in i prövning av sådana frågor. Vidare bör nämnas att enligt 20 § instruktionen för justitieombudsmännen bör ombudsman ej ta upp till utredning förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det ej är från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds. I ett ärende begärdes JO:s prövning huruvuda en uppsägning var sakligt grundad och om förfarandet i samband med uppsägningen var riktigt. JO Holstad svarade på följande sätt.

Era klagomål avser huvudsakligen frågor av arbetsrättslig art. För JO:s befattning med sådan klagomål gäller vissa begränsningar. För lösande av tvister som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare finns en särskild ordning, nämligen fackliga förhandlingar och, i sista hand, rättegångenligt reglerna i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister. JO är ett extraordinärt organ, vars ingripande inte normalt kan påräknas i arbetstvister. Endast om förhållandena i det enskilda fallet är speciellt anmärkningsvärda eller om annars alldeles särskilda omständigheter föreligger bör JO ingripa. Mot denna bakgrund har jag funnit att det Ni skriver i denna del inte motiverar att jag inleder någon utredning. Jag har då beaktat också att vissa av de förhållanden som Ni påtalat och som har samband med uppsägningen ligger flera år tillbaka i tiden. Detta aktualiserar nämligen ännu en begränsning i JO:s befattning med klagomål. Enligt den instruktion som gäller för JO:s verksamhet bör JO i regel inte ta upp och utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden.

Offentlighet och sekretess

Överlämnande av journalhandlingar från sjukhus till företagsläkare

M.R. förlorade i januari 1979 sitt barn vid förlossning på kvinnokliniken vid Sahlgrenska sjukhuset.

M.R. arbetar på Volvo i Göteborg. Där hade fackföreningen tagit initiativ till en undersökning huruvida förhållandena på arbetsplatsen och arbetsmiljön kunde ha inverkan på kommande graviditeter. M.R. arbetade vid det s. k. "bandet". Skyddsombudet på arbetsplatsen hade begärt att alla kvinnor på denna arbetsplats skulle få gå igenom en läkarundersökning. M.R. hade därför den 18 mars 1981 kallats till Volvos företagsläkare. Vid besöket hos företagsläkaren upptäckte M.R. att kopia av hennes journal från Sahlgrenska sjukhuset fanns på läkarens skrivbord.

I anmälan till JO riktade M.R. klagomål mot att hennes sjukjournaler överlämnats från Sahlgrenska sjukhuset till Volvos företagsläkare utan hennes medgivande. Hon hade aldrig tidigare berättat för företagsläkaren att hon hade förlorat sitt barn. Hon hade blivit chockad över det inträffade och lämnat läkarmottagningen. Hon hade senare återvänt dit och då tagit med sig sin journalkopia. Mot bakgrund av vad som förekommit begärde M.R. att JO skulle utreda saken.

Med anledning av klagomålen begärde JO yttrande från direktionen för Sahlgrenska sjukhuset.

Som svar på remissen överlämnade sjukhusdirektionen ett av sjukhusförvaltningen i Göteborg upprättat tjänsteutlåtande med därtill hörande bilagor.

Vid ärendets avgörande den 10 mars 1982 (dnr 1475-1981) anförde JO Sverne följande.

Direktionen har som svar på remissen överlämnat styresmannens yttrande jämte därvid fogade bilagor. Av styresmannens yttrande framgår att denne inte ansett att det förelegat hinder att lämna ut M.R:s journal, eftersom utlämnandet med hänsyn till syftet inte kunde anses vara till men för den enskilde patienten. Styresmannen uttalar vidare att det enligt hans mening inte krävts något medgivande från henne för att journalen skulle kunna lämnas ut.

För egen del vill jag uttala följande.

Huvudregeln om sekretess inom hälso- och sjukvården ges i 7 kap. 1 § sekretesslagen. Där framgår att sekretess gäller för uppgifter rörande 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". Då en uppgift rörande patientens hälsotillstånd eller personliga förhållanden begärs utlämnad måste läkaren således göra

en prövning huruvida "det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men". Utgångspunkten för en sådan skadeprövning måste vara patientens egen upplevelse av risken för men. Även om läkaren skulle anse det vara till nytta för patienten att uppgifter om dennes situation lämnas ut till annan läkare eller sjukvårdsinrättning, är det för den skull inte säkert att detta är förenligt med sekretesslagen. En läkare, som avser att lämna ut uppgifter om en patient, måste därför sätta sig in i patientens situation och försöka förstå hur denne skulle uppleva det om uppgifterna om honom förs vidare. Om det inte kan uteslutas att patienten skulle uppleva det som obehagligt att någon annan fick kännedom om hans hälsotillstånd eller personliga förhållanden, kan uppgift härom som regel inte vidarebefordras. Om läkaren inte är säker på att patienten är med på att sådana uppgifter om honom lämnas ut skall läkaren därför inhämta patientens mening. Lämnar patienten inte medgivande till att uppgifterna lämnas ut får det inte heller ske. Det råder således inom hälso- och sjukvården en mycket stark sekretess.

En skadeprövning leder normalt till att uppgifter om en patient kan lämnas från en läkare till en annan och från ett sjukhus till ett annat om uppgiften behövs i rent *vårdsyfte*. Man kan ju t. ex. som regel räkna med att en patient, som vårdas på ett sjukhus för en somatisk sjukdom, inte har något att erinra mot att man inhämtar uppgifter från annat sjukhus, där man tidigare vårdat patienten för samma sjukdom, om vilken behandling som skett där. I detta sammanhang bör dock nämnas att man i propositionen till sekretesslagen uttalat att försiktighet bör iakttas då det gäller att lämna ut uppgifter från den allmänna sjukvården till privatpraktiserande läkare eller företagsläkare. I allmänhet bör man då alltid först begära patientens samtycke.

I detta fall hade företagsläkaren vid Volvo inte begärt in uppgifterna från Sahlgrenska sjukhuset i något vårdsyfte. Redan på grund härav anser jag att journalen inte skulle ha lämnats ut utan M.R:s samtycke.

Av utredningen i ärendet framgår vidare att journalen innehöll känsliga uppgifter. Vid Sahlgrenska sjukhuset borde man därför ha insett att man inte kunde utgå från att M.R. gick med på att journalen överlämnades till företagsläkaren på hennes arbetsplats.

Jag vill understryka vad som tidigare sagts om att försiktighet måste iakttagas då uppgifter från den allmänna sjukvården lämnas till företagsläkare. Många gånger förhåller det sig otvivelaktigt så att arbetstagaren upplever som särskilt obehagligt att företagsläkaren utan hans vetskap får reda på uppgifter som allmänt sett kan vara känsliga eller som rent av kan ha betydelse för anställningsförhållandet.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt finner jag således att det var fel att lämna ut journalen. Orsaken till att felet begåtts har uppenbarligen varit att man inte rätt förstått att tolka sekretesslagens bestämmelser. Det finns inget som tyder på att man avsiktligt åsidosatt M.R:s intressen. Jag finner

mot bakgrund härav inte anledning till vidare ingripande utan låter bero vid den kritik jag nu uttalat.

Kurator vid socialmedicinsk poliklinik har utlämnat uppgifter om klient till dennas arbetskamrater. Fråga om detta kunde lända klienten till men och om tystnadsplikten åsidosatts

E. hade sedan hösten 1980 haft kontakt med en kurator vid socialmedicinska polikliniken i Trollhättan. I mars 1982 fick E. en depression. På begäran av E. sjukanmälde en psykolog vid socialmedicinska polikliniken E. på hennes arbetsplats. E:s arbetskamrater blev oroliga för henne och tog därefter kontakt med kuratorn på polikliniken.

E. klagar nu på att kuratorn brutit sekretessen genom att berätta för en arbetskamrat till E. om E:s förflutna. Detta har varit känsligt för E., eftersom hon haft en tråkig uppväxttid och t.o.m. bytt namn för att glömma det förflutna.

Yttrande inhämtades från socialnämnden i Trollhättans kommun, som hörde kuratorn. Kuratorn bekräftade att hon till en av E:s arbetskamrater – en socialtjänsteman – gett en kortfattad redogörelse för E:s bakgrund, vilket skett för att arbetskamraterna skulle förstå något av problematiken.

JO Sverne anförde i beslut den 30 juni 1982 (dnr 1059-1982) följande.

På de socialmedicinska sektionerna inom socialtjänsten arbetar ofta såväl hälso- och sjukvårdspersonal som socialtjänstpersonal. För hälso- och sjukvårdspersonalen gäller den för denna kategori gällande sekretessen medan socialtjänstpersonalen – utom då den direkt biträder läkaren i dennes verksamhet – är underkastad socialtjänstsekretessen. Någon större betydelse har detta inte med hänsyn till att sekretessen på dessa områden med några få undantag är densamma.

Bestämmelserna om sekretess på hälso- och sjukvårdens och på socialtjänstens område återfinns i 7 kap. sekretesslagen. Huvudregeln är att det råder sekretess om den enskildes personliga förhållanden. Uppgifter om personliga förhållanden får enligt 7 kap. 1 § (hälso- och sjukvårdssekretessen) och 4 § (socialtjänstsekretessen) lämnas ut endast om det står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Sekretessen omfattar alltså enskilds personliga förhållanden. Uttrycket "personliga förhållanden" omfattar alla uppgifter som hänför sig till vederbörande person och kan avse allt ifrån uppgift om hans adress till uppgifter om psykiskt sjukdomstillstånd. Bara om det står klart att uppgiften kan lämnas ut utan men för den enskilde får det ske.

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 alltså vara patientens egen upplevelse (se prop. 1979/80: 2 s. 83 och 90). Även om en tjänsteman skulle anse det vara till nytta för en enskild att uppgifter om dennes besvärliga situation lämnas till annan, så att denna kan hjälpa honom, är det således inte säkert att detta är förenligt med sekretessreglerna. Den tjänsteman, som avser att lämna ut uppgifterna, måste alltså sätta sig in i den enskildes situation och försöka förstå hur denne skulle uppleva det om uppgifterna om honom sprids till ytterligare någon eller några personer. Kan det inte uteslutas att den enskilde skulle uppleva det som obehagligt att andra fick kännedom om hans besvär, kan uppgifter härom som regel inte vidarebefordras. Om tjänstemannen inte är säker på att den enskilde är med på att kontakter tas med andra utomstående personer och myndigheter rörande hans förhållanden, skall tjänstemannen inhämta hans samtycke. Det råder alltså en mycket stark sekretess för uppgifter om personliga förhållanden på hälso- och sjukvårdsområdet och på socialtjänstens område.

Av utredningen i ärendet framgår att kuratorn lämnat ut vissa sekretessskyddade uppgifter om E. till en arbetskamrat till E. Även om kuratorn – som hon hävdar – gjort detta för E:s eget bästa och därvid också beaktat att E:s arbetskamrater i egenskap av socialtjänstemän hade tystnadsplikt kan det vid utlämnandet knappast ha stått klart att uppgifterna kunde röjas utan men för E. Vad E. anfört i sina klagomål visar tvärtom att E. ansett sig ha lidit men.

Kuratorn har följaktligen genom röjande av uppgifter om E:s enskilda förhållanden brutit mot sekretesslagens bestämmelser. Med hänsyn till att sekretesslagen är relativt ny och utan tvekan inrymmer en del tolkningsproblem ävensom till omständigheterna i det föreliggande fallet anser jag mig emellertid kunna stanna vid den kritik som ligger i det sagda.

Den nya sekretesslagens inverkan på sjukhusens kontakter med polis och anhöriga

I flera tidningsartiklar hade uppmärksammats frågan om den nya sekretesslagens betydelse för sjukhusens möjligheter att till polis och anhöriga lämna uppgifter huruvida en patient är intagen på sjukhuset eller inte. I flera av artiklarna gjordes gällande att den nya sekretesslagen försvårat samarbetet mellan sjukvården och polisen samt att anhöriga till patienten vägrats upplysningar om vederbörande tagits in på sjukhuset.

Efter företagen utredning uttalade JO Sverne vid ärendets avgörande den 5 augusti 1981 (dnr 20-1981) följande.

Utlämnande av uppgifter till anhöriga om att patient intagits på sjukhus

Bestämmelser om sekretess inom hälso- och sjukvården finns i 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980: 100). Där framgår att sekretess gäller för uppgift om enskilds hälsotillstånd och om andra personliga förhållanden, "om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men". Det är alltså inte endast uppgifter om enskilda personers hälsotillstånd som skyddas av sekretess utan även andra uppgifter rörande deras personliga förhållanden om uppgifterna finns inom hälso- och sjukvården.

Vad som menas med uttrycket "personliga förhållanden" framgår inte av lagtexten. Av förarbetena till lagen framgår emellertid att därmed avses alla uppgifter som hänför sig till vederbörande person. Uppgift om att någon intagits på sjukhus är således en uppgift om "enskilds personliga förhållanden" och omfattas därför i princip av sekretesskydd. En sådan uppgift får dock lämnas ut om det står klart att så kan ske utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Det måste alltså ske en skadeprövning innan man kan ta ställning till om uppgiften får lämnas ut. En sådan prövning leder som regel till att det inte kan vara till men för patienten om det är en nära anhörig som begär uppgiften. Normalt sett bör man således – i vart fall då det är fråga om somatisk vård – kunna lämna ut uppgift till anhöriga att en patient intagits på sjukhuset. Undantagsvis kan emellertid förhållandena vara sådana att det finns anledning misstänka att patienten inte önskar att uppgiften om hans sjukhusvistelse lämnas ut till anhöriga. Så kan vara fallet då det är fråga om psykiatrisk vård.

I detta sammanhang bör även framhållas att det inte sällan kan anses åligga sjukhuspersonalen att ta kontakt med patientens anhöriga. Sålunda anförs i prop. 1978/79: 220 om samhällets tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. (s. 20 och 45) följande.

"I de fall patienter förs till sjukvårdsinrättning efter att ha drabbats av akut sjukdom eller olycksfall är det angeläget att kontakt snarast tas med någon anhörig för att denne skall få veta vad som inträffat och hur det står till med patienten."

"Den som har ansvaret för viss vårdåtgärd är också skyldig att se till att patienten eller hans anhöriga underrättas om hans hälsotillstånd att de behandlingsmöjligheter som står till buds, allt i den mån det inte motverkar vården."

Det kan i detta sammanhang även bli aktuellt att lämna ut uppgifter till en utomstående. Det kan t. ex. vara en person som ringer på uppdrag av en äldre anhörig, som blivit orolig men ej törs ringa själv. Likaså kan det vara polisen som på uppdrag av anhöriga söker en försvunnen person. Bedömningen bör då bli densamma som om den anhörige ringt själv.

Vill man från sjukhusets sida skapa garantier för att ej lämna ut uppgifter om patienten i sådana fall som kan förorsaka patienten men, kan det vara

lämpligt att vid intagningen eller vid första lägliga tillfälle fråga patienten om hur han vill ha det samt göra en anteckning härom på patientens kort eller i patientregistret.

Möjligheter att lämna ut uppgifter till polisen om att en person intagits på sjukhus

Som tidigare sagts omfattar sjukvårdssekretessen även uppgift om att någon tagits in på sjukhus. I motsats till vad som tidigare var fallet gäller den nya sekretesslagen även gentemot andra myndigheter. Då det gäller en sekretesskyddad uppgift får denna inte lämnas till annan myndighet eller företrädare för sådan myndighet utan att detta särskilt medges i sekretesslagen. Av särskilt intresse i detta sammanhang är bestämmelsen i 14 kap. 3 §, den s. k. generalklausulen. Där stadgas att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. I andra stycket i denna paragraf stadgas emellertid vissa undantag från denna huvudregel. Därav framgår att generalklausulen inte gäller inom hälso- och sjukvården. Härav följer att man från sjukvårdens sida inte får lämna ut sekretesskyddade uppgifter i andra fall än då uppgiftsskyldighet är föreskriven i lag eller förordning (14 kap. 1 § sekretesslagen).

Som tidigare sagts får uppgift om patienters personliga förhållanden inte lämnas ut annat än då det står klart att så kan ske utan att det leder patienten eller hans närstående till men. Av förarbetena till sekretesslagen framgår att uttrycket men skall tolkas utifrån den enskildes egen uppfattning. Även rättsenliga åtgärder kan därför falla under begreppet men.

Vid en skadeprövning måste man således från sjukhusets sida göra klart för sig om den enskilde anser att det är till skada för honom att uppgiften lämnas ut. Då man från sjukhusets sida ställs inför en fråga från polisen om en person har tagits in där måste man därför först fråga om syftet med begäran. Gäller det t. ex. att polisen på begäran av anhöriga vill höra efter om en person tagits in på sjukhuset – t. ex. en åldring som försvunnit från hemmet – bör det, som tidigare sagts, normalt inte föreligga något hinder mot att lämna ut uppgiften. Om förfrågan görs i brottsutredande syfte t. ex. om polisen söker efter personer som deltagit i knivslagsmål eller smitit från en trafikolycka måste bedömningen som regel bli den motsatta. Tillämpar sjukhuset den nyss beskrivna rutinen att anteckna om patienten önskar att hans vistelse på sjukhuset inte röjs så slipper personalen att ställas inför svåra avgöranden. Har patienten förklarat att uppgift om honom inte skall lämnas ut, skall sjukhuspersonalen respektera detta.

Som tidigare nämnts kan dock uppgiftsskyldighet vara föreskriven i lag eller förordning och då viker sekretessen. Vidare måste en viss begränsad möjlighet finnas att i nödsituationer kunna lämna sekretesskyddade uppgifter. I sammanhanget kan även nämnas den generella skyldigheten enligt

rättegångsbalken att avlägga vittnesmål och på begäran tillhandahålla domstolen handlingar. Denna skyldighet är dock för sjukvårdens del starkt begränsad då fråga är om uppgifter som lämnats i förtroende och vad man i samband därmed erfarit.

Av 5 § allmänna läkarinstruktionen (1963:341) framgår vidare att viss skyldighet föreligger att tillhandagå länsstyrelse, domare, åklagare och polismyndighet med av dem begärda undersökningar och utlåtanden. Bl. a. gäller detta tagning av blodprov och undersökning vid misstanke om trafikonykterhetsbrott. Likaså innefattas kroppsbesiktning av den som misstänks för brott på vilket frihetsstraff kan följa. I sådana fall räcker det med att det är en polisman som begär undersökningen eller besiktningen.

Det förutsätts dock i nämnda paragraf att den som begär undersökningen känner till att vederbörande är intagen på sjukhuset. Någon allmän skyldighet att upplysa polisen om vilka patienter som är intagna på sjukhus finns inte. Vill polisen ha upplysningar huruvida en för brott misstänkt person vistas på ett sjukhus återstår möjligheten att enligt 28 kap. 2 § rättegångsbalken låta verkställa husrannsakan på sjukhuset.

Sekretesskyddet för yttrande i ärende hos JO

Med anledning av klagomål mot verksamheten vid en social servicecentral angående *dels* om rätt till socialhjälp har gjorts villkorad av deltagande i gruppsamtal *dels* i vilken utsträckning videobandupptagningar vid gruppsamtal är tillåtna hade JO meddelat beslut. I ärendet hade upplysningar och yttrande begärts från vederbörande sociala distriktsnämnd. Som svar på remissen beslöt sociala distriktsnämnden att överlämna ett av dess distriktsförvaltning upprättat tjänsteutlåtande.

I en anmälan till JO riktades klagomål mot sociala distriktsnämnden och dess tjänstemän för innehållet i nämndens remissvar till JO. Därvid gjordes gällande att nämnden och dess tjänstemän i onödan lämnat ut sekretessskyddade uppgifter rörande enskilda klienter.

Vid ärendets avgörande den 17 november 1981 (dnr 2766-1980) anförde JO Sverne följande.

Av 14 kap. 1 § sekretesslagen framgår att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Denna uppgiftsskyldighet bryter således sekretessen. JO har enligt föreskrifter i regeringsformen tillgång till myndigheternas protokoll och handlingar. Vidare skall myndigheterna och deras tjänstemän tillhandagå JO med de upplysningar och yttranden han begär. Härav följer således att det föreligger en lagstadgad skyldighet för myndigheter och befattningshavare vid dessa att på begäran ge JO de upplysningar han

önskar. Det kan tilläggas att sekretessen inte heller hindrar att uppgift i annat fall än då uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över den myndighet där uppgiften förekommer (se 14 kap. 2 § 3. sekretesslagen).

Särskilda bestämmelser om sekretess för JO:s verksamhet finns meddelade i 11 kap. 4 § sekretesslagen. Därav framgår följande. Uppgifter i JO:s verksamhet är i princip offentliga. Från denna huvudregel är dock vissa undantag meddelade. Erhåller JO i sin tillsyn över offentlig verksamhet uppgift från myndighet där den är sekretessbelagd, gäller sekretessen också hos JO. Förekommer uppgiften i sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten gäller sekretess hos JO dock endast i den mån det kan antas att allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Härav framgår således att om myndighet i ett remissvar till JO lämnar uppgifter, som är sekretesskyddade hos myndigheten, blir uppgifterna offentliga hos JO. om det inte kan antas att allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

I förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80: 2 s. 325) behandlas närmare myndigheternas uppgiftsskyldighet till JO. Där sägs bl. a. följande: "Rätten att utan hinder av föreliggande sekretess lämna JO och JK uppgifter i någon form bör emellertid sträcka sig längre än skyldigheten att på begäran tillhandagå med information. Sålunda bör en befattningshavare, vare sig han är underkastad JO:s eller JK:s tillsyn eller inte, av eget initiativ kunna lämna dessa tillsynsmyndigheter hemliga uppgifter t. ex. i anslutning till en anmälan om missförhållanden inom förvaltningen. Det bör dock krävas att uppgiftslämnandet kan anses försvarligt. Det bör därför vara en förutsättning för att en sekretessbelagd uppgift skall få lämnas att uppgiften behövs för tillsynen. Det är givet att bedömningen här måste tillåta en ganska stor frihet att lämna uppgifter till JO eller JK."

Mot bakgrund av nu redovisade lagbestämmelser och uttalanden i förarbetena till sekretesslagen anser jag inte skäl föreligga för ingripande mot sociala distriktsnämnden eller någon tjänsteman vid socialförvaltningen på grund av innehållet i det påtalade remissvaret. Jag vill emellertid i sammanhanget tillägga att det – då det gäller ömtåliga uppgifter – många gånger kan vara lämpligare att i stället för att direkt återge uppgifterna i remissvaret hänvisa till de handlingar som finns hos socialförvaltningen. JO kan sedan infordra de åberopade handlingarna från socialförvaltningen och de kommer då att behålla sin ursprungliga sekretess. Ett sådant förfarande är ofta lämpligt för att säkerställa de enskilda klienternas integritet. Som framgår av vad tidigare sagts kan ju uppgifter i ett remissvar till JO endast hemlighållas "i den mån det kan antas att allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs".

Fråga om handling hos socialstyrelsen var allmän handling eller inte och om det var felaktigt att förstöra den sedan framställning gjorts att få del av handlingen

Socialstyrelsen verkställde under slutet av år 1979 och början av år 1980 inspektion av allmänkirurgiska kliniken vid Södersjukhuset i Stockholm. Inspektionsberättelse upprättades den 8 maj 1980. Överläkaren Rudolf Schlaug begärde hos socialstyrelsen att få ta del av de journaler som styrelsen inlånat från Södersjukhusets kirurgiska klinik i samband med inspektionen. I beslut den 16 juli 1980 förklarade socialstyrelsen under åberopande av 14 § första stycket sekretesslagen (1937:249) att hinder förelåg att utlämna hos socialstyrelsen förvarade journalhandlingar till Schlaug. Denne anförde besvär över beslutet hos kammarrätten i Stockholm. I dom den 3 november 1980 beslöt kammarrätten att med vissa inskränkningar bifalla Schlaugs besvärstalan.

I skriftväxling i målet hos kammarrätten anförde Schlaug bl. a. att han erfarit att "föredraganden i kirurgi i socialstyrelsen docenten Lennart Forsgren anfört, att vad Wiechel angivit i operationsberättelserna 'inte får stå opåtalt'".

Av utredningen i ärendet framgår att det citerade uttalandet funnits i en skrivelse från Forsgren till föredraganden i inspektionsärendet hos socialstyrelsen, byrådirektören Marianne Thorén. Kopia av skrivelsen var vidfogad de handlingar som i besvärsmålet överlämnats från socialstyrelsen till kammarrätten och efter besvärsmålets avgörande återlämnats till styrelsen. Skrivelsen hade dock inte omfattats av Schlaugs besvärstalan.

I sin anmälan till JO anförde Schlaug bl. a. följande.

Han hade under sista veckan i september 1980 hos socialstyrelsen begärt att få del av en handling som han visste fanns i socialstyrelsens besittning på byrå SN 2. Det rörde sig om ett brev från docenten Lars Forsgren till byrådirektören Marianne Thorén och utgjorde Forsgrens kommentar till ett utkast till inspektionsberättelse. När Schlaug alltså omkring fyra månader efter det att inspektionen avslutats och inspektionsberättelse avgetts begärt att få del av brevet, hade man på socialstyrelsen förklarat att man just var i färd med att "rensa akten" och att meddelanden av den art som han hade påstått skulle finnas bland handlingarna skulle avlägsnas. Detta berodde på att sådana handlingar inte betraktades som allmänna handlingar utan som sådana minnesanteckningar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen. För egen del ansåg Schlaug att brevet var en allmän och offentlig handling. Brevet hade förvarats i socialstyrelsens ordnade akt under flera månader efter det inspektionsärendet avslutats. Det borde därför enligt hans mening ha tagits om hand för arkivering eller förvaring. Vidare ansåg Schlaug att Forsgrens brev innehöll sådant som var avsett att påverka myndighetens beslut och därför under alla förhållanden redan från början hade bort uppfattas som allmän handling. Dessutom rörde det sig

om ett brev som passerat postverket för befordran och som därför syntes vara att betrakta som inkommet till myndigheten. Hur det än förhöll sig härmed var det likväl ostridigt att brevet fanns i socialstyrelsens akt sedan det aktuella ärendet avslutats och att det förstörts först sedan han efterfrågat brevet.

Med anledning av anmälan begärdes upplysningar från socialstyrelsen. I remissvaret, som var undertecknat av byråchefen Kurt Roos, angavs bl. a. följande. Forsgren var anställd på socialstyrelsen som föredragande läkare i kirurgi. Forsgrens meddelande till Marianne Thorén hade överlämnats av Forsgren personligen och var aldrig föremål för någon postbefordran. Det hade vare sig instämplats eller diarieförts. I juli 1980 hade Schlaug beretts tillfälle att ta del av allt material i ärendet – med undantag av 12 journalhandlingar – dvs. även rent arbetsmaterial. Forsgrens meddelande var varken förstört eller undanskaffat utan tvärtom hade samtliga utrensade handlingar sparats. Vad gäller förvaringen av Forsgrens meddelande satt det vid det tillfälle i juli 1980 då Schlaug tog del av handlingarna i Marianne Thoréns personliga pärm. Detta förhållande kunde knappast medföra att brevet skulle anses vara "omhändertaget för arkivering".

Schlaug inkom med yttrande över remissvaret. Vidare ingav Schlaug kopia av en av honom till socialstyrelsen den 11 november 1980 ställd skrivelse, i vilken han begärde att i bestyrkt kopia få del av två angivna handlingar. Den ena handlingen avsåg brevet från Forsgren till Marianne Thorén. I denna del uttalade Schlaug i skrivelsen bl. a. följande. Han hade erfarit genom dels socialstyrelsens skrivelse till kammarrätten, dels styrelsens skrivelse till JO att Forsgrens brev numera omhändertagits av styrelsen. Fotokopia av brevet hade tillställts kammarrätten. Härmed torde det vara fullt klart att Forsgrens brev blivit en allmän handling oavsett hur det förhöll sig tidigare.

Vidare inkom till riksdagens ombudsmannaexpedition från socialstyrelsen en kopia av en av styrelsen den 27 november 1980 till Schlaug ställd skrivelse. I denna skrivelse förklarade Roos att "Det personliga meddelande av docent Lennart Forsgren till en annan tjänsteman på socialstyrelsen, vilket Ni begärt att få kopia av" bedömts utgöra arbetsmaterial. Det hade därför förstörts.

Med anledning av den i ärendet lämnade uppgiften att den av Schlaug efterfrågade handlingen förstörts hos socialstyrelsen begärde jag förnyat yttrande från styrelsen. Som svar på remissen överlämnade socialstyrelsen yttranden från lagbyråchefen Gunnar Fahlberg och byrådirektören Marianne Thorén.

Marianne Thorén uppgav i sitt yttrande bl. a. följande. Vid telefonsamtal med Schlaug hade hon lämnat denne upplysning om att Forsgren gjort en sammanställning av innehållet i av socialstyrelsen inlånade journaler. Eftersom hon omedelbart skulle gå på semester informerade hon Schlaug om att denne kunde komma upp på socialstyrelsen och ta del av aktuell

handling som förvarades i hennes pärm under bokstaven L. Meningen var att Schlaug enbart skulle få ta del av just den handling de kommit överens om. I stället hade tydligen hela pärmen utlämnats till honom. Schlaug hade då gått igenom samtliga handlingar, således även hennes arbetsmaterial. Härvid kom han att läsa Forsgrens meddelande till henne som fanns under bokstaven I i pärmen.

Fahlberg anförde i sitt yttrande följande.

Det aktuella meddelandet från Lennart Forsgren till Marianne Thorén bedömde jag som sådan handling, varom sägs i tryckfrihetsförordningen 2 kap. 9 §. Meddelandet var nämligen att anse som tillkommet endast för ärendets beredning i socialstyrelsen. Sådan handling är – i den mån inte några sakuppgifter därigenom tillförs ärendet – inte allmän handling hos myndigheten även om vederbörande tjänsteman sedan ärendet avslutats förvarar den i särskild pärm eller dylikt på sin arbetsplats.

Enligt min mening ägde därför Thorén förfoga över handlingen. Jag bedömde det då som möjligt för henne att bestämma hur hon ville förfara med den. Såvitt jag förstår har hon med ledning av samtalet med mig förstört handlingen.

I besvärsärendet över socialstyrelsens vägran att utlämna journaler till Schlaug kom en fotokopia av meddelandet att översändas till kammarrätten. Sedan kammarrätten avgjort ärendet återsändes bl. a. den aktuella fotokopian till socialstyrelsen. Jag bedömde handlingen i det sammanhanget som av socialstyrelsen utlånat arbetsmaterial. För att icke bli att anse som allmän handling borde den därför inte tas om hand för arkivering av styrelsen utan omedelbart utgallras. Thorén följde mitt råd.

Eftersom det aktuella meddelandet av såväl Forsgren som Thorén inte bedömts som annat än ett i tjänsten meddelat råd om hur inspektionsärendet borde handläggas och då inte heller några sakuppgifter härigenom tillförts ärendet är det orimligt att person som inte haft med ärendets handläggning att göra skall kunna få ta del av meddelandet och använda detta mot handläggarna. Jag bedömde meddelandet som en sak enbart mellan Forsgren och Thorén, vilket ingen annan haft med att skaffa. När Schlaug emellertid personligen besökte socialstyrelsen och krävde att få se handlingarna i ärendet kom det aktuella meddelandet av misstag att överlämnas till Schlaug. Detta borde inte ha skett. Att ifrågavarande åtgärd skulle medföra att handlingen efteråt inte kunnat utgallras är emellertid knappast rimligt.

Enligt min mening har således handhavandet av handlingarna skett på ett ur såväl saklig som formell synvinkel korrekt sätt.

Socialstyrelsens remissvar innehåller även ett kompletterande yttrande från Marianne Thorén i vilket hon bekräftar att hon följt de råd Fahlberg givit henne angående handlingens handhavande. Hon uppger vidare att handlingen liksom fotokopian av densamma numera hade förstörts av henne efter samråd med chefen för sjukhusbyrån, medicinalrådet Kurt Roos. Roos har bekräftat sistnämnda uppgift, men förklarat att han först inhämtat Fahlbergs synpunkter och utgått från att dessa var riktiga.

Vid ärendets avgörande den 19 april 1982 (dnr 2540:1980) anförde JO Sverne följande.

Av utredningen i ärendet framgår att Marianne Thorén inhämtat råd från byråcheferna Roos och Fahlberg samt att hon med ledning härav förstört den av Schlaug efterfrågade handlingen jämte kopia av samma handling. Detta ger anledning till följande uttalande från min sida.

En allmän handling får i princip inte förstöras annat än genom gallring. Handlingar som inte är allmänna får däremot utrensas ur akterna innan dessa omhändertas för förvaring hos myndigheten under förutsättning att det inte rör sig om handlingar som tillfört ärendet sakuppgifter.

I detta fall rörde det sig inte om någon gallring enligt därför gällande föreskrifter utan Marianne Thorén har själv beslutat att förstöra handlingen på eget bevåg. Det rörde sig således om s. k. aktrensning. För bedömning av ärendet måste man därför i första hand ta ställning till om den förstörda handlingen var en allmän handling eller inte. Vad som menas med allmän handling framgår av 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen. Där sägs att handling är allmän om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Den i detta ärende aktuella handlingen var skriven av Forsgren, vilken var anställd som föredragande läkare hos socialstyrelsen, till Marianne Thorén, som handlade ärendet hos styrelsen. Det rörde sig således om en intern handling och den kan därför inte anses som inkommen till myndigheten.

Vad som anses med upprättad handling framgår av 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen. Enligt huvudregeln i detta lagrum skall handling anses upprättad hos myndighet när den har expedierats. Har handling ej expedierats skall den anses upprättad, när det ärende till vilken den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten.

I 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen ges vidare bestämmelser om s. k. minnesanteckningar eller vad som ofta brukar kallas "arbetshandlingar". Där stadgas att hos myndighet tillkommen minnesanteckning, som ej är expedierad, inte skall anses som allmän handling hos myndigheten, om den inte tas om hand för arkivering. Detta innebär alltså att sådana handlingar inte blir allmänna handlingar, då ärendet avslutats, om de inte omhändertas för arkivering. Begreppet minnesanteckning har förtydligats i lagrummet. Där sägs att därmed skall 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.

Den av Schlaug efterfrågade handlingen var en intern skrivelse mellan två befattningshavare vid socialstyrelsen, vari framförts synpunkter på hur inspektionen vid Södersjukhuset skulle ske och redovisas. Det rörde sig således om en uppteckning som kommit till för ärendets beredning hos socialstyrelsen. Mot bakgrund av de uppgifter jag fått angående innehållet i skrivelsen kan jag inte finna att den skulle ha innehållit sakuppgifter. Jag kommer således fram till att handlingen kunde hänföras till vad som kallas minnesanteckningar.

Som framgår av vad tidigare sagts kan handling dock inte rubriceras som minnesanteckning om den har expedierats. Av utredningen i ärendet framgår att kopia av handlingen följt med akten från socialstyrelsen till kammarrätten i samband med kammarrättens prövning av fråga om utlämnande av vissa andra handlingar. Kammarrättens prövning omfattade inte den nu ifrågavarande handlingen. Huruvida handlingen genom denna åtgärd kommit att bli "expedierad" är en fråga som kan ge utrymme för olika meningar. Uttrycket "expediering" får i princip anses begränsat till ett formbundet översändande av viss handling. Jag är därför närmast böjd för att anse att handlingen icke kan anses som expedierad. i det avseende som nu avses, genom att den medföljt socialstyrelsens akt i målet hos kammarrätten. Mot bakgrund av dessa bedömningar kommer jag således fram till att det i och för sig inte kan riktas någon kritik mot den uppfattningen att det inte rörde sig om en allmän handling utan en s. k. minnesanteckning.

Frågan om vem som äger förfoga över en minnesanteckning är inte närmare reglerad i lagstiftningen. En allmän uppfattning torde dock vara att det är den tjänsteman som erhållit eller utarbetat minnesanteckningen till stöd för sin beredning av ärendet som äger förfoga över minnesanteckningen. Om handlingen skulle förstöras, var det alltså inte något fel om Marianne Thorén gjorde det. I den situationen då Schlaug efterfrågade handlingen anser jag dock att läget ifråga om rätten att förstöra handlingen förändrats. Härom vill jag särskilt säga följande.

Bestämmelser om utlämnande av allmän handling och besvär över vägran att lämna ut allmän handling ges i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Till komplettering härav ges vidare närmare bestämmelser i 15 kap. sekretesslagen. Därav framgår bl. a. följande. Frågan om utlämnande av allmän handling till enskild skall prövas av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling ankommer det på honom att i första hand pröva fråga om handlingens utlämnande. Vägrar han att lämna ut handlingen skall, om sökanden begär det, frågan hänskjutas till myndighetens prövning. Mot beslut varigenom myndighet avslagit enskilds begäran att få ta del av handling får sökanden föra talan genom besvär. Sådan talan förs hos kammarrätten. Mot kammarrättens beslut att vägra lämna ut handling får talan utan prövningstillstånd fullföljas hos regeringsrätten. Detta prövningsförfarande gäller även då fråga är om viss handling är allmän eller inte.

Såvitt gäller handläggningen av detta ärende innebär reglerna således följande. Då Schlaug vände sig till socialstyrelsen för att få del av Forsgrens skrivelse till Marianne Thorén, fanns skrivelsen ostridigt fortfarande i behåll. Det ålåg då Marianne Thorén att pröva Schlaugs begäran om handlingens utlämnande. Om hon inte ansåg att det rörde sig om en allmän handling utan om en minnesanteckning så hade Schlaug rätt att få saken hänskjuten till myndighetens (socialstyrelsens) prövning. Med myndighe-

tens prövning avses i sådant fall generaldirektören eller den som med stöd av delegation kunde slutligt ta ställning i saken. Om socialstyrelsen vägrat lämna ut handlingen skulle den meddela besvärshänvisning till kammarrätten dit Schlaug kunde fullfölja sin talan. Som tidigare sagts kan sådana besvär sedan fullföljas till regeringsrätten.

Av utredningen i detta ärende framgår att Marianne Thorén, sedan Schlaug bett att få ta del av handlingen, rådfrågat Roos och Fahlberg och därefter förstört handlingen. Genom denna åtgärd blev det inte möjligt för Schlaug att få saken prövad enligt den i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen fastlagda ordningen.

Som framgår av vad tidigare sagts, anser jag inte att det finns anledning rikta kritik mot Marianne Thoréns bedömning att hon ägde förfoga över handlingen, eftersom hon inte utan anledning ansåg att den ej var allmän handling. Hennes åtgärd att förstöra handlingen skulle därför enligt min mening inte ansetts klandervärd, om ingen efterfrågat handlingen. Nu förhöll det sig ju inte så, eftersom Schlaug just begärt att få ta del av den. Jag finner det i denna situation ytterst märkligt att man hos socialstyrelsen förstört handlingen. Därmed omöjliggjordes ju Schlaugs grundlagsfästa rätt att få frågan om handlingens utlämnande prövad hos domstol. Än mer märkligt är att två ledande tjänstemän vid socialstyrelsen rått Marianne Thorén till denna egendomliga åtgärd. Vad som förekommit i ärendet ger följaktligen anledning till stark kritik från min sida. Jag finner det angeläget att socialstyrelsen lämnar erforderliga anvisningar till de anställda vid myndigheten så att något liknande inte skall behöva upprepas.

Om meddelarfrihetens omfattning såvitt gäller beslut från hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd

I en tidningsartikel som var införd i tidningen Dagen den 20 februari 1982 lämnades uppgifter om att en namngiven överläkare meddelats en varning av hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Av tidningsartikeln framgick att ansvarsnämndens beslut då ännu inte var offentligt.

I anmälan från överläkaren ifrågasattes om uppgifter av detta slag får lämnas ut innan ansvarsnämndens beslut är offentligt.

Vid ärendets avgörande den 14 april 1982 (dnr 784–1982) anförde JO Sverne följande.

Enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser äger envar fritt lämna uppgifter till tidningar, författare av tryckta skrifter m. fl. Motsvarande regler gäller enligt radioansvarighetslagen såvitt gäller utlämnande av uppgifter till radio och TV. Denna s. k. meddelarfrihet inskränks endast i de fall som särskilt anges i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Av 12 kap. 5 § sekretesslagen framgår att sekretess gäller hos domstol i dess rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om innehållet i ännu inte meddelad dom eller i annat ännu inte meddelat beslut. Av 16 kap. 1 § 3. sekretesslagen framgår vidare att denna sekretess bryter meddelarfriheten. Av 12 kap. 6 § sekretesslagen framgår vidare att regeringen, om synnerliga skäl talar för det, i annat fall än som avses i 5 § sekretesslagen får föreskriva att sekretess skall gälla hos statlig myndighet för uppgift om innehållet i ännu inte avkunnat eller expedierat beslut, i vilket ändring kan sökas hos domstol. Någon sådan föreskrift har emellertid inte meddelats för hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

Det finns således inte några bestämmelser i tryckfrihetsförordningen eller sekretesslagen som förbjuder någon att till tidningar lämna ut uppgifter av det slag som avses i anmälan. Myndigheterna är vid straffansvar förhindrade att efterforska vem som lämnat uppgifter till massmedia i andra fall än då sådant utlämnande är förbjudet. Härav framgår således att anmälan inte kan ge anledning till utredning eller andra åtgärder från min sida.

Får privata dataföretag anlitas för att registrera deklarationer m. m.?

I ett beslut (1982-03-11; dnr 149-1980) behandlade JO Nilsson principfrågan om det är lagligt och i så fall lämpligt att skattemyndigheterna lämnar ut sekretessbelagda uppgifter (deklarationer, kontrolluppgifter, arbetsgivaruppgifter) till privata dataföretag, s. k. servicebyråer, för registrering. Yttrande inhämtades från riksskatteverket (RSV). JO uttalade i sin bedömning bl. a. detta.

– – –

3.2 Aktuella författningsbestämmelser och förarbetena till dem

RSV har i sitt yttrande hit redogjort för de i det här sammanhanget viktiga bestämmelserna i sekretesslagen och för uttalandena i den proposition (1979/80: 2) där lagen föreslogs. RSV behandlar där

- 1 kap. 5 § med departementschefens uttalande i remissen till lagrådet, lagrådets yttrande och departementschefens synpunkter på detta (prop. s. 122, 465 och 494)
- 1 kap. 6 § med departementschefens och lagrådets uttalanden (prop. s. 126 ff och 466)

I yttrandet redogörs även för *13 § datalagen* (1973: 289) och anslutande uttalanden i propositionen (1973: 33). Den bestämmelsen innehåller i första

stycket en tystnadspliktsregel som lyder: "Registeransvarig eller annan som tagit befattning med personregister eller med uppgifter som samlats in för att ingå i sådant register får inte obehörigen röja vad han till följd därav fått veta om enskilds personliga förhållanden. I det allmännas verksamhet tillämpas i stället för vad som nu har sagts bestämmelserna i sekretesslagen (1980: 100)."

Den redogörelse som RSV lämnar skall här kompletteras med den bestämmelse i sekretesslagen som är central i sammanhanget, dvs. 9 *kap. 1 §*. Där föreskrivs sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden när uppgiften förekommer i en myndighets verksamhet av visst slag på skatteområdet. Sekretessen är i dessa fall absolut. Det finns m.a.o. inte något skaderekvisit i bestämmelsen. Enligt propositionen (s. 258) är det inte bara själva taxeringsärendena etc. som täcks av uttrycket "verksamhet som avser bestämmande av skatt – – –". Även registerföring hör dit. Uttrycket "enskild" i sekretesslagens olika regler tar sikte även på juridiska personer, jfr Corell m. fl., Sekretesslagen, 1980 års lagstiftning med kommentarer, 1980, s. 55.

Till den redogörelse för innehållet i *13§ datalagen* som finns i RSV:s yttrande skall erinras om att den lagen tar sikte på att skydda endast fysiska personers integritet. När det i lagens 1 och 13 §§ talas om "enskild person" eller "enskilds personliga förhållanden" syftar man – till skillnad från sekretesslagen – enbart på fysiska personer. Uppgifter om juridiska personer som kan finnas i olika register åtnjuter alltså i sig inget skydd enligt datalagen (prop. 1973: 33 s. 92).

3.3 Analys och slutsatser

3.3.1 Frågan om laglighet

Den fråga som jag här har aktualiserat är denna:

- Är det lagligt att lämna sekretessbelagda handlingar till privata servicebyråer för registrering?

Det kan först konstateras att frågan inte får sitt svar direkt i lagtexten. Reglerna måste i stället tolkas. Först bör man fråga sig om personalen hos servicebyråerna och byråerna som sådana faller under någon av de personkategorier som är skyldiga att iaktta sekretess enligt 1 kap. 6 § sekretesslagen, närmast då som uppdragstagare hos skattemyndigheterna.

Personalen vid servicebyrån omfattas i så fall på samma sätt som myndighetens egen personal av sekretessen och de uppgifter som skattemyndigheterna lämnar över till byrån för registrering får man där enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen inte röja. – Min genomgång av förarbetena har dock inte övertygat mig om att lagstiftaren har avsett att servicebyråerna och deras personal i en sådan här funktion skall omfattas av 1 kap. 6 § sekretesslagen. Jag kan alltså inte lämna frågan med hänvisning till 1 kap. 6 §

och dess förarbeten. Ett svar kräver ytterligare analyser och överväganden.

Att en uppgift är sekretesskyddad hos myndighet innebär dock inte ett absolut förbud mot utlämnande. En uppgift får, oberoende av sekretessen, lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnade myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet (1 kap. 5 § sekretesslagen). Utredningen i det här ärendet visar att i varje fall vissa länsstyrelser inte alltid har ansett sig kunna klara av all registrering av deklarationsuppgifter m. m. utan hjälp av servicebyråer. Samtidigt har man från myndigheternas sida varit väl medveten om de sekretessproblem som ett sådant arrangemang för med sig. Man har försett sina avtal med klausuler om tystnadsplikt – f. ö. i överensstämmelse med de uttalanden som departementschefen har gjort i propositionen.

Jag ser för min del inga avgörande invändningar mot den ordning som sålunda kommit till användning – och som f. ö. stämmer överens med den som RSV menar bör gälla. Den fråga som jag ställde i inledningen – är det lagligt att lämna sekretessbelagda handlingar till privata servicebyråer för registrering? – är jag alltså beredd att svara "ja" på under förutsättning att åtgärden verkligen är nödvändig.

3.3.2 Frågan om lämplighet; behövs ytterligare lagreglering?

Det räcker dock inte att konstatera att ett sådant här förfarande är lagligt och förenligt med sekretesslagen. Nästa fråga som inställer sig blir:

- Hur bör förfarandet med servicebyråernas åtaganden lämpligen ordnas för att på bästa sätt tillgodose de skyddsintressen som sekretesslagen tar sikte på?

I vissa fall när uppgifter lämnas ut från en myndighet kan skyddsintresset tillgodoses på ett tillfredsställande sätt genom att myndigheten uppställer ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att förfoga över uppgifterna. En överträdelse av ett förbehåll är straffbelagd som tystnadspliktsbrott (jfr 14 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen). Bestämmelsen i 9 § gäller dock bara sådana sekretessregler som innehåller skaderekvisit och regeln i 10 § avser några speciella situationer som saknar intresse här. – Eftersom skattesekretessen är absolut, dvs. saknar skaderekvisit, är förbehållsreglerna inte möjliga att använda i de här aktuella situationerna.

En annan fråga i sammanhanget som är värd att nämna har att göra med principen om meddelarfrihet. Skattesekretessen i 9 kap. 1 § hör till de tystnadsplikter som har företräde framför denna princip, jfr 16 kap. 1 § sekretesslagen. Däremot tar meddelarfriheten över tystnadsplikten enligt 13 § datalagen. Om tystnadsplikten är reglerad i ett civilrättsligt avtal kan någon inskränkning i meddelarfriheten inte göras gällande som ett avtalsvillkor, jfr JO:s ämbetsberättelse 1979/80 s. 385.

Det som jag nu har sagt belyser vikten av restriktivitet när det gäller att

lämna ut det här materialet utanför myndighetssfären. Skyddsintresset när det gäller uppgifter om fysiska personer tillgodoses dock på ett i huvudsak tillfredsställande sätt genom den tidigare nämnda tystnadspliktsregeln i 13 § datalagen.

För att skydda uppgifter om juridiska personer i det material som är tillgängligt vid registreringsarbetet är man däremot hänvisad enbart till avtalsreglerad tystnadsplikt. Några andra sanktioner mot servicebyrån och dess personal än sådana som kan följa på ett avtalsbrott står här inte till buds.

Det kan diskuteras om en avtalsreglerad tystnadsplikt tillgodoser skyddsintresset tillräckligt i situationer som de nu aktuella. Jag har tidigare väckt ett förslag som sedan också genomförts om en straffsanktionerad tystnadspliktsreglering på ett helt annat område, nämligen när det gäller telefonsamtal hos alarmeringscentraler. För den här situationen tror jag dock inte att det är nödvändigt med en i lag inskriven tystnadsplikt. Det bör finnas andra sätt att hantera problemet.

Som jag ser det bör skattemyndigheterna använda sina egna personella och tekniska resurser för att registrera i första hand sådant material som främst innehåller uppgifter om juridiska personer. Om det är nödvändigt att lägga ut registreringsarbete på en servicebyrå bör myndigheterna sträva efter att lämna ut endast sådant material där uppgifterna primärt gäller fysiska personer och där datalagens tystnadspliktsregel alltså blir tillämplig.

Jag har tagit reda på att en sådan uppdelning av materialet som jag nu har skisserat i stort bör låta sig göras i praktiken. Till detta kommer att jag — — — även har förstått att skattemyndigheternas behov av att anlita servicebyråer för dessa arbetsuppgifter överhuvudtaget numera påtagligt har minskat.

Mot bakgrund av det sagda överlämnar jag till RSV att göra de ev. kompletteringar av rutinerna på området som är lämpliga. Jag vill tillägga att datainspektionen i sin tillsynsverksamhet inom datalagens tillämpningsområde kan ägna uppmärksamhet åt vissa av de här behandlade frågorna. Också jag har möjlighet att återkomma till frågor av den här typen t. ex. i samband med myndighetsinspektioner. Ärendet är med dessa uttalanden slutbehandlat i denna del.

Yttrande över justitiedepartementets promemoria Sekretesskydd och informationsbehov — Vissa frågor om sekretesslagens tillämpning inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten m. m.

Genom remiss beredde justititedepartementet riksdagens ombudsmän tillfälle att yttra sig över rubricerade promemoria (Ds Ju 1981:17). JO Sverne avgav den 14 december 1981 yttrande till departementet och anförde därvid följande.

Gällande rättsläge

Tidigare gällde inom socialvården att sekretesskyddade uppgifter rörande klienterna inte fick "obehörigen" röjas för andra myndigheter. Även för sjukvården gällde att sekretesskyddade uppgifter rörande patienterna inte fick "obehörigen" röjas för andra myndigheter. För sjukvårdens del kompletterades denna princip med bestämmelser om starkare sekretess i s. k. förtroendesituationer. Mot bakgrund av den då gällande huvudregeln att sekretesskyddade uppgifter inte fick "obehörigen" röjas utvecklades en praxis inom socialvården och sjukvården rörande vilka uppgifter som fick lämnas ut till andra myndigheter. Genom den nya sekretesslagens ikraftträdande har uppgiftslämnandet av sekretesskyddad information mellan myndigheter formaliserats.

Enligt 7 kap. 1 och 4 §§ sekretesslagen får uppgifter rörande enskilda inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten ej lämnas ut "om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men". Av förarbetena till sekretesslagen framgår att begreppet "men" skall tolkas utifrån den enskildes uppfattning om vad som är till skada för honom.

Sekretesskyddade uppgifter får i princip lämnas till andra myndigheter under följande förutsättningar.

1. *Samtycke.* Uppgift får enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen lämnas ut med samtycke från den uppgiften rör.

2. *Nödvändigt uppgiftslämnande.* Av 1 kap. 5 § sekretesslagen framgår att myndighet får lämna sekretesskyddade uppgifter till andra myndigheter (och även till enskilda) om detta är nödvändigt för att myndigheten skall kunna fullgöra sina egna uppgifter. Så länge man rör sig inom den frivilliga delen av socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården kan denna bestämmelse om "nödvändigt uppgiftsutlämnande" i princip inte tillämpas mot klientens vilja. Annorlunda förhåller det sig då fråga är om utredning om tvångsvård eller utredning till följd av att man inom socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården enligt lag eller förordning är skyldig biträda annan myndighet med utredning eller yttrande, t. ex. yttrande till domstol enligt föräldrabalken.

3. *Utlämnande med stöd av lag eller förordning.* Om uppgiftsskyldighet

följer av lag eller förordning, får uppgiften lämnas ut enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen. Såväl inom socialtjänsten som hälso- och sjukvården finns ett flertal exempel på sådan uppgiftsskyldighet. Hit hör även skyldighet enligt 23 kap. 6 § brottsbalken att anmäla vissa grövre brott som är "på färde".

4. *Generalklausulen.* Av 14 kap. 3 § sekretesslagen framgår att en myndighet efter intresseavvägning får lämna ut sekretesskyddade uppgifter till annan myndighet, om det är uppenbart att betydelsen av att uppgiften lämnas till denna myndighet har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Generalklausulen gäller dock inte inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

5. *Nödsituation.* Av 24 kap. 4 § brottsbalken framgår indirekt att myndighet får bryta sekretesskyddet för att bl. a. förhindra allvarlig fara för liv eller hälsa.

Mot bakgrund av nu redovisade regler om i vilka fall sekretesskyddade uppgifter får utlämnas till annan myndighet kan vissa av de uttalanden som gjorts i justitiedepartementets promemoria starkt ifrågasättas. På s. 21 sägs att uppgifter från socialtjänsten torde kunna lämnas "i samma utsträckning som mellan olika sjukvårdsinrättningar, dvs. om uppgifterna behövs i rent vårdsyfte". Detta uttalande står enligt min mening inte bara i strid med sekretesslagen utan även med den i socialtjänstlagen fastlagda principen att vårdåtgärder inte skall vidtas "över klientens huvud".

Vidare sägs längre ner på s. 21 angående de sociala myndigheternas möjlighet att lämna uppgifter till polisen: "Här torde finnas ett betydande utrymme för de sociala myndigheterna att lämna uppgifter till polisen. Till stor del bör uppgifterna i dessa fall vara avidentifierade. Om uppgifterna är hänförliga till enskilda individer, lär däremot sekretess många gånger gälla för uppgifterna." Till detta kan sägas att om uppgifterna är avidentifierade saknar de i detta sammanhang intresse eftersom de då inte är sekretessskyddade. Gäller det däremot uppgifter som kan härledas till socialtjänstens klienter kan man inte från socialtjänsten lämna ut dem utom i de fall som tidigare nämnts.

Enligt sekretesslagen gäller sekretess mellan olika myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar. Sekretessen mellan olika myndigheter gäller oavsett om dessa har likartade arbetsuppgifter. På s. 21 hävdas att sekretessen inte lär "hindra ett uppgiftslämnande mellan olika sociala distriktsnämnder och den sociala centralnämnden, om de har gemensam förvaltning". Om kommunfullmäktige beslutat att en social distriktsnämnd självständigt skall handlägga viss typ av ärende kan det enligt min mening inte bedömas på annat sätt än att den sociala distriktsnämnden i sådant sammanhang är en självständig myndighet. Det torde inte vara möjligt att kringgå den grundläggande bestämmelsen 1 kap. 3 § sekretesslagen om sekretess mellan olika myndigheter genom att påstå att en social distriktsnämnd ej skulle vara en självständig myndighet. Socialförvaltningen som sådan är inte en myndighet.

Nu återgivna uttalanden i promemorian angående innehållet i gällande rätt har inte lagts till grund för några förslag. De ger därför inte anledning till vidare överväganden från min sida. Jag övergår härefter till de olika förslagen i promemorian.

Utlämnande av uppgift som i särskilt fall begärs av en åklagarmyndighet eller polismyndighet om att någon vistas på en sjukvårdsinrättning

Av uttalanden i promemorian framgår att det här endast gäller uppgift om att någon vistas på en sjukvårdsinrättning. Några andra adressuppgifter, t. ex. uppgift om en patients hemadress avses däremot inte.

Eftersom man i detta sammanhang i promemorian talar om ''adressuppgifter'' framstår det som tveksamt om syftet med bestämmelsen är att en sjukvårdsinrättning endast skulle vara skyldig att lämna ut uppgifter på dem som är inskrivna vid sjukhuset. Enligt min mening bör utlämnande av uppgifter om patienter kunna lämnas till polis och åklagare även om patienten endast söker sig till sjukvårdsinrättningen i öppen vård. Bestämmelsen bör enligt min mening kompletteras eller förtydligas i detta avseende. I praktiken kan polisen många gånger behöva få reda på om en person begett sig till sjukhus för tillfällig sjukvård efter t. ex. ett knivslagsmål eller en trafikolycka, där man misstänker brott.

I sådana fall där polisen biträder anhöriga med att leta efter försvunna personer t. ex. barn eller åldringar leder en skadeprövning till att det normalt inte finns något hinder att från sjukvårdsinrättningens sida lämna ut uppgifter till polisen av sådan karaktär. Något undantag från sekretessen behövs inte för sådana fall.

Enligt min mening talar, då det gäller polisens brottsutredande verksamhet, starka samhälleliga skäl för att polisen skall få uppgift från sjukvårdsinrättningar huruvida en eftersökt person vistas där. Jag har såtillvida ingen erinran mot den föreslagna bestämmelsen.

Det förekommer dock även att polisen i stor utsträckning utnyttjas för delgivningar i skilda sammanhang. För min del anser jag det stötande att sjukvårdsinrättningar rutinmässigt skall biträda polis och åklagare med att lämna ut uppgift huruvida patienter som söks för delgivning finns på sjukvårdsinrättningen. Skulle det ske en sådan inskränkning av sekretessskyddet anser jag att man gjort ett betydande avsteg från de värderingar som legat till grund för sekretessen inom hälso- och sjukvården. Jag anser att den föreslagna bestämmelsen bör begränsas till en skyldighet för sjukvårdsinrättningar att till polis eller åklagare lämna ut uppgift om att någon vistas på sjukvårdsinrättning, om detta i särskilt fall begärs i brottsutredande syfte.

Vidare bör bestämmelsen kompletteras så att den även öppnar möjlighet för åklagare och polis att få uppgift om en person vistas på en sjukvårdsinrättning, om det gäller spaning efter någon som rymt från mentalsjukhus.

kriminalvårdsanstalt eller på annat sätt undandragit sig beslut som gäller frihetsberövande.

Utlämnande till åklagarmyndighet eller polismyndighet av uppgifter som angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök till sådant brott

I promemorian föreslås vidare tillägg till 14 kap. 2 § sista stycket sekretesslagen. Enligt detta tillägg skall uppgifter som omfattas av sekretessen i hälso- och sjukvården och socialtjänsten få utlämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet, om uppgifterna angår misstanke om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller försök till sådant brott.

Bestämmelserna anknyter till de strafflatituder som gäller ifråga om skyldighet att avlägga vittnesmål för läkare m. fl. Denna avgränsning synes i och för sig lämpad.

Av uttalanden i promemorian framgår att avsikten är att envar som på ett eller annat sätt är verksam inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten skall efter egen bedömning få lämna uppgifter av förevarande slag till åklagarmyndighet eller polismyndighet. Om detta är avsikten framstår det som redaktionellt felaktigt att bestämmelsen knutits till bestämmelserna om anmälan om misstanke om brott mot underåriga. Av uttalanden i förarbetena till sekretesslagen (jfr prop. 1979/80:2 s. 123) framgår att avsikten är att det är myndigheten eller den som med stöd av delegation från myndigheten får besluta härom, som skall kunna göra anmälan och inte den enskilde befattningshavaren. Hur det än förhåller sig härmed anser jag för min del att det inte bör komma ifråga att envar som är verksam inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården på eget ansvar skall avgöra om uppgiften skall få lämnas ut eller inte. I så fall blir uppgiftslämnandet beroende på vederbörandes egna värderingar, om man vill hjälpa polisen eller inte. Vidare torde det i allmänhet vara svårt eller i flesta fall omöjligt för den enskilde att avgöra om det rör sig om brott som är av den svårighetsgrad att det inte kan följa lindrigare straff än fängelse i två år. Jag anser i stället att bestämmelsen bör utformas så att envar är skyldig att efter begäran från polis eller åklagare lämna uppgift av förevarande slag. Många gånger torde det vara svårt att bedöma om det finns misstanke om brott av den svårighetsgrad som här avses. Beslut att infordra uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen bör därför fattas av förundersökningsledare. En bestämmelse av sådant slag hör dock närmast hemma bland bestämmelserna om förundersökning och kan tas in där som en uppgiftsskyldighet, som enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen bryter sekretessen.

I konsekvens med vad jag nyss föreslagit avstyrker jag det i promemorian föreslagna tillägget till 15 kap. 5 § sekretesslagen.

Utlämnande av uppgifter från socialtjänsten om att någon vistas på ett hem för vård eller boende

I likhet med vad jag föreslagit rörande hälso- och sjukvården föreslår jag att uppgiftsskyldigheten begränsas. Jag hänvisar till vad jag tidigare sagt i denna del.

I lagförslaget används ordet "vistats", medan däremot i motsvarande förslag på hälso- och sjukvårdsområdet används ordet "vistas". Jag förutsätter att avsikten är att bestämmelsen i socialtjänstlagen även skall innehålla ordet "vistas". Därest avsikten är att i detta avseende göra skillnad mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten bör detta närmare utvecklas. Eljest riskerar man att det kan uppstå missförstånd.

Jag vill i sammanhanget peka på att socialtjänstens klienter många gånger placeras på hem vars huvudman formellt inte är en myndighet, jfr 69 § socialtjänstlagen. Därför anser jag att det bör klargöras om det även skall föreligga skyldighet att lämna uppgift om dem som vistas på hem med privata huvudmän.

Utlämnande av uppgifter för rättsmedicinsk undersökning

Mot förslaget i denna del har jag intet att erinra.

Socialnämndens skyldighet att lämna uppgifter enligt 94 § a) utlänningslagen

Mot förslaget i denna del har jag intet att erinra.

Avslutande synpunkter

Som jag inledningsvis framhållit har sekretessen myndigheter emellan formaliserats genom den nya sekretesslagen. Den möjlighet till lämpliglhetsavvägningar som generalklausulen erbjuder finns inte inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Till följd härav har den nya sekretesslagens tillämpning i vissa avseenden vållat praktiska svårigheter för arbetet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. För egen del anser jag dock att den kritik som från många håll framförts mot de nya bestämmelserna om sekretess inom hälso- och sjukvård och socialtjänst i stor utsträckning är överdriven och beror på missförstånd och oförmåga att rätt tolka den nya lagstiftningen. Emellertid kan man inte bortse från att det även har framkommit uppgifter som tyder på att samarbetet mellan olika vårdmyndigheter rörande barn och ungdom har försvårats genom den nya lagstiftningen. Det är enligt min mening ännu svårt att fullt ut överblicka konsekvenserna av den nya lagstiftningen. Jag vill föreslå att man – då tillräckliga erfarenheter vunnits – gör frågan om sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till föremål för ytterligare övervägande särskilt med tanke på att underlätta myndigheternas samarbete inom barnavårdsområdet.

Vissa ärenden angående offentlighet och sekretess

Utlämnande av sjukjournal från försäkringskassa till läkare

A. anmälde hos JO att en läkare (F.), som tidigare behandlat honom, utan hans vetskap hade rekvirerat sjukvårdshandlingar rörande A. från försäkringskassan. Av utredningen i ärendet framgick att F. rekvirerat handlingarna i syfte att värja sig mot olika anmärkningar och anklagelser från A.

Vid ärendets avgörande den 24 september 1981 (dnr 213-1980) anförde *JO Sverne* följande.

Då F. begärde hos försäkringskassan att få kopior av ifrågavarande intyg hade hennes vårdansvar för A. som patient för länge sedan upphört. I ärendet är ostridigt att hon begärt kopiorna i syfte att värja sig mot de anklagelser som A. i skilda sammanhang riktat mot henne. F. borde ha insett att försäkringskassan, då hon begärde handlingarna, utgått ifrån att hon rekvirerat dem i tjänsten. Genom hennes underlåtenhet att upplysa om syftet med rekvisitionen har inte skett någon prövning hos kassan enligt sekretesslagen huruvida kassan kunnat lämna ut handlingarna med hänsyn till det syfte för vilka de begärdes. Jag anser därför att F. skulle ha upplyst om syftet med sin begäran. Hade kassan då vägrat lämna ut handlingarna hade hon fått överklaga beslutet enligt den i tryckfrihetsförordningen angivna besvärsordningen. Därest hon ansett handlingarna vara av betydelse som processmaterial i brottmålet hade hon – vilket också senare synes ha skett genom hennes ombud – kunnat hos tingsrätten begära editionsföreläggande.

Villkor vid utlämnande av allmän handling

I ett ärende rörande utlämnande av sjukjournal upplystes bl. a. att patienten erbjudits ta del av sin journal i närvaro av en sjuksköterska så att hon kunde hjälpa patienten med att förklara för denne vad som stod i journalen.

Vid ärendets avgörande den 5 april 1982 (dnr 8-1982) anförde *JO Sverne* följande.

En myndighet får inte uppställa villkor i samband med utlämnande av en allmän handling som inte skall hållas hemlig. Om patienten inte har något emot detta är det naturligtvis i och för sig en lämplig serviceåtgärd att läkare eller någon annan hjälper honom med att förklara innehållet i journalen. Det finns däremot inte någon skyldighet för patienten att acceptera att någon annan skall delta i genomgången av hans journal. Endast om ett sådant arrangemang är nödvändigt för att förhindra att handlingarna förstörs eller dylikt får detta ske mot patientens önskan.

Utlämnande av uppgifter angående patients hälsotillstånd från sjukhus till massmedia

Från lokalradion i Jämtlands län hade man begärt uppgifter från Östersunds lasarett om tillståndet hos ett barn som förts i iltransport med ambulans till lasarettet. Några uppgifter lämnades emellertid inte ut från lasarettet. I en anmälan till JO ifrågasattes att lasarettet gjort fel då man vägrat lämna ut begärda uppgifter.

Vid ärendets avgörande den 14 september 1981 (dnr 2273-1981) anförde *JO Sverne* följande.

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. Redan uppgiften att någon intagits på ett sjukhus är i och för sig en uppgift om patientens personliga förhållanden. Den omfattas därför i princip av sekretessen. I allmänhet står det emellertid klart att en sådan uppgift kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Däremot kan givetvis uppgifter om patientens tillstånd vara ömtåligare.

I detta fall hade barnets anhöriga begärt att uppgifter inte skulle lämnas ut från sjukhuset. Med hänsyn härtill och till bestämmelserna i sekretesslagen kan jag inte finna, att anledning föreligger att rikta kritik mot sjukhuset för att man därifrån vägrade lämna ut begärda uppgifter. Tvärtom synes man ha följt sekretesslagens bestämmelser.

Öppnande av post som är ställd till en namngiven tjänsteman

En myndighet föreskrev i instruktion för myndighetens registrator att "alla till verket eller till tjänsteman vid verket adresserade försändelser är i princip att betrakta som tjänsteförsändelser". Brev till namngiven tjänsteman som var märkt "personligt" eller "konfidentiellt" eller av vilket det annars framgick att den kunde vara av privat natur, skulle enligt instruktionen lämnas över oöppnat till adressaten. – Hanteringen anmäldes till JO. I sitt beslut rekommenderade *JO Nilsson* myndigheten att följa dessa öppningsrutiner:

- Post som öppnas av registrator (motsvarande)

– försändelse där enbart myndighetens namn finns på kuvertet/omslaget

– försändelse där både myndighetens och en enskild tjänstemans namn finns på kuvertet/omslaget, men där myndighetens namn finns före/ovanför tjänstemannens.

- Post som inte öppnas av registrator (motsvarande) utan vidarebefordras

– försändelse där det finns en notering på kuvertet/omslaget som anger att innehållet är privat eller där det av annat skäl är uppenbart att försändelsen inte har något som helst samband med myndighetens verksamhet

– försändelse där både myndighetens och enskild tjänstemans namn finns på kuvertet/omslaget men där tjänstemannens namn står före/ovanför myndigheten.

JO fortsatte.

Jag inser givetvis att rutinerna kan leda till att tjänstepost i behandlingshänseende kan komma att behandlas som privat post och att detta *kan* leda till förseningar i handläggningen. För att gardera sig mot det bör myndigheten begära att få ett medgivande från sina tjänstemän som ger myndigheten rätt att öppna även sådan post som enligt vad jag nyss har sagt skall behandlas som privat. I varje fall om ett medgivande begränsas till att gälla sådana perioder då tjänstemannen är t. ex. sjuk eller på semester vågar jag på basis av vad jag känner till från andra myndigheter påstå att myndigheten inte kommer att möta några som helst svårigheter att få det medgivande man vill ha.

(Beslut 1982-03-18; dnr 2348-1981, jfr JO 1978/79 s. 222)

Taxering, uppbörd och exekution

1. Taxering och uppbörd

Åtal mot en kommunal taxeringsrevisor

1 INLEDNING

I ett beslut (1981-05-05, dnr 784-1979 m. fl.) behandlade JO Nilsson fyra anmälningar – en av dem från restaurangägaren Secundo Bertolino – mot den kommunale taxeringsrevisorn i Uppsala, Birger Eklund. JO beslöt om åtal mot Eklund för myndighetsmissbruk i två fall. JO fann vidare anledning att kritisera Eklund i flera hänseenden, bl. a. vad gäller hur han utfört sina revisionsuppdrag, samt att göra vissa påpekanden angående länsstyrelsens sätt att leda revisionsverksamheten.[1] I beslutet sammanfattade JO sin bedömning och redovisade några mera generella synpunkter enligt följande (bilagorna och vissa hänvisningar har utelämnats här).

2 DEN SAMLADE BEDÖMNINGEN

2.1 Inledning

I bilaga 3–5 redovisar jag närmare utredningen och min bedömning i de olika avsnitten. Här sammanfattar jag min bedömning och redovisar några mera generella synpunkter.

Detta ärende startade med anmälningar från skattskyldiga, alla restaurangägare i Uppsala. Anmälningarna gällde i första hand den kommunale taxeringsrevisorn i Uppsala, Birger Eklund, och hans arbetsmetoder. Klagomål har också på några punkter riktats mot länsstyrelsen för dess sätt att leda revisionsverksamheten. Eklund och olika tjänstemän hos länsstyrelsen i Uppsala län har också i olika sammanhang kritiserat och gjort anmälningar mot varandra. Några av de aktuella frågorna eller närliggande saker har prövats av andra instanser. Under utredningen här har även andra frågor aktualiserats än de anmälningarna gällde.

Av – som jag hoppas – lätt insedda skäl har det inte varit möjligt för mig att arbeta med annat material i min bedömning av Eklunds revisionsmetoder och hans sätt att genomföra revisionerna än hans revisionspromemorior, de skattskyldigas erinringar mot dessa, Eklunds tilläggspromemorior samt taxeringsintendentens och i några fall länsrättens ställningstaganden i olika skatteärenden. Vidare har jag tagit del av bl. a. två yttranden från RSV där Eklunds verksamhet som revisor belyses. Jag har dock

[1] De olika sakfrågor som JO här behandlade redovisas i det följande under olika delavsnitt i översikten Taxeringskontroll.

ansett mig ha underlag för en mera allmän bedömning av Eklunds granskningsmetoder samt revisionspromemoriornas innehåll och utformning. Låt mig också så här inledningsvis framhålla att det här inte till någon del är tal om ett ställningstagande från min sida till hur de skattskyldiga skall beskattas.

Jag är medveten om att de skattskyldiga som klagat hit kan ha velat få ut mera med sina anmälningar än vad de nu får. Jag har dock ansett att jag bör avgränsa utredningen på det sätt som skett. Ett viktigt skäl till detta är att Eklunds verksamhet som revisor i de olika ärendena ju utmynnat i promemorior vars processbarhet bedömts av taxeringsintendenten och där hållbarheten av Eklunds iakttagelser och ställningstaganden i sista hand kunnat prövas av skattedomstolarna. I denna ordning skall alltså den skattskyldiges rättskyddsbehov när det gäller den materiella taxeringen slutligt kunna garanteras.

En taxeringsrevision är en för den skattskyldige mycket ingripande kontroll- och utredningsmetod. Syftet med taxeringsrevision anges i 56 § 1 mom. taxeringslagen (TL). Där sägs:

"För kontroll av att deklarations- och uppgiftsskyldighet – – – riktigt och fullständigt fullgjorts eller för att eljest bereda beskattningsmyndighet upplysning till ledning vid beslut om taxering eller eftertaxering må taxeringsrevision äga rum – – –".

Denna typ av kontroll förutsätter inte någon misstanke om oegentligheter eller skattebrott i det enskilda fallet. Det är inte ovanligt med rent rutinmässiga revisioner. Taxeringsrevisorn har mycket stora befogenheter. Den skattskyldige och andra uppgiftsskyldiga måste genast ställa sina räkenskaper och andra handlingar till förfogande för revisorns granskning. Revisorn har också rätt att granska den enskildes affärskorrespondens m. m. liksom varulager, maskiner och andra inventarier i rörelsen. Taxeringsrevisionens genomförande garanteras genom vitesregler och i sista hand reglerna i bevissäkringslagen.

Det säger sig självt att en taxeringsrevisor måste arbeta strängt objektivt. Eftersom revisorn nämligen i normalfallet är den enda myndighetsföreträdare som ser hela det räkenskapsunderlag som sedan i det enskilda fallet kan komma att ligga till grund för skatteprocess – ofta då i form av eftertaxeringsmål – och eventuellt också ett skattebrottmål, är det absolut nödvändigt att revisorn på ett korrekt och balanserat sätt redovisar resultatet av sin granskning och att han arbetar med tillförlitliga metoder. Samtidigt måste revisorn beakta det allmännas intresse av att skatteundandragande förhindras och att korrekta och rättvisa taxeringar kommer till stånd. Han har en fiskal roll. Inom ramen för den rollen skall han uppträda opartiskt.

Lagstiftaren har förutsatt att revisorn skall ta hänsyn till att han med sitt

kontrollarbete griper in i den enskildes sfär; jämför bl. a. bestämmelsen i 56 § 3 mom. första stycket TL där det sägs: "Taxeringsrevision skall såvitt möjligt ske på sådant sätt och på sådan tid att den icke förorsakar hinder i verksamheten för den, hos vilken revisionen sker." Även när revisorn iakttar den här regeln kan hans granskning och vad som följer med den bli både tids- och kostnadskrävande för den enskilde. Åtgärder från en taxeringsrevisors sida som innebär att han inte tar skälig hänsyn till den granskades befogade önskemål eller intressen kan mot denna bakgrund bli att bedöma som allvarliga fel.

Det uppstår naturligtvis spänningar när den enskildes anspråk på en i alla hänseenden korrekt behandling konfronteras med det allmännas krav på effektivitet och resultat i revisionsverksamheten. Taxeringslagen innehåller också en hel del detaljföreskrifter om de båda "parternas" – den enskildes och taxeringsrevisorns – skyldigheter i sammanhanget, låt vara att de som gäller revisorns skyldigheter av i viss mån naturliga skäl inte genomgående är lika precisa och detaljerade som de beträffande den enskildes skyldigheter. Det här aktuella ärendet visar enligt min mening att dessa förra regler bör byggas ut och kompletteras. Jag återkommer senare till detta.

Det här ärendet handlar om en kommunal taxeringsrevisor och hans sätt att sköta sitt arbete. Kommunala taxeringsrevisorer finns endast i några få större kommuner i landet. De utgör en speciell kategori av granskningsmän. Regelsystemet är inte omfattande när det gäller denna grupp och dessutom delvis oklart, något som tydligt framgår bl. a. av ett av JK prövat ärende om kommunal taxeringsrevisors rätt att ta del av de skattskyldigas självdeklarationer – – –. En annan fråga som varit aktuell är frånvaron av regler i mervärdeskattelagen om kommunal taxeringsrevisors rätt att göra skatterevision enligt den lagen – – –. I det här ärendet belyses också, bland mycket annat, behovet av att berörda länsstyrelser måste hålla sig med utvecklade rutiner såvitt rör arbetsmomenten kring den revisionsverksamhet som utövas av de kommunala taxeringsrevisorerna.

Det är mot angivna bakgrund viktigt att skattechefen och revisionsdirektören ger taxeringsrevisorn stöd och leder och utövar tillsyn över dennes arbete. Detta gäller även om revisionsuppdraget lämnats till en kommunal taxeringsrevisor.

De skattskyldiga som har klagat på Eklund är – eller var när revisionerna gjordes – alla i restaurangbranschen. Denna bransch utgör givetvis ingen för skattekontroller skyddad sektor. Det måste rimligen ligga i branschens eget intresse att denna kontroll bedrivs effektivt, något som bör gagna både branschens rykte utåt och konkurrensen inom den.[2]

[2] Se Hotell- och restaurangutredningens betänkande (SOU 1978: 37) Hotell- och restaurangbranschen med rapportdel (Ds H 1978: 2). I detta material redovisas en del av de typiska förfaringssätten för skatteundandragande som förekommer i branschen och de svårigheter att kontrollera detta som myndigheterna ställs inför.

Det är viktigt att se Eklunds verksamhet också i det perspektiv som jag nu sist anlagt. Jag går nu över till hans handlande som det bedömts i detta ärende.

2.2 Åtalsdelen

Jag har i bilaga 3 närmare redogjort för utredningen och min bedömning i två avsnitt av ärendet. De avsnitten gäller

- Eklunds åtgärder *att* anlita Söderman som biträde vid revisionen hos Bertolino trots att Eklund visste att jäv förelåg för Söderman *och att* med vetskap om ett motsatsförhållande mellan Bertolino och Söderman i samband med revisionen avkräva Bertolino underlaget för den fordran som Bertolino hävdat att han hade på Söderman i anledning av vissa förhållanden under Södermans tidigare anställning hos Bertolino
- Eklunds åtgärd att genom ett brev till X. under hot om skandalisering begära vissa uppgifter om X:s ekonomiska förhållanden för en taxeringskontroll som han inte själv kunnat tvinga fram.

I de här aktuella avsnitten har Eklund överskridit och utnyttjat sina befogenheter som kommunal taxeringsrevisor för sådana obehöriga syften att han måste sägas ha handlat i direkt strid med grundläggande rättsprinciper. Regeringsformen (1 kap. 9 §) ålägger offentliga tjänstemän att i myndighetsutövning iaktta saklighet och opartiskhet i sitt förhållande till de enskilda. Den närmare reglering som finns bl. a. i förvaltningslagen och taxeringslagen och som styr taxeringsmyndigheternas arbete bygger på dessa principer.

Eklunds förfarande under den första punkten innebär att han utnyttjat sitt revisionsuppdrag för obehöriga, privata syften. Det är enligt min mening ett fall av myndighetsmissbruk. Eklunds åtgärd mot X. är av ett liknande slag. Den innehåller ett trakasseri av X. och innebär ett klart befogenhetsöverskridande från Eklunds sida, som också det skall bedömas som myndighetsmissbruk.

Jag vill tillägga att departementschefen i förarbetena till den aktuella bestämmelsen i brottsbalken (prop. 1975:78 s. 143) illustrerade tillämpningsområdet för brottet myndighetsmissbruk med exemplen att en polisman på sin fritid och med stöd av sin legitimation gör en "husrannsakan" och tar egendom "i beslag" för en enskild persons räkning eller omhändertar en person i syfte att trakassera denne. Parallellen med Eklunds förfaranden är tydlig.

På de båda angivna punkterna har jag med stöd av 6 § andra stycket lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen beslutat att åtal skall väckas mot Eklund vid Uppsala tingsrätt för myndighetsmissbruk jämlikt 20 kap. 1 § första stycket brottsbalken enligt de gärningsbe-

skrivningar som återges i bilaga 3. Jag uppdrar med stöd av 22 § nyssnämnda lag åt länsåklagaren i Uppsala län att väcka och utföra åtalet mot Eklund.

2.3 Kritiken mot Eklund

Jag har under åtta delavsnitt behandlat delar av Eklunds verksamhet. Min bedömning utmynnar i kritik mot Eklund som kan sammanfattas under sju punkter:

- Eklund har i samband med en taxeringsrevision underlåtit att klargöra att den uppfattning han gav uttryck för i revisionspromemorian inte delades av medrevisorn
- Eklund har till två deklarationsmedhjälpare uttalat ett hot om åtal för medhjälp till skattebrott innan den aktuella deklarationen hade upprättats
- Eklund har i ett fall inte lämnat den skattskyldige besked om var visst omhändertaget material fanns trots att den skattskyldige frågat om detta
- Eklunds förslag till taxeringshöjning beträffande en person har framförts i en revisionspromemoria trots att Eklund endast haft förordnande att göra revision hos personens make, varför åtgärden saknat laga stöd
- Eklund har gjort en åtalsanmälan om skattebrott i strid med de bestämmelser som gäller om detta
- Eklund har haft en arbetsmetod som bl. a. inneburit att han beträffande två skattskyldiga underlåtit att klargöra att han inte avslutat sitt uppdrag med avlämnad promemoria
- Eklunds granskningsmetodik och hans sätt att utforma revisionspromemorior har haft allvarliga brister. Hans verksamhet har på åtskilliga punkter varit övernitisk, omdömeslös och missriktad och ur det allmännas synpunkt ganska misslyckad. Han har i några avseenden bemött en skattskyldig på ett nedlåtande sätt och med inslag av trakasseri

Tagna en och en för sig framstår kanske de sex första kritikpunkterna inte som så särskilt allvarliga. De måste dock ses i sammanhang med både de två åtalspunkterna och den sista mera allmänt syftande kritikpunkten. Det samlade materialet ger en tydlig bild av hur Eklunds verksamhet under den aktuella tidsperioden helt enkelt spårat ur. Eklunds förslag till taxeringshöjningar har i stor utsträckning inte varit processbara, dvs. de har inte ansetts kunna användas i skatteprocessen. Hans granskningsmetoder har varit diskutabla och hans sätt att arbeta på flera punkter klart olämpligt och i några avseenden ytterst märkligt. De frågor som behandlats och för vilka jag valt att åtala eller kritisera Eklund belyser skilda delar av hans verksamhet och visar på flera generella och allvarliga brister i hans arbete.

Resultatet av en revision kan, som nämnts, för den enskilde många gånger vara av genomgripande personlig och ekonomisk betydelse för framtiden. Anmärkningar mot konkreta punkter och skönsmässiga uppskattningar efter allmänt vedertagna metoder måste den enskilde vara beredd att tåla och ta konsekvenserna av. Det kan också krävas av den enskilde att han måste bemöta åtskilliga detaljfrågor under en utredning. Sådana frågor kan vara av största betydelse. Men den enskilde skall inte behöva tåla att revisorn i missriktat nit testar ingripande revisionsmetoder som inte är utprovade och vedertagna, särskilt inte när detta sker i sådana – delvis rent ovärdiga – former som här varit fallet.

En punkt som jag allmänt sett ställer mig kritisk till är Eklunds metod att inleda sina revisioner med en granskning av det löpande räkenskapsåret, dvs: innan bokslutet gjorts och deklarationen upprättats, för att först långt senare granska förflutna räkenskapsår. Revisorns rätt att granska det löpande räkenskapsåret är visserligen inskriven i 56 § TL. Om man går till förarbetena finner man dock att lagstiftaren haft främst två syften med regeln. Man har velat dels möjliggöra granskning i direkt samband med förändringar i företagsform eller ägarförhållanden under året eller där en situation med brutna räkenskapsår föreligger, dels tillgodose intresset av att direkt kunna iaktta om affärshändelserna bokförs löpande. Eklund har emellertid haft andra och mera vittgående syften med de av hans revisioner som inletts med en granskning av det löpande räkenskapsåret. Jag tvivlar starkt på att lagstiftaren tänkt sig att det skall gå till på detta sätt. Metoden kan för övrigt, som detta ärende visar, vara förenad med en hel del problem – – –.

2.4 Påpekandena för länsstyrelsen

Jag har på några konkreta punkter gjort påpekanden för länsstyrelsens del och bl. a. sagt att man bör se över sina rutiner för revisionsverksamhetens bedrivande i vissa avseenden. Jag har för min bedömning av det här ärendet inte funnit det nödvändigt att i detalj utreda länsstyrelsens roll när det gäller den revisionsverksamhet som Eklund bedrivit.

En kommunal taxeringsrevisor har en speciell och delvis oklar ställning och kan ha flera olika arbetsuppgifter. I andra funktioner än revisorsrollen är han underställd kommunen och står självständig i förhållande till länsstyrelsen.

Jag har fått ett bestämt intryck av att länsstyrelsen inte tidigt nog varit tillräckligt aktiv när det har gällt att utforma lämpliga arbetsrutiner för Eklunds revisionsverksamhet och att utöva tillsyn över den. Det omdömet står sig även om jag beaktar att det inte kan ha varit helt lätt för länsstyrelsen att hantera situationen, som den utvecklat sig i detta speciella fall.

Det som inträffat bör, som jag ser det, leda till en självprövning från länsstyrelsens sida – om det inte redan gjort det. Jag utgår från att

länsstyrelsen nu kommer att se över de rutiner som allmänt rör det här arbetsområdet. Jag tror att det då är viktigt att man också går in på samarbetsformerna mellan de olika enheterna, bl. a. mellan revisionsenheten och besvärsenheten. Jag planerar att senare på platsen ta del av vad som har åstadkommits i de hänseenden som jag här tagit upp.

2.5 Slutord

JO prövar emellanåt klagomål från skattskyldiga mot taxeringsrevisorer. Den skattskyldige är då missnöjd med sättet att utföra taxeringsrevisionen och resultatet av den. Man ifrågasätter kanske revisorns objektivitet. De här klagomålen prövar jag i medvetenhet om dels taxeringsrevisionens ibland genomgripande ekonomiska och/eller personliga betydelse för den enskilde och dels taxeringsrevisorns viktiga, känsliga och utsatta arbetsuppgift i det allmännas tjänst. Jag finner ofta och kanske i de flesta fallen – och detta även när jag verkställt en utredning – inte skäl till något ingripande mot revisorn. Detta kan bero på att den skattskyldige som klagat missförstått revisorns roll eller också på att revisorn enligt min bedömning handlat inom ramen för vad som måste anses tillåtet. Tjänstemän med arbetsuppgifter av detta slag måste ha ganska vida ramar för sitt arbete och för sina bedömningar av det granskade materialet. Det skall därför rätt mycket till för att JO skall anse att en taxeringsrevisor gått över gränsen för vad som får godtas, jämför Bergman-affären (JO:s ämbetsberättelse 1978/79 s. 242).

Jag har aldrig sett något som har liknat det nu aktuella fallet. Jag bedömer det som ett särfall. Eklunds agerande är, det vill jag till undanröjande av eventuella missuppfattningar slå fast, definitivt inte representativt för revisionsverksamheten. Jag hoppas att ärendet skall förbli ensamt i sitt slag.

Ärendet visar också, som jag tidigare antytt, att det behövs en mer detaljerad reglering av den skatt- och uppgiftsskyldiges respektive revisorns rättigheter och skyldigheter. Lagstiftningen är i dag enligt min mening inte tillräckligt klarläggande på flera punkter. Regeringen har uppdragit åt utredningen om säkerhetsåtgärder i skatteprocessen m. m. (USS-utredningen) att se över detta lagstiftningsområde och lägga fram ett förslag till en "allmän kontrollag" på beskattningens område. Detta arbete pågår för närvarande. Jag fäster utredningens uppmärksamhet på en del frågor som aktualiseras i detta ärende.

3 ÅTALET

I stämningsansökningen yrkades ansvar enligt följande.

Gärning

Eklund förordnades den 4 oktober 1977 att i sin tjänst som kommunal taxeringsrevisor i Uppsala kommun göra taxeringsrevision hos restaurangägaren Secundo Bertolino. Revisionen inleddes i månadsskiftet oktober–november 1977. Som biträde vid revisionen anlitade Eklund Sven Söderman, som tidigare varit anställd i Bertolinos restaurangrörelse. Mellan Söderman och Bertolino rådde, då revisionen inleddes, ett för Eklund väl känt motsatsförhållande.

Det spända förhållandet mellan Söderman och Bertolino hade sin upprinnelse i att Bertolino hade en fordran på Söderman. Denna fordran hade uppkommit i Södermans anställning hos Bertolino. Den 4 maj 1977 hade Söderman accepterat en växel på ett av Bertolino framräknat fordringsbelopp. Eklund hade, redan innan revisionen inleddes, av Söderman underrättats om omständigheterna kring växelaccepten.

Den 14 november 1977 polisanmälde Söderman Bertolino och påstod att accepten hade tillkommit under utpressningshot från Bertolinos sida (anmälan ledde inte till åtal). Eklund kände till denna anmälan men fortsatte att anlita Söderman som revisionsbiträde trots att den jävssituation som förelegat redan alltsedan revisionen inleddes sålunda blivit – om möjligt – ännu tydligare. Eklund har sedan under revisionens gång den 23 november 1977 muntligen och den 14 december 1977 skriftligen begärt att Bertolino skulle ge in vissa angivna handlingar till honom, däribland en som betecknades "Underlag för fordran å Sven Söderman".

Eklund har härigenom rubbat förtroendet för sin egen opartiskhet i ärendet (se 4 § första stycket 5 förvaltningslagen). Eklund har vidare, med användande av taxeringslagens möjligheter för revisor att för taxeringsrevision fordra in skriftliga handlingar från en skattskyldig, genom att begära in det nämnda underlaget aktivt och partiskt blandat sig i en tvist mellan sitt revisionsbiträde och den skattskyldige. Eklund har på så sätt utnyttjat sitt tjänsteuppdrag för främmande syften. Genom sitt samlade förfarande har han överskridit sina befogenheter som taxeringsrevisor. Detta måste Eklund ha insett, liksom att hans förfarande inneburit avsevärt förfång för Bertolino och det allmänna.

Eklunds förfarande i revisionsärendet har stått i strid med bestämmelserna i 1 kap. 9 § regeringsformen, 4 § förvaltningslagen och regleringen i 56 § taxeringslagen av taxeringsrevisionsverksamheten och dess syften. Förfarandet skall bedömas som myndighetsmissbruk.

Lagrum

20 kap. 1 § första stycket brottsbalken.

Gärning

Eklund har i sin tjänst som kommunal taxeringsrevisor i Uppsala kommun i ett brev den 29 september 1978 till fögderichefen X. begärt att denne snarast skulle styrka vissa avdrag och skulder i den allmänna självdeklaration som X. avgivit till 1978 års taxering i Uppsala kommun.

Eklund har inte haft befogenhet att förbinda sin anmaning till X. med vite (se 53 § jämförd med 31 § 2 mom. första stycket taxeringslagen). Eklund har inte heller haft något förordnande att utföra taxeringsrevision hos X., varför han saknat de möjligheter som taxeringslagens revisionsregler ger en taxeringsrevisor att begära in uppgifter från en skattskyldig (se 56 § 2 mom. och 58 § taxeringslagen). Eklund har med andra ord varit hänvisad till att X. frivilligt lämnade de begärda upplysningarna.

Eklund har varit medveten om nämnda begränsningar i sina möjligheter att tvinga fram upplysningar från X. Eklund har i detta läge i stället använt sig av påtryckningsmedlet att i brevet uttrycka ett direkt och tydligt hot mot X. om skandalisering. Eklund har – med tydlig syftning på en av honom själv kort dessförinnan hos justitiekanslern gjord anmälan mot länets skattechef angående påstådda felaktigheter i dennes deklaration, en anmälan som blivit allmänt bekant genom publicitet i massmedia – i brevet framhållit att X. snarast borde lämna de begärda upplysningarna för att han inte skulle "komma i samma ömtåliga situation".

Eklund har saknat lagenliga sanktionsmedel för att förmå X. att lämna begärda uppgifter. Han har genom sitt förfarande sökt tilltvinga sig uppgifterna genom att använda ett otillbörligt påtryckningsmedel. Eklund måste ha insett att han härigenom överskridit sina befogenheter liksom att hans förfarande varit till avsevärt förfång.

Lagrum

20 kap. 1 § första stycket brottsbalken.

4 UPPSALA TINGSRÄTTS DOM

I dom den 8 oktober 1981 dömde Uppsala tingsrätt Eklund för myndighetsmissbruk i vad avser anmaningen att lämna in underlaget för fordran mot Söderman men lämnade åtalet i övrigt utan bifall. Påföljden bestämdes till 50 dagsböter å 40 kr. I domskälen gjorde tingsrätten denna bedömning.

Åtalspunkt 1

– – –

Genom förhören med Eklund och Söderman framgår att Södermans uppgift huvudsakligen avsett biträde för granskning av preliminärskatteav-

drag och inbetalning av olika arbetsgivaravgifter. Genom förhören har dock framkommit att Söderman, som haft inte blott allmän branscherfarenhet utan även speciell kännedom om förhållandena i Bertolinos rörelse, lämnat Eklund särskilda upplysningar om Bertolinos rörelse, vilka självfallet varit av stor betydelse för Eklund när han utformade strategien för revisionen. Både omfattningen och inriktningen av revisionen har Söderman på detta sätt kunnat öva inflytande på. Det ligger i öppen dag att Söderman, efter vad som förevarit mellan Bertolino och honom, inte kunde tas i anspråk för några revisionsuppgifter och ej heller för några uppgifter som informatör vid revisionen. Även vad gäller arbetsgivargranskningen vill tingsrätten uttala tveksamhet om lämpligheten av att anlita Söderman, churu uppgiften synes vara av mycket enkel och osjälvständig natur.

Eklund har genom att nyttja Söderman som informatör grovt åsidosatt de principer som gäller för all offentlig förvaltning, nämligen att den skall bedrivas i former som garanterar den enskilde en saklig och opartisk behandling (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen). Genom att anlita Söderman har Eklund försatt sig i den situationen att han jämlikt 4 § 5 p. förvaltningslagen (1971:290) blivit jävig att bedriva revisionsarbetet mot Bertolino. Vad särskilt gäller anmaningen att lämna över underlaget för fordran mot Söderman har Eklund inte kunnat lämna någon tillfredsställande förklaring till att han ansett sig för revisionen behöva närmare undersöka förhållandena. Varken differensen 2000 kronor eller frågan om reduktion vid ev. framtida kapitalförlust kan förklara Eklunds intresse för saken. Tingsrätten utgår från att Eklunds aktion i denna del varit dikterad av en önskan att gå Södermans ärende i dennes mellanhavande med Bertolino. Eklund har härigenom gjort ett allvarligt fel i tjänsten.

För att ansvar enligt det av åklagaren åberopade lagrummet, 20 kap. 1 § brottsbalken, skall kunna utdömas fordras – utöver att lag eller annan författning åsidosatts – att gärningen skett *i myndighetsutövning* och att den för det allmänna eller någon enskild medfört *förfång* eller *otillbörlig förmån* som ej är ringa. Genom dessa bestämningar inskränkes ansvarsområdet i betydande mån och många åtgärder av en tjänsteman i hans tjänst förs utanför det straffbara området. Särskilt tydligt framträder detta vid en jämförelse med förhållandena före 1975 års ämbetsansvarsreform, då ännu tjänstefelsansvaret fanns kvar. Avsikten med reformen var att fel och försummelser i tjänsten i allt väsentligt skulle beivras ej genom åtal vid allmän domstol utan genom de disciplinära förfaranden som kunde stå till buds enligt författning och/eller kollektivavtal.

Åklagaren har till en början lagt Eklund till last som myndighetsmissbruk att han trots vad han visste om motsatsförhållandet mellan Bertolino och Söderman anlitat Söderman vid revisionens utförande. Enligt tingsrättens mening torde själva revisionsarbetet som sådant ej innefatta någon myndighetsutövning i den mening som avses i 20 kap. 1 § brottsbalken.

Varken kontrollarbetet eller avfattandet av revisionspromemorian påverkar i och för sig rättsläget för den skattskyldige. Annorlunda förhåller det sig t. ex. om det under granskningsarbetet utfärdas anmaningar av den som utför revisionsuppdraget som medför skyldigheter för den enskilde. Åklagaren har lagt Eklund till last att sådan anmaning utfärdats när det gäller fordran mot Söderman. Sådana framställningar är den enskilde enligt lag skyldig att efterkomma (56 § 2 mom. taxeringslagen, 1956: 623), låt vara att något tvångsmedel ej är direkt förbundet med rätten att infordra handlingar utan kan utverkas först efter prövning av den som förordnat om revisionen (58 § taxeringslagen). Här föreligger enligt tingsrätten en sådan myndighetsutövning som omfattas av straffstadgandet.

Om sålunda Eklunds åtgärd att anmoda Bertolino lämna in underlaget för fordran mot Söderman innefattar myndighetsutövning skall slutligen ställning tas till om (den av Bertolino ej åtlydda) anmaningen innefattat förfång för det allmänna eller Bertolino. I det förstnämnda hänseendet är svaret enligt tingsrätten nej. Förfång för det allmänna innefattar enligt förarbetena till ämbetsansvarsreformen något annat och mer än att det allmännas intresse av att författningar tillämpas korrekt eftersätts (jfr Beckman m. fl. Brottsbalken II s. 374). Däremot har anmaningen medfört för Bertolino ett förfång. Anmaningen har för hans del inneburit bl. a. att han sett sig nödsakad att vända sig till tjänstemän vid länsstyrelsen. Därefter har saken förfallit. Med hänsyn till bakgrunden till anmaningen (jfr ovan) finner tingsrätten förfånget icke kunna bedömas som ringa.

Eklund skall sålunda i denna del dömas för myndighetsmissbruk i vad avser anmaningen att lämna in underlaget för fordran mot Söderman, medan åtalet i övrigt skall lämnas utan bifall.

Åtalspunkt 2

— — —

Eklund saknade behörighet att påfordra att skattskyldig lämnade uppgifter för eftergranskningen. Detta uteslöt icke att Eklund i sitt arbete med eftergranskning av deklarationer efterhörde om han fick ta del av verifikationer o. l. som han ansåg sig behöva för granskningen. Eklunds förfarande att i X:s fall anspela på den uppmärksamhet Lendel-fallet fått i massmedia är enligt tingsrättens mening inte något annat än ett förtäckt hot att om inte de begärda handlingarna lämnades över skulle X:s sak måhända kunna komma att, på ett eller annat sätt, röna samma intresse från massmedias sida. Eklund har i målet sökt framställa innebörden av brevet så att det varit fråga om en "kollegial tråkning". Vad Eklund anfört härutinnan förtjänar inte avseende. Framställningen i brevet och hans förnyade propå i telefon om att utfå materialet innefattar ett klart befogenhetsöverskridande från Eklunds sida och utgör ett flagrant avsteg från vad som gällde för utövandet av Eklunds tjänst.

Med det sagda har ställning icke tagits till om gärningen är straffbar enligt det åberopade lagrummet, 20 kap. 1 § brottsbalken. För straffbarhet krävs som ovan upptagits bl. a. att åtgärden vidtagits *i myndighetsutövning*. Tingsrätten finner med hänsyn till att underlåtenhet att efterkomma en sådan framställning som det här är fråga om ej är förenad med någon sanktion – vilket X. varit medveten om – att det ej varit fråga om någon myndighetsutövning i den mening begreppet får antagas ha i 20 kap. 1 § brottsbalken. Åtgärden faller därför utanför lagrummets tillämpningsområde och något straffrättsligt ansvar kan således ej utkrävas.

Åtalet skall ogillas.

4 ÖVERKLAGANDET

JO beslöt att överklaga tingsrättens dom med yrkande om bifall till åtalet i alla delar. JO utvecklade i en promemoria skälen till detta och sin syn på begreppet myndighetsutövning i det aktuella sammanhanget enligt följande.

Tingsrätten har i "*Söderman-delen*" sagt att revisionsarbetet som sådant inte innefattar myndighetsutövning i brottsbalkens mening. Varken kontrollarbetet eller avfattandet av revisionspromemorian påverkar, enligt tingsrätten, i och för sig rättsläget för den skattskyldige; om revisorn däremot t. ex. under granskningsarbetet utfärdar en anmaning så föreligger myndighetsutövning även enligt tingsrättens åsikt om den enskilde enligt lag är skyldig att efterkomma framställningen – och det även om något tvångsmedel inte är direkt förbundet med rätten att infordra handlingar men sådant kan utverkas efter prövning av annan överordnad tjänsteman.

I "*X-delen*" har tingsrätten ansett att Eklunds åtgärd mot X. inte har varit myndighetsutövning i brottsbalkens mening eftersom underlåtenhet att efterkomma en sådan framställning som det här varit fråga om inte är förenad med någon sanktion, vilket X. varit medveten om.

Jag kan inte godta tingsrättens bedömning.

Revisionsverksamhet som den beskrivs i 56–58 §§ taxeringslagen utgör enligt min mening tveklöst myndighetsutövning. Det skall inte behövas en "anmaning" för att verksamheten skall kunna klassas som sådan. Förhållandet kan uttryckas så att revisionsverksamheten i sin helhet är en sorts anmaning till den enskilde att visa upp t. ex. sina räkenskaper. Följs inte denna anmaning – dvs. vägrar den enskilde m. a. o. att medverka – finns viteshotet och åtgärder i bevissäkringslagen i bakgrunden för att ge effektivitet åt kontrollverksamheten. En taxeringsrevision är enligt min mening i själva verket ett ovanligt tydligt exempel på ett sådant ingrepp i den enskildes rättsfär som faller under begreppet myndighetsutövning.

Jag vill med det nyss sagda givetvis inte påstå att det inte under eller i samband med en taxeringsrevision kan förekomma åtgärder som är av mera intern och rent expeditionell karaktär och som därför inte kan sägas beröra den enskilde i hans rättsfär. Tjänstemannens val av medarbetare för mera underordnade arbetsuppgifter i samband med revisionen kan vara exempel på sådana åtgärder. – Håller en sådan medarbetare allmänt sett inte måttet får det allmänna vid behov reagera mot hans överordnade med disciplinrättsliga sanktioner. – Men det finns enligt min bestämda mening fall som inte är på detta sätt vanliga. Medarbetaren kan ha sådana relationer till den enskilde respektive utöva sin funktion på ett sådant sätt att den överordnade genom att anlita medhjälparen inte längre kan anses bedriva en opartisk och saklig myndighetsutövning; denna "smittas" så att säga av att det råder ett "infekterat" tillstånd mellan den enskilde och revisionsmedarbetaren. I sådana fall blir alltså redan användandet av den olämplige medarbetaren ett led i den myndighetsutövning som riktas mot den enskilde. Jävsreglerna är till för att garantera saklighet och opartiskhet i myndighetsutövning och de fungerar därför till skydd för den enskildes rätt i det enskilda fallet och för att garantera allmänhetens tilltro till den offentliga maktens utövning. Eklunds åtgärd att anlita Söderman innebär ett åsidosättande av dessa regler till den grad att han enligt min mening inte kan undgå ansvar för myndighetsmissbruk i denna del.

Även i den del av åtalet som gäller X. har tingsrätten tolkat begreppet myndighetsutövning alldeles för snävt. Det står enligt min uppfattning helt klart att det uppgiftskrav som Eklund framställt mot X. är att hänföra till myndighetsutövning.

Om jag bortser från hur Eklund formulerade sig i brevet till X. innebär hans åtgärd att han i sin tjänst har bett en skattskyldig att denne skall lämna vissa uppgifter för att styrka ett avdrag. Det är mycket vanligt att taxeringsnämnder, taxeringsintendenter och taxeringsrevisorer gör så. Många utredningar och skatteprocesser börjar på detta sätt. Eklund har – precis som andra funktionärer inom skatteförvaltningen som med stöd av 31 § 2 mom. och 51 § taxeringslagen anmanat en skattskyldig att lämna vissa uppgifter – varit hänvisad till att den skattskyldige frivilligt lämnar uppgifterna. Detta är ett naturligt första led i utredningsverksamheten hos förvaltningsmyndigheter. Onödigt ingripande åtgärder skall inte sättas in på ett för tidigt stadium. Svarar inte den enskilde får en mer ingripande utredningsåtgärd som lagstiftningen medger tillgripas. Dessa åtgärder kan fordra att ärendet förs upp på en högre beslutsnivå hos myndigheten (jfr bestämmelsen om beslut om vitesföreläggande i 53 § taxeringslagen). Det förhållandet att det första ledet i utredningsarbetet inte är förenat med någon direkt rättslig sanktion utan att detta sanktionshot finns med mera i bakgrunden får självklart inte tolkas så att tjänsteåtgärderna faller utanför begreppet myndighetsutövning.

Att X. tycks ha insett att Eklunds brev inte var förenat med någon direkt

sanktion kan inte tillmätas avgörande vikt i sammanhanget. Typiskt sett var Eklunds brev en åtgärd inom ramen för hans myndighetsutövning. Genom brevets innehåll och obehöriga syfte missbrukade han sin myndighet.

Samtliga de åtgärder som Eklund har åtalats för har i så väsentlig mån inneburit ett allvarligt eftersättande av det allmännas intresse av en korrekt tillämpning av centrala författningsbestämmelser att gärningarna skall anses ha inneburit avsevärt förfång även för det allmänna.[3]

Även Eklund överklagade tingsrättens dom med yrkande om att åtalet skulle ogillas i sin helhet.

5 HOVRÄTTENS DOM

I dom den 4 februari 1982 ändrade Svea hovrätt tingsrättens dom på det sättet att hovrätten dels biföll åtalet för myndighetsmissbruk i åtalspunkt 2, dels bestämde påföljden till 70 dagsböter å 40 kr.

I domskälen gjorde hovrätten denna bedömning.

Åtalspunkt 1

– – –

Hovrätten delar tingsrättens bedömning att Eklunds anlitande av Söderman i samband med revisionen varit ägnat att rubba förtroendet för Eklunds opartiskhet i ärendet och att Eklund härigenom blivit jävig att bedriva revisionsarbetet.

Den som är skyldig att avge deklaration eller annan uppgift till ledning för egen taxering eller uppgift till ledning för annans taxering är också skyldig att i skälig omfattning sörja för att underlag finns för deklarations- eller uppgiftsskyldighetens fullgörande och för kontroll därav (jfr 20 § taxeringslagen). Vid taxeringsrevision blir den skattskyldige emellertid därutöver pliktig att tillhandahålla de handlingar och lämna de upplysningar som erfordras för revisionens verkställande, att lämna tillträde till de lokaler, som användes i hans verksamhet, samt att lämna nödigt biträde för granskning av handlingar och varulager samt maskiner och andra för stadigvarande bruk avsedda inventarier och för kassainventering (56 § 2 mom. samma lag). Att den skattskyldige på dessa sätt tillmötesgår den som verkställer revisionen är i allmänhet en förutsättning för granskningsarbetets behöriga gång. Med hänsyn till de förpliktelser som åvilar den skattskyldige vid revisionen måste denna enligt hovrättens mening anses inne-

[3] I ett avslutande avsnitt i promemorian hänvisade JO till bl. a. detta uttalande av Håkan Strömberg i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1972, s. 249. "Sannolikt är väl, att beslut vilkas väsentliga rättsverkan är den, att de skall läggas till grund för senare beslut som rör enskild, i princip bör hänföras till myndighetsutövning. Även här kan den enskilde sägas vara beroende av myndigheterna, som ensamma har makten att fatta beslut med de ifrågavarande rättsverkningarna."

fatta sådana ingrepp i den personliga rättssfären att revisionsarbetet i sin helhet – och således även om detta inte resulterar i anmaningar till den skattskyldige – är att anse som myndighetsutövning.

Eklund har således i sin myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för denna genom att utföra revisionen hos Bertolino ehuru jäv förelegat. För att ansvar härför som myndighetsmissbruk skall kunna inträda fordras dock att gärningen medfört förfång, som ej är ringa, för det allmänna eller Bertolino.

Enär Eklunds förevarande handlande framstår som en ren undantagsföreteelse, finner hovrätten att det allmänna ej kan anses ha lidit något förfång därav. Vad gäller Bertolino personligen har hans situation i anledning av Eklunds jäv ej påverkats i vidare utsträckning än att han uppfattat det som obehagligt att Söderman biträdde Eklund i revisionsarbetet. Detta kan dock inte anses utgöra sådant förfång som skall medföra ansvar för myndighetsmissbruk.

Vad härefter angår det som i övrigt i åtalspunkten 1 lägges Eklund till last som myndighetsmissbruk, nämligen hans åtgärd att muntligen och skriftligen anmoda Bertolino att förete underlaget för sin fordran på Söderman beaktar hovrätten följande. Som tidigare anförts har Eklund vidtagit åtgärden under myndighetsutövning. Eklund har inte heller i hovrätten kunnat förklara varför han ansett sig behöva närmare undersöka förhållandena kring nämnda fordran. Av bokföringen framgick inte att det rådde någon tvist om fordringen. Enligt vad Eklund själv har uppgivit var bakgrunden för hans åtgärd inte heller några iakttagelser i samband med revisionen eller några uppgifter som Bertolino därvid lämnade. I stället föranleddes hans anmodan av att Bertolinos motpart i tvisten, Söderman, för Eklund hade uppgivit att fordringen var tvistig. Söderman hade berättat att fordringsförhållandet visserligen dåmera hade bekräftats genom en växel men att Söderman ansåg sig ha accepterat denna under hot. Eklunds uppgift att det varit i Bertolinos intresse som Eklund aktualiserat frågan om fordringens underlag förtjänar inte tilltro. Fastmera måste antas att Eklund handlat antingen med Södermans intressen för ögonen eller i trakasseringssyfte. Det är under alla förhållanden uppenbart att Eklund inte haft någon saklig grund för sin åtgärd och att denna inneburit ett missbruk av den behörighet som tjänsten som taxeringsrevisor medfört. Åtgärden har därför varit ägnad att rubba tilltron till en god och opartisk förvaltning.

Inte heller i denna del finner hovrätten att Eklunds handlande kan anses innebära sådant förfång för det allmänna som fordras för att ansvar för myndighetsmissbruk skall inträda. Däremot måste, på de av tingsrätten anförda skälen, Bertolino anses ha lidit förfång som ej är att bedöma som ringa.

På grund av vad som upptagits skall tingsrättens domslut fastställas i denna åtalspunkt.

Åtalspunkt 2

– – –

Eklund utförde s. k. eftergranskning av X:s deklaration och hade därvid ingen befogenhet att begära att X. skulle inkomma med några handlingar och än mindre att använda några sanktionsmedel för att förmå X. att villfara denna begäran. Eklunds begäran i brevet till X. kan emellertid inte uppfattas på annat sätt än som en anmodan att förete verifikationer på de i deklarationen upptagna avdragen och skulderna. Eklunds invändning om att brevet med den formulering det fått var att uppfatta som en "kollegial tråkning" förtjänar inte avseende. Hovrätten delar i allo tingsrättens bedömning att Eklund klart överskred sina befogenheter när han skriftligen under förtäckt hot begärde att X. skulle styrka vissa avdrag och skulder i deklarationen.

Det kan knappast anses att eftergranskningsarbete som sådant innebär myndighetsutövning i den mening som avses i stadgandet om myndighetsmissbruk. När Eklund med överskridande av sina befogenheter begärde in ifrågavarande handlingar från X. har emellertid denna åtgärd, även om den var utan rättslig verkan, haft sådan karaktär att den med fog kunnat uppfattas som ett uttryck för myndighetsutövning. Att resultatet inte blivit det av Eklund avsedda och att hans begäran inte lagligen kunnat av honom sanktioneras medför inte annan bedömning. Eklund har således jämväl i denna del av målet under myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för denna.

Ej heller i fråga om denna gärning kan anses att det allmänna lidit något förfång. Vad gäller X. var han först osäker beträffande Eklunds befogenheter men insåg, efter att ha rådgjort med kolleger, att Eklund inte hade rätt att begära in några handlingar. Oaktat han med denna insikt kunde besluta att inte efterkomma Eklunds begäran ansåg han sig ändå nödsakad att redovisa delar av sin deklaration för landshövdingen. Utöver det obehag X. utsatts för genom Eklunds åtgärder har han enligt hovrättens mening därför också lidit sådant förfång som bör medföra att Eklunds handlande är att bedöma som myndighetsmissbruk.

På grund av det anförda skall åtalet bifallas även i denna åtalspunkt.

Hovrättens dom har vunnit laga kraft. Om jag kort skulle kommentera utgången vill jag säga detta.

Kärnfrågan i målet var ett viktigt rättsligt problem – avgränsningen av begreppet "myndighetsutövning" i den aktuella straffbestämmelsen om myndighetsmissbruk i 20 kap. 1 § brottsbalken. Innebörden av det s. k. förfångsrekvisitet i bestämmelsen – dvs. att gärningen skall ha medfört förfång (ekonomisk skada eller annan olägenhet) för det allmänna eller

någon enskild – belystes också. I målet synes domstolarna ha givit dessa båda begrepp en restriktiv innebörd. Ett problem i sammanhanget gäller om begreppet myndighetsutövning omfattar redan ett första led i ett utredningsförfarande hos en förvaltningsmyndighet där myndighetens personal träder i kontakt med den enskilde och ber om uppgifter av denne utan att myndigheten i det ledet av förfarandet har tillgång till sådana tvångsmedel som kan användas först senare och då efter särskilt beslut. Ett annat problem gäller hur pass allvarlig gärningen skall vara för att förfarandet skall kunna anses vara till förfång för det allmänna. Bl. a. för JO:s tillsynsverksamhet är det av stor vikt att frågor av denna typ klarläggs. Antalet domstolsavgöranden på det här området är mycket litet. Det kan antas att tjänsteansvarskommittén (Ju 1979: 13), som ser över reglerna om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, i sitt arbete kommer att uppmärksamma de frågor som ärendet har aktualiserat.

Taxeringsnämnderna

1 BAKGRUND OCH SYFTE: JO NILSSONS INLEDNING

Fr.o.m. år 1979 har vi en ny taxeringsorganisation i första instans. JO:s erfarenheter av organisationens första arbetsår redovisades sommaren 1980 med beslutet TAXERING I DATAÅLDERN - synpunkter för kommande år m.m. Det beslutet - vanligen (och även i fortsättningen här) kallat det GULA BESLUTET efter omslagets färg - byggde på dels iakttagelser som gjorts vid inspektioner, dels utredningar med anledning av anmälningar hit. I formellt hänseende var beslutet i den meningen ovanligt som det inte var föranlett av eller uppbyggt kring ett eller flera noga preciserade enskilda fall; beslutet återger JO:s syn på hur vissa moment i taxeringsarbetet bör hanteras och de enskilda fallens eller iakttagelsernas uppgift blir att illustrera hur man kan resp. inte bör agera i de givna situationerna.

Det gula beslutet gavs en för JO-beslut osedvanligt stor spridning: först gavs beslutet ut i en offset-upplaga på 1 200 exemplar, därefter togs det in i JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 1980/1981 (s. 387--419), en bok med en upplaga på c:a 6 000 exemplar, och sedan spreds det - tillsammans med andra beslut inom skatte- och exekutionsområdena - som särtryck i 7 000 exemplar. Det väckte också - glädjande nog - betydande intresse. Detta visade sig inte minst därigenom att jag och mina medarbetare fick presentera och diskutera de synpunkter som läggs fram i beslutet i skilda sammanhang, bl.a. vid Taxeringsnämndsordförandenas Riksförbunds årsmöte och vid olika möten med länens skattechefer och taxeringsdirektörer. Att beslutet fångade intresset beror naturligtvis på att ämnet är intressant och viktigt. Men jag tror också att sättet att presentera synpunkterna har bidragit. Jag är personligen övertygad om att metoden med "samlingsbeslut" där ett givet ämne och inte ett individuellt fall blir huvudsaken på många områden kan fylla en viktig funktion för att åstadkomma en korrekt, rimlig och enhetlig rättstillämpning i det ordets vidaste mening.

Det häfte som nu föreligger är tänkt att vara en fortsättning på det gula beslutet. Sättet att presentera materialet - redigeringen - avviker dock något från det som användes i det förra beslutet. Redovisningen har sin alldeles tydliga tyngdpunkt på de enskilda fallen. Att det blivit så beror helt på att deras bedömningsavsnitt har utformats på ett mer principiellt och generellt sätt. Oavsett förändringar i redigeringen så är syftet detsamma nu som 1980: att ta fram exempel på problem och frågor som dyker upp i taxeringsarbetet och redovisa min syn på hur problemen kan lösas och frågorna besvaras nästa gång de dyker upp. Låt mig här bara tillägga, att den omständigheten att jag i de flesta av de fall som redovisas här ansett mig böra ge viss kritik, självklart inte berättigar till slutsatsen att så sker i de flesta ärenden som kommer under min prövning. Så är det alls inte: att

"felfallen" är i majoritet här, beror helt enkelt på att de är betydligt mer givande i det här sammanhanget redan därför att de som regel är utförligare i sin analys än de "felfria fallen".

Redovisningen här omspänner perioden hösten 1980 - våren 1982. Flertalet beslut som behandlas har meddelats under det senaste verksamhetsåret (= budgetåret). Den har delats upp på tre skilda avdelningar vilka när det gäller sakinnehållet motsvaras av avsnitten 2.3 - 2.5 och 2.7 i det gula beslutet. I det beslutet lämnas också en del bakgrundsfakta som redogörelser för lagbestämmelser, förarbeten osv. Redogörelser av det slaget har därför utelämnats här.

Avslutningsvis: det är min avsikt både att fortsätta "bevakningen" av och rådgivningen på taxeringsområdet och att utnyttja den här använda redovisningstekniken även på andra områden.

2 UTREDNINGSFÖRFARANDET

2.1 ALLMÄNT

I detta avsnitt behandlar jag en del frågor som hör till utredningsförfarandet hos taxeringsnämnden. Först vill jag erinra om några grundläggande principer. Regeln i 65 § taxeringslagen säger att taxeringsnämnden skall se till att utredning görs när det behövs för nämndens beslut. Nämnden har alltså ett ansvar för att utredningen blir tillräcklig (= den s.k. officialprincipen). I samma paragraf sägs också att den skattskyldige skall få tillfälle att yttra sig när det behövs för nämndens beslut. Bestämmelsen fyller ut den mera allmänt syftande föreskriften i 15 § förvaltningslagen (1971:290); där föreskrivs det att en part alltid har rätt - om det inte är obehövligt - att innan ärendet avgörs få ta del av och yttra sig över utredningsmaterial som någon annan har tillfört ärendet. För taxeringsförhållandena betyder detta alltså att den skattskyldige har en rätt att få del av material och att yttra sig i saken *innan* taxeringsnämnden fattar sitt beslut (= den s.k. kommunikationsprincipen). Även om inte taxeringsnämnden av eget initiativ har gett den skattskyldige del av ett visst material för att han eller hon skall få yttra sig över det, har den skattskyldige enligt 14 § förvaltningslagen som regel (jfr dock 4 kap. 2 § och 14 kap. 5 § sekretesslagen) rätt till insyn i det material som har tillförts ärendet oavsett om detta har avgjorts eller inte (= principen om partsinsyn). För att taxeringsnämnden skall kunna göra vad författningarna ålägger den måste givetvis uppgifterna, även muntliga, dokumenteras och till-

föras deklarationshandlingarna i ett ordnat skick (= dokumentationsprincipen). Jfr avsnitt 2.3 i det gula beslutet.

2.2 FÖRFRÅGNINGAR TILL UTOMSTÅENDE I TAXERINGSNÄMNDENS ARBETE M.M.

2.2.1 Inledning

I ett ärende har jag haft anledning att diskutera innebörden av official- och kommunikationsprinciperna m.m. De principiella frågeställningarna var konkret dessa.

- Bör en taxeringsnämnd använda sig av utomstående som informationskälla i utredningar?
- Vilka uppgifter från tredje man eller ledamöter av nämnden skall dokumenteras och vilka skall den skattskyldige få tillfälle att yttra sig över innan nämnden fattar sitt beslut och vad gäller om den skattskyldiges insyn?

2.2.2 Bakgrunden - det enskilda ärendet

I ett ärende var den skattskyldige missnöjd med taxeringsnämndens sätt att utreda hans bosättningsförhållanden i taxeringsärendet. Han tog särskilt upp det förhållandet att taxeringsnämnden hade grundat sitt beslut att anse honom bosatt på annan ort än där han själv ansåg sig bosatt bl.a. på sin "kännedom" om hans förhållanden - en kännedom som nämnden sedan på hans förfrågan inte hade kunnat konkretisera. Den skattskyldige reagerade också mot att nämnden hade ringt upp grannar till honom för att fråga om hans bostadsförhållanden.

Saken utreddes. Av materialet i ärendet framgår bl.a., att nämnden hade fattat sitt beslut utan föregående kommunikation med den skattskyldige. Taxeringsnämnden yttrade sig två gånger till JO. Av det första svaret kunde utläsas bl.a. att nämnden, när den skattskyldige bad att få veta vilken kännedom nämnden stödde sitt beslut på, tolkade detta så att han ville veta vilka personer som hade lämnat uppgifter i/till taxeringsnämnden men att nämnden fann att namnen inte kunde lämnas ut till den skattskyldige utan att dessa personer samtyckte. Av nämndens andra svar framgick att två ledamöter av nämnden hade uttalat sig i frågan om var den skattskyldige var bosatt, att den ene sedan hade kontaktat grannar per telefon och den andre hade skaffat sig information i saken och att nämndens granskare sedan inför den skattskyldiges personliga inställelse hos nämnden försökte ta kontakt per telefon med de åberopade grannarna.

2.2.3 JO:s bedömning - avsnittet allmänna synpunkter m.m.

Mot bakgrund av detta enskilda ärende - redovisade jag följande allmänna synpunkter.[1]

Tredje man som informationskälla

Det finns ingen författningsbestämmelse som förbjuder en taxeringsnämnd (eller någon annan myndighet för den delen) att använda en utomstående tredje man som informationskälla.[2] Men nämnden kan inte kräva att en sådan tredje man skall lämna några uppgifter till nämnden. Om nämnden skall få tillgång till de uppgifter som den tredje mannen ev. sitter inne med, beror helt på om han eller hon är villig att lämna nämnden dem. Och villigheten att medverka i en utredning kan komma att påverkas när den tilltänkte "informatören" inser att vad som sägs kan läggas till akten i ärendet, att den som nämndens undersökning avser kan komma att få del av uppgifter som lämnas, att en part har principiell rätt till full insyn i ärendet och att någon anonymitet inte kan påräknas.

Det är m.a.o. ganska mycket som gör tredje man - i de fall där det inte finns någon lagstadgad upplysningsplikt - till en ganska bräcklig informationskälla. Samtidigt är det ju klart att uppgifter från tredje man i vissa situationer kan lämna skattemyndigheterna värdefull hjälp i deras strävanden att åstadkomma en rättvis och riktig taxering. Vill man skapa garantier för att denna informationskälla skall kunna utnyttjas effektivare och säkrare återstår inget annat än att genom lagstiftning utvidga upplysningsplikten till nya situationer. Det kan här erinras om att den nya utsökningsbalken (4 kap. 15 §) har regler om tredje mans upplysningsplikt. Jag menar att man allvarligt bör överväga regler av den typen även på skattelagstiftningens område.

---

[1] Till beslutet fogades som bakgrundsmaterial en promemoria med redogörelse för de i ärendet aktuella lagbestämmelserna, förarbeten och tidigare JO-uttalanden m.m., "Promemoria om official- och kommunikationsprincipernas tillämpning i förvaltningsförfarandet, särskilt hos taxeringsnämnd". I denna promemoria hänvisas till bl.a. följande tidigare JO-uttalanden: JO 1948 s.48, 1973 s. 226, 1975 s. 479, 1977/78 s. 265, 281 och 310, 1978/79 s. 318, 1979/80 s. 275 och 427 och 1980/81 s. 392. Vidare åberopas ett rättsfall i fråga om undantag från regeln om partsinsyn, RÅ 1981 2:63.

[2] Med tredje man avses t.ex. en granne, en arbetskamrat, en arbetsgivare eller hyresvärd som inte i någon form har intresse för den sak/person som myndighetens utredning avser; som tredje man i det här sammanhanget räknas följaktligen inte arbetsgivare eller andra när de i vissa hänseenden är skyldiga enligt lag att lämna uppgifter för annans taxering. Myndigheter faller också utanför begreppet som jag har använt det här.

Det finns alltså goda skäl för en taxeringsnämnd att noga tänka sig för innan man bestämmer sig för att gå ut med en förfrågan till tredje man. Det bör noga övervägas om man inte i första hand bör ge den skattskyldige tillfälle att själv komplettera utredningen. Den utvägen har dessutom den fördelen att man inte behöver bekymra sig om de sekretessfrågor som en kontakt med en utomstående kan väcka. Bedömer man emellertid en kontakt med den skattskyldige som otillräcklig eller olämplig är det onekligen vissa grupper av tredje män som det är naturligare att nämnden vänder sig till än till andra för att inhämta sakupplysningar. En sådan naturlig kontakt är den skattskyldiges arbetsgivare. I vissa hänseenden är ju denne enligt lag skyldig att lämna uppgifter. Men arbetsgivaren kan även i övrigt ha upplysningar att lämna om den anställdes anställningsvillkor etc. som kan vara av betydelse för nämnden. Tar man en sådan kontakt måste nämnden givetvis agera med ansvar och omdöme. Arbetsgivarna bör inte onödigtvis besväras även om de och deras personal ju är rätt vana vid förfrågningar av denna typ från myndigheterna. Kravet på saklighet måste ställas högt. Självfallet måste det i akten hos taxeringsnämnden dokumenteras vilka upplysningar som har lämnats och vem som gjort det. Som regel måste detta material, som ju har tillförts av annan än parten själv, sedan kommuniceras med den skattskyldige före beslut i frågan.

Väljer nämnden att ta kontakt med en utomstående privatperson som normalt inte går myndigheterna tillhanda med upplysningar om andra personer eller att till en arbetsgivare rikta frågor som inte rör anställningsvillkoren etc. ställs än större krav på nämndens omdöme. Detta gäller i särskild grad när en taxeringshöjning ifrågasätts eller kan bli aktuell.

Jag vill här säga att skattemyndigheterna enligt min mening definitivt inte bör använda den här utredningsmetoden när det är fråga om att få information om t.ex. en persons levnadsförhållanden eller andra frågor där det kommer in betydande moment av värderingar, uppskattningar eller omdömen. Skall utomstående tredje män tillfrågas av skattemyndigheterna bör det som jag ser det röra konkreta saker. Jag anser dock inte att taxeringsnämnden och dess ledamöter själv bör göra sådana förfrågningar - jag bortser då från frågor till kategorin arbetsgivare etc. enligt vad jag nyss sagt och från situationer där nämnden på detta sätt enkelt kan agera till den skattskyldiges förmån. I ärenden där det i taxeringsnämnden uppkommer fråga om behovet av mera ingripande eller komplicerade utredningsåtgärder bör taxeringsnämnden göra framställning om taxeringsrevision. Inom ramen för det förfarandet bör förfrågningar av den här typen kunna göras i vissa situationer.[3]

[3] Här har en hänvisning gjorts till ett tidigare JO-uttalande, JO 1977/78 s. 310.

Låt mig sammanfatta. Metoden att använda tredje man som informationskälla har sina givna fördelar i vissa situationer. Men den kräver mycket av den som utnyttjar den. Ställs fel frågor eller de rätta frågorna på ett felaktigt sätt eller till fel personkategori kan inte bara metoden som sådan råka i vanrykte utan vad värre är: allmänhetens tilltro till skattemyndigheternas arbetssätt kan sättas i fara.

Dokumentation, kommunikation och insyn

Taxeringsnämnden har ett eget ansvar för att utredning görs. Officialprincipen gäller m.a.o. för nämndens arbete. En utredning skall genomföras sakligt, allsidigt och opartiskt (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen). Detta förutsätter i sin tur att uppgifter som taxeringsnämnden har fått eller skaffat sig regelmässigt måste kommuniceras med den skattskyldige, dvs. sändas till honom eller henne för ett ev. bemötande. Skall det kunna ske måste uppgifterna dokumenteras, dvs. fästas på papper. Saken kan uttryckas så att officialprincipen bl.a. fordrar att uppgifter av betydelse i saken som myndigheten har i sin hand skall tillföras ärendet, dokumenteras och kommuniceras med parten. På samma sätt förutsätter kommunikationsprincipen och regeln om partsinsyn att dokumentationskravet iakttas. Men dokumentationsskyldigheten motiveras även av andra skäl. En överordnad instans måste vid en framtida besvärsprövning ha tillgång till det material som legat till grund för beslutet. De här rutinerna måste obetingat iakttas när det gäller uppgifter som lämnats till nämnden under beredningsfasen och som är av betydelse för beslutet. Denna regel gäller oberoende av om de uppgifter som nämnden fått härrör från någon ledamot eller från någon annan källa. Detta kräver en ytterligare kommentar.

S.k. notoriska fakta och den allmänna erfarenhet, sakkunskap och ortskännedom som nämndledamöterna i övrigt har skall självklart användas i taxeringsarbetet. Det är här fråga om bl.a. uppgifter som bygger på allmän kännedom om olika delar av taxeringsdistriktet och om grupper av skattskyldiga inom det (jfr departementschefens uttalande i prop. 1977/78:181 sid. 195). De uppgifter och synpunkter som de från dessa utgångspunkter lämnar i nämnden under dess hemliga överläggningar behöver inte särskilt dokumenteras och kommuniceras. De kan beaktas direkt vid beslutsfattandet.

Från denna typ av allmänt material måste dock ovillkorligen skiljas uppgifter som bygger på privat vetande om en person eller ett förhållande, eller med andra ord speciella uppgifter som bottnar i vederbörande ledamots särskilda lokal- eller personkännedom. Sådant material kan vara av mycket skiftande karaktär. Det kan bygga på lösa rykten eller bestå av sakliga eller personligt färgade påståenden eller faktiska iakttagelser, som övriga ledamöter i nämnden inte utan vidare kan bedöma kvalitén på. För att taxeringsnämnden skall kunna leva upp till officialprincipen är det ju själv-

klart att nämnden måste bortse från material som inte håller viss kvalité. Lika nödvändigt är att nämnden inte fattar beslut på basis av för den skattskyldige negativa uppgifter som har lämnats av en ledamot under ärendets beredning innan den skattskyldige har fått tillfälle att yttra sig över uppgiften eller över den gjorda utredningen i sakfrågan enligt kommunikationsreglerna.

En myndighet är skyldig att iaktta kommunikationsreglerna. Även om myndigheten bedömer saken så att kommunikationskravet inte gäller i en viss situation och därför fattar sitt beslut direkt utan kommunikation, så har parten en obetingad rätt att få del av det material som har tillförts akten och legat till grund för beslutet. Det är regeln om partsinsyn. Detta innebär att en taxeringsnämnd som regel måste iaktta öppenhet och visa den skattskyldige sitt material om den skattskyldige begär det även sedan nämnden har fattat sitt beslut, t.ex. i samband med en omprövning. Det finns dock ett undantag, se 4 kap. 2 § sekretesslagen, nämligen om det är av synnerlig vikt för en pågående granskning att uppgiften inte uppenbaras under kontrollen. Den regeln är viktig främst under taxeringsrevision och i pågående skönstaxeringsärenden där deklaration inte avgivits. I övrigt blir den knappast av någon betydelse i det vanliga arbetet hos en taxeringsnämnd.

Vid min bedömning av det enskilda fallet uttalade jag bl.a. detta.

> En persons bosättningsförhållanden kan givetvis utredas av en taxeringsnämnd. Nämnden är inte bunden av den faktiska mantalsskrivningen. (Den skattskyldige) måste därför som andra skattskyldiga få finna sig i att en taxeringsnämnd söker utreda hans bosättnings- och därmed också hans levnadsförhållanden i vissa avseenden. En sådan utredning måste emellertid - - - följa vissa regler.
>
> Jag anser att taxeringsnämnden, när nu två ledamöter ifrågasatte var (den skattskyldige) borde anses bosatt, skulle ha försökt att i sakliga former genomföra en utredning i den frågan. I det ligger bl.a. att man skulle ha berett (den skattskyldige) tillfälle att yttra sig. En sådan förfrågan kunde också gärna ha innehållit konkreta frågor om olika moment av betydelse för bedömningen av bosättningsfrågan. Nämnden gjorde inte på det sättet. I stället satte man sig över regeln i 65 § taxeringslagen och gick direkt till beslut.

Jag erinrade nämndens ordförande, ledamöter och dess granskare om vikten av att gällande regler om taxeringsförfarandet iakttogs. Beslutet överlämnades för kännedom till riksskatteverket och utredningen om säkerhetsåtgärder m.m. i skatteprocessen. (Beslut 1982-04-15; dnr 450-1980)

2.3 FÖRFRÅGNINGAR TILL DEN SKATTSKYLDIGE

Här redovisas två ärenden som båda belyser frågan om hur taxeringsnämnden bör utforma förfrågningar till de skattskyldiga.

Ärende 1

I en anmälan till JO berättade Ingrid A. att hon hade yrkat avdrag för kostnader för dubbel bosättning i sin deklaration. I deklarationen hade hon upplyst att hon hade sammanbott med sin make under större delen av beskattningsåret. Hon fick ett brev från taxeringsnämnden med anhållan om svar på dessa frågor.

1) Under hur många år har Ni under delar av året varit bosatt i Stockholm?
2) Under hur lång tid har Ni arbetat i Stockholm?
3) Hur länge har Ni varit anställd av N.N.?
4) Vilken typ av arbete utför Ni hos N.N.?
5) Finns inte liknande arbete att få i X-stad?
6) Är Ni anmäld hos arbetsförmedlingen i X-stad? Sedan hur länge?
7) Varför har Ni skaffat arbete och lägenhet i Stockholm? Beror det på arbetssituationen i X-stad, söndring i äktenskapet eller liknande?
8) Var god styrk kostnaden för hyra av lägenhet i Stockholm.

Ingrid A. sade i sin anmälan bl.a. att hon uppfattade frågorna - särskilt den under p. 7 - som kränkande. Saken utreddes. I mitt beslut i ärendet diskuterade jag frågan om och i så fall hur en granskare vid utredningen av en deklaration borde framställa en så personlig fråga till den skattskyldige som den under p. 7. Jag sade bl.a. detta.

> När en granskare i taxeringsnämnd utnyttjar den vittgående rätt att ställa frågor till de skattskyldiga som taxeringslagen ger måste han göra det med gott omdöme. Han måste noga överväga om det överhuvudtaget är motiverat att ställa en viss fråga. - - - Att så att säga i oträngt mål kräva svar av den skattskyldige på omfattande eller personligt ingående frågor kan inte annat än skada skattemyndigheternas anseende.
>
> Jag skall inte här gå in på reglerna i kommunalskattelagen om avdrag för kostnader för dubbel bosättning. Jag nöjer mig med att konstatera att Ingrid A:s situation var sådan att det var motiverat att fråga henne om hennes levnadsförhållanden i olika avseenden. Det skall också nu sägas att de frågor hon fick i huvudsak var både relevanta i sak och väl formulerade i form. Det finns dock

anledning att ifrågasätta om inte granskaren borde ha avvaktat med den mycket personliga frågan om söndring i äktenskapet förelåg eller åtminstone framställt den på ett mjukare sätt. Jag har i andra sammanhang sagt ifrån att granskarna - så som skett i det här fallet - i en förfrågan till de skattskyldiga skall ta upp alla de frågor som skall utredas och inte i onödan besvära dem flera gånger. I ett fall som detta skulle jag dock själv ha valt att avvakta med frågan om söndring i äktenskapet; de andra frågorna var ju sådana att ett svar på dem kanske skulle ha gjort det onödigt att ställa just den frågan. Men under alla förhållanden menar jag att granskaren i sin anhållan om vissa uppgifter borde ha förklarat för den skattskyldige varför han ställde frågan. I det här fallet hade det räckt med att komplettera frågan med en uttrycklig upplysning om att den ställdes därför att avdrag för kostnader för dubbel bosättning enligt de regler som gäller inte kan medges - även om makarna sambeskattas - när maken flyttat av eget fritt val.

Det är lätt gjort att en granskare av deklarationer som ofta kommer i kontakt med människors högst privata förhållanden inte tänker på att dessa ibland kan känna sig kränkta av den typ av frågor som den nu aktuella är ett exempel på. Det är viktigt att granskarna gör grundliga utredningar men det får inte heller gå dithän att man i onödan besvärar skattskyldiga med personliga frågor; frågor som kanske främst är av teoretiskt intresse. I samband med utbildningen av skattetjänstemännen bör man därför ta upp också den här typen av problem i utredningsarbetet. (Beslut 1982-04-14; dnr 1743-1980)

Ärende 2

Här gällde det om den skattskyldiges fastighet vid inkomsttaxeringen skulle behandlas enligt den s.k. konventionella metoden eller den s.k. schablonmetoden (jfr 24 och 25 §§ kommunalskattelagen). Ärendet belyser vikten av att en förfrågan eller en begäran om vissa uppgifter utformas så att ett tillfredsställande beslutsunderlag kan skaffas in eller med andra ord att kommunikationskravet i 65 § taxeringslagen uppfylls innan beslut i ärendet fattas. En taxeringsnämnd måste därför givetvis göra noga klart för sig hur en förfrågan el. dyl. till den skattskyldige bör utformas. I ärendet var förhållandena dessa.

G:s fastighet hade tidigare år taxerats enligt den s.k. konventionella metoden. Enligt självdeklarationen vid 1980 års taxering uppgick bruttointäkten för fastigheten under 1979 - utöver hyresvärdet för G:s egen del - till 4 110 kr och fastigheten redovisades också detta år enligt den konventionella metoden. I en anhållan - - -

ombads G. att visa verifikationer avseende reparations- och underhållskostnader för fastigheten. Sedan G. hade svarat på anhållan från nämnden fick han i beslut veta att fastigheten hade taxerats enligt schablonmetoden.

I mitt beslut i ärendet sade jag bl.a. detta.

> Taxeringsnämnden måste självklart utforma sina förfrågningar resp. motivera sina beslut så att den skattskyldige förstår vad nämnden vill ha för uppgifter att grunda sin bedömning på resp. varför nämnden har intagit den ena eller andra ståndpunkten i ett beslut. Förstår inte den skattskyldige detta, vet han ju inte säkert hur han ska argumentera för att övertyga nämnden resp. länsrätten om det riktiga i den egna ståndpunkten. - - - Taxeringsnämndens handläggning av detta ärende är enligt min mening klart otillfredsställande. Nämnden borde i sin anhållan om verifikationer också ha fäst G:s uppmärksamhet på att man ifrågasatte hans val av metod. Då hade G. fått tillfälle att ge in kompletterande uppgifter och att argumentera även i den delen före nämndens beslut. Som taxeringsnämndens anhållan blev utformad är det naturligt att G. förhöll sig passiv i denna fråga. (Beslut 1982-02-25; dnr 2861-1980)

2.4 YTTERLIGARE TILL KOMMUNIKATIONSPRINCIPEN

Här tas ytterligare några fall upp som belyser situationer där taxeringsnämnden enligt JO:s bedömning skulle ha givit den skattskyldige tillfälle att yttra sig innan nämnden gick till beslut. Jfr också ett ärende under avsnitt 2.5.2.

En skattskyldig, S., klagade bl.a. över att taxeringsnämnden inte hade lämnat honom en godtagbar motivering till varför man hade vägrat honom yrkat avdrag för kostnader för representation. Av handlingarna i S:s deklaration att döma hade taxeringsnämnden inte gett S. tillfälle att yttra sig i frågan före beslutet. Taxeringsnämndens ordförande yttrade sig till JO och svarade bl.a.

> Den som yrkar avdrag i deklarationen gör det under ansvar och är således skyldig att känna till bestämmelserna som gäller för avdraget. S:s redovisning av avdraget för representationskostnader står inte i överensstämmelse med kommunalskattelagens regler och riksskatteverkets anvisningar på området. Inte heller har S. följt taxeringslagens föreskrift att sådant avdrag skall göras på en av riksskatteverket fastställd blankett. Taxeringsnämnden har därför bedömt det så att någon

ytterligare kommunikation med S. inte skulle kunna förebringa något säkrare underlag än det som S. redan fogat till deklarationen.

I sitt beslut i ärendet anförde JO Wigelius bl.a. följande.

> S. har inte lämnat en sådan redogörelse för sina representationskostnader som avses i 25 a § taxeringslagen. Hans redovisning av avdragen har också i övrigt varit summarisk. Taxeringsnämnden skulle därför ha uppmanat S. att lämna en sådan redogörelse och i övrigt anvisat vilken utredning man ansåg sig behöva för att kunna ta ställning till hans avdrag. En förutsättning för att den skattskyldige skall få avdrag för representationskostnader är att "kostnaderna har ett omedelbart samband med verksamheten såsom då fråga uteslutande är om att inleda eller bibehålla en affärsförbindelse och liknande" (20 § KL). Naturligt nog kan en taxeringsnämnd inte bedöma om den här förutsättningen är uppfylld, utan att ha tillgång till den skattskyldiges synpunkter i saken. Någon sådan utredning har taxeringsnämnden alltså inte gjort. Därigenom har också motiveringarna kommit att hänga i luften. - - - Det för nämnden avgivna remissvaret i detta ärende tyder på att man inte har klart förstått omfattningen av nämndens utredningsskyldighet och vad man kan kräva av den skattskyldige i det hänseendet. Jag får därför erinra om att taxeringsnämnden bör också aktivt verka för att den skattskyldige får sådan vägledning att han kan bedöma vad han skall tillföra ärendet innan beslut fattas. - - - (Beslut 1981-10-21, dnr 2624-1980)

I ett annat ärende berättade det skattskyldige, T., att han i slutet av oktober 1980 hade fått en underrättelse om avvikelse från självdeklarationen från taxeringsnämnden. Beslutet löd:

> Enligt foreliggande kontrolluppgift ägde ni pr 31/12 en Opel Rekord 1979 års modell. Denna bil har vid förmögenhetsberäkningen upptagits till 1 000 kr. Då detta får anses orimligt lågt uppskattades i avsaknad av närmare utredning värdet på bilen vid beskattningsårets utgång till ett såsom skäligt ansett belopp av 35 000 kr, varför 34 000 kr tillades vid förmögenhetsberäkningen.

T. vände sig emot att nämnden inte hade gjort någon utredning under de åtta månader som man hade haft deklarationen till sitt förfogande och att man ändå hade avvikit från den "i brist på närmare utredning".

Taxeringsnämndens ordförande och skattechefen i länet var båda av uppfattningen att nämnden inte brustit i sin utredningsskyldighet. Det upplystes att nämnden

under taxeringsarbetet hade haft tillgång till ett utdrag ur det centrala bilregistret.

Jag förklarade bl.a. följande.

> Enligt de uppgifter som taxeringsnämnden hade, så var det fråga om en förhållandevis ny bil. Det värde som T. tagit upp i sin deklaration var så lågt att det fanns all anledning att ifrågasätta det. Men att en post kan ifrågasättas är inte alltid detsamma som att den är oriktig och därför utan vidare kan ändras. En ändring borde ha föregåtts av en kontakt med T. i syfte att bredda underlaget för ställningstagandet. Det kunde ju nämligen inte uteslutas att det hänt något som drastiskt sänkt bilens värde. Och att nämnden också insåg att det fanns behov av utredning har man också vitsordat när man i sin beslutsmotivering skriver att man uppskattat bilens värde till ett skäligt belopp därför att man saknade "närmare utredning" om värdet. - - -
>
> Skattechefen har i sitt beslut hänvisat till bestämmelserna i 31 § 1 mom. taxeringslagen. Där föreskrivs att "envar bör, utöver vad deklarationsformuläret föranleder, meddela de upplysningar till ledning för egen taxering, som kunna vara av betydelse för åsättande av en riktig taxering". T. har inte själv i deklarationen kommenterat sin värdering av bilen. Jag anser dock inte att den citerade föreskriften kan åberopas till stöd för att man underlät att ta kontakt med den skattskyldige. (Beslut 1982-02-15; dnr 846-1981)

2.5 NÅGRA ANDRA FRÅGOR

2.5.1 Beredning av s.k. E-deklarationer

Under en inspektion av en lokal skattemyndighet granskades behandlingen av självdeklarationer. Det noterades att en skattskyldig, vars deklaration var E-märkt - dvs. en deklaration som behandlas enligt en enkel rutin som snabbt ger ett definitivt underlag för ADB-registrering och som granskas i första hand av tjänstemän hos lokala skattemyndigheten - hade yrkat avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga i det avsedda utrymmet på deklarationens fjärde sida. Yrkandet hade inte utretts eller medgivits och den skattskyldige fick ingen underrättelse i saken. - I mitt beslut i ärendet sade jag bl.a. detta.

> I detta ärende har såväl nämndens granskare som nämndens ordförande av allt att döma förbisett den skattskyldiges yrkande om avdraget. Vid granskning enligt den s.k. E-rutinen ingår det som ett särskilt moment att just kontrollera i vilken mån

den skattskyldige framställt yrkande på deklarationens fjärde sida. Upptäcks då ett sådant här yrkande skall deklarationen tas ut för förregistrering och granskas och utredas med ev. kontakt med den skattskyldige m.m. i vanlig ordning (F-rutinen). Om den här kontrollen brister blir resultatet att den skattskyldige löper en påtaglig risk för rättsförlust. Jag ser därför allvarligt på fel av denna typ särskilt som en kontroll av deklarationens fjärde sida är ett grundläggande kontrollmoment enligt E-rutinen. (Beslut 1981-04-08; dnr 1437-1980)

2.5.2 Kommunicering och partsinsyn i samband med omprövningsförfarandet

I ett ärende anmälde den skattskyldige, B., att taxeringsnämnden med G. som ordförande, trots uttrycklig begäran vid en personlig inställelse då omprövning av tidigare beslut begärdes, vägrat B. att få del av vissa uppgifter som taxeringsnämnden hade inhämtat. Uppgifterna hade inhämtats från B:s uppdragsgivare. Bland deklarationshandlingarna finns tjänsteanteckningar med dessa uppgifter. B. hade själv i ärendet tidigare åberopat intyg från sina uppdragsgivare. - I sitt första yttrande i ärendet förnekade G. att han hade vägrat att lämna ut några uppgifter. I sitt andra yttrande medgav han att B. inte hade fått del av allt utredningsmaterial. Han tillade:

> Det ej kommunicerade utredningsmaterialet underbyggde ytterligare taxeringsnämndens beslut att underkänna de aktuella intygen. B:s möjligheter att bevaka sina rättigheter blev därför inte lidande.

I mitt beslut i ärendet sade jag detta.

> B. begärde omprövning av taxeringsnämndens första beslut. Taxeringsnämnden hade efter det beslutet på eget initiativ inhämtat ytterligare utredning om B:s taxering genom kontakter med B:s uppdragsgivare. Resultatet av en sådan utredning måste en taxeringsnämnd, även om utredningen görs efter det grundbeslutet har fattats och inför en omprövning, kommunicera med den skattskyldige (se 15 § förvaltningslagen och 65 § och 69 § 3 mom. taxeringslagen.) Jag kan inte tro att nämnden var okunnig om dessa grundläggande handläggningsregler. Att så skulle ha skett i detta fall borde f.ö. ha varit desto självklarare för nämnden eftersom utredningen, som G. i yttrandena hit själv framhållit, befäste den uppfattning som taxeringsnämnden tidigare hade redovisat. Materialet var med andra ord av betydelse för bedömningen. Jag är därför ytterst förvånad över att G. i yttrandena hit kan säga att B:s möjligheter att bevaka sina rättigheter inte har blivit lidande, eftersom de inhämtade uppgifterna ytterligare har underbyggt

taxeringsnämndens beslut. Det verkar förhålla sig så att G. helt enkelt inte har förstått att förutsättningen för ett meningsfullt omprövningsförfarande i fall som detta är att den skattskyldige ges tillfälle att yttra sig över det material som tillkommit i ärendet efter nämndens beslut och som är av betydelse i saken. Detta är allvarligt.

Än allvarligare är emellertid att G. vägrade att efterkomma B:s uttryckliga begäran att få del av utredningsmaterialet. Enligt 14 § förvaltningslagen har sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som "tillförts ärendet" med vissa begränsningar enligt sekretesslagstiftningen (numera 14 kap. 5 § sekretesslagen). Det är uppenbart att de uppgifter om B:s verksamhet som taxeringsnämnden hämtade in tillförts ärendet i den mening som avses i 14 § förvaltningslagen. Något hinder enligt sekretessbestämmelserna för utlämnande förelåg inte. B. hade därför en ovillkorlig rätt att få del av utredningen i sin helhet.

G. har handlagt B:s taxering på ett i väsentliga hänseenden klart felaktigt sätt. Jag bedömer detta som ett allvarligt fel och förutsätter bestämt att G. i vidare taxeringsarbetet lägger sig vinn om en korrekt behandling av de skattskyldiga. Med detta avslutar jag ärendet. (Beslut 1982-03-23; dnr 2876-1980)

Om partsinsyn, se också avsnitt 4.4.2.

3 BESLUTSFÖRFARANDET

Taxeringsnämnderna måste självklart motivera sina beslut så att den skattskyldige förstår varför nämnden har intagit den ena eller den andra ståndpunkten. Gör han inte det vet den skattskyldige ju inte säkert hur han - i samband med en begäran om omprövning - skall argumentera för att övertyga nämnden om det riktiga i den egna ståndpunkten. Inte heller får han någon bra utgångspunkt för sina eventuella besvär i länsrätten. Samtidigt måste man emellertid konstatera att det här är fråga om en beslutsverksamhet som årligen är ytterst omfattande och kraven på motiveringarna måste ställas därefter, men även en beslutsmotivering från en taxeringsnämnd måste uppfylla vissa minimikrav. Jfr avsnitt 2.4 och 2.5 i det gula beslutet.

3.1 MOTIVERINGSKRAVET[4]

I detta avsnitt illustrerar jag kravet på beslutsmotivering med några ärenden. Det är viktigt att komma ihåg att kravet att ett taxeringsnämndsbeslut skall vara motiverat enligt 69 § taxeringslagen gäller både "grundbeslut" och "omprövningsbeslut".

I en anmälan vände sig en skattskyldig, A., emot att en taxeringsnämnd i sin beslutsmotivering hade använt uttryck som "skäligt" och "verksamhetens art och omfattning". I ärendet var det inte fråga om någon skönstaxering av inkomst av viss förvärvskälla utan om avvikelse från deklarationen ifråga om vissa avdragsposter.

I beslutet i ärendet erinrade jag om att regeln om avdrag för representationskostnader i punkt 1 av anvisningarna till 20 § kommunalskattelagen innehöll ett påpekande om att avdrag skulle medges med "skäligt" belopp. Jag fortsatte.

> I detta fall har det gällt att fördela kostnader dels på A. privat och dels på hennes rörelse. En sådan fördelning kan knappast göras enbart på "objektiva" kriterier. Inslag av uppskattning och skälighetsbedömning är oundvikliga. Men uppskattningar och skälighetsbedömningar måste så att säga "stampa av" från vissa fakta. I sitt yttrande hit har taxeringsnämndens ordförande pekat på sådana fakta som har styrt nämndens beslut när det gäller bilkostnaderna, representationen och arbetsrummet i bostaden. Dessa fakta borde taxeringsnämnden ha redovisat i sina avvikelser från självdeklarationen. Skälet för detta ligger ju i öppen dag. (Beslut 1980-07-03; dnr 2969-1979)

Ett par andra ärenden har särskilt gällt de krav som bör ställas när det gäller motivering av "omprövningsbeslut".

Ärende 1

Här hade den skattskyldige, H., i sin deklaration yrkat avdrag för kostnader för resor till och från arbetet med egen bil. Till deklarationen hade han fogat en redogörelse för sina restider.- - - I en underrättelse om avvikelse från deklarationen förklarade nämnden i den här frågan:

> Taxeringsnämnden finner ej sannolikt tidsvinsten för resor med egen bil mellan bostad och arbete vara av den omfattningen att avdrag härför kan medges. Avdrag medges med 840:- (12x70) + 3120.

---

[4] I sammanhanget hänvisas också till avsnitt 4.3 där en olämpligt utformad beslutsmotivering i ett ärende också tas upp till diskussion.

H. skrev därefter till nämnden och argumenterade för sin sak och begärde att nämnden skulle precisera vari det osannolika låg och att nämnden skulle styrka att dess uppfattning var den rätta. Nämnden svarade H. genom att skicka över en av riksskatteverket utformad blankett (RSV 3515) med denna lydelse:

> Taxeringsnämnden har behandlat Er begäran om omprövning av beslutet om avvikelse från Er självdeklaration. Vad Ni haft att invända har dock inte föranlett taxeringsnämnden att ändra sitt tidigare beslut.

I mitt beslut i ärendet sade jag bl.a. detta.

> Många gånger framstår de skattskyldigas tidsvinstberäkningar som "väl optimistiska". Med tanke på nämndernas arbetsbörda menar jag att i sådana fall är det tillräckligt om nämnden motiverar sitt beslut om avvikelse från deklarationen med en förklaring, att det av den skattskyldiges tidsvinstredogörelse inte klart framgår att den nödvändiga tidsvinsten om 90 minuter per dag uppnås vid resa med egen bil i stället för med allmänna kommunikationsmedel.[5] Det är ju som bekant den skattskyldige som har att bevisa att han gör denna tidsvinst.
>
> Men begär den skattskyldige omprövning av nämndens beslut och en närmare motivering bör nämnden enligt min mening försöka precisera vad som brister i den skattskyldiges tidsvinstberäkning. Kanske är det så att nämnden känner till en snabbare resväg med allmänna kommunikationer än den som den skattskyldige utgått ifrån vid sina beräkningar eller att den skattskyldige beräknat gångtider för generöst. I sådana fall bör nämnden tala om det i sitt beslut efter omprövningen. Men finns det någon som helst tveksamhet hos nämnden om avdraget skall medges eller inte måste en sådan mer detaljerad motivering ges redan i det första beslutet om avvikelse och det eventuellt först sedan nämnden kompletterat deklarationen med ytterligare utredning. (Beslut 1981-11-30; dnr 3039-1980)

Ärende 2

JO har i några ärenden (jfr bl.a. beslut 1981-09-04; dnr 330-1980) haft anledning att säga ifrån att, om den skattskyldige har begärt omprövning av ett beslut och då anfört viktiga nya argument och/eller omständigheter som han tidigare inte fört fram i ärendet, så kan inte taxeringsnämnden avfärda den skattskyldiges begä-

---

[5] Från och med 1983 års taxering gäller krav på en tidsvinst om 2 timmar, jfr dock övergångsbestämmelserna.

ran om omprövning bara med den förtryckta blanketten för avslagsbeslut som nyss citerades i ärende 1.

Som exempel på detta kan nämnas ett ärende som gällde en taxeringsnämnd - som utan att först ha hört delägarna i en jordbruksfastighet - beslutat påföra dem värde av bostadsförmån; ett värde som enligt vad nämnden säger i sitt beslut beräknats enligt länsanvisningarna för två rum och kök till 2.000 kr. När sedan en delägare, J., i begäran om omprövning talar om för nämnden bl.a. att värdet 2.000 kr enligt länsanvisningarna avser en bostad som till skillnad från den nu aktuella är utrustad med centralvärme, vatten och avlopp, svarar nämnden endast: "Då något nytt i sakfrågan inte framkommit har nämnden inte funnit skäl till ändring av tidigare beslut".

I mitt beslut i ärendet sade jag bl.a. detta.

> J:s invändningar mot nämndens värderingar var sakliga. Han borde därför ha fått en saklig motivering av taxeringsnämnden varför man vidhöll sitt beslut. Det minsta man kan begära i en sådan här situation är att nämnden talar om vilka fakta man grundar sitt avgörande på. Annars framstår nämndens agerande som maktfullkomligt och den misstanken infinner sig lätt att nämnden inte har godtagbara skäl för sitt beslut. (Beslut 1981-11-05; dnr 604-1980)

3.2 OMPRÖVNINGSFÖRFARANDET I ÖVRIGT

Den situation som är aktuell här är den när en taxeringsnämnd efter en begäran om omprövning beslutar att avvika från självdeklarationen på andra punkter än de som den skattskyldiges begäran har avsett. I denna fråga hänvisas som en bakgrund till vad jag har sagt i JO:s ämbetsberättelse 1980/81 s. 403 (eller se det gula beslutet s. 19).

I ärendet var förhållandena dessa. Taxeringsnämnden hade avvikit från två makars deklarationer på en del punkter. Makarna accepterade avvikelserna utom ifråga om ett vägrat avdrag för ökade levnadskostnader. På den punkten begärde mannen omprövning hos taxeringsnämnden. Nämnden stod dock fast vid sitt beslut. Samtidigt överförde nämnden, utan att makarna hade begärt det, på hustrun vissa ränteavdrag som mannen hade gjort i sin deklaration. Detta var, enligt makarnas mening, fel och i direkt strid med RSV:s anvisningar, eftersom mannen till sin deklaration hade fogat utredning som visade att han hade betalt räntorna.

Makarna menade bl.a. att taxeringsnämnden gjort sig skyldig till godtycke när den förde över räntekostnaderna på hustrun. De ansåg också att nämnden borde ha tagit ställning till ränteavdragen redan då den behandlade deklarationerna första gången. Länsstyrelsen ut-

gick nämligen från taxeringsnämndens första avvikelse när man beslutade om förtida återbetalning av skatt till mannen. - I sitt yttrande i ärendet beklagade taxeringsnämndens ordförande, H., att taxeringsnämnden inte redan från början hade uppmärksammat förhållandet med ränteavdraget. Han menade dock att överföringen av avdraget för räntekostnaderna till hustrun i sak var riktigt.

Jag förklarade till att börja med att jag inte avsåg att föregripa länsrättens prövning av sakfrågorna. I frågan om den formella handläggningen sade jag detta.

> Det finns i och för sig inte någon föreskrift som förbjuder en taxeringsnämnd att - när den skattskyldige har begärt omprövning - avvika från deklarationen även på andra punkter än de som avsågs i det första beslutet (grundbeslutet) och som omprövningen gäller. Men en taxeringsnämnd skall egentligen inte behöva fatta ett sådant beslut. Om nämligen nämnden ser till att den nödvändiga utredningen görs och att den skattskyldige får yttra sig när det är motiverat, bör det rimligen endast i sällsynta undantagsfall bli aktuellt för nämnden att själv utnyttja omprövningsrätten. Om inte nämnden restriktivt utnyttjar omprövningsrätten finns det risk för att den som har begärt omprövning uppfattar avvikelser på nya punkter som om han blivit föremål för en extra granskning i andra avseenden - en granskning som aldrig hade kommit till stånd om han inte velat ta tillvara sin rätt.
>
> I det här fallet hade taxeringsnämnden redan vid tidpunkten för grundbeslutet tillgång till den utredning som nämnden lade till grund för sitt beslut att föra över vissa ränteavdrag från mannen till hustrun.
>
> Förutsättningarna fanns alltså redan då för nämnden att redovisa sin uppfattning om vem som nämnden ansåg borde få göra ränteavdragen. Att nämnden inte gjorde det måste rimligen berott på ett svårursäktligt förbiseende eller rent av på slarv.
>
> H. är emellertid medveten om att man gjorde fel i nämnden och har också beklagat det inträffade. Jag nöjer mig därför med den kritik som ligger i det som jag nu har sagt. (Beslut 1980-07-03; dnr 2790-1979)

4 ÖVRIGT[6]

4.1 JÄV I TAXERINGSNÄMND; HJÄLP ÅT SKATTSKYLDIGA ATT DEKLARERA

Vid inspektioner hos två länsstyrelser och genom en anonym anmälan till JO uppmärksammades tre fall där tre taxeringsnämndsordförande, TO, och ett kronoombud, KO, (Lundberg, Mattsson, Johansson och Genberg) i ganska stor omfattning syntes ha hjälpt skattskyldiga inom det egna taxeringsdistriktet med att upprätta deklarationer och i två av fallen dessutom deltagit i besluten om de skattskyldigas taxeringar. De upplysningar jag fick gav mig anledning att tro att deklarationshjälpen i viss utsträckning också hade gjorts mot betalning. Mot denna bakgrund satte jag igång en utredning för att få klarlagt om de berörda taxeringsfunktionärerna iakttagit vad som gäller för en taxeringsnämnds verksamhet.

Den gjorda utredningen utvisade att verksamheten i de fyra fallen hade haft denna omfattning:

Lundberg	ca 40 deklarationer
Mattsson	ca 70-100 "
Johansson	6 "
Genberg	ca 60 "

Utredningen, som bl.a. omfattade yttranden från tre länsstyrelser, redovisas i övrigt inte här. Jag uttalade följande om mina iakttagelser.

1 Inledning och den rättsliga bakgrunden[7]

De nu aktuella ärendena gäller ledamöter i taxeringsnämnder som upprättat självdeklarationer åt skattskyldiga i det egna taxeringsdistriktet. Ledamöterna, som varit ordförande och i ett fall kronoombud i nämnden, har i några fall tagit betalt av de skattskyldiga för sina tjänster. Två av ordförandena har dessutom deltagit i nämndens beslut om de berörda skattskyldigas taxeringar. Inte i något fall har jäv antecknats i nämndernas protokoll. - Ärendena gäller m.a.o. frågan om tillämpningen av 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1971:290). De paragraferna lyder:

> 4 § Den som har att handlägga ärende är jävig,
>
> 1. om saken angår honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående eller ärendets ut-

---

[6] Jfr avsnitt 2.7 i det gula beslutet.

[7] Jfr JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 355 och Hermanson m.fl. Taxeringshandboken, 2:a uppl. s. 182.

gång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon honom närstående,

2. om han eller någon honom närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,

3. om ärendet blivit anhängigt hos myndigheten efter överklagande eller underställning eller på grund av tillsyn över annan myndighet och han tidigare hos den underordnade myndigheten deltagit i den slutliga handläggningen av ärende som rör saken,

4. om han i saken fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon eller

5. om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

5 § Den som är jävig får ej handlägga ärendet. Han får dock vidtaga åtgärd, som ej utan olägligt uppskov kan ombesörjas av annan.

Känner någon till omständighet som kan antagas utgöra jäv mot honom, skall han självmant ge det till känna.

Har fråga om jäv mot någon uppkommit och har annan ej trätt i hans ställe, skall myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får deltaga i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten ej är beslutför utan honom och annan ej kan träda i hans ställe utan olägligt uppskov.

Mot beslut i jävsfråga får talan föras endast i samband med talan mot beslut, varigenom myndigheten avgör ärendet.

När ordföranden i en taxeringsnämnd är jävig skall nämnden inom sig utse viss ledamot att föra ordet vid ärendets behandling (62 § taxeringslagen).

I detta sammanhang är också följande bestämmelser i taxeringskungörelsen av intresse.

1 § Vid det första sammanträdet med taxeringsnämnden eller den särskilda fastighetstaxeringsnämnden skall 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1971:290) samt 1 och 62 §§ taxeringslagen (1956:623) läsas upp. Vid sammanträdet skall också erinras om den tystnadsplikt som enligt sekretesslagen (1980:100) gäller i nämndens verksamhet.[8]

- - -

[8] Noten finns på nästa sida.

26 § Ordföranden skall se till att protokoll förs vid varje sammanträde. Han får uppdraga åt annan ledamot av taxeringsnämnden eller åt föredragande tjänsteman att handha protokollföringen.

I protokollet skall särskilt antecknas
vilka ledamöter som har varit närvarande,
vem som har varit föredragande i nämnden,
i vilka särskilda fall ledamot eller föredragande tjänsteman på grund av jäv inte har deltagit i behandlingen av ärende,
i vilka fall personligt sammanträffande eller besiktning enligt 31 § 2 mom. tredje stycket taxeringslagen har ägt rum samt
i vilka fall ledamot eller föredragande tjänsteman har anfört skiljaktlig mening.

I protokollet för det första sammanträdet skall antecknas huruvida föreskriften i 1 § har iakttagits.

Protokollet skall justeras av två ledamöter.[9]

Den som är jävig får inte handlägga ärendet. Granskning av deklarationer är att räkna som handläggning. En taxeringsnämndsledamot eller föredragande tjänsteman, som är jävig, får alltså inte heller granska deklarationen. Jäv innebär också att den berörde personen skall lämna sammanträdet när taxeringen behandlas (jfr departementschefens uttalande i prop. 1971:60, s. 81).

2 Lundbergs och Genbergs agerande

Lundberg (TO) och Genberg (KO) har mot betalning upprättat deklarationer åt ett stort antal skattskyldiga i det egna distriktet.

Båda har förklarat att de lämnat taxeringsnämndens sammanträden när de "egna" deklarationerna behandlats. Det har alltid varit någon annan än de själva som granskat de deklarationer som de upprättat mot betalning. Genberg är av den uppfattningen att det enda fel han har gjort sig skyldig till är att han inte låtit anteckna jäv i de fall han lämnat nämndens sammanträden.

Länsstyrelsen har ansett Lundbergs och Genbergs agerande oförenligt med 4 § förvaltningslagen eftersom nämndens oväld skulle kunna komma att ifrågasättas hos allmänheten genom systemet med att taxeringsnämndsordföranden och kronoombud mot ersättning upprättade deklarationer. Länsstyrelsen har inte gett de båda något nytt förordnande eftersom de inte velat avstå från sina deklarationsuppdrag.

---

8 och 9 Detta är bestämmelsernas senaste lydelse. Senaste ändringen (SFS 1981:146) har inte i sak ändrat vad som vid 1980 års taxering gällde beträffande jäv. Kursiveringarna i författningstexten har gjorts här.

Jag gör följande bedömning.

Det har varken gjorts gällande eller i min utredning kommit fram något som tyder på att de båda taxeringsfunktionärerna skulle ha deltagit vid handläggningen av någon deklaration vid vars upprättande de biträtt. Däremot är det klarlagt att de har upprättat ett betydande antal deklarationer åt skattskyldiga i det egna distriktet. En verksamhet av det slaget och den omfattningen är klart olämplig inte bara därför att den kan inverka på nämndens effektivitet utan också kanske framför allt därför att den kan rubba allmänhetens förtroende för nämndens oväld. Länsstyrelsens åtgärd att ställa Lundberg och Genberg inför valet att antingen sluta som deklarationsuppsättare eller taxeringsfunktionär kan jag ställa mig bakom. Det är angeläget att länsstyrelserna i sin information till både nya och gamla taxeringsnämndsordföranden gör klart för dem vilka regler - oskrivna men existerande - som gäller på detta område. - - - Jag avslutar detta avsnitt med att betona att det är en viktig del av länsstyrelsens och skattechefens tillsynsskyldighet att föregripa händelser av det slag som förekommit i detta fall.

3 Mattssons agerande

Mattsson har upprättat deklarationer åt skattskyldiga inom det egna distriktet och deltagit vid nämndens handläggning av dem. I en hel del fall har han tagit betalt för sitt arbete. På fråga från länsstyrelsen har han inte annat än uppskattningsvis kunnat ange hur många deklarationer det varit fråga om. Mattsson har vidare sagt att samtliga deklarationer han upprättat granskats också av en annan taxeringstjänsteman och att han fortlöpande hållit lokala skattemyndigheten och taxeringsnämndens ledamöter underrättade om vilka deklarationer han upprättat. Mot denna bakgrund menar Mattsson att han inte gjort något annat fel än att han inte antecknat jäv i protokollet.

Först vill jag göra den anmärkningen att det är besynnerligt att Mattsson inte har kunnat precisera det antal deklarationer som han upprättat mot betalning med tanke på den anteckningsskyldighet som han haft enligt 20 § taxeringslagen för skattepliktiga inkomster. Jag ställer mig också frågande inför Mattssons påstående att han fortlöpande hållit lokala skattemyndigheten och taxeringsnämndens ledamöter underrättade om vilka deklarationer han upprättat mot betalning. Det sätt på vilket den här affären uppdagades och taxeringsnämndsledamöternas brev till länsstyrelsen tyder snarast på motsatsen. Jag har med viss tvekan stannat för att inte driva utredningen vidare för att försöka få dessa punkter klarlagda. Tyvärr visar ju redan den utredning som finns i ärendet med all önskvärd tydlighet att Mattsson överhuvudtaget inte begripit jävsbestämmelsernas innebörd. Det är betänkligt särskilt som det i första hand är taxeringsnämndsordförandens uppgift att

se till att förvaltningslagens och taxeringsförfattningarnas bestämmelser efterlevs. Mot denna bakgrund anser jag länsstyrelsens beslut att inte ge Mattsson förtroendet att vara ordförande vid kommande års taxeringar vara väl grundat. Jag har emellertid fått reda på att Mattsson numera är kommunalvald ledamot i samma taxeringsnämnd. Jag förutsätter att Mattsson i förekommande fall anmäler jäv och lämnar nämndens sammanträden.

4 Johanssons agerande

Johansson har mot betalning upprättat deklarationer åt allmänheten. Han har annonserat om sina tjänster i lokaltidningen under rubriken "Deklarationsbyrå". Enligt Johansson har han bedrivit sådan här verksamhet under en lång följd av år och varje år gjort 50-75 deklarationer mot ersättning. Inom det egna distriktet har han upprättat sex deklarationer under vart och ett av de senaste åren. Dessa har enligt Johansson varit av enkel beskaffenhet och han har ensam beslutat om taxeringen i de fallen.

Johansson kan knappast - av de skäl som skattechefen redovisat i sitt svar hit - ha varit omedveten om jävsreglerna. Det är därför mycket förvånande att Johansson - och andra - gör sådana här övertramp. En förklaring är kanske att de anser sig så omutligt hederliga och fyllda av objektivitet och saklighet att de inte på något sätt påverkas i sin bedömning av det förhållandet att de fått betalt för sina tjänster. Måhända är det så i många fall men förfarandet är som sådant ägnat att skada allmänhetens förtroende för taxeringsnämndens verksamhet. Hur känsliga de här frågorna är visar det här ärendet på ett tydligt sätt. Den anonyme anmälaren har av begripliga skäl utgått ifrån att redan det förhållandet att Johansson var taxeringsnämndsordförande har gjort honom obehörig att upprätta deklarationer mot betalning. Men situationen är ju som framgått inte den. Johanssons agerande skulle ha varit invändningsfritt om han jävat sig och inte befattat sig med taxeringen av de sex deklarationer som han upprättat och som hörde till hans eget taxeringsdistrikt. Det är mot denna bakgrund som det är så mycket allvarligare när en taxeringsfunktionär inte följer de regler som gäller i det här avseendet.

Jag ser mycket allvarligt på Johanssons övertramp. Jag nöjer mig dock med den kritik som ligger i det sagda. (Beslut 1981-12-28; dnr 1174-1980, 1536-1980, 823-1981)

En sammanfattning

När nu detta beslut ges en vidare spridning vill jag sammanfattningsvis säga detta.

Något förbud för en taxeringsnämndsordförande (TO) eller ett kronoombud (KO) att biträda en skattskyldig med att upprätta självdeklaration finns inte inskrivet i någon författning. En sådan taxeringsfunktionär kan alltså hjälpa till med att upprätta en deklaration även om den skall avlämnas i funktionärens eget distrikt. Inte heller är det förbjudet för honom eller henne att ta betalt för ett sådant biträde. Är taxeringsfunktionären däremot anställd hos riksskatteverket, hos länsstyrelsens skatte-, taxerings- eller administrativa avdelning eller hos lokal skattemyndighet är han eller hon enligt gällande instruktioner förbjuden att lämna deklarationsbiträde mot betalning inom myndighetens verksamhetsområde. För sådana anställda gäller för övrigt också regler som under vissa förhållanden förbjuder en bisyssla, se 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning.

Har en TO eller KO (eller för övrigt också en kommunalvald nämndledamot) biträtt en skattskyldig i det egna distriktet med att upprätta hans eller hennes deklaration - och jag tänker här inte på sådana åtgärder som avses i 23 § taxeringslagen - måste dock följande ovillkorligen iakttas:

- Funktionären får inte delta i behandlingen av den aktuella deklarationen; förvaltningslagens jävsregler (4 och 5 §§) betyder i den praktiska tillämpningen att den jävige funktionären skall lämna sammanträdet när det aktuella ärendet behandlas

- Jävet skall antecknas i taxeringsnämndens protokoll.

Låt mig tillägga detta. Det finns flera mycket goda skäl varför en TO eller en KO bör vara ytterst restriktiv med att uppträda som deklarationsmedhjälpare. Ett sådant är omsorgen om effektiviteten i nämndens arbete: den funktionär som upprepade gånger måste jäva sig under granskningsarbetet och vid beslutsfattandet vållar onekligen störningar i det arbete som är pressande nog sådana störningar förutan. Ett annat är att allmänhetens förtroende för nämndens arbete kan komma att rubbas om det blir vanligt att funktionärerna "dubbelarbetar" på detta sätt - och det även om man rigoröst iakttar jävsreglerna. Att vara "ytterst restriktiv" är dock här inte detsamma som att helt avstå från att ge deklarationshjälp. Den redogörelse som jag har lämnat i det föregående bör ge en vägledning om var gränsen går mellan vad som kan accepteras och vad som inte kan det.

4.2 BESLUTSBEHÖRIGHET

I vilken utsträckning får taxeringsnämnden delegera sin beslutanderätt till nämndens ordförande - det är den fråga som tas upp i ett ärende från 1980.

I 63 § andra stycket taxeringslagen sägs att, om det inte är påkallat av särskild anledning att ärendet prövas av fullsutten nämnd, taxeringsnämnden är beslutsför med ordföranden ensam i vissa fall. Ett av dessa fall anges i punkt 5 och rör "beslut i ärende i vilket saken är uppenbar". I förarbetena till denna bestämmelse (prop. 1977/78:181 sid. 214) säger departementschefen bl.a. detta.

> Några remissinstanser ifrågasätter lämpligheten av att ge ordföranden behörighet att besluta i ärenden i vilka saken är uppenbar. Det anses från en del håll lämpligt att i vart fall erinringar mot ordförandens beslut föredras i nämnden. En och annan remissinstans anser att ordförandens rätt att besluta ensam inte bör sträcka sig längre än till fall då fråga är om tekniska och formella ändringar. För egen del anser jag i likhet med utredningen att ordförandens beslutsbehörighet bör omfatta även ärenden där saken är uppenbar. Det bör dock understrykas att fråga är om restriktiv tillämpning. Så snart det föreligger tveksamhet - i rättsligt eller materiellt hänseende - hur frågan skall bedömas skall den underställas nämnden. Jag vill också framhålla att den omständigheten att den skattskyldige kommer in med erinringar mot beslut som har fattats av ordföranden ensam normalt bör anses utgöra sådan särskild anledning som påkallar att ärendet avgörs av fullsutten nämnd.

I ett ärende uppmärksammades en formulering i en beslutsunderrättelse som tydde på att ordföranden ensam hade fattat ett beslut om att vägra den skattskyldige, T., ett avdrag för kostnader för facklitteratur.

Taxeringsnämndsordföranden A. yttrade sig i saken och svarade bl.a.

> (Taxeringsnämnden hade) delegerat till honom att på nämndens vägnar fatta beslut om att underkänna yrkanden om avdrag för material och hjälpmedel för fullgörande av arbetsuppgifter hos offentliga arbetsgivare. Denna delegation hade beslutats med stöd av 63 § andra stycket 5) taxeringslagen. Enligt A. kunde endast vid speciella omständigheter godkännande av sådana avdrag komma ifråga, vilket då skulle beslutas av nämnden in pleno.

Jag uttalade detta i ärendet.

> Jag kan hålla med A. om att det finns en del situationer där anställda med offentliga arbetsgivare yrkar avdrag som är sådana att det är uppenbart hur de skall behandlas av nämnden. I sådana fall kan jag givetvis inte ha några erinringar mot att ordföranden ensam fattar beslutet. Jag förutsätter då givetvis att nödvändig utredning först företagits. Det är emellertid lika

klart att det finns en hel del andra situationer där offentliganställda yrkar olika avdrag under inkomst av tjänst där taxeringsfrågan, t.ex. när utredningen inte är fullständig, inte kan sägas vara uppenbar. Departementschefen har också klargjort att han menar att den här delegationsmöjligheten bör tillämpas restriktivt. T. är matematiker och anställd vid försäkringsinspektionen för tekniskt-matematiska arbetsuppgifter. Han har yrkat avdrag för facklitteratur och vissa facktidskrifter. Utan att vilja föregripa länsrättens beslut i ärendet måste jag bestämt hävda den uppfattningen att rätten till avdrag i ett sådant fall inte alls kan sägas vara uppenbar. Den aktuella delegationsbestämmelsen i taxeringslagen är därför inte tillämplig i fall som T:s. Jag stannar vid detta konstaterande. (Beslut 1981-05-18; dnr 1013-1980)

4.3 TOLK OCH ÖVERSÄTTARE HOS TAXERINGSNÄMNDEN

I ett brev till JO klagade en skattskyldig, Arvo M., över att taxeringsnämnden hade fattat ett för honom negativt beslut enligt M. bara på den grunden att man inte hade förstått ett av honom åberopat intyg, skrivet på finska. Intyget gällde betalning av underhåll till barn i Finland. Nämnden hade också i beslutet begärt bl.a. att M. skulle översätta intyget för att han vid en omprövning eventuellt skulle kunna få yrkat avdrag. M. hänvisade till bestämmelsen i 9 § förvaltningslagen[10] och menade att myndigheten var skyldig att vid behov anlita tolk och att en handling inte fick avvisas bara därför att den inte var skriven på svenska.

I mitt beslut i ärendet erinrade jag bl.a. om att JO tidigare behandlat en liknande fråga (JO 1972 s. 295). Jag konstaterade att förvaltningslagen hade tillkommit sedan dess och hänvisade till såväl lagens 9 § som till 15 § taxeringslagen.[11] Jag påminde vidare om att JO hade haft anledning att ta ställning till innebörden av bestämmelsen i 9 § förvaltningslagen i ett annat sammanhang (JO 1978/79 s. 78) och nämnde att departementschefen i förarbetena till denna bestämmelse hade understrukit att en inlaga inte fick avvisas enbart av det skälet att den inte var på svenska (prop. 1971:30 s. 382). Jag fortsatte:

---

[10] I 9 § förvaltningslagen föreskrivs: "När myndighet har att göra med någon som ej behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk". Det bör påpekas att bestämmelsen också gäller översättning av skriftligt material.

[11] I 15 § taxeringslagen sägs att taxeringsnämnden skall samråda med skattechefen vid behov av tolk.

> Om jag nu skall applicera det hittills redovisade på M:s ärende vill jag säga detta. Med undantag för intyget var M:s deklaration gjord på svenska. Det framgick inte av handlingarna att M. inte behärskade svenska. Taxeringsnämndens åtgärd att be honom översätta handlingen bör ses mot den bakgrunden. Jag tycker dock inte att taxeringsnämnden formulerade sig särskilt väl i detta beslut där man begärde att M. skulle översätta intyget. Man skulle definitivt inte ha kopplat sitt ställningstagande i sakfrågan till översättningen av handlingen. Om taxeringsnämnden inte själv kunde översätta handlingen borde M. i stället ha fått en anhållan om att översätta handlingen på ett tidigare stadium utan att denna anhållan kopplades ihop med själva beslutet. Men taxeringsnämnden hade ju också kunnat vända sig till länsstyrelsen för att få hjälp med översättningen av handlingen. Den åtgärden hade varit den naturligaste för en serviceinriktad myndighet. Taxeringsenheterna hos länsstyrelsernas skatteavdelningar bör, som jag ser det, ge taxeringsnämnderna stöd i sådana här frågor.

Avslutningsvis erinrade jag om den nordiska språkkonventionen (se prop. 1981/82:5). Jag konstaterade att ärendet inte hade skötts på ett fullt tillfredsställande sätt. Mitt beslut skickades till bl.a. riksskatteverket och statens invandrarverk. (Beslut 1981-09-14; dnr 3389-1980)

4.4 VISSA ÖVRIGA FRÅGOR

4.4.1 Korrespondensen mellan den skattskyldige och taxeringsnämnden; postrutiner m.m.

I ett ärende anmärkte en skattskyldig, W., bl.a. på att taxeringsnämndens ordförande, M., i en underrättelse om avvikelse från självdeklarationen hade lagt till följande anhållan.

> Inkommen skrivelse är i vissa avsnitt synnerligen svårtolkad. Om ytterligare skriftväxling skall förekomma, anhålles, att skrivmaskin användes.

I mitt beslut i ärendet sade jag bl.a. detta.

> Jag går inte in på frågan om W:s handskrivna skrivelse är svårläst. Jag nöjer mig med att konstatera att M. borde ha uttryckt sin anhållan om tydligare skrivelser på ett annat sätt och så att W. inte kunde uppfatta sig bunden av att ge skrivelserna till taxeringsnämnden en viss form för att de skulle beaktas. Att uttrycka sig som M. gjorde kan lätt leda till onödig irritation i kontakterna med de skattskyldiga. (Beslut 1982-02-23; dnr 2907-1980)

Ett annat ärende gällde frågan hur taxeringsnämnden skall behandla rekommenderade brev som de skattskyldiga sänder till nämnden. I ett ärende berättade den skattskyldige att han hade fått ett brev från taxeringsnämndens ordförande som innehöll bl.a. detta.

> Ert förfaringssätt att sända Edra meddelanden i rekommenderad försändelse med mottagningsbevis har gjort att innehållet i Edra skrivelser först i dag kommit till min kännedom. Rekommenderad försändelse som skall avhämtas på min hempoststation kan jag normalt nämligen avhämta endast på lördagar men då jag sedan början av september haft uppdrag på annan ort varje lördag har jag först i dag haft tillfälle hämta ut Edra försändelser.
>
> Vid risk att jag kanske inte blir i tillfälle att hämta ut eventuella rekommenderade försändelser ombedes Ni att i fortsättningen (om annat inte sägs) sända event. meddelanden till Taxeringsnämnden som lösbrev.

I mitt beslut uttalade jag bl.a. detta.

> Självfallet skall en skattskyldig ha rätt att sända över brev till taxeringsnämnden som rek. Detta är hans möjlighet att öka säkerheten i befordring och få bevis på att brevet verkligen har avsänts; kombineras brevet med mottagningsbevis så kan avsändaren också få bevis på att det kommit fram. Tyvärr kan det då inträffa att mottagaren kan få svårt att komma till posten för att lösa ut dessa brev. Detta är något som avsändaren i och för sig måste inse. Men han måste ändå kunna räkna med att breven blir utlösta inom rimlig tid. Det kan hända att taxeringsnämndens ordförande har ett ordinarie arbete på sådant avstånd från sin "hempostanstalt" att han inte hinner lösa ut breven på vardagar, utan måste invänta nästa arbetsfria vardag. En ordförande som vet med sig att dessa problem kan uppstå, får enligt min bedömning nog vara beredd att försöka ordna med någon form av fullmakt så att någon annan kan hämta brevet på posten, om han inte själv kan lösa ut det inom den närmaste tiden. (Beslut 1982-03-25; dnr 1318-1980)

4.4.2 Skattskyldigs rätt att ta del av en rättsutredning i taxeringsärende

I ett ärende påstod den skattskyldige, N., att taxeringsnämndens ordförande, trots begäran, inte hade låtit honom få ta del av nämndens rättsutredning i den aktuella skattefrågan; rättsutredningen utgjordes av en rättsfallssammanställning.

Jag tog del av den skattskyldiges deklaration och taxeringsnämndens handlingar. I mitt beslut i ärendet sade jag bl.a. detta.

> Vad sedan gäller frågan om taxeringsnämnden gjorde fel när den inte tillmötesgick N:s begäran att få ta del av nämndens rättsutredning i form av en rättsfallssammanställning vill jag säga detta. En skattskyldig har inte en obetingad rätt att få ta del av en sådan utredning. Det har han endast om nämnden valt att tillföra den ärendet när nämnden slutbehandlat den skattskyldiges taxering (se 2 kap. 7 och 9 §§ tryckfrihetsförordningen och 14 § förvaltningslagen, se även Hellners, Förvaltningslagen, 2:a uppl,. s. 165 f.). Normalt har taxeringsnämnderna inte någon anledning att tillföra de enskilda ärendena den här typen av material. Det skall dock inte ha någon större betydelse för den skattskyldige eftersom nämnden i sin motivering skall ange de skäl som är relevanta för dess ställningstagande. Dessutom har jag svårt att förstå varför en taxeringsnämnd skulle vägra att visa upp en rättsfallssammanställning om den skattskyldige begär att få se den vid ett personligt sammanträffande. Att en taxeringsnämnd inte är skyldig att visa ett sådant här material betyder inte att den är förbjuden att göra det.
>
> När jag lånade in N:s deklaration fanns rättsfallssammanställningen i den. Eftersom taxeringsnämnden slutbehandlat N:s taxering är sammanställningen numera allmän handling. Jag skickar därför över en kopia av den till N. tillsammans med det här beslutet. (Beslut 1982-03-19; dnr 3047-1980)

4.4.3 Underrättelser och samråd mellan taxeringsnämnder

I en del situationer måste vissa inkomster som en skattskyldig har bedömas i två olika taxeringsnämnder. Detta kan leda till att nämnderna kommer fram till olika bedömningar i vad som är samma fråga. Det finns ingen regel som ger den ena taxeringsnämnden "högre prioritet" framför den andra. Ingen taxeringsnämnd är - om man så vill - förmer än den andra. För att sådana här otillfredsställande situationer skall kunna undvikas finns regler som ålägger taxeringsnämnderna att samråda med varandra, och att taxeringsbesluten skall fattas med förtur. I 22 § taxeringskungörelsen sägs nämligen detta.

> Taxeringsnämnden skall snarast möjligt taxera skattskyldiga som skall taxeras också av annan taxeringsnämnd, om sådan förtur behövs för att taxeringsarbetet skall kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.

> Om skattskyldig skall taxeras av flera taxeringsnämnder skall dessa samråda när det behövs.
>
> Under taxeringsarbetets gång skall taxeringsnämnden utan dröjsmål lämna meddelanden till andra taxeringsnämnder om förhållanden, som kan vara av betydelse vid taxeringen inom dessa nämnder. Taxeringsnämnden skall underrätta andra taxeringsnämnder om taxeringsbeslut i fall som riksskatteverket föreskriver.

I ett ärende klagade en skattskyldig som bodde i Huddinge och drev rörelse i Stockholm över att hon blivit kraftigt skönstaxerad av "hemortsnämnden" medan deklarationen hade följts av "Stockholmsnämnden".

I beslutet i ärendet uttalade jag bl.a. detta.

> Skälet till den olikformiga bedömningen går inte att utläsa ur tillgängliga handlingar. Först i taxeringsperiodens absoluta slutskede fick "Stockholmsnämnden" ett meddelande från "hemortsnämnden" om att man där gjort en kontantberäkning och med stöd av denna frångått deklarationen. "Stockholmsdeklarationen" har blivit markerad för eftergranskning. - - -
>
> Vad resultatet slutligen blir kan jag inte uttala något om. Jag kan bara konstatera att den kontakt som bör hållas taxeringsnämnderna emellan inte fungerat. Taxeringsnämndsordföranden i hemortsnämnden har förklarat sig med att han först och främst ville ha till stånd ett korrekt taxeringsresultat innan han underrättade den andra nämnden. Detta syfte kan kanske tyckas vällovligt. Dock anser jag att det gott och väl bör kunna förekomma att man tar kontakter sinsemellan innan beslutet kommer. Risken är annars att den andra nämnden kanske också utreder samma sak, sitter inne med lokalkännedom eller andra upplysningar som gör att deklarationens uppgifter skall godtagas eller kanske "missar" en ändring som bort göras. Jag avslutar denna fråga med att erinra om vikten av att man samråder i sådana här fall. Bestämmelsen i 22 § taxeringskungörelsen har inte kommit till för att fungera som någon innehållslös formell bestämmelse, utan för att möjliggöra tillfredsställande taxeringsresultat. (Beslut 1981-05-21; 3245-1979)

4.4.4 Kryssmarkering av rutan för skattetillägg/ förseningsavgift

Under en inspektion hos en lokal skattemyndighet granskades en s.k. fritidsgranskad taxeringsnämnds handläggning. Det iakttogs att nämnden i två fall, där avvikelse (höjning) från deklarationen med mer än 1 000 kr. hade beslutats, hade låtit bli att göra kryssmarkering för skattetillägg/ förseningsavgift . Taxerings-

nämndens ordförande förklarade sig i yttrande till JO med att det hade varit fråga i det ena fallet om ett s.k. öppet yrkande och i det andra om en skattskyldig med vissa familjeproblem.

I mitt beslut i ärendet sade jag bl.a. detta.

> I fallen - - - har taxeringsnämnden avvikit med belopp som överstiger 1 000 kr. Enligt anvisningarna för taxeringsnämnder med fritidsgranskare skall då alltid rutan för skattetillägg/förseningsavgift ikryssas. Det blir sedan den lokala skattemyndighetens sak att pröva förutsättningarna för sådana avgifter. Taxeringsnämnden har när den inte är tjänstemannagranskad inte några som helst beslutsbefogenheter i dessa frågor. Kryssmarkeringen är en förutsättning för att den lokala skattemyndigheten får fram de fall där beslut kan komma ifråga. Det är ett rättvisekrav mellan de olika skattskyldiga att detta fungerar och att bedömningen blir likartad. Frågor rörande skattetillägg är ofta mycket svåra att bedöma, och korrekta beslut kräver en ingående kunskap. Det skall inte förekomma att taxeringsnämnden gör en "förhandsgranskning" och sållar bort ömmande fall. Vill nämnden i sådana fall göra något, kan man göra en anteckning om sin kännedom i deklarationen och på så sätt bredda beslutsunderlaget för handläggaren vid lokala skattemyndigheten. (Beslut 1982-03-25; dnr 2637-1980)

Sökordsregister

anonymitet 4
anteckningsskyldighet 2,5,6
arbetsgivare 5
behörighet 24
beredning 12
beslutsbehörighet 24
beslutsmotivering 15,26
bosättning 7
deklarationshjälp 19
delegation 24
dokumentation 2,5,6
E-deklaration 12
förfrågningar 3,5,8
insyn 6
jäv 19
kommunicering 2,6,9,10,13
korrespondens 27
kryssmarkering för skattetillägg 30
ledamöters kännedom och uppgiftslämnande 6
levnadsförhållanden 6,8
lokalkännedom 6
mantalsskrivning 7
motivering 15,26
notoriska fakta 6
officialprincipen 2,6
omprövning 13,15,16,17
partsinsyn 2,6,13,28
personkännedom 6
postrutiner 27
rek. brev 28
rättsutredning 28
samordning mellan taxeringsnämnder 29
skattetillägg 30
skäl 15,26
taxeringsrevision 5
tolk 26
tredje man 4
underrättelser mellan taxeringsnämnder 29
uppgiftsplikt 4
upplysningsplikt 4
utomstående person 4
utredningsförfarandet 2
översättare 26

TAXERINGSKONTROLL

TAXERINGSKONTROLL, TAXERINGS- OCH SKATTEREVISION, BEVISSÄKRING M.M. - EN ÖVERSIKT AV JO-UTTALANDEN PÅ OMRÅDET

1 INLEDNING

JO har under den senaste tiden behandlat flera ärenden om taxerings- och skattekontroll i mera inskränkt bemärkelse, dvs. de kontrollformer som skattemyndigheterna kan använda i samband med taxerings- och skatterevision. Under detta avsnitt kommer dessa ärenden att redovisas. Avsnittet har dock fyllts ut med en översikt även av tidigare JO-uttalanden som refererats i JO:s ämbetsberättelse. Dessa senare JO-uttalanden återges här i stark sammanfattning. Ett syfte med översikten är att den skall kunna fungera som en upplysningskälla för taxeringsrevisorer m.fl. Översikten gör det obehövligt att anlita sakregistret till tidigare års ämbetsberättelser vid sökning av JO-uttalanden i frågor om taxeringsrevision m.m. Ett ärende om åtal mot en kommunal taxeringsrevisor redovisas utförligt i JO:s ämbetsberättelse 1982/83. Översikten avslutas med ett sökordsregister.

2 UPPGIFTSPLIKT I ALLMÄNHET, ANMANING M.M.

2.1 Äldre regler

I JO 1950 s. 102 uppkom fråga om en taxeringsmyndighets befogenhet att från samtliga skattskyldiga eller större grupper bland dem infordra uppgifter utöver deklarationsformulären. Det gällde en förfrågan från en länsstyrelse till bilägare för värdering av bilförmån. JO analyserade uppgiftspliktens omfattning och framhöll att anmaning inte fick ske på detta sätt. JO behandlade frågeformulärets innehåll och menade att det hade utformats så att uppgiftsplikten blivit i hög grad betungande. JO konstaterade att de skattskyldiga inte hade anteckningsskyldighet i alla de avseenden som förfrågningen avsåg. Slutligen tog JO upp det förhållandet att utredningen även avsett att vinna kontroll över annans än bilägarens taxering, vilket inte hade författningsstöd.

I JO 1954 s. 112 behandlades en liknande fråga. Det rörde där två frågeformulär - ett om värdering av icke börsnoterade aktier och ett om rörelseidkares omkostnader - som användes inom ett län. Riksskattenämnden yttrade sig i ärendet. JO fann att anmärkning inte kunde riktas mot frågeblanketten om värdet av icke börsnoterade aktier - att det inte fanns någon föreskrift om saken hindrade inte att bolagens frivilliga medverkan påkallades på detta sätt. JO fann däremot beträffande uppgiftskravet om omkostnadsspecifikation att författningsstöd saknades för ett generellt krav och att anmaningsrätten inte fick tillämpas för vidsträckt eller permanent. JO menade att sådana uppgiftskrav borde behandlas i centralt fastställda blanketter.

2.2 Nyare regler

I JO 1977/78 s. 310 var fråga om ett ärende där taxeringsrevision gjorts hos en bilskola. Revisorn hade skickat en förfrågan till skolans tidigare elever om bl.a. erlagda avgifter till skolan. JO konstaterade att eleverna inte tillhörde kretsen av uppgiftsskyldiga. De kunde inte tvingas att lämna uppgifter. En förfrågan måste i ett sådant läge förses med en uttrycklig uppgift om att besvarandet är frivilligt. Vägen att fråga utanför kretsen av uppgiftsskyldiga borde enligt JO utnyttjas restriktivt och borde föregås av en kvalificerad förhandsbedömning lämpligen av den som utfärdat revisionsförordnandet.

I ett ärende hade en kommunal taxeringsrevisor vid eftergranskning av självdeklarationer avgivna i kommunen skrivit en förfrågan till en skattskyldig, tillika tjänsteman inom skatteförvaltningen, och begärt att vissa uppgifter i deklarationen skulle styrkas. Uppgiftskravet saknade lagstöd, eftersom revisorn varit hänvisad till att uppgifterna lämnades frivilligt. Kravet hade i brevet förenats med ett förtäckt hot. Revisorn åtalades av JO Nilsson och fälldes för myndighetsmissbruk. (Beslut 1981-05-05; dnr 784-1979 m.fl.)

3 KOMMUNICERING OCH PARTSINSYN

Det finns många JO-uttalanden om kommunicering och partsinsyn i skatteärenden. Frågan är viktig också i samband med taxeringsrevision. Här erinras endast om saken genom hänvisning till några fall. JO har särskilt understrukit vikten av att kommunikationsreglerna iakttas när uppgifter från tredje man utnyttjas så att den skattskyldige får möjlighet att bemöta lämnade uppgifter. Frånvaron av anonymitet för uppgiftslämnare och problem kring användandet av uppgifter som lämnats till skattemyndigheterna av utomstående har också uppmärksammats, se JO 1978/79 s. 318 och 1980/81 s. 396. I ett annat ärende, JO 1979/80 s. 452 kritiserade JO att en taxeringsnämnd sekretessbelagt uppgifter gentemot den skattskyldige i en situation där detta inte lagligen fick ske.

4 FÖRHÖR, SYN, BESÖK

4.1 Före RS-reformen

I JO 1948 s. 48 behandlade JO ett ärende där en taxeringsfunktionär hade hållit förhör med en person för att få upplysningar till ledning för annans taxering angående ett lån. JO diskuterade och kritiserade förfarandet.

Syn fick företas av taxeringsnämndsordförande, se JO 1971 s. 419. JO underströk att besök av detta slag

skulle ske med omdöme och under beaktande av den skattskyldiges önskemål. Byggnader fick inte besökas utan medgivande. Förrättningen fick inte urarta till en husrannsakan med ett sökande på måfå efter omständigheter som kunde vara av betydelse.

I samband med taxeringsrevision hos en skattskyldig gjorde en annan taxeringsfunktionär än revisorn i sin egenskap av fastighetstaxeringsnämndsordförande ett besök på platsen för den skattskyldiges fritidsfastighet. Besöket gjordes utan föregående underrättelse och utan att den skattskyldige var närvarande. Utifrån in genom fönstret gjordes iakttagelser av byggnadens inredning på önskemål av revisorn som sedan fick en rapport om iakttagelserna. I ärendet frågade revisionsdirektören, dvs. revisorns överordnade, en granne till den skattskyldige om den senares levnadsvanor. JO uttalade kritik, se JO 1977/78 s. 281. Jfr också nedan under 5.1.1.

4.2 Efter RS-reformen

JO har i sitt beslut om erfarenheterna av 1979 års taxering pekat på vikten av bl.a. att ordnade anteckningar förs om iakttagelser vid taxeringsbesök, se JO 1980/81 s. 396 och 399.

5 TAXERINGS-/SKATTEREVISION M.M.

5.1 Behörighet m.m.

5.1.1 Behörighet i tiden m.m.

Revisorn är skyldig att uttryckligen ange att en revisionspromemoria är en delpromemoria om inte hela uppdraget redovisas samtidigt och revisorn har avsikten att gå vidare med granskning av ytterligare taxeringsperioder. (Beslut 1981-05-05; dnr 784-1979 m.fl.) JO Nilsson tog i sammanhanget också upp vissa frågor om revision av löpande räkenskapsår samt utformning och närmare precisering av revisionsförordnandet i tiden.

I samband med en överenskommen syn angående skattekonsekvenserna av reparations-/ombyggnadskostnader på en hyresfastighet avseende år 1 gjorde en taxeringsrevisor iakttagelser som redovisades och även var av betydelse för taxeringsnämndens bedömning av värdet av fastighetsägarens förmån av hyresfri bostad år 2. JO Nilsson kritiserade revisorn för att han inte före besiktningen eller under dess gång konkret tog upp även den frågan och alltså inte klart och otvetydigt lät den skattskyldige förstå under vilka förutsättningar han tog emot revisorn och vad besöket skulle gälla. (Beslut 1981-09-15; dnr 342-1979) Jfr ovan under 4.1.

5.1.2 Lokal behörighet

S.k. kontrolluppgiftsrevision görs hos en arbetsgivare. Revisionen görs av länsstyrelsen i län 1 och avser ett entreprenadföretag med säte inom länet, med en arbetsplats i län 2 och med anställda bosatta i olika län, bl.a. i län 2. Vid revisionen tog revisorn del också av en anställds, M:s deklaration. M bodde i län 2. Sedan gick förfrågan angående M:s egen taxering, bl.a. vad gäller traktamentsfrågor, ut till honom från revisorn i län 1. Något samrådsförfarande med beslut enligt 57 § taxeringslagen om att revision av M kunde ske av skattemyndigheterna i län 1 förekom inte. JO Nilsson diskuterade saken mot bakgrund bl.a. av bestämmelserna om anmaningsrätten och ifrågasatte mot den bakgrunden handläggningen. JO pekade på behovet av en närmare författningsreglering av skattemyndighetens lokala behörighet i olika situationer. (Beslut 1981-06-23; dnr 973-1980)

5.1.3 Behörighet ifråga om skattskyldigs person

I ett ärende tog JO Nilsson upp två frågor om revisionsförordnandets begränsning till person. Det ena fallet rörde situationen att revisorn, som hade förordnande att granska en fysisk persons (rörelseidkares) räkenskaper. I revisionspromemorian beträffande den granskade togs också upp en anmärkning mot den granskades hustrus deklaration utan att denna anmärkning hade något samband med mannens rörelse och utan att revisorn hade något förordnande att göra revision hos hustrun. JO kritiserade detta. - Det andra fallet rörde frågan om revisionsförordnandets utsträckning till företagsledare i fåmansföretag m.m. JO konstaterade att det inte var ovanligt att ett revisionsförordnande på ett fåmansbolag utmynnade i flera promemorior även avseende företagsledare och delägare utan att formellt revisionsförordnande fanns beträffande dessa. JO ville inte kritisera detta men framhöll att revisorn självfallet måste ha ett formligt förordnande om han under revisionen måste gå in på andra ekonomiska förhållanden för delägaren etc. än sådana som hade med företaget att göra. (Beslut 1981-05-05; dnr 784-1979 m.fl.)

5.1.4 Behörighet för kommunal taxeringsrevisor

JO Nilsson har behandlat vissa frågor dels om länsstyrelsens rutiner såvitt rör den revisionsverksamhet som utövas av de kommunala taxeringsrevisorerna, dels om dessa revisorers behörighet. (Beslut 1981-05-05; dnr 784-1979 m.fl. och beslut 1981-09-15; dnr 342-1979)

5.1.5 Behörighet i övrigt, tidpunkt för utfärdande av förordnande

JO Nilsson har behandlat ett ärende om granskning av kilometerskatt. Den skatterevisor som utförde granskningen hade inte fått något formellt uppdrag att ge-

nomföra åtgärden. Granskningsuppdraget godkändes först i efterhand av den behöriga myndigheten. (Beslut 1981-06-22; dnr 1385-1979) Se också JO 1978/79 s. 257 antecknat i det följande under avsnitt 8.2.

5.2 Revisionens inledande

5.2.1 Verkan av konkurs på revisionsförfarandet

I ett ärende var förhållandena dessa. Länsstyrelsen hade beslutat om taxeringsrevision hos ett aktiebolag. När bolagets räkenskaper begärdes in för granskning hänvisade aktieägaren till bolagets revisor, D., och uppgav att räkenskapshandlingarna fanns hos denne. Trots påstötningar lämnades inte handlingarna. I ett brev till länsstyrelsen förklarade D. att bolaget försatts i konkurs och att egendomen numera tillhörde konkursboet. När taxeringsrevisorerna besökte D. ville denne inte lämna ifrån sig handlingarna.

I sitt beslut i ärendet uttalade JO Nilsson bl.a. detta.

> Sedan ett bolag försatts i konkurs har det förlorat rådigheten över konkursboets egendom. Till boets egendom hör bl.a. räkenskaper och andra handlingar rörande verksamheten. Det ankommer då på den av tingsrätten förordnade förvaltaren (eller enligt tidigare konkurslagstiftning, aktuell i detta ärende, i vissa fall gode mannen) att bestämma om exempelvis räkenskapshandlingarna.[1]
>
> - - -
>
> I förberedelserna för att genomföra taxeringsrevision bör som ett normalt led ingå att man ifrån skattemyndigheternas sida kontrollerar om den som skall revideras är försatt i konkurs eller inte. Om konkurs är för handen skall räkenskapshandlingarna i första hand begäras av förvaltaren.
>
> Jag har inte anledning att ifrågasätta taxeringsrevisorernas uppgifter att de hade vänt sig till gode mannen i konkursen och fått klart för sig att denne inte motsatte sig att de tog hand om räkenskaperna. Vad som kommit fram vid utredningen här visar att de handlade riktigt, när de tog kontakt med gode mannen i konkursen. För att undanröja varje tvivel hos D. hade det - mot bakgrund av vad som förekommit vid tidigare kontakter i ärendet med bolaget och D. - natur-

---

1) Förvaltaren får numera, om det behövs, påkalla handräckning av kronofogdemyndigheten för att få tillgång till bl.a. gäldenärens räkenskaper (54 § konkurslagen; jfr 185 b § samma lag).

ligtvis varit bra om de hade haft ett skriftligt medgivande från gode mannen med sig. (Beslut 1981-11-26; dnr 596-1980 - Jfr även avsnitt 7.2)

5.2.2 Kontrollåtgärder i den skattskyldiges lokaler i dennes frånvaro

Två taxeringsrevisorer hade på avtalad tid för att genomföra taxeringsrevision kommit till de lokaler där den person, Å., vars rörelse skulle granskas, hade drivit sin verksamhet. Lokalerna användes också i andra personers verksamhet. Revisorerna fick tillträde till lokalerna men Å. infann sig inte. - Utredningen i ärendet hos JO visade bl.a. att den ene revisorn, B., i Å:s frånvaro hade bläddrat i dennes telefonregister och att revisorerna hade samtalat med dem som arbetade i lokalerna om verksamheten. Vidare hade de i revisionspromemorian antecknat att de vid besök i verksamhetslokalerna kunnat konstatera att några räkenskaper inte syntes finnas där.

JO Nilsson konstaterade inledningsvis vid sin bedömning av saken att revisorerna i det uppkomna läget bara hade att vänta på Å. Deras uppdrag att utföra revision gav dem inte befogenheter att företa något utan att företrädare för bolaget var närvarande. JO fortsatte.

De borde därför inte ha inlåtit sig i samtal vid det andra besöket den 13 september med dem som uppehöll sig i lokalerna om hur verksamheten där bedrevs och B. skulle avgjort ha avstått från att bläddra i Å:s telefonregister. I revisionspromemorian har taxeringsrevisorerna gjort ett konstaterande om att några räkenskaper inte syntes finnas i lokalerna. Dessa omständigheter sammantagna kan tyda på att de i rörelselokalerna sökt göra vissa iakttagelser beträffande bolaget. Även om jag kan ha förståelse för att revisorerna för sitt uppdrag haft intresse av att få upplysningar om bolagets verksamhet och räkenskaper och delta i samtal om verksamheten i lokalerna konstaterar jag att de borde ha avstått från att göra det. Ett vanligt taxeringsrevisionsuppdrag måste klart hållas isär från en förrättning enligt bevissäkringslagen med dess särskilda krav. (Beslut 1981-11-16; dnr 2536-1979)

5.2.3 Vilka handlingar får granskas?

Läkare/tandläkare

Frågan om tillgången till läkares och tandläkares patientkort behandlades i JO 1946 s. 152, 1947 s. 87 och 1948 s. 14. Sådana handlingar kan bli föremål för granskning i samband med revision, jfr JO 1976/77 s. 259. Frågan om undantagande från revision av dessa handlingar behandlades också i det sistnämnda ärendet och i JO 1974 s. 489.

Internrevision

Även handlingar upprättade av ett bolags internrevisorer skall enligt JO hållas tillgängliga för granskning vid revision hos bolaget. JO hämtade i ärendet in yttranden från Föreningen Auktoriserade Revisorer och riksskatteverket, se JO 1978/79 s. 315.

5.2.4 Kvitto på mottagna handlingar

Att kvitto på mottagna handlingar, som skall granskas vid taxeringsrevision, skall lämnas omedelbart vid handlingarnas mottagande och inte först sedan de medtagits till taxeringsrevisorns expedition framgår av JO 1969 s. 365. Ordningsfrågor av detta slag har också behandlats av JO Nilsson i ett annat ärende. (Beslut 1981-05-05; dnr 784-1979 m.fl.)

5.3 Granskningsmetoderna och utformningen av revisionspromemorior

Ett ärende rörde kravet på saklighet i en revisionspromemoria och lämpligheten av uttalanden i den om vissa skatterättsliga frågor, JO 1978/79 s. 281. JO menade att revisorn borde avhålla sig från att i promemorian gå in på långtgående värderingar av materialet i bevishänseende och att klar åtskillnad i promemorian borde göras på objektiva konstateranden och subjektiva värderingar. JO reagerade mot en del uttryckssätt i promemoriorna som hade fört tanken till en rent straffrättslig bedömning eller eljest varit insinuanta. Vidare kritiserade JO att revisorn underlåtit att redovisa vissa omständigheter till den enskildes förmån.

I ett ärende om den kommunale taxeringsrevisorns i Uppsala Birger Eklunds arbetsmetoder behandlades åtskilliga frågor om utformning av revisionspromemorior och granskningsmetodik i samband med en serie revisioner av företag i restaurangbranschen i Uppsala där bl.a. bruttovinstberäkning av drycker och vissa maträtter hade bedömts vara av stor betydelse. I ärendet kritiserade JO Nilsson också det förhållandet att endast en av de två revisorer, som gemensamt hade gjort en revision av en skattskyldig, undertecknat promemorian trots att medrevisorn hade en avvikande och för den skattskyldige förmånligare inställning till materialet än den som undertecknat promemorian. (Beslut 1981-05-05; dnr 784-1979 m.fl.)

I samma ärende behandlade JO Nilsson också revisorns åtgärd att som revisionsmedhjälpare anlita en person som tidigare varit anställd hos den person som revisionen gällde och som hade ett ekonomiskt mellanhavande med denne som var ouppklarat och där de båda gjort polisanmälningar mot varandra. JO diskuterade jävsaspekterna i fallet, uttalade sig kritiskt mot förfarandet och lät detta omfattas av ett åtal mot revisorn för myndighetsmissbruk. Åtalet ogillades i denna del. - I samma situa-

tion begärde revisorn att den person, som var föremål för granskningen, för revisionen skulle lämna honom underlaget för sin fordran på den person som nu biträdde med revisionen. Kravet på att få in underlaget hade inte saklig grund. JO åtalade revisorn för myndighetsmissbruk. Åtalet bifölls.

I ett annat ärende behandlades lämpligheten av att det i revisionspromemorior hade gjorts anmärkningar mot sådana formella brister i mervärdeskatteredovisningen som att fakturamottagarens namn saknades eller var felaktigt angivet. I sitt beslut (1981-09-14; dnr 2182-1980) hänvisade JO Nilsson till anvisningarna till 16 § lagen om mervärdeskatt och uttalade detta.

> Gällande bestämmelser på det här området är klara. Det åligger den mervärdeskatteregistrerade som i sin deklaration yrkar avdrag för ingående skatt att i bokföringen ha fakturor av vilka det framgår att han är rätt mottagare. Regeln har givetvis tillkommit av kontrollskäl. En skatterevisor som framställer anmärkning i samband med en revision på denna punkt har alltså lagens bestämmelser i ryggen. Det här kravet på hur en verifikation skall se ut bör emellertid inte drivas hur långt som helst. Det måste räcka med uppgifter som på ett betryggande sätt identifierar kunden. Tillämpliga system för en sådan redovisning bör därför normalt kunna accepteras även för mervärdeskatteredovisningen och kontrollen av den, jämför Fridolin-Helmers, Mervärdeskatten, 2:a uppl., s. 168.
>
> Om en skatterevisor mot denna bakgrund gör anmärkningar mot fel som närmast kan framstå som tillfälliga och mot mindre misstag när det gäller uppgiften om fakturamottagarens namn skulle detta, som jag ser det, kunna ses som utslag av en olämplig kitslighet och formalism. - Det jag nu sagt ligger på ett allmänt plan. Jag går nu över till det enskilda ärendet.
>
> Anmälaren har i sitt svar på länsrevisorns yttrande, såvitt jag förstår, medgivit att vissa fakturor inte rörde det aktuella bolaget utan annat eller andra bolag med samma intressenter och att därför anmärkningen i den delen var befogad. I övrigt menar han dock att anmärkningarna är överambitiösa. Jag har översiktligt gått igenom de 20 revisionspromemorior som har anknytning till ärendet. Efter den genomgången har jag funnit att det inte finns skäl för någon anmärkning mot revisorns sätt att behandla frågan. Det har tvärtom förelegat skäl som motiverat att man uppmärksammat underlaget för yrkade avdrag för ingående mervärdeskatt. Jag delar därför skattechefens uppfattning att anledning till anmärkning mot sättet att genomföra skatterevisionen hos bolaget inte föreligger.

5.4 Delgivning av revisionspromemoria m.m.

I ärendet om den kommunala taxeringsrevisorns i Uppsala arbetsmetoder behandlade JO Nilsson också länsstyrelsens sätt att sköta delgivningen med den skattskyldige av en revisionspromemoria som upprättats av den kommunale taxeringsrevisorn. JO kritiserade länsstyrelsens åtgärder som bl.a. innebar att det inte framgick att det var länsstyrelsen som stod för delgivningsåtgärderna och att det var dit ett svar med ev. erinringar borde sändas. (Beslut 1981-05-05; dnr 784-1979 m.fl.)

5.5 Bemötande av den skattskyldiges erinringar m.m.

I JO 1974 s. 448 var förhållandena dessa. Sedan den skattskyldige (åkeriägare med oljedistribution) hade fått del av revisionspromemorian riktade han allvarliga anmärkningar mot den. Hans anmärkningar var preciserade. De innehöll uppgifter om namn och adress för vissa kunder samt om betalningsdag och belopp i de fall då i promemorian påstått undanhållet belopp enligt den skattskyldiges mening i själva verket var bokfört. Vidare angav den skattskyldige dels de transaktioner som han alls inte haft att göra med, dels ett antal fall där den påstådda kunden sagt sig inte kunna vitsorda att han köpt någon olja av den skattskyldige. Riktigheten av uppgifterna undersöktes inte av revisorn genom ny genomgång av räkenskaperna eller stickprovsvisa kontakter med de kunder som skulle ha förnekat att de köpt någon olja. I stället skrevs i tilläggspromemorian bara att den skattskyldiges uppgifter betvivlades. Vidare gjordes, enligt JO, flera insinuanta och i sammanhanget irrelevanta anmärkningar om den skattskyldiges bokföring tidigare år. - Senare gjord utredning visade att flera av den skattskyldiges anmärkningar mot promemorian i sak var befogade. Taxeringsintendenten satte sedan i anledning härav ned sitt yrkande hos prövningsnämnden. - JO åtalade revisorn för tjänstefel, liksom den taxeringsintendent som enligt JO underlåtit att hos prövningsnämnden bemöta den skattskyldiges nya uppgifter. Tingsrätten ogillade åtalet. Rätten konstaterade dock "viss försummelse". - JO fann inte tillräckliga skäl att överklaga domen.

I JO 1978/79 s. 320 gällde frågan - som är av visst intresse i detta sammanhang - en funktionär hos taxeringsnämnden som hade ansett sig förhindrad att ta del av räkenskapsmaterial som erbjudits av den skattskyldige till bemötande av en ifrågasatt skönstaxering. JO konstaterade att den skattskyldige tidigare i ärendet hade lämnat sin deklaration och besvarat en relativt detaljerad förfrågan från nämndens sida. JO menade att det sedan inte var så konstigt om den skattskyldige ville åberopa sina räkenskaper. Det tedde sig enligt JO direkt stötande att man vägrade ta del av materialet. Nämnden borde enligt JO granska materialet så långt att den kunde bilda sig en uppfattning om det berättigade i att frångå deklarationen. Det fick dock inte bli tal om att genomföra en formlig taxeringsrevision.

I ett ärende kritiserade JO Nilsson allvarligt en taxeringsrevisor och en taxeringsintendent för vissa fel. Revisorn hade i ett yttrande påstått sig ha tillgång till "tillgänglig statistik rörande andra företag inom branschen" som visade att det förekom bruttovinster med viss procentsats. Det framkom dock senare i taxeringsprocessen att vad det var fråga om var ett material som inte kunde anses som en bruttovinststatistik. JO menade att revisorn helt borde ha avhållit sig från bruttovinstresonemang i ärendet. Revisorns och taxeringsintendentens ovillighet att öppet redovisa underlaget, trots att den skattskyldige flera gånger uttryckligen begärde det, kritiserades av JO, som också pekade på att bristerna i handläggningen hade kunnat leda till onödiga processkostnader både för den skattskyldige och för statsverket. (Beslut 1981-06-22; dnr 507-1979)

5.6 Punktskatter, kilometerskattegranskning m.m.

I ett ärende uppmärksammade JO Nilsson vissa brister i den lagtekniska utformningen av kontrollbestämmelserna i fråga om punktskatter, särskilt vägtrafikskatt. JO överlämnade sitt beslut till bl.a. budgetdepartementet och tre olika utredningar som arbetade med frågorna. (Beslut 1981-06-22; dnr 1385-1979)

6 TAXERINGSVITE

Ärenden om taxeringsvite var tidigare vanliga hos JO, se JO 1961 s. 389, 1962 s. 451 och 453, 1964 s. 569 och 572, 1966 s. 621 och 627 samt 1967 s. 542.

7 BEVISSÄKRINGSLAGEN

7.1 Inledning

Bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen innehåller detaljerade regler om förutsättningarna för och genomförandet av säkringsåtgärder enligt lagen. I två ärenden har JO Nilsson tagit upp olika frågor om lagens tillämpning. (Beslut 1981-11-11 och 1981-11-26; dnr 1035-1980 resp. 596-1980) JO:s iakttagelser och synpunkter på bevissäkringslagens tillämpning i de i detta sammanhang aktualiserade avseendena har tagits in i det följande.

7.2 Eftersökning i verksamhetslokal; begreppet "uppdrag för den granskade i dennes verksamhet" (6 §)

7.2.1 Bestämmelserna

Bevissäkringslagen är tillämplig vid revision enligt taxeringslagen (1956:623). En av säkringsåtgärderna enligt bevissäkringslagen är eftersökning. Den sker genom att bevismedel (räkenskapsmaterial m.m.) efterforskas i förvar eller utrymme. Med förvar förstås enligt

lagen skåp, låda, väska, pärm, kuvert och liknande anordning, som kan tillslutas. Med utrymme avses lokal och liknande avgränsat utrymme. Beslut om eftersökning i utrymme får fattas bl.a. om det finns grundad anledning antaga att den granskade inte endast tillfälligt använder utrymmet för sin verksamhet eller att utrymmet yrkesmässigt användes av annan än den granskade, som har uppdrag för den granskade i dennes verksamhet, samt risk föreligger att bevismedel kommer att undanhållas eller förvanskas. Samma villkor gäller för beslut om eftersökning i förvar som påträffas i nu nämnt utrymme. Innan beslut om eftersökning verkställs skall den granskade och annan hos vilken verkställighet skall ske beredas tillfälle att inställa sig till förrättningen. Vid verkställighet av eftersökning i utrymme får även förvar som påträffas där genomsökas. Verkställighet skall genomföras så att den innebär minsta möjliga olägenhet för den som berörs av förrättningen. Det är granskningsledaren som får besluta om eftersökning i verksamhetslokal. Eftersökning får även ske om det finns grundad anledning antaga att bevismedel finns i annat utrymme eller förvar än som nu behandlats och risk föreligger att bevismedlet kommer att undanhållas eller förvanskas. I dessa fall av eftersökning fordras beslut av länsrätt, som fattar sitt beslut på skriftlig framställning av granskningsledare. (Se 1, 2, 3, 6, 14 och 15 §§ bevissäkringslagen).

7.2.2 Förhållandena i ärendet

I ett ärende var förhållandena dessa. En person, D., var revisor i ett aktiebolag. Bolaget försattes i konkurs i november 1979. Vid ett därefter gjort besök hos D. i en lägenhet på X-gatan 32 hade två taxeringsrevisorer konstaterat att D. utan något egentligt skäl inte ville lämna ifrån sig räkenskapsmaterialet avseende bolaget. Därefter beslöt en granskningsledare om eftersökning av materialet hos D. i lägenheten.

7.2.3 JO:s bedömning

Utredningen visar ostridigt att D. hade använt lägenheten på X-gatan 32 yrkesmässigt i vart fall till ingången av år 1980. Revisorernas redogörelse för besöket i lägenheten och vad som i övrigt har kommit fram ger inte vid handen annat än att D. ännu i samband med eftersökningen normalt utförde arbete i sin verksamhet där. Jag finner också att granskningsledarna gjorde en riktig bedömning, när de fann att det förelåg risk att räkenskapsmaterialet skulle komma att undanhållas. Den omständigheten att D. hade sagt att han inte förvarade bolagets handlingar i lägenheten utgjorde inte heller något hinder för beslutet.

Den tredje förutsättningen för beslutet var att D. hade uppdrag för bolaget i bolagets verksamhet. Av förarbetena till bevissäkringslagen (prop. 1975/76:11 s. 132) framgår att det skall vara fråga om ett upp-

drag, som föreligger när granskningen sker. D:s uppdrag för bolaget måste dock, som jag ser det, anses ha upphört i och med konkursbeslutet.

Förutsättningarna för beslutet om eftersökning brast alltså på denna tredje punkt. Situationen var i stället sådan att villkoren för beslut om eftersökning hos D. skulle ha prövats av länsrätten efter framställning dit (jfr 6 § andra stycket och 15 § första stycket bevissäkringslagen). - JO utgick från att granskningsledarna helt enkelt inte hade tänkt på den särskilda situation som konkursbeslutet hade medfört och nöjde sig med det gjorda påpekandet. (Beslut 1981-11-26; dnr 596-1980. Jfr ovan avsnitt 5.2.1).

7.3 Villkor för verkställighet, kravet på särskilt tillkallat vittnes närvaro

7.3.1 Bestämmelserna

Innan beslut om eftersökning verkställs skall den granskade enligt 9 § första stycket bevissäkringslagen beredas tillfälle att inställa sig till förrättningen. Om den granskade inte utan nämnvärt uppskov kan kallas till förrättningen eller inställa sig vid denna, får enligt andra stycket i samma § verkställighet ändå ske under förutsättning att särskilt tillkallat vittne är närvarande.

7.3.2 Förarbetena

Av departementschefens uttalanden i förarbetena till lagen (prop. 1975/76:11 s. 136-137, 143) framgår detta. Den granskade skall beredas tillfälle att närvara även om förrättningen inte äger rum i hans egna lokaler. Vid eftersökning hos den granskades revisor i den senares verksamhetslokaler måste alltså både revisorn och den granskade i princip ges möjlighet att inställa sig. Om den granskade är juridisk person är det tillräckligt att någon legal ställföreträdare är närvarande. Det bör normalt vara tillräckligt att förrättningsmannen först på platsen för verkställigheten tar direkt personlig kontakt med berörda personer eller söker komma i förbindelse med dem. Det ankommer på förrättningsmannen att konstatera om hinder föreligger för verkställighet i enskild parts frånvaro. Sker verkställighet i enskild parts frånvaro måste särskilt tillkallat vittne vara närvarande under förrättningen. Med uttrycket "särskilt tillkallat vittne" markeras att biträde till granskningsmannen eller förrättningsmannen inte kan fungera som vittne. I stället skall tillkallas någon som inte är direkt inblandad i granskningsärendet på det allmännas sida. Många gånger torde saken kunna lösas genom att någon familjemedlem eller anställd förklarar sig villig att fungera som vittne.

7.3.3 JO Nilssons synpunkter

JO Nilsson har funnit anledning att, sedan han prövat vissa ärenden om bevissäkringslagens tillämpning, lägga ytterligare synpunkter på vissa handläggningsfrågor i sammanhanget. Här behandlas kravet på vittnes närvaro i en verkställighetssituation.

Följande fall skall diskuteras. Kronofogdemyndigheten verkställer på granskningsledarens begäran ett beslut om eftersökning hos det granskade bolagets revisor i dennes verksamhetslokal. Under förrättningen i lokalen är följande fem personer närvarande: bolagets revisor, två granskningsledare som har befattning med ärendet, en taxeringsrevisor som förordnats att utföra taxeringsrevision och en förste kronoassistent. Kronofogdemyndigheten utfärdar bevis om verkställighet av eftersökningen. Av beviset framgår att varken företrädare för bolaget eller vittne enligt 9 § andra stycket bevissäkringslagen har varit närvarande.

När ett fall som detta bedöms inställer sig först denna fråga: Bereddes bolaget tillfälle att inställa sig till förrättningen? Ansvaret för att de processuella förutsättningarna för verkställighet föreligger ankommer på kronofogdemyndigheten. Det är alltså den förrättningsman som företräder den myndigheten som har att pröva om hinder för förrättningen i den aktuella situationen föreligger eller inte. Är det så att den granskade inte har kallats - det räcker inte att revisorn är närvarande - brister förutsättningarna för verkställighet om det inte är fråga om en sådan undantagssituation där den granskade inte kan kallas "utan nämnvärt uppskov". Låt oss dock anta att det är fråga om en sådan situation; innebörden av uttrycket klarläggs i anf. prop. s. 137. Nästa fråga blir då: Var särskilt tillkallat vittne närvarande? Beviset utvisar inte att så var fallet. Ingen av de närvarande personerna (revisorn eller tjänstemännen) kunde heller fungera som sådant vittne. Förutsättningarna för verkställighet är då inte uppfyllda och kronofogdemyndigheten har inte iakttagit lagens krav.

Låt oss nu ändra exemplet så att det är granskningsledaren som själv avser att verkställa förrättningen. Den situationen tas upp i följande avsnitt 7.4.

7.4 Granskningsledares behörighet att verkställa beslut

7.4.1 Bestämmelserna

Enligt 15 § andra stycket bevissäkringslagen beslutar granskningsledare om säkringsåtgärd i verksamhetslokaler m.m. Granskningsledaren har enligt 16 § andra stycket samma lag också rätt att verkställa sådant beslut under förutsättning att det kan ske obehindrat. Beslut om bl.a. eftersökning får granskningsledaren dock enligt samma bestämmelse verkställa endast i närvaro av den

som berörs av förrättningen eller någon som kan anses företräda denne. Brister dessa förutsättningar får man falla tillbaka på huvudregeln om verkställighet, dvs. det blir kronofogdemyndigheten som verkställer beslutet (se 16 § första stycket bevissäkringslagen). Observera i sammanhanget regeln om särskilt tillkallat vittne, se avsnitt 7.3.1.

7.4.2 Förarbetena

I förarbetena till bevissäkringslagen (prop. 1975/76: 11 s. 142-143) säger departementschefen när det gäller frågan om verkställighet kan ske "obehindrat" följande.

> Behörighetsreglerna skall inte förstås så som om det föreligger någon skyldighet för granskningsmannen att vara förrättningsman så snart de lagliga förutsättningarna härför finns. Granskningsmannen har alltid möjlighet att begära kronofogdemyndighets medverkan. En allmän riktpunkt bör vara att granskningsman verkställer beslut endast i okomplicerade situationer.
>
> En ovillkorlig förutsättning för att granskningsman skall få verkställa beslut är att förrättningen kan genomföras "obehindrat". Varje fysiskt motstånd - även passivt motstånd av sådan art - från någon som är närvarande vid förrättningen medför ett absolut hinder för verkställighet genom granskningsmans försorg. Även hot om våld eller motstånd bör medföra att granskningsmannen avstår från att själv söka genomföra förrättningen. Om den enskilde inte motsätter sig att granskningsmannen påbörjar förrättningen, bör han kunna inleda verkställighetsåtgärder. Om den enskilde därefter börjar göra mer allvarliga erinringar beträffande granskningsmannens sätt att genomföra verkställigheten, bör denne dock genast avbryta förrättningen och tillkalla personal från kronofogdemyndigheten.

I propositionen s. 139 säger departementschefen vidare.

> I de situationer där granskningsmannen fungerar som förrättningsman kan fysiskt våld inte komma i fråga. Självfallet äger förrättningsmannen - oavsett om han är granskningsman eller tillhör kronofogdemyndighetens personal - flytta möbler och andra tillhörigheter under verkställighetens genomförande. Såsom utredningen framhållit är emellertid situationen inte sällan labil vid mera omfattande förrättningar, varför det redan av det skälet oftast är mest lämpligt att redan från början låta kronofogdemyndigheten verkställa ingripande beslut.

I fråga om kravet att den som beröres av förrättningen skall vara närvarande när granskningsman verkställer beslut om eftersökning säger departementschefen i propositionen (s. 143).

> Ett villkor för att granskningsman skall få verkställa beslut om försegling eller eftersökning är att förrättningen sker i närvaro av den som berörs härav eller någon som kan anses företräda denne. I första hand skall vara närvarande de personer som avses i 10 § första stycket. Däri inbegrips legal ställföreträdare. Med uttrycket "någon som kan anses företräda" sådan person menas till en början någon som befullmäktigats att företräda enskild part vid förrättningen. Skriftlig fullmakt behöver inte finnas. Det är fullt tillräckligt att förrättningsmannen på något sätt - t.ex. genom ett telefonsamtal med huvudmannen - får bekräftat att vederbörande äger företräda parten. Även personer som saknar sådant formellt uppdrag att tillvarata huvudmannens intressen kan emellertid anses om företrädare i lagrummets mening. Hit bör i regel räknas exempelvis vuxna familjemedlemmar men även anställda som i sin tjänst sköter huvudmannens ekonomiska angelägenheter såsom ekonomichef, kamrer eller personer med liknande centrala arbetsuppgifter. Under vissa förutsättningar torde också andra kategorier anställda kunna betraktas som företrädare. Portvakt, städerska, växeltelefonist etc. bör dock inte innefattas i det företrädarbegrepp, som avses i lagrummet.

7.4.3 JO Nilssons synpunkter

JO Nilsson har funnit anledning att, sedan han prövat vissa ärenden om bevissäkringslagens tillämpning, lägga ytterligare synpunkter på vissa handläggningsfrågor i sammanhanget. Här behandlas förutsättningen att verkställigheten kan ske obehindrat.

Följande fall skall diskuteras. Eftersökning har ägt rum hos X. i dennes bostad. Därefter sker eftersökning beträffande X. i dennes revisors, Y:s, verksamhetslokaler. Vid förrättningens början är både X. och Y. närvarande. Granskningsledaren verkställer själv eftersökningen. Förrättningen inleds kl. 10.00. Efter en timme avlägsnar sig X. Förrättningen fortgår till kl. 14.00. I det bevis om verkställighet som granskningsledaren sedan utfärdar finns inte någon företrädare för X. antecknad. Handlingarna i övrigt visar inte heller att X. befullmäktigat någon att företräda honom.

När ett fall som detta bedöms bör först konstateras att de berörda enskilda är närvarande vid förrättningens början. Granskningsledaren kan därför själv inleda verkställandet av eftersökningen och fullfölja den så länge det kan ske obehindrat. I det läge X. avlägsnar sig utan att någon som kan anses företräda honom finns närvarande

kvar måste granskningsledaren genast avbryta förrättningen och tillkalla personal från kronofogdemyndigheten, som sedan får avgöra om förrättningen skall återupptas och verkställigheten fortsätta. Om så sker blir det en första uppgift för kronofogdemyndighetens personal att tillkalla ett vittne att närvara under den fortsatta förrättningen. - Mot bakgrund av det nu sagda är det många gånger, när en förrättning inte kan förväntas bli okomplicerad, bäst att kronofogdemyndigheten anlitas för verkställigheten av en förrättning redan från början.

7.5 Frågor om förrättningsmannens uppträdande i samband med eftersökning

7.5.1 Inledning

I bevissäkringslagen finns,förutom de bestämmelser som reglerar förfarandet närmare, också en allmän regel som tar sikte bl.a. på förrättningsmannens allmänna uppträdande. I lagens 14 § sägs bl.a. att verkställighet skall genomföras så att den innebär minsta möjliga olägenhet för den som berörs av förrättningen.

I anslutning till denna bestämmelse kan här hänvisas till följande uttalanden av JO Nilsson. (Beslut 1981-11-26, dnr 596-1980)

7.5.2 Legitimering, presentation

En person klagade till JO över förrättningsmännens uppträdande i samband med en förrättning och bl.a. över att de inte hade legitimerat sig. JO uttalade detta.

> Det är klart att en förrättning av det här slaget medför vissa olägenheter för den som utsätts för den. Naturligtvis bör man se till att verkställigheten tilldrar sig minsta möjliga uppmärksamhet från utomståendes sida eller annan olägenhet för den som berörs av förrättningen. - - - Det är i en situation som den aktuella självklart att myndighetspersoner om det begärs legitimerar sig och att de i allt fall talar om vad de heter, från vilken myndighet de kommer och vilka uppgifter de har. Den enskilde bör på det sättet få klart för sig bl.a. att det är tjänstemannen från kronofogdemyndigheten som svarar för verkställigheten och som beslutar om det praktiska genomförandet.

7.5.3 Eftersökning hos uppdragstagare, bör beslut om taxeringsrevision hos denne personligen lämnas över under förrättningen?

Utgångspunkten är detta fall. X. har en bokföringsbyrå och är bl.a. revisor i ett aktiebolag. X. driver sin verksamhet i en lägenhet. Beslut har fattats om eftersökning av bolagets räkenskapshandlingar hos X. i lägenheten. Vidare har ett beslut fattats om taxerings-

revision hos X. personligen. Samma granskningsledare och taxeringsrevisor, Y., har förordnats att genomföra uppdragen. Förrättningen enligt bevissäkringslagen inleds och granskningspersonalen söker i lägenheten efter bolagets räkenskapshandlingar. Under förrättningen överlämnar Y. beslutet om taxeringsrevision till X. X. upplyser då att hans egna räkenskaper inte finns där. Eftersökningen av bolagets räkenskaper fortgår.

JO uttalade i ärendet att det var olämpligt att överlämna revisionsbeslutet under pågående förrättning. JO menade att beslutet om revisionen hos X. borde ha delgivits honom före (i god tid innan eller omedelbart före) beslutet om eftersökning av andras räkenskaper hos honom så att länsstyrelsen hade fått klart för sig om X. frivilligt avsåg att lämna ifrån sig sina egna räkenskaper eller inte innan man gick över till en bevissäkringsförrättning. Bakom detta påpekande från JO:s sida ligger tanken att granskningsarbetet inte får bedrivas så att den enskilde kan få grund att tro att en taxeringsrevisor går utöver sina befogenheter enligt taxeringslagen genom att utöva sina mera långtgående befogenheter som granskningsledare enligt bevissäkringslagen. Arbetet måste bedrivas strängt objektivt och olika typer av myndighetsåtgärder måste, även om de aktualiseras samtidigt, genomföras var och en under sina villkor.

7.6. Underrättelse om beslut och verkställighet

7.6.1 Allmänt

Granskningsledare får verkställa beslut om eftersökning i de fall det kan ske obehindrat, jfr avsnitt 7.4.1. I övrigt verkställer kronofogdemyndighet beslut om säkringsåtgärd. Detta sker på begäran av granskningsledare. - Beslut om säkringsåtgärd upprättas skriftligt och lämnas senast vid förrättningen för verkställighet mot bevis till den granskade och annan, hos vilken verkställighet sker. Kan beslutet inte överlämnas vid förrättningen, skall det delges genom granskningsledarens försorg. Bevis om beslutsunderrättelsen skall i förekommande fall tillställas länsrätten. Om verkställighet av beslut om säkringsåtgärd skall utfärdas bevis. Vad nyss sagts äger motsvarande tillämpning på sådant bevis. Bevis om verkställighet av beslag skall innehålla förteckning över beslagtagna bevismedel. (Se 16, 23 och 24 §§ bevissäkringslagen).

JO Nilsson har diskuterat hur dessa expeditionella frågor skall skötas i två skilda situationer, eftersökning i bostad resp. verksamhetslokal. (Beslut 1981-11-11; dnr 1035-1980)

7.6.2 Verkställighet i bostad

I det aktuella fallet ägde - efter beslut av länsrätten - eftersökning enligt bevissäkringslagen rum i en persons bostad. Vid detta tillfälle skulle kronofogdemyndighetens personal i bostaden även verkställa ett beslut om betalningssäkring hos samma person. Förrättningarna genomfördes och granskningsledaren tillställde länsrätten bevis om att länsrättens beslut lämnats till den enskilde. Granskningsledaren uppgav i beviset att beslutet verkställdes av två namngivna tjänstemän hos kronofogdemyndigheten. Granskningsledaren utfärdade också själv bevis om verkställighet av beslutet om säkringsåtgärd och angav i beviset skattemyndigheten som berörd myndighet. Kronofogdemyndigheten sade sedan i sitt yttrande till JO bl.a. att tjänstemännen från den myndigheten verkställde beslutet om betalningssäkring men att de inte deltog i verkställigheten enligt bevissäkringslagen och att någon begäran om detta inte hade lämnats till myndigheten. Även riksskatteverket (RSV) yttrade sig i ärendet.

JO uttalade detta om handläggningen.

Myndigheterna har alltså haft delade meningar om vem egentligen som verkställde eftersökningen. Enligt bevissäkringslagens regler är det endast kronofogdemyndigheten som kan verkställa ett beslut om eftersökning i privatutrymme. Personal från den myndigheten fanns också på plats vid förrättningen. Det är klarlagt att de vid samma tillfälle verkställde ett beslut om betalningssäkring mot (den enskilde). För kronofogdemyndighetens medverkan vid verkställighet enligt bevissäkringslagen räcker det med en muntlig hemställan från granskningsmannen. Jag ifrågasätter inte (granskningsledarens) uppgift - - - att han begärt att kronofogdemyndigheten skulle verkställa beslutet. Utredningen ger också vid handen att (han) var av den uppfattningen, att representanterna för kronofogdemyndigheten verkställde besluten enligt såväl betalningssäkrings- som bevissäkringslagen, medan de sistnämnda inte tycks ha tänkt på annat än att de verkställde beslutet om betalningssäkring. De olika uppfattningarna kom fram först när bevis om verkställighet av eftersökningen skulle utfärdas vid förrättningen.

Det är naturligtvis illa att den här situationen uppkom. Som (granskningsledaren) själv har påtalat är det granskningsledaren som har det yttersta ansvaret även vid förrättning som företas under medverkan av kronofogdemyndighet. Han får därför ta på sig ansvaret för det inträffade. Exakt vad som brustit är svårt att bedöma, men det ligger nära till hands att anta att (granskningsledaren) inte hade gjort tillräckligt klart för kronofogdemyndighetens personal att de även anlitades för att verkställa eftersökningen - - -.

När det gäller frågan om vilken myndighet som skall utfärda bevis om verkställighet av beslut om säkrings-

åtgärd delar jag RSV:s uppfattning att detta är en uppgift för den verkställande myndigheten. När kronofogdemyndighet verkställer beslut om säkringsåtgärd svarar den myndigheten för att de processuella förutsättningarna för verkställighet föreligger och beslutar om förrättningens praktiska genomförande. Det ligger då också närmast till hands att beviset utfärdas av kronofogdemyndigheten. Hos den myndigheten skall, som jag ser det, självfallet också finnas dokumentation om tjänsteåtgärderna. RSV har upplyst att man numera tillämpar rutinen att beviset utfärdas av kronofogdemyndigheten när den myndigheten sköter verkställigheten. I det här fallet borde alltså inte (granskningsledaren) ha utfärdat beviset om verkställighet. Jag nöjer mig med att konstatera detta.

7.6.3 Verkställighet i verksamhetslokal

Det aktuella ärendet gällde de expeditionella rutinerna kring utfärdande och bevis om verkställighet av beslag. Sådant bevis skall innehålla förteckning över beslagtagna bevismedel. Förhållandena i ärendet var dessa.

Granskningsledaren, X., beslutade om eftersökning i ett bolags kontorslokaler. Ändamålet med åtgärden var att efterforska handlingar om en person Y. i bolagets utrymmen och förvar. Beslutet om eftersökning upprättades på en särskild upptryckt blankett (RSV 6581). Under förrättningen, som verkställdes av X. själv, påträffades handlingar om Y. X. fattade då ett beslut om beslag på en för det ändamålet särskild blankett (RSV 6582). I beslutet redogjorde X. för de handlingar som beslutet avsåg. X. har sedan samma dag utfärdat ett bevis om verkställighet av säkringsåtgärd på en i förväg upptryckt blankett (RSV 6583). Han antecknade i beviset att beslut om eftersökning och om beslag hade verkställts. Av beviset framgår att de två sistnämnda besluten inte fogats som bilagor till beviset.

JO uttalade detta i sin bedömning av förfarandet.

Bevis om verkställighet av beslag skall enligt 24 § andra stycket bevissäkringslagen innehålla bl.a. förteckning över beslagtagna bevismedel. X. har i sitt yttande hit sagt att dokumenteringen av beslagtagna bevismedel skett på beslutsblanketten. Han har vidare sagt, att det skulle räcka med förteckning på beslutsblanketten, eftersom Y. var närvarande på förrättningsplatsen. X. har slutligen anmärkt, att Y. ungefär en och en halv månad efter förrättningen delgavs såväl besluten som beviset. RSV har bl.a. sagt, att det i bevissäkringslagen inte föreskrivs hur eller på vilket sätt förteckningen skall vara upprättad och att det därför måste finnas möjlighet att ta in förteckningen som bilaga till beviset om verkställighet. RSV menar vidare att bilagan bör kunna utgöras av den blankett som innehåller beslutet om beslag, om de beslagtagna bevismedlen har förtecknats på beslutsblanketten. RSV

anser att så har skett i detta fall samt att sambandet mellan beslut och verkställighet framgår av de likalydande diarienumren.

Jag vill anmärka att Y., enligt vad X. själv uppgivit, hade lämnat förrättningsplatsen redan ungefär en timme innan de sedermera beslagtagna handlingarna påträffades. Vidare delar jag inte RSV:s uppfattning att blanketten för beslut om beslag (RSV 6582) är lämplig som bilaga till ett bevis om verkställighet som utfärdats på bevisblanketten (RSV 6583). Jag återkommer till detta i nästa stycke. Inte heller framgick det, som jag redan påpekat, av beviset om verkställighet att beslutet om beslag utgjorde en bilaga till beviset. Enda sambandet som finns är diarienumren. Det kan inte vara tillräckligt för att anse beslutet som en bilaga till beviset. Bestämmelserna i 24 § andra stycket bevissäkringslagen har därför inte uppfyllts i detta fall.

Jag förstår inte varför X. har krånglat till frågan om utfärdande av bevis. Den blankett (RSV 6582) som X. använde för beslutet om beslag är utformad så att den även kan användas för att utfärda bevis om verkställighet av beslutet. Beviset kunde således ha tecknats på samma blankett som X. redan hade använt för beslutet om beslag. Genom blankettens utformning skulle X. på det viset ha kunnat uppfylla bevissäkringslagens krav på denna punkt. Den blankett (RSV 6583), som X. använde sig av för att utfärda bevis om verkställighet, lämpade sig i detta fall endast beträffande eftersökningen. Som blanketten är utformad borde X. ha fogat beslutet om eftersökning som bilaga 1 till det beviset.

Jag vill påpeka för X. att det, när det gäller för den granskade så ingripande beslut som säkringsåtgärd enligt bevissäkringslagen, är viktigt att de formella krav som ställs på granskningsmannen uppfylls.

7.7 JO Nilssons avslutande synpunkter

JO Nilsson anför i anledning av det som har redovisats under avsnitten 7.2 - 7.6 sammanfattningsvis detta. De olika situationer där bevissäkringslagen skall tillämpas som beskrivits i dessa avsnitt belyser klart och tydligt att bevissäkringslagen innehåller en komplicerad reglering. Bestämmelserna skall tillämpas av tjänstemän från olika myndigheter som har att fullgöra olika kvalificerade funktioner i sammanhanget. Dessa bestämmelser skall tillämpas i mycket känsliga, ibland dramatiska situationer som fordrar både fasthet och lyhördhet för de rättsskyddsbehov som föreligger. Det är stora krav som måste ställas på de tjänstemän som ansvarar för åtgärderna. Jag är inte beredd att, med utgångspunkt i det material som jag hittills har tagit del av, göra några mera ingående uttalanden om lagens regler och dess tillämpning. Jag vill dock understryka vikten av att förrättningar enligt bevissäkringslagen föregås av noggrann planering i samråd mellan de tjänstemän som skall delta så

att var och en inför förrättningen är klar över sin roll och sina befogenheter i de olika situationer som kan tänkas uppkomma när förrättningen verkställs. Detta kan fordra ett sammanträde där länsstyrelsens och kronofogdemyndighetens ansvariga och i förrättningen deltagande personal gemensamt går igenom den aktuella arbetsuppgiften.

8 ÅTALSFRÅGOR, FÖRUNDERSÖKNING M.M.

8.1 Otillbörligt åtalshot

JO har i två fall (JO 1978/79 s. 307 och JO Nilsson i beslut 1981-05-05; dnr 784-1979 m.fl.) betonat att påpekanden om straffrättsliga konsekvenser i en diskussion mellan den skattskyldige och företrädare för skattemyndigheten kan vara att se som otillbörlig påtryckning.

8.2 Åtalsanmälan

JO kritiserade dröjsmål med åtalsanmälan från skattemyndigheternas sida i JO 1967 s. 544.

I JO 1978/79 s. 257 behandlades förfarandet med s.k. förgranskningspromemorior som underlag för åtalsanmälningar. - JO diskuterade i sammanhanget frågan om kartläggning och planering inför revision och tidpunkten när revisionsförordnande senast bör utfärdas.

I JO 1978/79 s. 267 kritiserades riksskatteverket för att verket hade gjort åtalsanmälan om valutabrott i stället för att låta riksbanken bedöma saken.

Riksskatteverkets nya rutiner för åtalsanmälningsärenden behandlades i JO 1978/79 s. 308.

I sitt beslut om den kommunale taxeringsrevisorn i Uppsala kritiserade JO Nilsson revisorn för att revisorn själv, trots bestämmelsen i 43 § taxeringskungörelsen, med förbigående av skattechefen i länet, gjorde åtalsanmälan om misstänkt brott mot skattebrottslagen. (Beslut 1981-05-05; dnr 784-1979 m.fl.)

8.3 Annan anmälan

I JO 1978/79 s. 200 redovisas ett av JO väckt åtal för tjänstefel mot en tjänsteman, domare i länsskatterätt och ordförande i ett riksbankens avdelningskontor, för att han med åsidosättande av sin tystnadsplikt överlämnat vissa uppgifter från riksbanken till revisionsenheten hos en länsstyrelse. Uppgifterna låg sedan till grund för en åtalsanmälan mot en skattskyldig. JO:s åtal bifölls.

8.4 Samarbetet skatterevisor - polis/åklagare

I ett ärende behandlade JO flera frågor om dels revisorernas kontakter och samarbete med polis- och åklagarmyndigheter, dels revisorernas medverkan vid polisingripanden och polisförhör, JO 1978/79 s. 269 och 277.

8.5 Förtur i skattemål där brottsutredning föreligger

JO krävde i JO 1961 s. 493 en reglering av förtursbehandlingen av skattemål i de fall brottsutredning/åtal i fråga om skattebrott samtidigt förelåg.

8.6 Övrigt

I JO 1959 s. 391 behandlades ett fall där en läkare hade fällts till ansvar för vårdslös deklaration och där åtalet byggt på, av skattemyndigheterna okontrollerade, hos sjukkassan gjorda felaktiga summeringar av sjukkassekvitton. Domen i brottmålet undanröjdes. JO kritiserade skattemyndigheterna allvarligt för det inträffade.

Sökordsregister

anmaning 1
anmälan 21
anonymitet 2
anteckningar 3
behörighet, lokalt 4
" , person 4
" , tid 3
bemötande av erinringar 9
besiktning 2,3,6
besök 2,6
bevis om verkställighet 13,18,19
bevissäkring 10
bostad 18
bruttovinstberäkning 7 ,10
delgivning 9
delpromemoria 3
eftergranskning 2
eftersökning 10,13,16,18
erinringar 9
fakturor 8
felsummering 22
formella brister 8
fysisk person 4
fåmansföretag 4
förfrågan 1 ,2
förgranskningspromemoria 21
förhör 2
förtur 22
granskningsledare 13,17
granskningsmetoder 6,7
hot 2,21
internrevision 7
jäv 7
kilometerskattegranskning 4,10
kommunal taxeringsrevisor 2,4
kommunicering 2
konkurs 5,11
kontrolluppgiftsrevision 4
kronofogdemyndighet 13,18
kvitto på mottagna handlingar 7
legitimering 16
lokal behörighet 4
löpande räkenskapsår 3
medhjälpare 7
medrevisor 7
mervärdeskatt 8
närvaro 6,13
partsinsyn 2
patientkort 6
polis 22
presentation 16
punktskatter 10
restaurangbranschen 7
revisionsbiträde/-medhjälpare 7
revisionsförordnande 3,4,16

revisionspromemoria 7
saklighet 7,9
samverkan 20,22
sekretess 21
skattebrottmål 32
syn 2,3,6
taxeringsintendent 9
taxeringsnämnd 9
taxeringsrevision 3,16
taxeringsvite 10
tilläggspromemoria 9
tredjemans-lokal 10
tystnadsplikt 21
undantagande från revision 6
underrättelse 17,19
uppgiftsplikt 1
uppträdande 2,6,7,16,21,22
utformning av revisions-
promemoria 7,9
välutabrott 21
verksamhetslokal 6,10,13,19
verkställighet 12,13,17,19
vite 10
vittne 12,13
vägtrafikskatt 4,10
åkeribranschen 9
åklagare 22
åtalsanmälan 21
åtalshot 21

SKATTEPROCESS

DEN LÅNGSAMMA SKATTEPROCESSEN - SYNPUNKTER OCH FÖRSLAG

I ett beslut den 15 december 1981 (dnr 2662-1980) lade JO Nilsson fram sina synpunkter på problemen kring den långsamma skatteprocessen. Beslutet utgjorde samtidigt JO:s yttrande över riksskatteverkets rapport "Förenkla skatteprocessen". Det överlämnades till bl.a. riksdagens skatte- och justitieutskott samt till justitie- och budgetdepartementen. I beslutet diskuterade JO problemen i skatteprocessen och dess följder och presenterade bakgrundsfakta och aktuella reformförslag. JO underströk behovet av mera "processvänliga" materiella skatteregler och rekommenderade bl.a. förenklade rättelsemöjligheter för skattemyndigheter genom en utvidgning av bestämmelserna i 72 a § taxeringslagen efter mönster av regeln om försäkringskassornas omprövningsrätt i 20 kap. 10 § lagen om allmän försäkring. JO pekade på att vissa frågor om skatteprocessen som borde utredas närmare, förutom ett utbyggt rättelseförfarande, bl.a. reglerna om anstånd med inbetalning av skatt. I beslutet lade JO också fram några synpunkter på praktiska handläggningsfrågor. Det avsnittet av beslutet innehåller följande.

Samarbetsfrågorna

Det finns flera olika myndigheter vid sidan av domstolarna och taxeringsintendenterna som har intresse av och i vissa stycken direkt berörs av skatteprocessen. Lokala skattemyndigheten, länsstyrelsens uppbördsenhet och kronofogdemyndigheten är de myndigheter som man då i första hand kommer att tänka på. En snabb, säker och effektiv skatteadministration kräver hos de olika myndigheterna inte bara kunskap om de andras uppgifter och villkor utan även aktiva insatser för att främja samverkan och samarbete. Jag har vid mina inspektioner sökt följa ärendena genom de olika leden i förfarandet och hämta synpunkter på i första hand skatteprocessen från alla de här berörda myndigheterna för att på det sättet bilda mig en uppfattning om var dagens problem ligger.

Jag har också sett en rad exempel på olika initiativ i länen - initiativ som kanske kan vara av intresse också i andra delar av landet. Jag ger här ett par exempel. Låt mig dock poängtera att kraven på enhetliga lösningar inte bör drivas för långt. Förhållandena varierar nämligen mycket. I vissa län ligger "arbetsproppen" hos besvärsenheten, i andra hos länsrätten.

I Malmöhus län har man hos länsrätten en rutin med två remisstider för taxeringsintendentens yttranden över de skattskyldigas besvär: en kort tid, två månader, för mål som länsrättens rotelinnehavare bedömer som enkla, främst E-målen, och en lång tid, sex månader, för de mål som bedöms som svårare. Systemet uppskattas både hos länsrätten och av taxeringsintendenterna. Besvärsenheten har också - i de mål som bedöms

som E-mål och där taxeringsintendenten bedömer att svaret inte behöver kommuniceras med den skattskyldige - börjat att använda en svarsblankett som bara kryssas eller fylls i för hand av taxeringsintendenten och skickas över till länsrätten.

I Göteborgs och Bohus län har man utvecklat det s.k. disk-intendentsystemet, där taxeringsintendenten tidvis arbetar ute hos lokala skattemyndigheten (jfr ÖBO-rapporten s. 211). Den arbetsmetoden har jag med intresse studerat. Det är viktigt att rättelsereglerna i 72 a § taxeringslagen utnyttjas optimalt. För att åstadkomma detta fordras en väl ubyggd samverkan mellan lokala skattemyndigheten, länsstyrelsen och länsrätten. Här är en punkt där jag tror att man i en del län i samverkan kan åstadkomma rationellare arbetsformer särskilt om rättelsemöjligheterna också utvidgas.

Handläggningen av anståndsärenden

En grupp av ärenden som kräver samarbete mellan flera myndigheter är de som gäller anstånd med inbetalning av skatt. Jag har tidigare i detta beslut pekat på vissa problem i det sammanhanget. Låt mig här säga ytterligare något om handläggningen av dessa ärenden.

Länsstyrelserna och skattecheferna måste ta på sig det grannlaga ansvaret för att nuvarande regler i uppbördslagen om anstånd tillämpas generöst i sådana fall där utgången av skatteprocessen kan bedömas som tveksam och där indrivningsåtgärder skulle kunna bli obilliga mot den enskilde. Det bör också ställas krav på de lokala skattemyndigheterna att de kan ge de skattskyldiga upplysningar inte bara om de vanliga ärendena om anstånd enligt 49 § 1 mom. uppbördslagen utan också om förutsättningarna för att få anstånd enligt 49 § 2 mom. uppbördslagen. Vidare bör det fordras av länsstyrelserna att man där ser till att besvär över beslut i anståndsärenden enligt 49 § 1 mom. också behandlas som ansökningar enligt 49 § 2 mom. i de fall där detta är motiverat. Jag har vid inspektioner sett brister i de här avseendena. Det är också viktigt att taxeringsintendenterna, som är beslutsorganens sakkunniga i dessa ärenden, inser att de kan tillstyrka ett anstånd med skatteinbetalningen även i sådana fall där de hävdar en annan uppfattning än den skattskyldige i taxeringsmålet.

Synpunkter på taxeringsintendenternas arbete

I en del län ligger länsrättens målbalans i huvudsak hos länsstyrelsens besvärsenhet. Länsrätten kan vara i det närmaste undersysselsatt, medan besvärsenheten dignar under arbete. I den situationen måste man hos besvärsenheterna gå igenom rättsfrågor och rutiner kring uppgiften att skriva yttranden i besvärsmålen. Vidare bör man ta upp överläggningar mellan länsrätter och besvärsenheter för diskussion av avverkningspla-

ner, kommunikationsrutiner, remisstider m.m. Tillfälliga utbyten av personal på föredragandenivå bör också kunna komma ifråga. Jag kan inte se att det kan finnas några principiella invändningar mot utlåning av personal i den aktuella situationen. Huvudsaken är att tjänstemannen inte tar befattning med samma ärende eller med ärenden som har stark anknytning med varandra hos båda myndigheterna.

Hos de tyngst belastade besvärsenheterna måste arbetet prioriteras hårt. Vissa resurser måste även där sättas av för att sköta den offensiva verksamheten. När det gäller arbetet med att utreda och yttra sig i målen med de skattskyldigas besvär måste nu under en tid snabbhet i behandlingen tillmätas en mycket stor vikt vid sidan av de författningsbundna kraven på att eftersträva likformighet och rättvisa. Här behövs hushållning med resurserna. Låt mig peka på några saker.

- Kvittningsinvändningar bör, särskilt om de fordrar utredning eller rör lägre belopp eller situationer där normalt eftertaxeringsyrkanden i motsvarande situation inte skulle framställas, göras med stor återhållsamhet. Taxeringsintendenten kan, om han vill och anser det lämpligt, i stället uppmärksamma taxeringsnämnden på att saken bör utredas om den blir aktuell ett följande år.

- Taxeringsintendenten bör kunna svara mindre utförligt än vad som nu ofta görs i de fall där han anser att taxeringsnämndens utredning och beslutsmotivering är godtagbar och den skattskyldiges besvär till länsrätten inte tillfört saken något nytt och där anledning inte heller finns att anta att den skattskyldige kan tillföra saken något ytterligare. Det är dock viktigt att sådana svar meddelas snabbt och att hänvisning då också görs till taxeringsnämndens beslut. Det är min erfarenhet att skattskyldiga kan bli mycket irriterade om ett så korthugget svar kommer efter lång tid.

- Handläggningen av anstånds- och besvärsärendet bör gärna hållas samman även om det blivit praktiskt svårare att göra det nu efter RS-reformen. För de ärenden där lokala skattemyndigheten anser att taxeringsintendenten bör höras bör gärna disk-intendentsystemet användas. I de fall där lokala skattemyndigheten själv ger anstånd bör åtminstone ett utkast till ett yttrande över besvären samtidigt arbetas fram. Detta får ske i former som man kommer överens om mellan länsstyrelsen och lokala skattemyn - digheten. Vissa tjänstemän hos de lokala skattemyndigheterna bör också kunna ges delegation som taxeringsintendent eller kunna anlitas som "spökskrivare".

Länsrättens handläggningsrutiner

Åtskilligt av det som jag har tagit upp tidigare i detta beslut illustrerar problem kring de olika handläggningsrutinerna hos länsrätterna. Jag skall här inte gå närmare in på detta. Förhållandena varierar så mycket mellan stora och små länsrätter. Jag vet också att man arbetar med de här frågorna på olika håll.

En sak som jag dock anser bör övervägas närmare är frågan om vilka mål som bör vara förtursmål bland skattemålen. När målbalansen går ned bör det vara möjligt att urskilja något flera kategorier av förtursmål än man hittills gjort. En ny aspekt som kanske bör ges en betydelse vid urvalet av förtursmål är frågan om anstånd med skatteinbetalningen föreligger eller inte. En annan är att de skattemål som kan antas ha betydelse för kommande taxeringsår och som därmed kan väntas ge upphov till följdmål kan vara förtjänta av förtursbehandling.

Mycket viktigt är att utveckla bevaknings- och beredningsrutinerna ytterligare hos länsrätterna. Problemet är att den stora massan av mål skall ges enklaste och snabbaste behandling samtidigt som mål med särskilda yrkanden eller mål som på annat sätt är speciella snabbt skall få den särskilda handläggning som behövs. Jag har i min verksamhet sett exempel på hur yrkanden från den skattskyldige först på ett mycket sent stadium besvarats av domstolen helt enkelt därför att de inte uppmärksammats. Dagens hårt standardiserade rutiner gör det svårt att observera sådana udda företeelser som t.ex. yrkanden om inhibition eller om andra speciella åtgärder från domstolens sida utanför regelboken. Hos länsrätten i Göteborgs- och Bohus län har man ett system med en jourhavande jurist som är ett sätt att minska risken för olycksfall i arbetet av den typ som jag här syftar på. Hos andra länsrätter ger inte alltid förfarandet ett så bra skydd mot sådana olycksfall. Inte sällan har man den ordningen att roteinnehavaren ser besvärsskriften först när akten kompletterats med deklarationen. I övrigt tar han som regel inte del av de inlagor som löpande kommer in i målen förrän skriftväxlingen avslutats.

Jag tänker, som sagt, inte fördjupa mig i de lika viktiga som svåra handläggningsfrågorna. De diskuteras i olika fora, bl.a. hos domstolsverket. Jag kommer med intresse att följa utvecklingen.

TAXERINGSINTENDENTS BEHANDLING AV EN SKATTSKYLDIGS BESVÄR HOS LÄNSRÄTTEN (PERIODISKT UNDERSTÖD ELLER UNDERHÅLL TILL ICKE HEMMAVARANDE BARN)

I samband med inspektion av en länsrätt granskades bl.a. akter i ännu inte avgjorda skattemål. Ett mål rörande en i Sverige bosatt finsk medborgare, A.E., änka med barn bosatta i Finland, uppmärksammades. I målet, som rörde 1977 års taxering, fick den skattskyldiga anses ha framställt yrkande om underhåll till icke hemmavarande barn under 18 år. Såväl taxeringsnämnden som taxeringsintendenten hade dock inriktat sin motivering för avvikelse från självdeklarationen resp. hemställan om avslag på besvären på att kravet för att erhålla avdrag för periodiskt understöd inte har uppfyllts. Man hade inte gått in på frågan om underhåll för icke hemmavarande barn.

Skattechefen i länet yttrade sig till JO i saken efter att ha hört taxeringsintendenten. Senare tillstyrkte taxeringsintendenten avdraget med visst belopp (698 kr). Länsrätten följde i sin dom taxeringsintendentens inställning.

I sitt beslut i ärendet den 20 november 1981 (dnr 163-1981) uttalade JO Nilsson ifråga om taxeringsintendentens behandling bl.a. detta.

> Det här ärendet gäller ett skattemål i länsrätten som rör ett ganska litet belopp och som blivit gammalt. Den skattskyldiga, A.E., har yrkat ett avdrag för underhåll till icke hemmavarande barn - ett avdrag som hon numera, efter fem år, ansetts delvis berättigad till. Hos taxeringsnämnden och taxeringsintendenten har hennes ärende inte behandlats riktigt, bl.a. har det inte tydligt klargjorts för den skattskyldiga vilken utredning som hon varit skyldig att prestera för att styrka sin rätt till avdraget.
>
> I ärendet belyses bl.a. innebörden av taxeringsintendentens uppgifter att medverka till att taxeringarna blir så långt möjligt rättvisa och likformiga (jfr 1 och 14 §§ taxeringslagen). I denna uppgift ligger --- att taxeringsintendenten måste agera till den skattskyldiges förmån i vissa fall där detta är motiverat. Men resurserna för processföring i skattemål är begränsade och skall användas till mycket, inte minst till den viktiga "offensiva" verksamheten som består i att hos skattedomstolarna yrka höjningar av vissa skattskyldigas taxeringar och för att snabbt få fram ärendena till ett avgörande. Man står därför här inför ett prioriteringsproblem - för att använda ett modernt uttryck.
>
> - - -

(Jag har) menat att taxeringsnämnden på sin tid - det var vid 1977 års taxering för 1976 års inkomster - inte skötte det här ärendet på ett tillfredsställande sätt. Taxeringsnämndens beslutsmotivering var definitivt inte bra. Man kan säga att den skattskyldiga missleddes av motiveringen och på grund av den kom att lägga upp sin talan i länsrätten på ett sätt som ledde in på fel spår. Inte heller den förfrågningsblankett som användes i ärendet var helt väl utformad. Detta är givetvis faktorer som måste beaktas när man tar ställning till vilken aktivitet som bör krävas av en taxeringsintendent när han yttrar sig över den skattskyldiges besvär i ett mål. En annan omständighet i det här fallet är att man genom en granskning av deklarationen kan ana sig till att den skattskyldige kan ha haft svårigheter att själv lägga upp sin talan på bästa sätt. Det har senare under utredningens lopp kommit fram att A.E. behärskar svenska språket dåligt. Av innehållet i deklarationen bör en taxeringsintendent, som jag ser det, kunna få ett bestämt intryck av att han har att göra med en skattskyldig som av olika skäl kanske inte har de bästa resurserna för att själv tillvarata sina intressen i målet. En erfaren taxeringsintendent som översiktligt granskar ett mål av denna typ - i det skick det befann sig efter det att A.E. besvärat sig hos länsrätten - borde också rimligen finna att hennes talan åtminstone delvis inte alls var utsiktslös utan, om utredningen kompletterades på ett visst sätt, mycket väl skulle kunna åtminstone till viss del både tillstyrkas av taxeringsintendenten och bifallas av länsrätten.

Det är mot bakgrund av vad jag nu har sagt som jag menar att det måste anses åligga en taxeringsintendent att aktivt agera i ett ärende av denna typ även om det belopp som är i fråga numera kan verka ganska obetydligt.

Så skedde dock inte i detta ärende. I själva verket kan man säga att taxeringsintendenten genom sitt yttrande till länsrätten över den skattskyldigas besvär förvärrade situationen för henne. Han vidhöll i yttrandet att kravet på periodicitet inte skulle anses vara uppfyllt. Vidare uppehöll han sig, som taxeringsnämnden, enbart vid reglerna om periodiskt understöd. Taxeringsintendenten tog alltså inte upp den egentliga sakfrågan. Jag menar att det minsta som kan krävas i ett fall som detta är att taxeringsintendenten snabbt ger den skattskyldiga en upplysning om de förutsättningar som enligt lagen gäller för avdrag för underhåll till icke-hemmavarande barn. På grund av att målet alltså hanterats på ett otillfredsställande sätt tidigare och beroende på de långa väntetiderna i många ärenden hos besvärsenheten vid länsstyrel-

sen kom det nu att dröja till april 1981 innan taxeringsintendenten bad den skattskyldiga att förete intyg från trovärdig person eller annat skriftligt bevis som utvisade att utgivet belopp kommit hennes barn tillhanda. Det var alltså först fem år efter det år då underhållet betalades ut som det klargjordes för A.E. att hon kunde uppfylla beviskravet i lagen med hjälp av ett intyg från en trovärdig person. Det säger sig självt att en sådan handläggning är djupt olustig för alla berörda parter.

Nu är nog en av förklaringarna till att det här ärendet gick snett det mycket ansträngda arbetsläget hos besvärsenheten som har rått under de senaste åren. Den taxeringsintendent, vars handläggning jag har kritiserat i det här ärendet, kan givetvis inte lastas för att målet blivit liggande under åren 1978 och 1979 hos besvärsenheten utan att någon utredningsåtgärd då vidtogs. Detta är ett förhållande som hänger ihop med ett mera allmänt problem - nämligen det om det generella arbetsläget hos besvärsenheterna och länsrätterna - ett problem som jag tar upp i ett annat sammanhang.

- - -

Avslutningsvis anförde JO.

Jag tycker att det är tråkigt att det kan gå på det här sättet i ett mål där det är ganska tydligt att den skattskyldige får svårt att lägga upp sin talan på rätt sätt men där mycket talar för att denna talan har visst fog för sig. Det är viktigt att de tjänstemän som är under utbildning till taxeringsintendenter eller nu tjänstgör som sådana får tillfälle att diskutera problem av det här slaget eller, med skattechefens ord, problemet om vad som är god "intendentsetik". Jag hoppas att det jag har sagt i detta beslut kan vara ett bidrag till den diskussionen.

BESLUTSREDOVISNINGEN I ETT SKATTEMÅL HOS LÄNSRÄTT

De sociala avgifter som belöper på en anställds tjänsteinkomster betalas normalt av arbetsgivaren. Skönstaxeras en person under inkomst av tjänst får han själv betala dessa avgifter via skattsedeln. Periodiska understöd som också redovisas som inkomst under tjänst är inte pensionsgrundande m.m., och några sociala avgifter skall inte erläggas på grund av sådana understöd.

Om en skattedomstol vid sin prövning skulle finna att en inkomst som taxeringsnämnden bedömt vara en inkomst av anställning rätteligen är att betrakta som perio-

diskt understöd ändras inte den taxerade inkomsten. Det enda sättet för domstolen att markera en sådan omföring är att omnämna detta i domen.

Vid en inspektion av en länsrätt observerades en dom i ett skattemål, som hade fått en ofullständig utformning i den ovan beskrivna situationen.

Bakgrunden till fallet var i korthet denna.

En person, M., uppgav i sin självdeklaration vid 1978 års taxering 0 kr. att taxera. Som upplysning talade han om att han fått 30 000 kr. från utlandet från "egen verksamhet". Taxeringsnämnden tog upp detta belopp som inkomst av tjänst. M. åsattes efter schablonavdrag en taxerad inkomst om 29 900 kr. Inkomsten hänfördes till A-inkomst. M. fick därefter en slutlig skatt på 12 344 kr. samt kvarskatteavgift. I den slutliga skatten ingick sociala avgifter med 7 194 kr.

M. överklagade beslutet till länsrätten och sade att de erhållna beloppen egentligen var frivilligt periodiskt understöd från hans föräldrar. Understödet utgjorde inte mer än existensminimum för honom och hans familj. Han hade haft utgifter för sjukdomskostnader med 5 000 kr. och yrkade avdrag för nedsatt skatteförmåga.

Taxeringsintendenten yttrade att det var rätt av taxeringsnämnden att ta upp det periodiska understödet till beskattning under inkomst av tjänst. Eftersom sjukdomskostnaderna inte hade specificerats eller verifierats avstyrktes bifall till besvären.

Länsrätten yttrade i sin dom att uppburet understöd skulle tas upp till beskattning och att man ej kunde medge något avdrag för nedsatt skatteförmåga. Länsrätten lämnade besvären utan bifall.

Som en bilaga till länsrättens dom fanns en sedvanlig siffersammanställning av beloppen. I kolumnen för länsrättens beslut hade länsrätten inte avgivit "ej ändring", utan fyllt i samma belopp som stod i kolumnen för taxeringsnämndens beslut, med följande smärre ändring: Taxeringsnämnden hade åsatt inkomst av tjänst m.m. med 29 900 kr. och raden för "varav B-inkomst" hade lämnats tom. I länsrättens kolumn hade motsvarande rad för inkomst av tjänst m.m. lämnats tom, men raden för "varav B-inkomst" ifyllts med 29 900 kr.

Några anteckningar i recit eller domskäl som talade för att länsrätten hade avsett att ändra inkomsten från A-inkomst till B-inkomst fanns inte.

Länsrätten yttrade sig till JO i saken och anförde att domen fått en otillfredsställande utformning, och att sagda inkomst borde hänföras till B-inkomst. Domen hade inte medfört någon omdebitering hos den lokala

skattemyndigheten. Sedan förhållandena uppmärksammats under inspektionen gjorde den lokala skattemyndigheten en omdebitering, varvid den slutliga skatten minskades med 7 194 kr, motsvarande de sociala avgifterna och del av kvarskatteavgiften.

JO Nilsson yttrade i bedömningsdelen av sitt beslut (1981-08-26; dnr 164-1981) bl.a. följande.

> Jag går först in på frågan om länsrätten borde ha hänfört ifrågavarande inkomst till B-inkomst, även när nu yrkande om detta inte gjorts i målet.
>
> Normalt gäller enligt förvaltningsprocesslagen att rättens avgörande inte får gå utöver vad som har yrkats i målet. Om det föreligger särskilda skäl får dock rätten även utan yrkande besluta till det bättre för en enskild när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse (29 §). I detta fall kunde ett överförande av inkomsten från A-inkomst till B-inkomst ske utan men för något motstående enskilt intresse, och det skulle ge ett bättre resultat för den enskilde. Så är dock inte alltid fallet. - - -
>
> För de sociala avgifter som enskild själv betalar, via slutskattsedeln får han göra avdrag. Detta medför normalt att den verkliga kostnaden för sociala avgifter blir avhängig av hur stora inkomsterna blir kommande år. Det blir således näst intill omöjligt att avgöra om det skulle vara till men eller inte för den enskilde att göra sådan här omföring.
>
> I praxis har frågan om när omföring skall ske behandlats i ett kammarrättsavgörande (RK 80 1:8). Kammarrätten fann att inkomsten skall hänföras till A- resp. B-inkomst oavsett om yrkande framställs. Detta avgörande hade inte avkunnats när länsrätten i detta fall meddelade sin dom.
>
> Hur borde länsrätten ha redovisat sin ändring i ett fall som detta? Läser man domen får man intrycket att ingen ändring skulle ske över huvud taget. Bilagan däremot har emellertid en ändring: inkomsten har flyttats ned en rad. Om det inte här var fråga om ett rent skrivfel - och något som tyder på att det skulle vara fallet finns inte - så skulle jag föreställa mig att "nedflyttningen" beror på att länsrätten velat göra omföringen från A- till B-inkomst men att man svävat i ovisshet om hur det bort noteras. Jag har svårt att förstå varför man inte valde att omnämna förhållandet i domskäl och domslut och att fylla i båda raderna "inkomst av tjänst m.m." och "varav B-inkomst" med samma belopp.

Jag menar alltså att domen fått en bristfällig utformning. Jag är emellertid inte benägen att uttala någon allvarligare kritik för det inträffade trots att det förelåg stor risk för rättsförlust för M. om domen inte noterats vid JO:s inspektion. Grunden till det inträffade är snarast att finna i det förhållandet att frågorna om beskattning och fastställande av sociala avgifter hanteras i två skilda ordningar som i flera hänseenden är dåligt samordnade med varandra.

Det inträffade är ett bra exempel på risken för att allvarliga feldebiteringar kan ske - och reglerna på området är säkerligen inte så pass välbekanta så att man kan förutsätta att de enskilda själva reagerar. Så länge periodiska understöd antecknas rätt i deklarationen, så fungerar det hela nog tämligen säkert då datan sorterar understöden för sig. I granskningshandboken omnämns också detta, och på taxeringsavin skrivs en särskild "signal" ut. Men när omföring sker i domstolarna blir risken uppenbar, och jag är inte övertygad om att detta fall är unikt. Jag sänder därför över ett exemplar av beslutet till riksskatteverket, riksförsäkringsverket och domstolsverket med förhoppning om att man kan finna en praktisk lösning på problemet.

UPPBÖRD

VEM ÄR ARBETSGIVARE I UPPBÖRDSLAGENS MENING: ANSTÄLLNINGSMYNDIGHETEN (FOA) ELLER LÖNEUTBETALNINGSMYNDIGHETEN (FCF)?

I ett ärende var förhållandena dessa. En person, P., var anställd hos försvarets forskningsanstalt (FOA) och fick sin lön utbetald av försvarets civilförvaltning (FCF). P., som vid sidan av lönen uppbar pension, hade fått en betydande kvarskatt, så stor att lönen inte räckte till för att täcka hela kvarskatten. Enligt 43 § 1 mom. uppbördslagen skall arbetsgivaren vid det avlöningstillfälle som närmast föregår den uppbördsmånad då den aktuella skatten skall betalas in underrätta arbetstagaren om storleken av felande belopp eller m.a.o. om den del av skatten som inte täcks av lönen. Så hade inte skett i P:s fall. Han blev i stället restförd hos kronofogdemyndigheten för detta belopp. P. anmälde saken till JO som begärde in yttranden från de berörda myndigheterna. FOA förklarade sig i sitt svar anse att FCF var att betrakta som arbetsgivare i uppbördslagens mening. FCF ansåg i sitt yttrande att FOA var arbetsgivare. I ett senare yttrande vidhöll FOA sin uppfattning.

I beslut den 4 september 1981 (dnr 2498-1980) anförde JO Nilsson bl.a. detta.

> FOA är sedan 1979 ansluten till försvarets datorstödda löneuträkningssystem (F/SLÖR). För det systemet är försvarets civilförvaltning (FCF) huvudman; FCF svarar för uträkning och utbetalning av lön, skatt osv.
>
> - - -
>
> Enligt uppbördslagen skall en skattskyldig som har att betala kvarskatt få besked från sin arbetsgivare om inbetalningen en viss månad inte är tillräcklig därför att lönen den månaden inte förslår. Det beskedet har P. inte fått - av det något ovanliga skälet att två statliga centralmyndigheter har olika uppfattningar om vem av dem som är P:s arbetsgivare och som sådan skyldig att lämna honom det besked som lagen föreskriver.
>
> Svaret på frågan vem som är P:s arbetsgivare - FOA där han arbetar eller FCF som betalar ut hans lön - är enligt min mening givet: FOA. FCF:s uppgift ser jag närmast att på vägnar av FOA/anställningsmyndigheten svara för den praktiska delen av löneutbetalningen. Jag har vid detta ställningstagande inte förbisett att FCF enligt sin instruktion har "att uträkna och utbetala avlöning för tjänstemän med avlöning från anslag under riksstatens fjärde huvuddel" (= försvaret).

> Den bestämmelsen menar jag inte numera i varje fall kan konstruera arbetsgivaransvar för FCF som har fått motsvarande uppgifter även när det gäller löner under andra huvudtitlar. Det kan också erinras om att någon liknande uppgift inte har lagts på statens löne- och pensionsverk (SPV), som handhar SLÖR och som betjänar åtskilliga olika myndigheter på liknande sätt.
>
> Tvister av det här slaget skall naturligtvis inte behöva uppstå. - - - Även om jag, som sagt, tycker att sakläget är klart, är jag självklart inte säker på att jag lyckats övertyga berörda parter. Jag har därför beslutat att lämna över detta beslut till regeringen som har möjlighet att med vägledande uttalande förhindra att situationen från detta ärende upprepas - till fördel inte bara för den enskilde utan även för statsförvaltningen och dess myndigheter.

SKALL LÄNSSTYRELSEN ÅTERBETALA REDAN INBETALD KVARSKATT NÄR DEN SKATTSKYLDIGE FÅR BESLUT OM ANSTÅND FÖRST SEDAN KVARSKATTEN REDAN HAR BETALATS IN?

Vid en inspektion av en länsstyrelse diskuterades vissa frågor om sent meddelade anståndsbeslut med en handläggare på uppbördsenheten. I korthet antecknades följande fråga.

> Om en skattskyldig får anstånd med att betala kvarskatt genom ett beslut som meddelas i mars månad, så har redan arbetsgivaren normalt sett gjort avdrag för kvarskatten och kanske också levererat in den. Eventuellt kan länsstyrelsen då som en serviceåtgärd betala tillbaka skatten till den skattskyldige, men den måste då restföras särskilt. Detta medför risk för dubbel utbetalning. Vidare får många anställda lön genom olika datarutiner, som kräver att ev. anståndsbeslut matas in i relativt god tid för att kunna beaktas. I praktiken blir därför många anståndsbeslut verkningslösa om inte en återbetalning kan ske.

Frågan remitterades till riksskatteverket för upplysningar om vilka rutiner man ansåg borde tillämpas, särskilt i fall när anståndsbeslutet blivit fördröjt av orsaker varöver den enskilde inte kunnat råda.

Sedan riksskatteverket svarat gjorde JO Nilsson följande bedömning. (Beslut 1981-11-23; dnr 1541-1980)

Den diskuterade frågan är intressant. Särskilt ur den synpunkten att det trots allt förekommer till och från att JO får in klagomål på just långsam handläggning av ärenden rörande anstånd, vilket medför att

arbetsgivaren gör avdrag för kvarskatt på lönen och också ibland hinner leverera in den till skatteverket innan beslut kommer. Särskilt den senare tidens datarutiner vid utbetalningar av löner har medfört att det blivit än viktigare att besluten fattas i god tid. Jag anser därför personligen att det också är viktigt att enskilda inte drabbas av eventuella fördröjningar utanför den enskildes kontroll. Av riksskatteverkets svar hit framgår att verket anser att återbetalning kan ske i de fall där den enskilde "skött sig" dvs. som regel gjort sin ansökan i god tid - vad som nu skall anses med det begreppet. Det kan räcka med att erinra om att det under viss period kan ta upp emot en månad för länsrätten i Stockholms län att bara registrera i sitt datafördа diarium att besvär kommit in till länsrätten, vilket också kan fördröja beslutet i anståndsärendet i motsvarande mån.

Det framgår vidare att återbetalning enligt riksskatteverkets mening inte ska ske på myndighetens eget initiativ, utan endast i de fall där den skattskyldige hör av sig och begär återbetalning. En sådan handlingslinje förutsätter som jag ser det att den myndighet som beslutar om anstånd i förekommande fall - eventuellt efter en viss prövning av om den skattskyldige gjort vad som rimligen kan krävas av honom - i sina beslut upplyser om möjligheten till återbetalning, och kravet på särskild begäran om detta.

Av riksskatteverkets svar framgår att några anvisningar eller särskilda rutiner inte utarbetats ännu, men att sådana är "på gång". Att det finns behov av sådana tror jag mig våga påstå. Det skall inte vara så att de berörda handläggarna skall sväva i ovisshet om hur de skall agera.

AVDRAG FÖR PRELIMINÄRSKATT PÅ FOLKPENSION OCH SJUKPENNING

I ett ärende behandlade JO Nilsson rutinerna hos riksförsäkringsverket och försäkringskassorna för hur avdrag för preliminär skatt görs när både folkpension och sjukpenning utgår samtidigt. Det aktuella fallet gällde en person som uppbar halv sjukpension och i övrigt sjukpenning. Skatteavdragen på de båda ersättningarna samordnades inte och han fick höga kvarskatter. JO pekade på vikten av att försäkringskassornas personal informerade den enskilde om möjligheten att begära förhöjt skatteavdrag och hjälpte den skattskyldige med formaliteterna kring en sådan begäran. JO diskuterade behovet av åtgärder från riksförsäkringsverkets sida i sammanhanget. (Beslut 1981-10-22; dnr 2491-1979)

ANSTÅND MED INBETALNING AV SKATT

En lokal skattemyndighet har kritiserats av JO Nilsson för att myndigheten underlåtit att i sitt beslut om anstånd med inbetalning av tillkommande skatt (fåmansbolagsanstånd enligt SFS 1974:267) ange alla de uppgifter som behövdes för att det belopp som omfattades av anståndet när anståndstiden löpte ut skulle kunna betalas in till rätt konto och myndighet. I det aktuella fallet gjordes inbetalning av rätt belopp i rätt tid men på fel sätt. Beloppet restfördes sedan hos kronofogdemyndigheten. (Beslut 1981-07-02; dnr 1423-1980)

Jfr också ovan under Skatteprocess: "Den långsamma skatteprocessen - synpunkter och förslag".

ARBETSGIVARKONTROLL

I ett ärende har JO Nilsson behandlat bl.a. frågan om rutinerna vid utfärdande av granskningsrapport och upprättande av indrivningshandlingar i fall där preliminär A-skatt inte betalats in från ett handelsbolag. Jfr under Exekution i JO:s ämbetsberättelse 1982/83. (Beslut 1981-12-09; dnr 17-1980)

VISSA ÖVRIGA ÄRENDEN

REGISTRERING AV DEKLARATIONER HOS PRIVAT DATAFÖRETAG

Får privata dataföretag anlitas för att registrera deklarationer m.m.? I ett ärende inhämtades riksskatteverkets yttrande i denna fråga. I sitt beslut i ärendet diskuterade JO Nilsson, mot bakgrund av bestämmelserna i sekretesslagen och datalagen, lagligheten och lämpligheten av förfarandet. (Beslut 1982-03-11; dnr 149-1980) Jfr under Offentlighet och sekretess i JO:s ämbetsberättelse 1982/83.

FASTIGHETSTAXERING

I ett ärende kritiserade JO Nilsson utformningen av riksskatteverkets information om deklaration av småhus inför 1981 års allmänna fastighetstaxering såvitt gällde värdefaktorn "storlek" eller närmare bestämt ytberäkningen av rum på vinden och uppgifterna om biutrymmenas yta. I beslutet behandlades också den teknik och den begreppsbildning som använts när lagreglerna och mätstandarden omvandlats till begrepp och uppgifter i RSV:s föreskrifter, deklarationsblanketten och informationsbroschyren. (Beslut 1981-09-24; dnr 3306-1980)

ARVSSKATT OCH GÅVOSKATT

JO Nilsson har i en framställning till regeringen föreslagit vissa ändringar i lagen om arvsskatt och gåvoskatt (AGL). JO föreslår att kravet på att hovrätts beslut skall ha vunnit laga kraft för att indrivning resp. restitution skall få ske slopas (61 § första stycker AGL), att kravet på ansökan för återbetalning av för mycket erlagd skatt slopas (61 § första stycket AGL), att den skattskyldige får begära anstånd även inom rimlig tid e f t e r det han fått del av skattebeslutet (55 § 3 mom AGL), att ett anståndsbeslut skall ändras i motsvarande mån som skattebeslutet ändras, att ställda säkerheter skall kunna anpassas till den aktuella skulden samt att en uttrycklig regel införs om att beslut skall få meddelas till det bättre för den enskilde om något motstående intresse inte lider men av ett sådant beslut. (Beslut 1982-01-11; dnr 1904-1980)

FOLKBOKFÖRING; FLYTTNING AV BARN UNDER DE FRÅNSKILDA FÖRÄLDRARNAS GEMENSAMMA VÅRDNAD

I ett ärende behandlade JO Nilsson frågan om folkbokföringsmässig flyttning av barn mellan frånskilda föräldrar med gemensam vårdnad om barnet. I det aktuella fallet hade flyttningsanmälningen gjorts av endast den ene föräldern. JO kritiserade pastorsämbetet för bristande kontroll och hänvisade till riksskatteverkets numera utarbetade anvisningar i frågan som rekommenderade att kontroll skedde av att anmälan gjordes av båda föräldrarna eller att samtycke inhämtades av den förälder som inte själv flyttade. (Beslut 1982-02-10; dnr 2347-1981)

LINDRING AV FÖRSAMLINGSSKATT

I ett ärende behandlade JO Nilsson reglerna om lindring av församlingsskatt för den som inte tillhör svenska kyrkan, se lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som icke tillhör svenska kyrkan. JO uttalade bl.a. att han ansåg att lagens krav på mantalsskrivning i riket för att få skattelindring borde slopas. JO överlämnade beslutet i ärendet till regeringen med hemställan att regeringen skulle överväga saken. (Beslut 1982-04-16; 968-1981)

FOLKBOKFÖRINGSMÅL; KOMMUNICERINGSRUTINER

I ett ärende behandlade JO Nilsson de krav förvaltningsprocesslagen och folkbokföringsförordningen ställer på domstolarna när det gäller att kommunicera utredningen med parter och andra berörda i folkbokföringsmål. JO lade synpunkter på två frågor: dels slutkommunicering av utredningsmaterial med enskild part i kyrkobokföringsmål, dels förfarandet med yttrande från annan länsrätt m.m. Beslutet skickades till bl.a. budgetdepartementet. (Beslut 1982-05-04; dnr 3196-1979)

FELAKTIG INFORMATION OM BESVÄRSTID

I ett ärende kritiserade JO Nilsson riksskatteverket för en felaktig upplysning om besvärstid i broschyren "Deklarationsupplysningar 1981, Löntagare". Broschyren innehöll uppgiften att länsrätten "måste ha fått in överklagandet senast den 2 mars 1982"; det rätta datumet var den 1 mars 1982. Den felaktiga uppgiften fick sedan, den 28 februari 1982, spridning i en artikel i Aftonbladet. - JO diskuterade i sitt beslut de skäl som riksskatteverket hade åberopat för sin ståndpunkt att inte gå ut med ett beriktigande av

den felaktiga sakuppgiften. JO ansåg att verket gjorde en allvarlig felbedömning och uttalade bl.a. detta.

> Det är förvisso sant att det kan bli både dyrt och svårt att nå ut med en rättelse av en felaktig uppgift särskilt om uppgiften - som i det här fallet - fått en mycket stor spridning. Jag kan mycket väl förstå om RSV inte ansåg det lämpligt att gå ut med en rättelse våren/sommaren 1981 - då låg ju besvärstidens utgång långt fram i tiden och ett beriktigande skulle kunna leda till missförstånd. Men jag kan inte förstå att man inte utnyttjade det tillfälle att göra beriktigandet som fanns i och med att 1982 års upplaga av de båda informationsbroschyrerna ("Dags att deklarera" resp. "Deklarationsupplysningar 1982, Löntagare") skulle utarbetas. Hade man tagit in beriktigandet i de broschyrerna hade man, såvitt jag begriper, på ett effektivt och billigt sätt kunnat minimera, ja, kanske helt undvika risken att felet i 1981 års upplaga av "löntagarbroschyren" fick några negativa följder för någon. Ett förslag för övrigt: sista dagen för besvär kan variera år från år pga bestämmelserna om lagstadgad tid. Besvärstiden för föregående års taxering löper fortfarande när de nämnda broschyrerna distribueras. Varför då inte i dessa på lämpligt sätt lämna upplysningar om när besvärstiden går ut inte bara för det aktuella utan även för föregående årets taxering? (Beslut 1982-05-27; 620-1982)

HUNDSKATTEKONTROLL

JO Nilsson hade i ett ärende att ta ställning till formerna för kommunernas kontroll av hundskatt. I ärendet inhämtades yttrande av Stockholms kommun, som sade bl.a. att hundskattekontrollantens befogenheter var mycket begränsade och att kontrollen var beroende av hundägarnas frivilliga medverkan. Även Svenska kommunförbundet yttrade sig. JO avslutade ärendet med att säga detta.

> Det ligger väl i sakens natur att en viss kontroll måste bedrivas av att innehavet av en hund anmäls och att skattskyldigheten fullgörs för att det syfte som bär upp hundskattelagen skall tillgodoses. Lagen innehåller dock inga egentliga regler som gäller kontroll utöver bestämmelserna om registerhållning och skattemärke. Som nyss framgått kan kommunen för att "kontrollera" att lagen efterlevs låta en tjänsteman fråga personer med hund på allmän plats om de fullgjort sina skyldigheter som hundägare enligt lagen. Sådana förfrågningar får allmänheten finna sig i. Om kommunerna vill ha en egen effektiv kontroll fordras andra metoder - metoder som enligt min mening i så fall kräver uttrycklig lagstiftning. (Beslut 1982-06-11; dnr 170-1981)

B-SKATTEKONTROLL

I ett ärende, som i första hand gällde frågan om arbetstagarbegreppet i socialförsäkringen, behandlade JO Nilsson också frågan om brister i lokala skattemyndighetens kontroll av att arbetstagaren, som själv hade uppgivit att han drev rörelse, fick rätt preliminärskatteform - i det aktuella fallet A-skatt. JO kritiserade myndigheten och menade att saken borde ha utretts innan B-skattsedel utfärdades. (Beslut 1982-06-22; dnr 3046-1979)

2. Exekution

INDRIVNING AV SKATTER M.M. TROTS ATT UPPSKOV LÄMNATS ENLIGT AMORTERINGSPLAN, UTMÄTNING OCH SÄKERSTÄLLANDE AV HÖGRE BELOPP ÄN SOM VAR RESTFÖRT

JO Nilsson anförde i ett beslut den 13 januari 1982 i ärende dnr 2040-1979 bl.a. detta.

1 ANMÄLAN

I två brev som kom in hit den 23 augusti 1979 påstod makarna Gunilla och Lennart A att kronofogdemyndigheten i Göteborg hade brutit ett avtal om avbetalning av skatter som man hade träffat. Bl.a. hade myndigheten börjat räkna in framtida skatteskulder i anspråken. Allt detta hade i sin tur lett till att makarna hade hamnat i en närmast hopplös situation.

I breven beskriver makarna A sin situation så här: Vi drev en leksaksaffär i Härryda och bodde i villa. Vi hade en momsskuld på 45 000 kr; för den hade kronofogdemyndigheten utmätt fastigheten ("låtit registrera i fastighetsregistret"). För att få ordning på ekonomin övervägde vi att sälja villan på privat väg. Detta kunde bara ske med myndighetens medgivande på grund av utmätningen. Vi kontaktade myndigheten och presenterade vår plan. Vi ingick ett avtal med förste kronoassistenten Erik Trönnberg. Avtalet innebar följande: 1) Huset skulle säljas. Som ersättningsbostad skulle vi köpa en insatslägenhet nära affären. 2) I fortsättningen skulle bara Gunilla arbeta i affären medan Lennart skulle ta ett arbete utanför och därmed öka betalningsförmågan. 3) Eftersläpande momsskuld skulle betalas så fort arbetsbytet och flyttningen var klara. (Senare önskade Trönnberg avbetalning med 5 000 kr./mån.) 4) 100 000 kr. av köpeskillingen för huset skulle vara bundna på banken i minst 12 månader. 45 000 kr. skulle ersätta det belopp som var intecknat i fastigheten på grund av utmätningen för momsskulden. Resterande 55 000 kr. skulle ersätta den inteckning på 50 000 kr. som vi hade lämnat till vår största leverantör som säkerhet för leveranser. - Dessa "bundna" 100 000 kr. utgjorde en mycket viktig del av idén med husförsäljningen. De skulle vara pengarna till ett ersättningshus så snart vi kommit i en bättre situation.

Vi ingick detta avtal med kronofogdemyndigheten i februari/början av mars 1979. På grund av de kontakter vi tidigare hade haft med Trönnberg i saken var vi övertygade om att det stod helt klart för myndigheten hur viktig varje del av avtalet var.

När vi hade undertecknat köpeavtalet om huset, vilket skedde den 16 mars 1979, ändrade sig kronofogdemyndigheten efter hand och började räkna in framtida skulder i anspråken. Trönnberg åberopade en ny lag från den 1 januari.

Det sista kravet som vi hörde nämnas var ca 80 000 kr. När vi kom till banken den 26 april 1979 för att reglera husförsäljningen hade Trönnberg ringt till banken samma morgon och krävt att 115 000 kr. skulle undantas för kronofogdemyndigheten. Vi var därmed ställda i en verkligt hopplös situation. Pengarna räckte inte ens till den lägenhet som vi avtalat att köpa. Det blev absolut inga pengar över för varuanskaffning i affären.

Makarna A:s brev finns med som bilaga 1-2 till detta beslut.[1]

2 UTREDNING

2.1 Kronofogdemyndighetens remissyttrande

Makarna A:s brev skickades på remiss till kronofogdemyndigheten. Myndigheten redovisade ärendet den 25 september 1979 med yttranden från kronofogden Magnus Welin och från Trönnberg.

Trönnberg säger detta:

> Under 1978 upprättades vid ett par tillfällen amorteringsplaner med makarna A rörande obetalda studiemedelsavgifter och mervärdeskatter. Planerna fullföljdes aldrig. I augusti och november 1978 och den 22 mars 1979 utmätte kronofogdemyndigheten Gunilla A:s fastighet för restförda utskylder, som vid sistnämnda tillfälle uppgick till sammanlagt drygt 81 000 kr. - Tidigt på våren 1979 uppgav Lennart A att familjen övervägde att sälja den utmätta fastigheten. Detta accepterades av kronofogdemyndigheten med förbehåll att full säkerhet av banktillgodohavanden eller bankgaranti kunde ställas. - Den 22 mars 1979 kontaktades mervärdeskatteenheten vid länsstyrelsen och upplyste då om att ytterligare debiteringar, sammanlagt 34 320 kr., var att vänta. Den sammanlagda skulden uppgick då till 81 652 kr. exkl. de väntade debiteringarna. I början av april 1979 tog jag kontakt med Lennart A för att ånyo få till stånd en uppgörelse. Jag föreslog amortering med 5 000 kr./mån. Planen skulle börja löpa fr.o.m. att den utmätta fastigheten var såld. Lennart A accepterade planen men den fullföljdes aldrig. Den 18 april fick jag en skrivelse från Lennart A där han reviderade den senaste planen med att flytta fram den första amorteringen till den 30 augusti. Den 25 april kontaktades Gunilla A och upplystes om att kronofogdemyndigheten inte kunde acceptera en sådan uppgörelse. Vi kom överens om

---

1) Beslutets bilagor har utelämnats här.

att makarna A skulle avbetala med 2 500 kr./mån. med början omgående. Överenskommelsen fullföljdes aldrig. - Den 25 april 1979 kontaktades Sparbankernas fastighetsbyrå och informerades då om att utmätning skulle ske av makarna A:s banktillgodohavanden samma dag som fastighetsköpet skulle fullföljas. Beloppets storlek skulle bestämmas senare. Den 3 maj 1979 utmättes Gunilla A:s innestående medel 115 000 kr. på motbok i SE-banken. Skuldsumman uppgick då till 81 652 kr. Lennart A delgavs utmätningen muntligen samma dag. Bevis översändes i rek. brev, men Gunilla A löste inte ut det. - Den 2 juli 1979 kontaktades jag av Lennart A, som ställde sig frågande till varför kronofogdemyndigheten hade utmätt 115 000 kr när skulden endast uppgick till 81 652 kr. Han fick till svar att ytterligare debiteringar var att vänta men att Gunilla A självklart hade rätt att disponera det överskjutande beloppet.

Trönnbergs yttrande finns med som bilaga 3 till detta beslut.

Welin uppger bl.a.:

I slutet av mars 1979 tog Trönnberg per telefon kontakt med mig för att få råd och anvisningar rörande handläggningen av Gunilla A:s restförda skatter m.m. Jag upplyste Trönnberg om att kronofogdemyndigheten kunde tänkas medverka till föreslagen privatförsäljning av Gunilla A:s fastighet om bankgaranti eller annan betryggande säkerhet ställdes för hennes samtliga dels restförda dels ännu inte restförda men upplupna skatter där tidpunkten för betalning infallit före en sådan betalningsuppgörelse. Därjämte ålades det gäldenären att framledes betala löpande skatter i rätt tid, vilket bl.a. innebar att mervärdeskatterna (moms) löpande skulle deklareras och redovisas. Gunilla A skulle också avbetala på momsskulden med 5 000 kr./mån. med början omgående efter det att en uppgörelse kommit till stånd. Eftersom Gunilla A såsom rörelseidkare resterade med betydande momsskulder och i dessa belopp endast ingick redovisningsperioderna t.o.m. juni 1978 anmodades Trönnberg ta kontakt med länsstyrelsens mervärdeskatteenhet till utrönande huruvida ytterligare debiteringar var att vänta för perioderna juli - december 1978.

Beträffande innehållet i övrigt i Welins yttrande hänvisas till detta, som finns med som bilaga 4 till detta beslut. Jag skall här endast återge vad Welin säger sammanfattningsvis i sitt yttrande.

- - -

Den första och inte helt ointressanta frågan - inte minst ur arbetspraktisk synvinkel - är den huruvida kronofogdemyndighet kan ta säkerhet för framtida skatteskulder, dvs. fordringar som ännu inte är restförda men som väntas bli det inom en snar framtid utanför betalningssäkringslagstiftningens område. Härvid avses bl.a. skatte- eller avgiftsfordringar vilkas redovisnings- eller betalningsperioder gått till ända men fordringen ännu inte fastställts. Undertecknad hävdar att så kan ske om överenskommelse därom träffas med gäldenären även om man i ett sådant fall inte kan tala om indrivning i egentlig mening (jfr vad departementschefen anfört härom i prop. 1978/79:28 s. 129). Enligt fast praxis anses ju kronofogdemyndighet kunna motta betalningar i allmänna mål där fordringen ännu inte fastställts - ett förfarande som inte är helt olikt det nu aktuella. Dock kan med visst fog hävdas att den uppgörelse som låg till grund för omhändertagandet av bankmedlen - med hänsyn till målets beskaffenhet - borde ha dokumenterats i ett skriftligt avtal. Därigenom kunde missförstånd och oklarheter lättare ha undvikits. Därtill kommer att hos kronofogdemyndighet upprättas skriftliga avtal numera alltid rörande avbetalningsplaner och andra betalningsuppgörelser i samband med tagande av sådan säkerhet som avses i lagen (1978:882) om säkerhet för skattefordringar m.m. Därvid användes särskild av RSV utarbetad blankett. Dessa nya rutiner var dock inte helt utformade vid kronofogdemyndigheten när betalningsuppgörelsen aktualiserades i mars 1979.

Dessutom kan det naturligtvis anföras kritik mot att det tillägg som jag gjorde i utmätningsförklaringen den 3 maj 1979 (varigenom utmätningen av bankboken med innestående 115 000 kr. begränsades till att gälla intill 81 652 kr.) inte bevisligen delgavs med gäldenären på samma sätt som föreskrivs för utmätningsbevis. Förfarandet kan endast förklaras med att jag utgick från att hela betalningsuppgörelsen skedde i samförstånd med gäldenären varför bevisfrågor av nu aktuell beskaffenhet inte skulle behöva uppkomma.

Makarna A bemötte vad kronofogdemyndigheten hade sagt. Deras yttrande utgör bilaga 5 till detta beslut.

2.2 Samtal med Trönnberg, Welin och makarna A m.m.

I samband med att jag i januari 1981 inspekterade kronofogdemyndigheten i Göteborg tog jag kontakt med Trönnberg, Welin och makarna A och samtalade med dem om det aktuella ärendet. Syftet var att komplettera den skriftliga utredningen.[2)]

2) Vad som sades vid detta samtal har återgetts i sammandrag i beslutet. Men det utelämnas här.

2.3 Remissyttrande av riksskatteverket och kronofogdemyndighetens synpunkter på detta

Den 16 mars 1981 skickade jag ärendet på remiss till riksskatteverket. Jag ville att verket skulle yttra sig "rörande dels avtal om avbetalning på skatteskuld och vad som sammanhänger därmed, dels indrivning av skatter som ännu inte överlämnats för indrivning".

2.3.1 Riksskatteverkets yttrande

Riksskatteverket yttrade sig den 14 maj 1981. I yttrandet heter det bl.a.:

> Makarna A anser att de träffat en överenskommelse med KFM om att säkerhet i annan form än fastigheten bara skulle behöva lämnas för de ca 45 000 kr som var restförda när frågan först togs upp med myndigheten. KFM har uppgivit att man inte gått med på någon sådan begränsning. RSV saknar anledning att ifrågasätta riktigheten av myndighetens uppgift. Tilläggsutmätning av fastigheten ägde rum den 22 mars 1979 för ett belopp av 36 980 kr. KFM har inte kunnat godta en väsentlig försämring av den säkerhet som vunnits genom utmätningarna av fastigheten. Det har ålegat KFM att i samband med fastighetsförsäljningen fordra säkerhet för hela det restförda beloppet.
>
> Vad gäller själva utmätningen av banktillgodohavandet avsåg den ursprungliga utmätningsförklaringen ett tillgodohavande på 115 000 kr, som utmättes för en skuld av 81 652 kr. En sådan utmätning borde normalt ha följts av en uppdelning av tillgodohavandet, så att överskottet kunnat disponeras av gäldenären. I detta fall var det emellertid KFMs avsikt att säkerställa ett högre belopp än det för tillfället restförda. Genom det senare gjorda tillägget till utmätningsförklaringen kan indrivningsåtgärden sägas ha delats upp i 1. utmätning för de restförda 81 652 kr och 2. tagande av säkerhet för belopp som ännu inte blivit restförda, intill sammanlagt 115 000 kr.
>
> Tagande av säkerhet förutsätter medverkan från gäldenärens sida. Säkerheten måste ställas frivilligt av gäldenären eller av tredje man, om gäldenären kan antas medge det, låt vara att det sker under starkt tryck på grund av hotet om andra indrivningsåtgärder.
>
> Ett beslut om tagande av säkerhet har bestämda rättsverkningar. KFM skall vid mottagande av säkerhet besluta under vilka förutsättningar säkerheten får tas i anspråk, 3 § första stycket säkerhetslagen. Om säkerheten utgörs av pant får den tillgodogöras i den ordning som gäller för utmätt egendom, 4 § första stycket. Det är uppenbart att tagande av säkerhet bör dokumenteras så

noggrant som möjligt. För detta ändamål har fastställts blankett, RSV 9294. KFM har medgett att dokumenteringen i detta fall varit bristfällig. Med tanke på att åtgärden vidtogs kort tid efter den nya lagstiftningens ikraftträdande är det förklarligt om det hos myndigheten rått viss osäkerhet om det praktiska förfarandet.

Det är enligt RSVs mening klart att säkerhetslagen är avsedd att tillämpas bara beträffande fordran som har överlämnats för indrivning. Det ovan anförda motivuttalandet måste förstås på detta sätt. I de fall där det finns anledning att säkerställa betalning av fordran som ännu inte har överlämnats till KFM för indrivning får i stället beslut om betalningssäkring utverkas, varefter KFM som ett alternativ till verkställighet av beslutet kan ta säkerhet enligt 18 § betalningssäkringslagen.

Riksskatteverkets yttrande finns med som bilaga 9 till detta beslut.

2.3.2 Kronofogdemyndighetens synpunkter på riksskatteverkets yttrande

Kronofogdemyndigheten fick tillfälle att yttra sig över vad riksskatteverket hade anfört. Myndigheten redovisade ärendet med hänvisning till ett yttrande av Welin.

Welin säger sammanfattningsvis bl.a. detta:

I en avbetalningsuppgörelse måste även de poster som är förfallna och obetalda men ännu inte överlämnade för indrivning medtagas. Så sker också i det praktiska indrivningsarbetet. En annan ordning vore inte särskilt meningsfull om statsverkets borgenärsfunktion skall utövas effektivt och rationellt.

Det kan ifrågasättas om kronofogdemyndigheten i fall där gäldenären samtycker till en paketlösning, måste avvisa erbjuden säkerhet beträffande viss del av skatteskulden och i stället vara hänvisad till det omständligare förfarandet att utverka beslut om betalningssäkring för att kunna mottaga säkerheten i den delen. Utverkande av betalningssäkringsbeslut förutsätter för övrigt att det föreligger påtaglig risk för att gäldenären inte kommer att betala fordran - jfr 4 § i lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (1978:880). Sådan risk kan näppeligen föreligga om gäldenären erbjuder fullgod säkerhet för skattefordringarna. Det är alltså tveksamt om mottagande av säkerhet via betalningssäkringslagen är en framkomlig väg i nu berörda fall. - - -

Kronofogdemyndigheten efterlyser en klarare och enklare ordning för mottagande av säkerheter för skattefordringar vid sidan av betalningssäkrings- och indrivningsfallen. Man kan tänka sig att en sådan ordning omfattar såväl skattefordringar som ännu inte uppkommit (framtida fordringar) som sådana fordringar som uppkommit, debiterats och förfallit till betalning men ännu inte restförts. Departementschefen framhöll i prop. 1978/79:28 s. 129 att det var fullt tänkbart att medge kronofogdemyndighet befogenhet att ta säkerhet i dessa situationer men då det rådde oklarhet vilka verkningar detta skulle få på den ordinarie uppbörden begränsades säkerhetslagens omfattning tills vidare till indrivning i egentlig mening. Emellertid bör på initiativ av JO frågan om en utvidgning av säkerhetslagen i berört hänseende kunna tas upp av skatteindrivningsutredningen (budgetdep. dir. 1980:89), som bl.a. har att utreda statens borgenärsfunktion vid indrivning av skatter och avgifter.

Welins yttrande finns med som bilaga 10 till detta beslut.

Makarna A har fått tillfälle att kommentera riksskatteverkets och Welins yttranden men de har inte begagnat sig av den möjligheten.

3 BEDÖMNING

Makarna A gör gällande att kronofogdemyndigheten har handlagt indrivningen av deras skatteskulder på ett sätt som har gjort det praktiskt taget omöjligt för dem att komma ekonomiskt på fötter och återuppta den rörelse de drivit. De menar att myndigheten handlat fel eller klandervärt i dessa hänseenden:

- Det avtal om avbetalning som de träffade med förste kronoassistenten Trönnberg har myndigheten inte haft rätt att ensidigt ändra eller bryta; hade kronofogden Welins godkännande av avtalet krävts, borde ärendet ha underställts honom innan de inrättade sig efter avtalet

- Utmätningen av mervärdeskatt gjordes till för högt belopp

- Myndigheten utmätte och kvarhöll bankmedel till större belopp än vad den restförda skatteskulden uppgick till som säkerhet för vissa framtida skattefordringar

3.1 Avbetalningsavtalet

Först något om regler och praxis för anstånd med skattebetalning.

Innan skatten har restförts kan länsstyrelsen i fråga om mervärdeskatt besluta om anstånd med att betala skatten (45 § lagen - 1968:430 - om mervärdeskatt). För inkomstskatt finns motsvarande bestämmelser i 48 och följande paragrafer i uppbördslagen (1953:272); anstånd meddelas av länsstyrelsen eller lokal skattemyndighet. Har skatten restförts hos kronofogdemyndigheten saknas däremot positiva bestämmelser om avbetalning eller uppskov med betalning av skatten. Att myndigheten har befogenhet att träffa överenskommelse med gäldenär om avbetalning på skatteskuld och att lämna uppskov med betalningen har sedan länge ansetts och indirekt bekräftats genom lagen (1978:882) om säkerhet för skattefordringar m.m (säkerhetslagen). Den lagen förutsätter att uppskov kan beviljas med betalning eller annan indrivningsåtgärd. Riksskatteverket (RSV) har också gett ut särskilda blanketter som kan användas för beslut om uppskov eller avbetalning (RSV 9217) och för beslut om säkerhet, med eller utan kombination med beslut om uppskov eller avbetalning (RSV 9294). Muntliga överenskommelser kan också förekomma.

En överenskommelse om avbetalning på skatteskuld innebär emellertid inte - det förtjänar att understrykas - något avtal av civilrättslig art, som binder kronofogdemyndigheten under viss tid och under vissa villkor; detta har högsta domstolen slagit fast i ett avgörande från 1959 - se Nytt juridiskt arkiv 1959 s. 238. Men detta bör inte få betyda att kronofogdemyndigheten ensidigt och utan särskild anledning bör gå ifrån en sådan överenskommelse; gäldenär bör kunna lita på att överenskommelsen normalt skall ligga fast och kunna inrätta sig därefter. RSV:s blanketter är f.ö. utformade i enlighet med vad jag har sagt. Jag hänvisar här till RSV:s yttrande i detta ärende.

Det är naturligtvis mycket viktigt att kronofogdemyndigheten i överenskommelsen gör klart för gäldenären vad man kräver av honom, och att man kan bryta överenskommelsen om det finns särskild anledning till det. Om överenskommelsen gäller mer invecklade förhållanden eller frågor av vital betydelse för gäldenären är det än angelägnare att den dokumenteras skriftligt och att gäldenären får en kopia. Som RSV har framhållit bör det alltid dokumenteras när säkerhet tas.

Så till det aktuella ärendet. Makarna A. och kronofogdemyndigheten har olika uppfattningar inte bara om vad överenskommelsen egentligen innebar utan även när den ingicks. Makarna A gör bl.a. gällande att de bara skulle behöva lämna säkerhet för de 45 000 kr. som ursprungligen var restförda. Kronofogdemyndigheten bestrider att man gått med på en sådan begränsning. Makarna A påstår att de slöt överenskommelsen med Trönnberg i februari el-

ler i början av mars 1979. Strax därefter sålde de fastigheten. Men sedan kom Welin in i bilden och "körde över" Trönnberg och ändrade överenskommelsen stegvis, bl.a. genom att räkna in framtida skatteskulder i anspråken. De hade inte fått veta något om Welins existens förrän långt senare. Trönnberg däremot säger att överenskommelsen träffades i slutet av mars 1979 och att han dessförinnan hade kontaktat Welin i saken vilket han hade upplyst Lennart A om.

Jag kan inte påstå att det under utredningen har kommit fram någon omständighet som gör den ena versionen av överenskommelsens innehåll troligare än den andra. Jag måste dock tillstå att det förefaller mig märkligt om myndigheten skulle ha godtagit en så väsentlig försämring av säkerheten, som makarna A:s version innebär; vid den tidpunkt då överenskommelsen ingicks enligt myndighetens uppfattning var den restförda skulden drygt 81 000 kr. Samtidigt så tror jag makarna A när de säger att de uppfattade överenskommelsen på det sätt de hävdar; hade de inte gjort det är det svårt att förstå att de vågade sälja sin villa. Situationen kan som jag ser det förklaras av att parterna grovt har missförstått varandra. Skulden för detta får kronofogdemyndigheten ta på sig. Den avgörande bristen är som jag ser det att man inte skrev ner vad överenskommelsen innebar och gav makarna ett exemplar av den handlingen. Omständigheterna var ju något ovanliga och det förhållandet att en överenskommelse av detta slag inte är ovillkorligen bindande för kronofogdemyndigheten kan knappast anföras som försvar för underlåtenheten; just detta att överenskommelsen kunde återkallas av myndigheten under särskilda förhållanden var ju en viktig faktor - bland flera - som makarna A borde ha upplysts om. Jag kan heller inte frigöra mig från intrycket att bristande rutiner för samråd mellan förrättningsman och kronofogde bidrog till att det gick som det gick. En ordentlig genomgång av premisserna för en överenskommelse mellan Welin, Trönnberg och makarna A i ett tidigt skede skulle säkert har varit klargörande.

I motsats till makarna A tror jag dock inte att de skulle ha fått en förmånligare betalningsuppgörelse om de förhandlat med Welin direkt i stället för att det skedde via Trönnberg. Jag håller det för föga troligt att Welin skulle ha gått med på en säkerhet som understeg restförd skatteskuld. Vinsten med en direktkontakt med Welin låg i stället - som jag nyss antydde - i att förutsättningarna för att kronofogdemyndigheten skulle kunna gå med på en betalningsuppgörelse då hade blivit klarlagda bättre.

Makarna A och kronofogdemyndigheten har emellertid också olika uppfattningar om <u>när</u> överenskommelsen ingicks. Om makarna A:s uppfattning är riktig har Welin gått in och ändrat den överenskommelse som makarna träffat med Trönnberg till deras nackdel. Enligt kro-

nofogdemyndigheten har Welin emellertid varit med och angett riktlinjerna för myndighetens medverkan redan från början och har alltså inte "hoppat in" i efterhand och gjort ändringar. Vad som förevarit av kontakter mellan makarna A och Trönnberg innan Welin kopplades in har enligt myndighetens mening haft karaktären av förberedande samtal. Oavsett hur det faktiskt förhåller sig med den saken har makarna A haft sin uppfattning om vad kontakterna med Trönnberg egentligen inneburit. Om det missförstånd mellan dem och myndigheten som sålunda uppkommit berott på myndighetens agerande (eller brist på agerande) har inte kunnat klarläggas i utredningen. En sak är emellertid klar: om myndigheten hade haft fungerande rutiner för handläggningen av ärenden av detta slag så hade den situationen knappast behövt uppstå, att gäldenären ansåg sig ha fått till stånd en viss uppgörelse med myndigheten om betalningen av skatteskulder när ärendet i själva verket fortfarande endast befann sig på planeringsstadiet. Så allvarliga missförstånd som det här är fråga om får helt enkelt inte uppstå!

Jag vill skjuta in här att om det nu skulle vara så att makarna A och Trönnberg först träffat en överenskommelse och att sedan Welin gripit in och ändrat denna så kan jag i och för sig inte kritisera Welin för detta. Det är nämligen tydligt att överenskommelsen, sådan som Welin uppfattade den, inte hade fullföljts av makarna, bl.a. genom bristande avbetalningar. Vad jag kan anmärka på - och det har jag redan gjort - är att makarna A inte bättre informerades om att överenskommelsen kunde ändras av myndigheten under särskilda betingelser.

3.2 Utmätning av mervärdeskatt till ett för högt belopp

Makarna A har hävdat att kronofogdemyndigheten hade utmätt ett restfört mervärdeskattebelopp som senare ändrades till ett avsevärt lägre belopp. På denna punkt kan jag bara konstatera att kronofogdemyndigheten är skyldig att indriva restförd skatt. Någon möjlighet för kronofogdemyndigheten att underlåta detta finns inte. Enda möjligheten för makarna A att stoppa indrivningen av det belopp, som motsvarade vad de ansåg vara för högt restfört, hade varit att de sökt och fått anstånd med betalningen av länsstyrelsen enligt 45 § lagen om mervärdeskatt.

3.3 Kronofogdemyndigheten utmätte och kvarhöll bankmedel till större belopp än vad den restförda skulden uppgick till som säkerhet för vissa framtida skattefordringar

När Trönnberg utmätte innestående medel 115 000 kr. på en Gunilla A tillhörig motbok hos en bank skedde det för att säkra betalning av restförda utskylder på sammanlagt drygt 81 000 kr. Det var fel; en utmätning får

inte gälla högre belopp än vad den restförda skulden uppgår till. Welin ändrade emellertid kort tid därefter utmätningen till att bara avse vad som var restfört hos myndigheten. Jag stannar därför vid detta uttalande, låt vara att det är oklart om makarna A verkligen fick veta om begränsningen och att de kunde disponera över det överskjutande beloppet.

Som RSV har framhållit kan genom det senare gjorda tillägget till utmätningsförklaringen indrivningsåtgärden sägas ha delats upp i dels utmätning för de restförda drygt 81 000 kronorna, dels tagande av säkerhet för belopp som ännu inte blivit restförda. Det kan sättas i fråga vilken grund Welin hade för att kvarhålla det belopp som översteg vad som var restfört. Han åberopar den då helt nyligen införda säkerhetslagen och samtycke till åtgärden av makarna A,manifesterat genom ett konkludent handlande, bestående i att de frivilligt lämnat över en bankbok på 115 000 kr. Säkerhetslagen förutsätter också mycket riktigt samtycke från gäldenären. Makarna A bestrider att överlämnandet skedde frivilligt.

RSV anser att det är helt klart att säkerhetslagen är avsedd att tillämpas bara beträffande fordran som har överlämnats för indrivning. Jag delar den uppfattningen. Jag kan alltså inte se att det ens med en vid tolkning av motivuttalandena skulle vara möjligt för kronofogdemyndigheten att ta emot säkerhet även för skatt som inte har lämnats över för indrivning till myndigheten. Detta kan bara ske om kronofogdemyndigheten först utverkar ett beslut om betalningssäkring enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter m.m. (betalningssäkringslagen).

Jag kan emellertid hålla med Welin om att det är opraktiskt att ta omvägen över betalningssäkringslagen i fall där gäldenären samtycker till att ställa säkerhet för skatter som ännu inte har lämnats över för indrivning. Departementschefen framhöll också i propositionen att det var fullt tänkbart att ge kronofogdemyndighet befogenhet att ta säkerhet för sådana skatter; då det rådde oklarhet vilka verkningar detta skulle få på den ordinarie uppbörden borde emellertid säkerhetslagens omfattning tills vidare begränsas till indrivning i egentlig mening. Jag kan ställa mig bakom Welins förslag att frågan om en utvidgning av säkerhetslagen i berört hänseende bör utredas närmare. Jag lämnar därför över en kopia av detta beslut till budgetdepartementet.

När nu Welin ansåg sig kunna åberopa säkerhetslagen och ett (presumerat) samtycke från makarna A till stöd för sin åtgärd att kvarhålla belopp som översteg den restförda skatteskulden, så borde han också ha dokumenterat både samtycket och åtgärden som sådan. Det gjorde han inte. Med hänsyn till att säkerhetslagen vid denna tid var helt ny och att arbetsrutiner för dess tillämp-

ning ännu inte hade införts vill jag emellertid inte kritisera Welin särskilt hårt för denna underlåtenhet.

- - -

FRÅNGÅENDE AV ÖVERENSKOMMELSE OM AVBETALNING AV REST-FÖRD SKATT

I ett brev till JO påtalade E att kronofogdemyndigheten i Täby distrikt - enligt hans uppfattning utan tillräcklig anledning - hade frångått en överenskommelse om avbetalning på skatteskuld. Kronofogdemyndigheten hade nämligen trots att en sådan överenskommelse förelåg beslutat om införsel i den lön, som han skulle få ut från lönegarantifonden sedan det företag, som han varit anställd i, gått i konkurs, till betalning av resterande skatteskuld om 1 505 kr. Säkerhet hade funnits och finns för kronofogdemyndigheten att få ut beloppet. Inbetalningarna hade från hans sida skötts utan anmärkning.

Yttrande begärdes från kronofogdemyndigheten. Myndigheten svarade sammanfattningsvis att myndigheten hade följt sin praxis att ta i anspråk kontanta medel när sådana upptäckes.

E bemötte remissyttrandet.

JO Nilsson meddelade beslut i ärendet (dnr 2349-1980) den 3 juli 1981. I beslutet uppgav JO Nilsson inledningsvis att riksskatteverket i ett annat ärende hos JO (nämligen i det nyss refererade ärendet dnr 2040-1979) hade uttalat sig om bl.a. innebörden av avtal om avbetalning på skatteskuld. Han återgav vad verket hade sagt i denna del.

För egen del uttalade JO Nilsson detta:

Jag kan instämma i vad riksskatteverket har sagt om innebörden av en överenskommelse om avbetalning. Någon bundenhet av civilrättslig art uppkommer m.a.o. inte. Men kronofogdemyndigheten bör inte ensidigt och utan särskild anledning gå ifrån en sådan överenskommelse. Detta står också f.ö. angivet i den blankett för beslut om avbetalning som har använts.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det i detta fall verkligen förelåg någon godtagbar "särskild anledning" för att återkalla medgivandet och besluta om införsel. E hade skött avbetalningarna. Han hade utmätningsbara tillgångar som täckte skatteskulden. Skulden var förhållandevis liten. Allt detta är omständigheter, som enligt min mening talade mot att "bryta" överenskommelsen. För en sådan åtgärd talade dock att E plötsligt fick ut en stor summa pengar från lönegarantin på en gång och att hans framtida inkomstförhållanden kunde framstå som något ovissa. Beslutet måste byg-

ga på en avvägning av omständigheterna i det enskilda fallet och någon generell handlingsregel kan därför inte ställas upp. I avvägningsfrågor av detta slag är det inte möjligt att hävda att ett visst beslut är det enda riktiga och att varje avvikelse därifrån är sådant fel som JO bör "slå ned på". Jag vill därför - även om jag inte delar kronofogdemyndighetens uppfattning i detta speciella fall - inte kritisera dess beslut.

VRÄKNINGEN FRÅN HÄSSELBY FAMILJEHOTELLS RESTAURANG-MATSAL

I ett brev till JO begärde Lennart Lindström, Ami Lönnroth och Irene Mårdh som företrädare för hyresgäster i Hässelby familjehotell att JO skulle pröva "om kronofogde och polis åsidosatt lag eller författning eller om de eljest handlat felaktigt eller olämpligt när vi den 20 juli 1979 med våld avhystes från vår gemensamma matsal i familjehotellet". Det gjordes i sammandrag gällande

dels att kronofogdemyndigheten inte haft rättslig grund för avhysningen

dels att polisen hade gjort sig skyldig till oacceptabelt våld och uppträtt olämpligt även på annat sätt.

JO Nilsson meddelade beslut i ärendet (dnr 2122-1979) den 21 augusti 1981.

Beslutet är uppdelat på tre avdelningar. Avdelning 1 beskriver bakgrunden. Avdelning 2 behandlar kronofogdemyndigheten och verkställigheten. Avdelning 3 tar upp polisens åtgärder vid avhysningen.

Bedömningen av polisens åtgärder gäller i huvudsak bevisfrågor (om påståendena om våld och olämpligt uppträdande m.m. kunde styrkas). Dessa frågor är av mindre intresse i detta sammanhang. Polisens åtgärder utelämnas därför i detta referat, som alltså bara kommer att återge avdelningarna 1 och 2 i beslutet.

AVDELNING 1

Bakgrunden

1 Uppsägningsärendet; perioden oktober 1976 t.o.m. bostadsdomstolens dom 13 januari 1978

Kollektivhuset Hässelby familjehotell på Ormängsgatan 45-73 i Hässelby byggdes åren 1954-1957 av Olle Engkvist Fastigheter AB för stiftelsen Olle Enkvist, Byggmästare. I huset finns 328 lägenheter och dessutom bl.a. en restaurang. Restaurangen drevs från starten av stiftelsen/hyresvärden. Enligt hyreskontrakten

skulle hyresgästerna varje månad köpa ett antal kuponger som gällde för måltider i restaurangen. Grundhyrorna för lägenheterna bestämdes av statens hyresråd; via dem betalade hyresgästerna sin del av kostnaderna för restauranglokalerna.

Den 1 oktober 1976 upphör stiftelsen med restaurangverksamheten; fortsatt drift anses inte längre vara ekonomiskt möjlig. Vissa hyresgäster protesterar mot att restaurangen läggs ner; man menar att hyresavtalen förutsätter att det finns en restaurang i huset. Stiftelsen säger upp dessa hyresgäster. Hyresgästerna vänder sig till hyresnämnden. De yrkar att hyresavtalen skall förlängas i första hand på oförändrade villkor och i andra hand utan skyldighet för hyresvärden att driva restaurangen men med rätt för hyresgästerna att använda dess lokaler; hyran för lokalerna skall enligt detta senare yrkande tas ut över bostadshyrorna.

Hyresnämnden i Stockholm förlänger i beslut den 27 september 1976 hyresavtalen efter den 1 oktober med den ändringen av "hyresvillkoren att matkupongplikten för hyresgästerna upphörde och att skyldigheten att tillhandahålla restaurangservice upphörde för hyresvärden samt mot en hyra som inte omfattade ersättning för restauranglokalerna".

En del hyresgäster överklagar nämndens beslut till bostadsdomstolen. Domstolen lämnar i beslut den 13 januari 1978 besvären utan bifall. I sitt beslut konstaterar domstolen bl.a. att hyresavtalen bara gav hyresgästerna rätt att uppehålla sig i restauranglokalerna i samband med måltiderna och därutöver bara efter särskild överenskommelse med stiftelsen. Hyresgästerna hade alltså enligt domstolen inte på grund av hyresavtalen haft någon självständig dispositionsrätt till restauranglokalerna.

Medan målet ligger i bostadsdomstolen får en av hyresgästerna - Ingvar Thörnblom - den 7 oktober 1977 kvittera ut nycklar till restauranglokalerna. Någon hyra för lokalerna tas inte ut vare sig av Thörnblom eller genom påslag på lägenhetshyrorna; vatten, el och värme som förbrukas betalas av stiftelsen.

2 Avhysningsärendet; perioden mars t.o.m. oktober 1979

I mars 1979 skriver stiftelsen till överexekutor vid länsstyrelsen i Stockholms län och begär att överexekutor skall avhysa Thörnblom från restauranglokalerna. Som motivering för sin begäran säger stiftelsen bl.a.: Genom att stiftelsen lämnade över nycklarna till Thörnblom fick han - och genom honom övriga hyresgäster - rådrum för att ta ställning till stiftelsens förslag att hyresgästerna skulle bilda ett eget organ, t.ex. en ekonomisk förening, och genom detta hyra lokalerna av stiftelsen. Någon uppgörelse har emellertid inte kunnat träffas. Stiftelsen har i brev till Thörnblom

begärt att han skall lämna tillbaka nycklarna. Det brevet fick Thörnblom den 9 februari 1979. Några nycklar har stiftelsen emellertid inte fått tillbaka. Stiftelsen yrkar att länsstyrelsen "måtte genom förordnande om avhysning av Thörnblom återställa det besittningsförhållande, som egenmäktigt rubbats genom Thörnbloms vägran att återlämna nycklarna samt återinrymma stiftelsen i ensambesittningen av lokalerna".

Thörnblom svarar: När han kvitterade ut nycklarna var han ordförande i föreningen Nytta & Nöje som verkade inom familjehotellet. Det var därför naturligt att han uppfattades som en representant för hyresgästerna. Att stiftelsen lämnade ut nycklarna betydde att man lämnade lokalerna till hyresgästerna för att de skulle få använda dem. Det har de också gjort. De har sedan dess matservering i egen regi i lokalerna. - Att han kvitterade ut nycklarna betydde inte att lokalerna uppläts till honom personligen. Han gör gällande i första hand att det uppstod ett nytt hyresförhållande när stiftelsen fr.o.m. den 1 oktober 1976 lät hyresgästerna använda lokalerna. Ersättningen för den upplåtelsen togs ut på samma sätt som tidigare, dvs. via lägenhetshyrorna. Dessa sänktes nämligen inte den 1 oktober 1976 när stiftelsen lade ner restaurangrörelsen. - I andra hand gör han gällande att lokalerna har upplåtits till hyresgästerna genom ett muntligt avtal om nyttjanderätt. Sedan den 1 oktober 1976 - och även efter bostadsdomstolens utslag den 13 januari 1978 - har förhandlingar pågått mellan hyresgästerna och värden i saken. Hyresgästerna har vid dessa förhandlingar företrätts av hyresgästföreningen. Föreningen har vid förhandlingarna önskat att restauranglokalerna skulle ställas till deras disposition mot att bostadslägenheterna belastades med ett hyrespåslag, som man skulle komma överens om. Värden har emellertid inte velat förhandla i denna del. - Numera representerar Thörnblom endast sig själv och inte övriga hyresgäster. Han ansvarar inte för deras räkning för nycklarna till lokalerna.

Stiftelsen yttrar sig på nytt till länsstyrelsen och bemöter då bl.a. Thörnbloms påstående att stiftelsen har fått hyra för restauranglokalerna. - Thörnblom kommer in med ytterligare synpunkter i saken.

Länsstyrelsen ger sitt utslag i avhysningsmålet den 14 juni 1979. Där sägs:

> Av utredningen framgår att stiftelsen den 7 oktober 1976 överlämnat nycklarna i fråga till Thörnblom, som i eget namn kvitterat dessa. Härigenom får stiftelsen anses ha upplåtit lokalerna till Thörnblom personligen. Den ifrågavarande upplåtelsen har skett vederlagsfritt såvitt utredningen visar. Stiftelsen har ostridigt anmodat Thörnblom att återställa nycklarna. Thörnblom har underlå-

tit detta. På grund härav får Thörnblom anses själv ha tagit sig rätt.

Länsstyrelsen förpliktar enligt 191 § utsökningslagen[1] Thörnblom att genast återställa besittningen av lokalerna till stiftelsen vid äventyr av handräckning på Thörnbloms bekostnad efter anmälan av stiftelsen till vederbörande kronofogdemyndighet.

Thörnblom förpliktas ersätta stiftelsen dess kostnader i målet med 2.345 kr 50 öre, varav 2.250 kr avser ombudsarvode.

Thörnblom överklagar länsstyrelsens utslag till Svea hovrätt; han vill också att detta inte skall få verkställas förrän målet hade slutligt avgjorts (inhibition) - Hovrätten meddelar sitt utslag den 16 juli 1979. Hovrätten finner ingen anledning bevilja inhibition och lämnar besvären utan bifall.

Thörnblom överklagar till högsta domstolen. - Högsta domstolen finner enligt beslut den 19 oktober 1979 "ej skäl att meddela prövningstillstånd, i följd varav hovrättens utslag skall stå fast".

3 Verkställigheten

Den 21 juni 1979 begär stiftelsen hos kronofogdemyndigheten i Stockholm verkställighet av länsstyrelsens utslag av den 14 i samma månad, dvs. det utslag där Thörnblom hade förklarats skyldig att återställa besittningen av restauranglokalerna till stiftelsen. Begäran om verkställighet betyder - uttryckt på ett annat sätt - att man vill ha ut Thörnblom från lokalerna och tillbaka nycklarna allt genom kronofogdemyndighetens försorg.

Förrättningen sätts ut till den 20 juli 1979. Vid besök på kronofogdemyndigheten den 18 juli 1979 betalar en av hyresgästerna kostnaderna i målet (= 2.345 kr 50 öre) och lämnar tillbaka fem nycklar till restauranglokalerna.

Den 20 juli 1979 besöker förste kronoassistenten Lars Klint, som är förrättningsman, tillsammans med kronoassistenten Thomas Varbäck, familjehotellet för att

---

1) Lagrummet lyder: "Har man egenmäktigt pantat något till sig eller skilt annan från det han innehar eller eljest själv tagit sig rätt; äge överexekutor att genast besittningen eller annat förhållande, som rubbat är, återställa; och svare den, som sig förgrep, vid domstol.

Den, mot vilken sådan handräckning gives, vare ej förment att sin talan vid domstol efter stämning utföra."

kontrollera att nycklarna passar och att restaurang-lokalerna är utrymda. De finner att dörrarna är öppna och ett 30-tal personer i restaurangen. Klint uppmanar dem att lämna lokalerna. De vägrar. Klint tar kontakt med vederbörande kronofogde, kronofogden Kristina Tallroth. Tallroth beslutar att slutföra förrättningen och avhysa de personer som befinner sig i restaurang-lokalerna. Hon begär hjälp av polisen[2]. Avhysningen genomförs på eftermiddagen. I aktionen deltar ett 30-tal polismän. Den leds av kriminalkommissarien Harry Gebestam.

AVDELNING 2

Kronofogdemyndigheten och verkställigheten

1 Anmälan

Anmälan innehåller en begäran att JO skall pröva om kronofogde (och polis) har satt sig över lag eller författning eller handlat felaktigt eller olämpligt i något annat hänseende när hyresgästerna avhystes från restaurangen. Den egentliga anmälan är kortfattad men i en bilaga till den utvecklar ett antal hyresgäster närmare sina synpunkter på och kritik mot förrättningen. De avsnitt i den bilagan och underbilaga 2 till den som gäller kronofogdemyndighetens agerande finns med som bilaga 1[3] till detta beslut.

Anmälan och de bilagor som hade fogats till denna sändes till kronofogdemyndigheten som ombads yttra sig i saken.

2 Kronofogdemyndighetens yttrande

Kronofogdemyndigheten (genom kronofogde J.E. Cederstrand) åberopar som sitt yttrande vad som tf. kronofogden Kristina Tallroth säger i ett yttrande till kronodirektören.

Tallroth redogör i sitt yttrande, som finns med i sin helhet som bilaga 2 till detta beslut, för händelseförloppet ur kronofogdemyndighetens synvinkel och konstaterar avslutningsvis att enligt hennes uppfattning så

- kunde inte besittningen återställas endast genom att nycklarna lämnades tillbaka; en utrymning var nödvändig för detta

- hade de som fanns i lokalerna när verkställigheten skulle ske ingen självständig rätt till dem

---

2) Enligt 9 § kronofogdeinstruktionen har förrättningsman rätt att begära biträde av polismyndighet vid exekutiv åtgärd.
3) Beslutets bilagor har utelämnats här.

- var det nödvändigt att genomföra avhysningen vid detta tillfälle eftersom fler personer annars kunde ha tagit sig in i lokalerna

- var polisens medverkan helt nödvändig för att förrättningen skulle kunna genomföras.

3 Bedömningen

Anmälaren menar att kronofogdemyndigheten har gjort fel - handlat utan "laga grund" - när man verkställt överexekutors utslag mot andra personer än den som utslaget riktar sig mot (dvs. Thörnblom) och följaktligen mot personer som inte är "parter i målet". De som nu kom att avhysas anser sig ha en egen besittningsrätt till lokalerna. - Kronofogdemyndigheten anser sig ha handlat i alla avseenden korrekt och riktigt.

I min bedömning av kronofogdemyndighetens agerande tar jag upp frågan om de formella förutsättningarna fanns för att verkställa avhysningsutslaget på det sätt och vid den tidpunkt som skedde och - om svaret på båda de frågorna är "ja" - om utslaget borde ha verkställts då.

3.1 Kunde med hänsyn till gällande regler avhysningen verkställas den 20:e?

Länsstyrelsens utslag (1979-06-14) gäller Thörnblom personligen; enligt länsstyrelsens uppfattning har stiftelsen genom att lämna över nycklarna till restauranglokalerna upplåtit dem åt Thörnblom och utslaget ålägger följdriktigt Thörnblom att "genast återställa" den besittning som han har rubbat genom att vägra lämna tillbaka dem till stiftelsen. - Den bedömningen har stått sig genom instanserna. Domstolarna har alltså inte ansett vare sig att det med nyckelöverlämnandet uppstått ett nytt hyresförhållande mellan stiftelsen och hyresgästerna (= Thörnbloms invändning 1) eller att lokalerna har upplåtits till hyresgästerna genom ett nytt muntligt avtal om nyttjanderätten (=Thörnbloms invändning 2). Såväl Thörnblom som länsstyrelsen/domstolarna har då haft bostadsdomstolens avgörande av den 13 januari 1978 som den givna förutsättningen för sina resp. ställningstaganden. I det avgörandet slår ju bostadsdomstolen fast att hyresgästernas rätt att använda restauranglokalerna upphörde då stiftelsens restaurangverksamhet upphörde, dvs. den 1 oktober 1976.

Kronofogdemyndigheten var skyldig att verkställa överexekutors utslag, dvs. se till att stiftelsen fick tillbaka nycklarna och att dess möjligheter att ensam disponera över restauranglokalerna säkrades. Men innebar detta också att myndigheten hade rätt och/eller skyldighet att mot deras vilja avhysa även andra personer än Thörnblom från lokalerna?

Det finns i dag inga bestämmelser som ger ett direkt svar på en sådan fråga.[4] Enligt praxis kan emellertid verkställigheten av en avhysning av en nyttjanderättsinnehavare (den s.k. sublokatorn) utsträckas till att omfatta även den som härleder sin rätt från sublokatorn, dvs. som har fått nyttjanderätt upplåten för sig från denne (den s.k. subkonduktorn). En förutsättning för att även subkonduktorn skall få avhysas är att denne inte har en självständig rätt mot ägaren av den egendom som nyttjanderätten gäller (se prop. 1980:81, s. 789).

Hade då de hyresgäster som uppehöll sig i restaurangen på morgonen och förmiddagen den 20 juli en sådan självständig nyttjanderätt till lokalerna som krävdes för att de skulle få stanna kvar eller var deras rätt att vistas där avhängig av att Thörnblom fick göra det? Överexekutor (och Svea hovrätt) har i avhysningsmålet underkänt Thörnbloms invändningar och därmed också - låt vara indirekt - sagt att övriga hyresgäster inte hade någon egen, av Thörnblom oberoende rätt till lokalerna. Jag har ingenting att erinra mot denna slutsats och jag kan heller inte finna att det senare i utredningen har kommit fram något som tyder på att de hade en sådan rätt.

Den 20 juli hade Svea hovrätt sagt sitt i saken. Men tiden för ett överklagande av hovrättens utslag (beslut) - som sakligt sett innebar att hovrätten ställde sig bakom överexekutors utslag - hade inte gått ut; hovrättens utslag hade m.a.o. inte vunnit laga kraft. Men laga kraft är ingen förutsättning för att ett utslag i utsökningsmål skall verkställas. Principen är snarast den motsatta: endast ett uttryckligt förordnande om att utslaget inte t.v. får verkställas (inhibition) hindrar att det verkställs genast. En överinstans - dvs. den instans till vilken man överklagar ett utslag/beslut - kan med andra ord inhibera verkställigheten (53, 210 och 218 §§ utsökningslagen.) - I samband med att Thörnblom överklagade överexekutors utslag till hovrätten begärde han inhibition. Hovrätten avslog det yrkandet och avgjorde målet i ett och samma utslag; utslaget meddelades den 16 juli. Den 27 juli överklagade Thörnblom hovrättens utslag och yrkade samtidigt inhibition av detta. Men då hade ju verkställigheten redan skett; det fanns m.a.o. ingenting att inhibera när högsta domstolen den 19 oktober meddelade sitt beslut - som innebar att man inte tog upp saken till prövning.

Inom utsökningsrätten är det en allmän princip att den som direkt berörs av en förrättning skall underrättas om vad som kommer att ske och när. Avsteg från den prin-

---

4) Sådana bestämmelser kommer det att finnas fr.o.m. 1982-01-01. I 16 kap. 8 § i den utsökningsbalk som då träder i kraft föreskrivs att även tredje man får avhysas om denne hindrar "sökanden i utövningen av hans rätt, om det är uppenbart att tredje mannen saknar fog att motsätta sig verkställigheten - - -".

cipen får göras endast när det finns speciella omständigheter (se t.ex. 59 och 193 §§ utsökningslagen och 39 och följande §§ i utsökningskungörelsen). Reglerna som de ser ut idag tar inte uttryckligen sikte på en tredje man som även han kan drabbas av en exekutiv åtgärd - t.ex. en inneboende hos en hyresgäst som skall avhysas. När det gäller avhysningsfallet inträder en förändring fr.o.m. kommande årsskifte. Enligt 16 kap. 8 § utsökningsbalken skall en kronofogdemyndighet som avser att avhysa en inneboende eller annan tredje man "om möjligt i förväg" underrätta tredje mannen om detta. Denna nya regel innebär emellertid snarare ett konfirmerande av vad som tillämpas i praxis idag än ett införande av något nytt. Känner en kronofogdemyndighet till att en tredje man kommer att beröras av en verkställighet, lär denne som regel också bli underrättad om vad som är på gång. Och det är naturligtvis så som det bör vara. - I detta fall har någon formell underrättelse om att en förrättning för verkställighet av länsstyrelsens utslag skulle äga rum den 20 juli inte gått ut till andra hyresgäster än Thörnblom; tredje man hade alltså inte underrättats. Det finns emellertid inte utrymme ens för ett påpekande om det lämpliga i att så borde ha skett redan därför att hyresgästerna i allmänhet - som det visade sig - ändå var väl medvetna om att en förrättning skulle komma att ske den dagen.

Jag kommer - om jag sammanfattar vad jag har sagt i detta avsnitt - till denna slutsats: kronofogdemyndigheten har handlagt ärendet på ett från formell synpunkt invändningsfritt sätt; gjorda bedömningar av förutsättningarna för verkställigheten har varit riktiga och givna föreskrifter för genomförandet har följts. Mot verkställigheten som sådan kan alltså några anmärkningar inte riktas. En annan sak är om den borde ha skett vid just detta tillfälle; men till den frågan återkommer jag i nästa avsnitt.

3.2 Borde med hänsyn till omständigheterna avhysningen ha verkställts den 20:e?

Att Hässelby familjehotell fr.o.m. den 1 oktober 1976 i och med att restaurangen stängde inte fungerade fullt ut som det var tänkt och planerat var något som uppmärksammades även utanför kretsen av hyresgäster. Det skrevs om saken på tidningarnas nyhets- och debattsidor, det talades om den i radio och TV. Debatten och diskussionerna gällde inte enbart - eller kanske ens huvudsakligen - relationen stiftelsen-hyresgästerna; den rörde snarare bärkraften hos och genomförandet av en idé. Och intresset för Hässelby blev inte mindre när kronofogdemyndigheten kom in i bilden och eventualiteten av en aktion för att definitivt stänga hotellets restaurang för hyresgästerna inte kunde uteslutas.

Mot denna bakgrund kunde inte kronofogdemyndigheten räkna med att det var ett ärende vilket som helst - i varje fall borde man ha räknat med komplikationer.

Det är därför en aning förvånande att förrättningsmannen säger sig ha blivit häpen när han kom till hotellet den utsatta förrättningsdagen och fann dörrarna till restaurangen öppna och folk i denna; som man hade kunnat vänta förklingade hans uppmaning till de församlade att lämna restaurangen ohörd. Han tog kontakt med kontoret eller den ansvarige kronofogden, Kristina Tallroth. Det blev hennes sak att raskt bestämma hur den tydligen oväntade situationen skulle hanteras. Hennes manöverutrymme var begränsat men ett par alternativ att välja emellan hade hon dock. Hon kunde

- bege sig till hotellet för att personligen bilda sig en uppfattning om läget och förutsättningarna för att genomföra förrättningen, för att efter ett sådant sammanträffande bestämma sig för nästa åtgärd, dvs. endera
  - fortsätta och slutföra förrättningen
  - avbryta förrättningen för att genomföra den vid ett senare tillfälle
- bestämma sig för att nu och i ett sammanhang slutföra förrättningen i vilket fall hon måste avgöra om
  - myndigheten själv kunde klara av ett slutförande
  - polishjälp behövdes.

Tallroth valde det senare alternativet och hon bestämde sig samtidigt för att det behövdes polishjälp. Låt mig genast här slå fast att hennes val kan diskuteras i termer som lämpligt/olämpligt eller överlagt/förhastat men definitivt inte som rätt/fel eller lagenligt/lagstridigt; redan avsaknaden av bestämmelser på området utesluter detta. Själv tycker jag att det fanns flera goda skäl för henne att s.a.s. stanna upp ett tag och än en gång analysera situationen - jag säger detta i fullt medvetande om att den bedömningen görs i efterhand med facit i hand. Men Tallroth måste rimligen ha insett att situationen var infekterad och att det kanske i just detta fall låg mer sanning än vanligt i uttrycket att den som vinner tid vinner allt. Det hade som jag nu ser det varit bättre om hon redan i anslutning till förrättningsmannens första kontakt med henne på morgonen den 20 hade åkt ut till hotellet och där sökt förklara för dem som uppehöll sig i restauranglokalen varför de måste lämna den och att de kunde avhysas om de vägrade. Om inte förr så hade hon ju möjlighet till detta när hon på eftermiddagen var på hotellet när polisen skulle lämna den handräckning hon hade begärt. En "lektion" av det slaget hade varit motiverad redan därför att det säkert inte stod klart för dem alla att länsstyrelsens utslag - riktat som det var mot en av hyresgästerna - utan vidare kunde verkställas också mot andra. Och samtidigt hade människorna i lokalen fått en chans att på platsen ange och utveckla skälen varför de ansåg sig ha en självständig rätt att utnyttja restaurangen.

Till försvar för sin åtgärd att söka genomföra förrättningen så snabbt som möjligt har Tallroth sagt att det fanns en risk för att ytterligare människor kunde samlas i restauranglokalerna. Jag tror visserligen att hennes farhågor i det hänseendet var något överdrivna; i alla händelser så måste hon ha insett att det knappast var möjligt att genomföra aktionen så snabbt att den "faran" kunde elimineras.

Det verkar överhuvudtaget på mig som om kronofogdemyndigheten haft svårt att ta initiativet för att få igång en dialog med de hyresgäster som befann sig i restauranglokalen. Det är självklart möjligt att sådana försök skulle ha blivit resultatlösa och att en dialog - om den kommit igång - inte skulle ha lett någonstans. Men det hade som jag ser det åtminstone varit värt ett försök; något missförstånd hade kanske kunnat redas ut. Och det hade ju inte varit hela världen att uppskjuta verkställigheten någon tid; några ekonomiska värden stod ju inte omedelbart på spel.

Jag tycker alltså - sammanfattningsvis - att Tallroth har agerat förhastat och utan att utnyttja de förhandlingsmöjligheter som trots allt ändå måste ha funnits. Med detta konstaterande - som jag gör i medvetande om att situationen var ovanlig och svårhanterlig av flera skäl - avslutar jag denna del av ärendet.

SAMARBETET MELLAN KRONOFOGDE- OCH SOCIALA MYNDIGHETER VID AVHYSNINGAR

JO Nilsson anförde i ett beslut den 11 december 1981 (dnr 575 och 576/1981).

Inför en inspektion av kronofogdemyndigheten i Huddinge distrikt i december 1980 ombads myndigheten besvara vissa allmänna frågor rörande dess verksamhet. En av frågorna gällde samarbetet med de sociala myndigheterna vid avhysningar.

Myndigheten svarade.

> Samarbetet med de sociala myndigheterna vid avhysningar fungerar inte tillfredsställande. Socialmyndigheterna bryr sig inte om myndighetens underrättelser om att avhysning skall ske ens beträffande barnfamiljer, om inte gäldenären själv tar kontakt med socialmyndigheten, något som gäldenären i dylika situationer ofta underlåter. Det fungerar inte heller helt tillfredsställande ens i de fall då gäldenären tar kontakt med socialmyndigheten på grund av tungroddheten i myndighetens beslutsprocess. Det har hänt många gånger att socialmyndigheten, trots att kronofogdemyndigheten framhållit att den vräkningshotade familjen har småbarn, ej infunnit sig till avhysningsförrättningen. Förrättningsmannen har då fått ringa till

socialmyndigheten från förrättningsplatsen och ibland lyckats få någon socialassistent att komma till platsen men ofta nåtts av det beskedet att familjen själv efter avhysningen får söka hjälp hos socialmyndigheten. Denna situation är mycket otillfredsställande.

Jag beslöt att hämta in yttranden i saken från sociala centralnämnderna i Botkyrka och Huddinge kommuner.

Nämndernas svar finns med som bilagor[1] till detta beslut.

BEDÖMNING

Kronofogdemyndigheten i Huddinge distrikt har på fråga från JO sagt att samarbetet mellan myndigheten och de sociala centralnämnderna i Huddinge och Botkyrka kommuner fungerar bristfälligt när det gäller handläggningen av avhysningar. I yttranden till JO har myndigheterna redogjort för sina rutiner i den här typen av ärenden. Sociala centralnämnden i Huddinge kommun har i sitt svar redovisat en helt annan uppfattning i fråga om samarbetet än den kronofogdemyndigheten säger sig ha; nämnden i Botkyrka kommun har sagt att det har förekommit fall där nämnden inte medverkat i den utsträckning som hade varit önskvärd.

Jag ser ingen anledning att ytterligare fördjupa mig i fråga vad som har gjorts eller inte gjorts i de avhysningsärenden som de nu berörda myndigheterna haft att ta befattning med. Av svaren att döma är man väl medveten om behovet av ett nära och förtroendefullt samarbete sig emellan. Jag tar istället inspektionsärendena som utgångspunkt för mer allmänna reflexioner kring samarbetsfrågan.

De sociala myndigheterna kan antas redan ha varit i kontakt med den vräkningshotade när man får underrättelsen om förrättningen från kronofogdemyndigheten, eftersom hyresvärdarna skall underrätta de sociala myndigheterna om uppsägning av bostadshyresgäst (12 kap. 44 § jordabalken). Men om dessa socialmyndighetens kontakter med den drabbade leder till sådan lösning på problemet att man inte anser det nödvändigt att komma till själva förrättningen bör man - särskilt om det är fråga om vräkning av barnfamiljer - underrätta kronofogdemyndigheten om detta innan förrättningen. Dessutom bör myndigheterna i samråd utarbeta sådana rutiner att de "krissituationer" som kan uppkomma om det visar sig att den sociala myndigheten gjort en felbedömning när man inte kommit till förrättningen kan lösas på ett godtagbart sätt. Dessa frågor, liksom t.ex. frågorna

---

[1]) Bilagorna har utelämnats här.

om i vilken utsträckning myndigheterna bör samverka när man bestämmer tidpunkten för en förrättning eller när man ställer in en utsatt förrättning av någon anledning, bör myndigheterna kunna lösa bäst själva på ett så enkelt sätt som att de berörda tjänstemännen träffas och diskuterar saken.

Som bekant kommer kronofogdemyndigheterna att få något ökade möjligheter att ge anstånd med avhysningsförrättningarna i och med att den nya utsökningsbalken träder i kraft den 1 januari 1982. Syftet med dessa generösare anståndsregler har just varit att ge de sociala myndigheterna tid att i akuta situationer bistå de drabbade. Det samarbete som kronofogdemyndigheterna redan har med de sociala myndigheterna och som allmänt sett har fungerat smidigt formaliseras fr.o.m. årsskiftet. Den utsökningsförordning som då träder i kraft ålägger nämligen kronofogdemyndigheten att underrätta den sociala myndigheten både när ansökan har gjorts och om tiden för avhysningsförrättningarna (16 kap. 2 § utsökningsförordningen).[2)]

INDRIVNING AV SKATT HOS DELÄGARE I HANDELSBOLAG - RUTINER I REX-SYSTEMET FÖR UPPDEBITERING OCH FÖR GRANSKNING AV EXEKUTIONSTITELN M.M.

1 BAKGRUND

I ett ärende (JO Nilssons beslut meddelat den 9 december 1981; dnr 17-1980) klagade en person, T.A. över ett skattekrav. T.A. var kommanditdelägare i ett kommanditbolag och svarade med högst 100 kr för bolagets förbindelser. En annan person, J.E.H. var komplementär och ensam firmatecknare.

Lokala skattemyndigheten i Uppsala fögderi ifrågasatte i granskningsrapport - enligt 53 § uppbördskungörelsen (1967:626-UK) den 29 oktober 1979 om inte bolaget var betalningsskyldigt för obetald preliminär A-skatt om 4.440 kr plus restavgift 267 kr. I rapporten återgavs bolagsmännens namn och personnummer.

Den 19 november 1979 betalade bolaget skulden. Den 26 november 1979 fastställde lokala skattemyndigheten enligt 55 § UK betalningsskyldighet för kommanditbolaget enligt 77 § uppbördslagen (UL) för beloppet (4.440 +267=) 4.707 kr. I beslutet anges bolagsmännen på samma sätt som i granskningsrapporten. Fastställelsebeslutet delgavs bolaget genom firmatecknaren J.E.H; de övriga bolagsmännen fick alltså inte del av beslutet.

---

2) Förordningen innebär en måhända något extensiv tolkning av föredragande departementschefens uttalande i prop. 1980/81:8 (del 2) s. 770.

Länsstyrelsen i Uppsala län som är uppbördsmyndighet lämnade över fastställelsebeslutet till kronofogdemyndigheten i Stockholms distrikt för inregistrering i det ADB-baserade REX-systemet för kronofogdemyndigheterna. Vid registreringen angavs som betalningsskyldiga inte endast bolaget utan också samtliga bolagsmän.

Den 28 november 1979 underrättade länsstyrelsen enligt de rutiner som då gällde kronofogdemyndigheten i Uppsala distrikt om att skulden hade betalts[1]. Detta hindrade emellertid inte myndigheten från att i slutet av december 1979 kräva, inte bolaget men väl bolagsmännen.

2 ANMÄLAN

I sin anmälan till JO berättade T.A. i huvudsak detta.

> När han den 27 december 1979 fick ett krav på skatt från kronofogdemyndigheten kom det som en fullständig överraskning för honom. Han kunde inte utläsa vad kravet avsåg. Han tog därför kontakt med kronofogde- och lokala skattemyndigheterna i Uppsala och fyra olika avdelningar på länsstyrelsen i Uppsala län; inte någonstans kunde han få annat besked än att det avsåg preliminär A-skatt för anställd som kommanditbolaget inte hade betalt in och att bolaget och delägarna var solidariskt betalningsansvariga för beloppet. Eftersom han i övrigt inte fått klara besked från myndigheterna och då beloppet redan hade betalts av bolaget när han krävdes på det, ber han JO undersöka saken ur framförallt följande aspekter:
>
> - Har myndighet rätt att i ärende som ovan, att vända sig till kronofogdemyndigheten utan att först göra utredning, ta beslut, delge den drabbade individen och ge möjlighet för individen att besvära sig?
> - Har myndighet rätt att utsända krav för skuld utöver den hos länsstyrelsen registrerade kommanditdelägaransvarsbegränsningen? Har denna begränsning efterfrågats och lämnats i laga ordning?

---

1) Det var vid denna tid kronofogdemyndigheten som hade att kuvertera och skicka ut det s.k. första-kravet (= krav på betalning) som framställts automatiskt i REX-systemet. Numera skickas det kravet ut från DAFA. Den kronofogdemyndighet som ytterst ansvarar för ärendet har dock möjlighet att göra en markering på sin dataterminal och därigenom förhindra att kravet sänds ut. I ett sådant fall skickar DAFA kravhandlingarna till kronofogdemyndigheten som själv får avgöra hur indrivningen i ärendet skall hanteras.

- Jag står nu som registrerad i dataregister som skyldig att betala fordran? Får sådan registrering ske på så lösa boliner som det varit frågan om här? Är myndigheten beredd att ta bort mig från detta register?

3 UTREDNING

Länsstyrelsen i Uppsala län gjorde först en egen utredning i saken som resulterade bl.a. i att registreringen i REX-systemet för bolagsmännen togs bort och att länsstyrelsen underrättade kreditupplysningsföretag och andra köpare av registeruppgifter om att registreringarna var felaktiga.

Lokala skattemyndigheten i Uppsala fögderi, länsstyrelsen i Uppsla län och kronofogdemyndigheten i Uppsala distrikt och senare också riksskatteverket (RSV) yttrade sig hit i ärendet.

4 BEDÖMNING

I bedömningsavsnittet av sitt beslut uttalade JO Nilsson detta.

4.1 Bakgrund och vad det är fråga om

T.A., som är anmälare i detta ärende, har av kronofogdemyndigheten blivit krävd på preliminär A-skatt, som innehållits men inte betalats in i rätt tid av det handelsbolag, i vilket T.A. är kommanditdelägare. T.A. är missnöjd främst med att han inte har fått del av det beslut av lokala skattemyndigheten som låg till grund för kronofogdemyndighetens indrivningsåtgärd eller ens fått yttra sig i saken hos skattemyndigheten innan kravet.sändes ut.

Det är utrett här att T.A. blev krävd på skatten utan att dessförinnan ha fått något som helst besked i saken från skattemyndigheterna.

Av myndigheternas yttranden hit har jag skapat mig denna bild av varför det gick som det gick. Varken lokala skattemyndigheten eller länsstyrelsen har ansett att det går att skapa en giltig exekutionstitel mot delägare i handelsbolag genom att skattemyndigheten anger dem i rapport och fastställelsebeslut. Man delar m.a.o. inte den uppfattning i frågan som RSV har gett uttryck åt i sina anvisningar[2]. Eftersom lokala skattemyndigheten menade att någon exekutionstitel inte kunde tillskapas gentemot delägarna ansåg man det onödigt att följa RSV:s anvisning att delge

2) Se RSV Du 1975:5; jfr numera RSV Du 1979:14.

delägarna fastställelsebeslut. Man nöjde sig med att i handlingarna - vid sidan av bolaget - ta upp delägarnas namn och personnummer. Detta gjorde man för att i enlighet med anvisningarna (som man uppfattade dem) underlätta identifieringen av dem mot vilka en eventuell talan om företrädaransvar (enligt 77 a § UL) senare skulle komma att föras. På samma sätt har länsstyrelsen uppfattat anvisningen. Därför har man inte särskilt omnämnt delägarna när man underrättade kronofogdemyndigheten om att bolaget betalat skatten - man utgick alltså ifrån att delägarna aldrig skulle komma att registreras hos kronofogdemyndigheten som solidariskt betalningsskyldiga med bolaget.

Den tjänsteman på kronofogdemyndigheten i Stockholm som uppdebiterade ("förde in") indrivningsuppdraget i REX-systemet kunde inte av lokala skattemyndighetens beslut utläsa att viss bolagsman hade begränsat ansvar för bolagets förbindelser. Tjänstemannen förutsatte att beslutet hade kommit till på det sätt som föreskrivs i RSV:s anvisningar och att det följaktligen fanns en giltig exekutionstitel mot bolaget och bolagsmännen.

I detta ärende gäller det att ta ställning till dessa frågor

- hur skapas i ett skatteärende en exekutionstitel mot en delägare i ett handelsbolag?
- vilka rutiner skall tillämpas när en skatteskuld skall uppdebiteras i REX-systemet?
- vilken granskning bör kronofogdemyndigheten göra av de exekutionstitlar som man får in för verkställighet?

Jag behandlar de tre frågorna var för sig.

4.2 Hur skapas i ett skatteärende en exekutionstitel mot delägare i handelsbolag?

I ett avgörande år 1976 av högsta domstolen (NJA 1976: 230) slås fast att en exekutionstitel mot ett handelsbolag inte kan användas också mot de solidariskt betalningsskyldiga bolagsmännen; vill man kräva dem på betalning så behövs det en särskild exekutionstitel mot varje bolagsman. Den uppfattningen har redan tidigare CFU (centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden) och senare RSV hävdat och byggt sina anvisningar på. CFU lämnade nämligen redan år 1969 rekommendationer för hur sådana exekutionstitlar skulle kunna tillskapas; de rekommendationerna har sedan modifierats av RSV i anvisningsform 1972 och 1979.

Enligt RSV:s mening så får man en exekutionstitel mot bolagsmännen genom att man anger dem i rapport och fastställelsebeslut. Detta uttrycks i anvisningarna (RSV Du 1979:14 avsnitt 2.2.2) på detta sätt: "I fråga om handelsbolag anges såväl handelsbolaget som bolags-

männen för att få en exekutionstitel som är giltig mot såväl handelsbolaget som bolagsmännen". Denna ståndpunkt har inte heller vad jag vet som sådan underkänts av de allmänna domstolarna vare sig när det gäller källskatt eller mervärdeskatt. Jag kan också tillägga att regeringsrätten i ett färskt avgörande, (beslut 1981-02-03, dnr 4177-1980) har intagit den ståndpunkten att lokal skattemyndighet kan skapa en exekutionstitel gentemot delägare i handelsbolag på det sätt som RSV rekommenderar. Det bör även erinras om att kronofogdemyndigheterna sedan länge allmänt godtagit exekutionstitlar av detta slag.

Vad jag nu har sagt gäller fullt ut i fråga om källskatt. När det gäller obetald mervärdeskatt är enigheten om metodens tillåtlighet inte lika total. JK har i ett beslut år 1979 för sin del underkänt uppfattningen att man på det sätt som RSV har anvisat kan skapa en exekutionstitel för mervärdeskatt mot en bolagsman. Jag ser emellertid inget skäl att här gå in i den debatten. JK har hos regeringen begärt att frågan skall författningsregleras.

Vad som emellertid, i anslutning till vad jag sade senast, bör noteras är att lokala skattemyndigheten i sitt yttrande hit har hänvisat till JK-beslutet. Oavsett vilken uppfattning man har i sakfrågan kan man konstatera att man då drar alltför långtgående slutsatser av (eller missuppfattat) vad JK faktiskt säger; hans uttalande gäller mervärdeskatten och ingenting mer. När det gäller källskatt kan jag därför inte se att den lokala skattemyndigheten hade behövt känna sig det minsta osäker om det var möjligt att på sätt RSV rekommenderat skapa giltiga exekutionstitlar mot bolagsdelägare eller inte; det var och är möjligt!

Samtidigt som jag konstaterar detta så måste jag påpeka att när myndigheterna nu hade den inställning i fråga om möjligheten att skapa en exekutionstitel mot en delägare som man har sagt sig ha, så var det direkt fel att utforma fastställelsebeslutet som om det också avsåg delägarna. Man borde ha förstått att kronofogdemyndigheten med bl.a. tanke på RSV:s anvisningar på området skulle kunna komma att uppfatta beslutet som riktat också mot delägarna. Handläggningen har alltså inte varit konsekvent och genomtänkt hos lokala skattemyndigheten. För detta kan man inte undgå kritik.

Låt mig avsluta detta avsnitt med att erinra om att RSV i sitt svar hit påpekat att en kommanditdelägare inte kan åläggas solidariskt betalningsansvar med bolaget. Detta har framstått som så självklart att man inte särskilt omnämnt detta i anvisningarna. RSV har dock utfäst sig att på lämpligt sätt informera skattemyndigheterna om detta. Då bör man inte glömma bort att påminna om det beslut av regeringsrätten från februari i år som jag tidigare har nämnt. Regeringsrätten har nämligen i beslutet också pekat på att det faktiskt kan förekomma situationer där kommanditdelägarna kan

vara solidariskt betalningsskyldiga för bolagets skulder och att dessa delägare därför under vissa förutsättningar också kan åläggas betalningsskyldighet för källskatter av lokal skattemyndighet genom ett fastställelsebeslut.

4.3 Vilka rutiner skall tillämpas när en skatteskuld skall uppdebiteras i REX-systemet?

När länsstyrelsen lämnade över handlingarna i ärendet till REX-myndigheten var det endast i avsikt att bolaget skulle registreras i REX-systemet för att den skatt som bolaget redan betalt skulle kunna tillgodoföras det i bokföringen. Men till följd av en del oklarheter i länsstyrelsens begäran om åtgärd av REX-myndigheten kom ärendet att registreras som om det var fråga om indrivning av skatt; detta ledde i sin tur till att ett s.k. första krav producerades och skickades över till kronofogdemyndigheten i Uppsala. Med anledning av att länsstyrelsen redan den 28 november 1979 hade underrättat kronofogdemyndigheten om att bolaget betalat skulden, hade kronofogdemyndigheten en sådan bevakning att man kunde stoppa kravet som riktade sig mot bolaget. Men eftersom underrättelsen endast avsåg bolaget så hade man inte en motsvarande bevakning på delägarna varför kravet på dessa skickades ut.

Det nu i korthet relaterade händelseförloppet visar på att det har funnits en hel del brister i rutinerna för hur myndigheterna skall hantera sådana här situationer. Myndigheternas svar visar på ytterligare omständigheter som har bidragit till att krav felaktigt skickats ut. Som RSV framhåller i sitt svar hit har t.ex. länsstyrelsen skickat över pengarna till kronofogdemyndigheten för sent. Jag förutsätter att de berörda myndigheterna - om de inte redan gjort det - ser över sina rutiner så att fel av det här slaget inte skall behöva uppkomma i framtiden. Innan jag avslutar ärendet i den här delen vill jag dock tillägga detta.

När kronofogdemyndigheten i Uppsala fick kravhandlingarna från REX-myndigheten[3] hade kronofogdemyndigheten möjlighet att på sin dataterminal kontrollera vilka uppgifter som fanns beträffande de gäldenärer som kravhandlingarna avsåg. Hade man gjort en kontroll på terminalen - vilket jag anser hade varit en naturlig åtgärd - hade man sett att T.A. och de övriga delägarna var registrerade som solidariskt betalningsskyldiga med bolaget; kraven borde följaktligen ha kunnat stoppas i tid eftersom man vid kontrollen hade kunnat se att bolaget hade betalat skulden.

4.4 Vilken granskning bör kronofogdemyndigheten göra av de exekutionstitlar som man får in för verkställighet?

Kronofogdemyndigheten i Uppsala län är som har fram-

3) Med REX-myndigheten menar jag den kronofogdemyndighet som på RSV:s uppdrag centralt sköter inregistreringen av målen.

gått av vad jag tidigare har sagt ansluten till REX-systemet. Enligt de rutiner som gäller för systemet skall uppbördsmyndigheten lämna även underlaget för begärda indrivningsåtgärder till kronofogdemyndigheten i Stockholm som på RSV:s uppdrag centralt sköter inregistreringen av målen. Den verkställande myndigheten har därför - som rutinerna nu är utformade - inte möjlighet att göra en verkställighetsprövning i målet innan det registreras i datan. Kronofogdemyndigheten i Uppsala har sagt att man mot denna bakgrund inte vill ta på sig något ansvar för att någon sådan prövning inte skett i det här fallet.

Ansvaret för prövningen ligger på den verkställande kronofogdemyndigheten. Det är följaktligen inte acceptabelt med en sådan ordning att den myndigheten i praktiken saknar möjlighet att göra denna prövning; det är detsamma som att myndigheten inte kan ta ansvaret för sin egen verksamhet. RSV bör därför som systemet nu är reglerat se till att kronofogdemyndigheterna får den möjligheten. Alternativet är att föra in en positiv bestämmelse som lägger ansvaret för prövningen på REX-myndigheten. - Jag inser fuller väl de komplikationer som ett system med att skicka handlingar mellan myndigheterna skulle innebära särskilt om riksdagen bestämmer sig för att REX-systemet skall byggas ut till att omfatta samtliga kronofogdemyndigheter. Dessa omständigheter talar onekligen med betydande tyngd för det senare alternativet.

4.5 Avslutning

Till REX-systemet är f.n. endast ett begränsat antal myndigheter anslutna. Verksamheten bedrivs ännu på försöksstadiet; erfarenheterna av försöksverksamheten får avgöra om systemet skall byggas ut till att omfatta samtliga kronofogdemyndigheter. Utvärderingen har gjorts av "utredningen om redovisningssystemet för exekutionsväsendet". Dess slutsats är att REX fungerar väl vid såväl stora som små kronofogdemyndigheter.

Här är inte platsen att diskutera vare sig REX-systemet eller den utvärdering av det som har gjorts. Jag kan bara konstatera att jag vid mina inspektioner hos kronofogdemyndigheter som är anslutna till systemet endast har hört positiva omdömen om REX. Det sägs t.ex. att det är en oväderlig hjälp i arbetet. De klagomål som kan föras tillbaka på REX-systemet har varit få till antalet och ganska okomplicerade. Endast ett ärende har tidigare utretts närmare (se JO:s ämbetsberättelse 1981/82 s. 348). Det faktum att REX-systemet tekniskt fungerat väl och av användarna anses som ett stort steg framåt mot en effektivare exekutiv verksamhet, får emellertid inte skymma det faktum att systemet - liksom andra "stora" system - väcker en del frågor och uppfordrar till ett nytänkande i åtskilliga hänseenden. En sådan fråga, som jag utgår från måste närmare penetreras, är om den gamla invanda synen på

myndighet och myndighetsbegreppet håller även i ett datorbaserat indrivningssystem av REX-typ.

Det här fallet - som till sin natur är ganska speciellt - är vad jag kan förstå ett olycksfall i arbetet som i mycket men förvisso inte i allt kan tillskrivas det förhållandet att det ännu var fråga om en försöksverksamhet och ovana vid rutinerna. Jag har också kunnat konstatera att de berörda myndigheterna och då främst länsstyrelsen på ett föredömligt snabbt sätt undersökte vad som hänt och rättade till det som gick att ändra på.

- - -

Beslutet överlämnades till bl.a. budgetdepartementet, kommundepartementet och skatteindrivningskommittén.

HANDRÄCKNING PÅ KRIMINALVÅRDSANSTALT, GÄLDENÄREN EJ NÄRVARANDE

JO Wigelius anförde i ett beslut den 30 juli 1981 (ärende dnr 1299-1981) bl.a. detta.

1 ANMÄLAN

B, som är intagen i anstalten Kumla, anförde att han i anstalten blivit utsatt för en handräckning den 5 maj 1981 av kronofogdemyndigheten i Hallsberg. Anstaltsledningen hade gett klartecken till handräckningen och B undrade om antstaltsledningen verkligen hade den befogenheten och om sekretessbestämmelser har följts. Han skrev också att han inte fick närvara vid förrättningen.

2 UTREDNING

Efter remiss inkom kronofogdemyndigheten i Hallsberg med yttrande. B fick del av yttrandet och bemötte det skriftligen.

Kronofogdemyndigheten anförde att det hade begärts verkställighet av Svea hovrätts utslag 80-07-28. B hade underrättats om handräckningen. Vid förrättningen fick förrättningsmannen besked från personalen vid anstalten att de i utslaget angivna föremålen fanns i ett förråd, och att det var B som hade tagit dit dem. Efteråt delgavs B bevis om verkställd handräckning. Kronofogdemyndigheten anser att förrättningsmannens handläggning av målet och genomförande av förrättningen överensstämmer helt med gällande lagstiftning och att sekretessbestämmelserna har följts.

B genmälde, att han hade väntat på förrättningsmannen på utsatt tid, men det var ingen som kom. Han säger också att den handräckta egendomen tillhör honom.

Synpunkter på ärendet har därefter inhämtats per telefon från anstaltsledningen.

3 BEDÖMNING

Enligt sekretesslagen (1980:100) 17:21 är beslut om anstaltsplacering undantagna sekretesskydd. Kronofogdemyndigheten kan alltså få besked om en intagens placeringsort. Något hinder för kronofogdemyndigheten att utföra förrättningen på kriminalvårdsanstalt föreligger inte.

I detta sammanhang är det av intresse att diskutera frågan om intagnas möjlighet att närvara vid utmätningsförrättningar i anstalten. Vid samtal med Uno Hagström, Hallsbergs kronofogdemyndighet, har det framkommit att i dessa fall gäldenären vanligen är närvarande endast på eget initiativ. Förrättningsmannen brukar vid utmätningstillfället inte själv ta kontakt med den intagne.

För en gäldenär som är intagen i anstalt gäller vissa faktiska och rättsliga begränsningar i rörelse- och handlingsfriheten. I princip bör dock den intagne enligt min mening ges möjlighet att bevaka sin rätt vid en förrättning av här aktuellt slag som utförs i anstalten. Det torde dock närmast ankomma på vederbörande anstaltsledning att ta ställning till eventuella säkerhetsfrågor och liknande. Kronofogdemyndigheten borde därför planera sina förrättningar i kriminalvårdsanstalter i samråd med anstaltsledningen innan underrättelse om förestående förrättning tillställes den intagne. Det torde därefter ankomma på anstaltsledningen att tillse att den intagne ges möjlighet närvara om han så önskar.

Utöver vad sålunda uttalats finner jag ej vidare åtgärd från min sida påkallad med anledning av klagomålen.

VISSA ÖVRIGA ÄRENDEN

FELAKTIG RÅDGIVNING

Som företrädare för en myndighet är en tjänsteman skyldig att lämna de upplysningar han eller hon kan inom det egna verksamhetsområdet. Att upplysningar skall gälla sådant som tjänstemannen "kan" betyder att tjänstemannen måste vara säker på att de upplysningar som lämnas är korrekta; den som inte själv har den kunskapen och inte heller kan skaffa sig säkert underlag för ett riktigt besked får avstå från att säga något alls och hänvisa till någon som kan lämna de upplysningar som begärs. Beslut 1981-08-21 av JO Nilsson; dnr 2027-1980.

INSAMLANDE AV UPPGIFTER OM ENSKILD PERSON

Handlingar - i ärendet fråga om tidningsartikel - som inte tillför en myndighet (kronofogdemyndigheten i Stockholm) ny information av värde och som saknar betydelse för ett måls exekutiva handläggning skall inte intas i akten. Beslut 1981-08-24 av JO Nilsson; dnr 1839-1980.

OMFATTNINGEN AV ANNONSERING ENLIGT KUNGÖRANDELAGEN (1977:654)

I ett ärende om kostnader för annonsering i samband med exekutiv försäljning av fastighet hade länsstyrelsen i Östergötlands län annonserat i fler lokala dagstidningar än dem som hade en hushållstäckning på minst 5 %. Någon särskild omständighet som motiverade den utvidgade annonseringen fanns inte. Länsstyrelsen medgav sitt misstag och ersatte klagandena för den merkostnad misstaget hade vållat dem. JO noterade detta och avstod från något ytterligare uttalande. Beslut 1981-09-04 av JO Nilsson; dnr 3145-1980.

DRÖJSMÅL VID INFÖRSEL FÖR UNDERHÅLLSBIDRAG (LÖNEUTBETALNING VIA DATOR)

I ett ärende om dröjsmål vid införsel för underhållsbidrag åberopade arbetsgivaren (länssjukhuset i Halmstad) att man haft svårigheter att sköta lönehanteringen vid och efter övergången till ett nytt databaserat lönesystem och att utbetalningarna till bl.a. kronofogdemyndigheten därför hade försvårats. JO kritiserade detta och sade bl.a. att ett tredskande datasystem måste kunna suppleras av sådana manuella rutiner att de som systemet skall tjäna inte kommer i knipa. Beslut 1981-09-08 av JO Nilsson; dnr 3418-1980.

MATERIELLA INVÄNDNINGAR MOT HANDRÄCKNING FÖR ÅTERTAGANDE AV VARA ENLIGT KONSUMENTKREDITLAGEN

B. klagade hos JO på kronofogdemyndigheten i Växjö för det sätt på vilket myndigheten hade handlagt ett mål om handräckning för återtagande av en husvagn. B. gjorde materiella invändningar mot återtagandet, bl.a. att köpet hade hävts.

JO hänvisade till kommentaren till den gamla avbetalningsköplagen (Eklund - Nordström, Lagen om avbetalningsköp s. 102 f.) och tillade detta: Vad som sägs där gäller fortfarande; den nya konsumentkreditlagen har m.a.o. inte betytt någon ändring i just detta hänseende. Utmätningsmannen har alltså att från fall till fall avgöra om köparen har fog för sin invändning och - om han anser

det - vägra handräckning. Huruvida B. i detta ärende haft fog för sina invändningar är en fråga, som man kan ha olika uppfattningar om. Jag vill i varje fall inte kritisera kronofogdemyndighetens ställningstagande, särskilt som B. överklagat beslutet och länsstyrelsen lämnat besvären utan bifall. B. kan för övrigt dra frågan om köpekontraktets giltighet under domstols prövning. Beslut 1981-09-18 av JO Nilsson; dnr 1471-1981.

UTMÄTNING AV EGENDOM, SOM PÅSTÅS TILLHÖRA TREDJE MAN. DENNES INVÄNDNING HÄROM EJ ANTECKNAD I ÄRENDET.

Möbelvaruhuset i Sundsvall klagade genom Kjell Andersson hos JO på kronofogdemyndigheten där för att myndigheten vid en förrättning hos E hade utmätt och senare sålt möbler trots att myndigheten visste vem som ägde möblerna; man hade nämligen ringt och kontrollerat saken.

Efter att ha inhämtat yttrande från kronofogdemyndigheten uttalade JO detta: Andersson hävdar i sin anmälan att kronofogdemyndigheten visste att det var möbelvaruhusets möbler som man utmätte och senare försålde för att betala gäldenärens skulder; gäldenären hade nämligen inte betalt möbelvaruhuset för möblerna. Enligt Andersson är myndighetens agerande "egendomligt". Kronofogdemyndigheten menar att man har handlat helt korrekt.

Självfallet skall kronofogdemyndigheten inte utmäta något som tillhör en annan än gäldenären, en regel av den innebörden finns i 69 § utsökningslagen. Men vad som finns t.e.x i en gäldenärs bostad antas - och det på goda grunder - tillhöra gäldenären. Det krävs ordentliga bevis för att äganderätten till gods som finns i gäldenärens omedelbara besittning inte tillkommer honom utan någon annan. Köp av lös egendom fullbordas - dvs. äganderättsövergången sker - som regel genom att säljaren lämnar över egendomen till köparen och får betalning i utbyte. Om egendomen lämnas över trots att betalning inte samtidigt sker bör säljaren - om han vill vara på den säkra sidan - skydda sig genom att upprätta ett avbetalningskontrakt. Ett avbetalningskontrakt är ett sådant ordentligt bevis som bryter den presumtion som jag nyss talade om.

I det aktuella ärendet är det formellt sett fråga om ett kontantköp; något avbetalningskontrakt eller annan handling som utvisade att det var fråga om en villkorad äganderättsövergång upprättades inte. Det fanns m.a.o. inga yttre omständigheter som ens antydde annat än att det var E:s möbler och som sådana utmätningsbara för hans skulder, förutsatt att de inte var utmätningsfria enligt beneficiereglerna i 64 § UL.

Hade det inte varit för det faktum att den förste förrättningsmannen - kronoassistenten Bo Johansson - hade ringt upp möbelvaruhuset och fått beskedet att möblerna, enligt varuhusets uppfattning, var deras så skulle jag

ha kunnat stanna med det senast sagda. Någon anteckning om sin kontakt med möbelvaruhuset och den invändning som man därifrån reste, gjorde inte Johansson, förmodligen därför att han nog ansåg att möblerna under alla förhållanden borde undantas som E:s beneficium (64 § UL). En sådan anteckning borde han dock enligt min mening ha gjort; som det nu blev så kom den förrättningsman som övertog ärendet från Johansson och som hade en helt annan uppfattning i beneficie-frågan att sakna kännedom att äganderättsfrågan inte var så klar som den - som jag nyss utvecklade - gav sken av att vara. Det hade kanske funnits skäl för förrättningsmannen att titta litet närmare på den frågan; en underrättelse enligt 44 § utsökningskungörelsen hade kanske blivit följden.

Det saknas bestämmelser om vad som skall antecknas och hur under handläggningen av ett utmätningsärende. Därför och då jag inte kan se att kronofogdemyndigheten i övrigt har gjort eller underlåtit något som motiverar ett uttalande från min sida avslutar jag ärendet med det konstaterandet att möbelvaruhuset i avgörande utsträckning har sig självt att skylla att det gick som det gick.

Beslut av JO Nilsson 1981-10-09; dnr 1194-1981.

VERKSTÄLLIGHET UTAN TÄCKNING I EXEKUTIONSURKUND.

I ett ärende om handräckning för återtagning av vissa handlingar hade verkställigheten omfattat även handlingar som inte var angivna i exekutionsurkunden. Verkställigheten kom därför att sakna laglig grund beträffande de handlingarna. JO konstaterade att någon jämförelse mellan handlingar och exekutionsurkund rimligen inte hade gjorts och kritiserade verkställigheten i den delen. Beslut 1982-01-07 av JO Nilsson; dnr 579-1981.

KONTROLL AV LAGFARTSFÖRHÅLLANDEN INFÖR UTMÄTNING AV FASTIGHET

Kontroll per telefon med inskrivningsmyndighet av lagfartsförhållanden inför utmätning av fastighet har av praktiska skäl ansetts tillräcklig. I akten skall emellertid alltid antecknas när och av vem kontrollen har gjorts och risken för misstag och/eller missuppfattningar måste beaktas. Beslut 1982-02-25 av JO Nilsson; dnr 1530-1980.

BEVISSÄKRINGSLAGEN

I fråga om kronofogdemyndighetens verkställighetsuppgifter enligt bevissäkringslagen hänvisas till avsnittet "Taxeringskontroll, taxerings- och skatterevision, bevissäkring m.m. - en översikt av JO-uttalanden" i JO:s ämbetsberättelse 1982/83.

Utbildning

Ifrågasatt skyldighet att motivera beslut om avslag på ansökan om statligt utgivningsstöd

Med anmälan till JO hade Latina Förlaget sänt in kopia av en cirkulärskrivelse från statens kulturråd, som vidfogas nämndens beslut i fråga om statligt utgivningsstöd. Skrivelsen har följande lydelse.

Ny svensk skönlitteratur för vuxna

Kulturrådets nämnd för litteratur och bibliotek har vid sammanträde 1981-06-16 beslutat att ej tilldela litteraturstöd till nedan följande titel/titlar.

Anledning till avslag av ansökan om litteraturstöd kan vara att verket tryckts i för låg upplaga, åsatts för högt pris, utgivits innan pågående budgetår/stödår, erhållit statligt stöd i annan ordning eller att verket inte har sådana kvaliteter att statligt litteraturstöd ansetts motiverat. Nämnden motiverar ej sitt avslag i det enskilda fallet.

– – –

I sin anmälan till JO ifrågasatte Latina Förlaget om statens kulturråd inte har åsidosatt bestämmelserna i förvaltningslagen då rådet inte motiverar sina beslut.

Efter företagen utredning uttalade JO Sverne den 20 november 1981 (dnr 1802-1981).

Kulturrådets utdelning av statligt utgivningsstöd får anses innefatta sådan myndighetsutövning som avses i förvaltningslagen. För ärende, som innefattar myndighetsutövning, gäller särskilda bestämmelser enligt 14–19 §§ förvaltningslagen. I 17 § ges bestämmelser om motivering av beslut. Där föreskrivs att beslut, varigenom myndighet avgör ärende, skall innehålla de skäl som bestämt utgången. Därefter anges i samma paragraf vissa undantag från denna huvudregel. Av 2. i paragrafen framgår att skälen för beslut får utlämnas helt eller delvis "om beslutet rör tillsättning av tjänst, antagning för frivillig utbildning, utfärdande av betyg, tilldelning av forskningsbidrag eller jämförbar sak". Enligt min bedömning kan denna undantagsbestämmelse bli tillämplig då det gäller fördelning av statligt utgivningsstöd. Jag finner således ingen anledning ifrågasätta kulturrådets praxis att inte ange skälen för beslut i ärenden, som det här gäller.

Jag vill dock även erinra om bestämmelsen i 17 § sista stycket, där det sägs att om myndighet utelämnat skälen för beslut så bör myndigheten på begäran av part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Utelämnande av skäl i avslagsbeslut och felaktiga besvärshänvisningar i ett ärende angående befrielse från skolgång

Enligt skollagens bestämmelser gäller att barn, som är bosatta i Sverige och uppnått viss ålder, i princip är skyldiga att delta i undervisningen i grundskolan. I 35 § första stycket skollagen föreskrivs emellertid att "beredes barn i hemmet eller annorstädes enskild undervisning, som väsentligen motsvarar grundskolans, skall barnet befrias från skolgång". Av bestämmelserna i 10, 53 och 54 §§ skollagen framgår att det i första hand ankommer på skolstyrelsen att fatta beslut i sådan fråga, att besvär över skolstyrelsens beslut anförs hos länsskolnämnden och att besvär över nämndens beslut anförs hos kammarrätten.

Föräldrarna till en pojke i årskurs två ansökte hos Malmö skolstyrelse om befrielse från skolgången för sin son. Skolstyrelsen (delegat) avslog ansökningen. Några skäl för avslagsbeslutet angavs inte. I beslutet upplystes att besvär kunde anföras hos länsskolnämnden inom tre veckor från den dag beslutet anslogs. Föräldrarna överklagade beslutet hos länsskolnämnden, som lämnade besvären utan bifall. Enligt länsskolnämndens besvärshänvisning kunde besvär över nämndens beslut anföras hos regeringen (utbildningsdepartementet) inom tre veckor från det klaganden fått del av beslutet.

Sedan föräldrarna klagat på skolmyndigheternas handläggning av ärendet och kopior av länsskolnämndens akt infordrats, beslöts att yttrande skulle inhämtas från skolstyrelsen och länsskolnämnden. I remissen till skolstyrelsen ställdes bl. a. frågan varför skolstyrelsen inte angett skälen för sitt avslagsbeslut och varför man i samma beslut hade angett att besvärstiden skulle räknas från det beslutet anslogs och inte från delgivningen av beslutet.

Länsskolnämnden tillfrågades varför man gett besvärshänvisning till regeringen och inte till kammarrätten.

I remissyttrandet till JO uppgav skolstyrelsen att avslagsbeslutet föregåtts av ingående samtal med föräldrarna, varvid skälen redovisats, och att också sekretesskäl talade för att skälen inte skulle anges skriftligen. – Beträffande utgångspunkten för beräkning av besvärstiden framhöll skolstyrelsen att delegaten haft uppfattningen att besvärstiden skulle räknas från anslag vilket mestadels torde medföra en längre besvärstid för parten än om besvärstiden beräknas från delgivning.

Länsskolnämnden svarade att man felaktigt lämnat besvärshänvisning till regeringen i stället för kammarrätten och beklagade detta.

I beslut den 2 mars 1982 (dnr 822-1981) uttalade JO Sverne i huvudsak följande.

Skolstyrelsens ärende om befrielse från skolgång är en fråga som innefattar myndighetsutövning mot enskild. Härav följer att 17 § förvaltningslagen är tillämplig i ärendet. Enligt detta lagrum skall – med vissa undan-

tag – beslut, varigenom myndighet avgör ärende, innehålla de skäl som bestämt utgången i ärendet. Av skolstyrelsens remissvar att döma synes man vara av den uppfattningen att skälen för beslutet i förevarande fall kunde utelämnas på två i lagrummet angivna grunder, nämligen dels att det var uppenbart obehövligt att upplysa om skälen, dels att det var nödvändigt att utelämna skälen av hänsyn till privalivets helgd. I remissvaret har skolstyrelsen något närmare förklarat sin ståndpunkt härvidlag. Även med beaktande av den förklaring som getts, kan jag inte finna att skolstyrelsen har haft rättslig grund för att göra avsteg från huvudregeln att skälen skall anges. Omständigheterna i ärendet talar för att det måste ha framstått som i hög grad troligt att föräldrarna skulle överklaga ett avslagsbeslut. Bl. a. av detta skäl hade det snarare varit angeläget att i formell ordning ange skälen för beslutet. Jag anser således att skolstyrelsens delegat åsidosatte vad som ålåg honom i detta hänseende.

Av skolstyrelsens remissyttrande hit får man intrycket att skolstyrelsen är av den uppfattningen, att frågan om utgångspunkten för beräkning av besvärstid är något som kan bli föremål för en lämplighetsbedömning. Det är givetvis inte fallet. Det är i stället en fråga av rent rättslig art. Skolstyrelsens beslut i fråga om befrielse från skolgång överklagas genom förvaltningsbesvär hos länsskolnämnden. Skolförfattningarna innehåller – i fråga om beslut i sådant ärende – inte några bestämmelser som avviker från förvaltningslagens vad gäller utgångspunkten för beräkning av besvärstid. I enlighet med bestämmelserna i 12 § förvaltningslagen skall således besvärstiden i förevarande fall räknas från den dag då klaganden fått del av skolstyrelsens beslut.

Länsskolnämnden har i sitt remissyttrande hit uppgett att man felaktigt har lämnat besvärshänvisning till regeringen i stället för kammarrätten. Nämnden har beklagat det inträffade. För egen del konstaterar jag att länsskolnämnden åtminstone numera är på det klara med att dess beslut i förevarande slag av ärende överklagas hos kammarrätten. Jag har inte något att tillägga i denna fråga.

Höjning av procenttalet för skuldupräkning av återbetalningspliktiga studiemedel

Till JO har inkommit flera klagomål mot centrala studiestödsnämnden (CSN) i samband med att nämnden underrättat sina låntagare om att skuldupräkningen för återbetalningspliktiga studiemedel höjts från högst 3,2% per år till högst 4,2% per år. Klagandena har i princip gjort gällande att lånen tagits under bl. a. den förutsättningen att skuldupräkningen skulle vara högst 3,2%, varför CSN:s plötsliga besked om en höjning till

4,2% måste vara en otillåten, retroaktiv ändring av de ursprungliga lånevillkoren.

I ett beslut den 18 februari 1982 (dnr 333-1982) lämnade *JO Sverne* klaganden följande besked.

Enligt 8 kap. 15 § studiestödslagen skall CSN i slutet av varje år fastställa ett regleringstal för året. Detta regleringstal ligger sedan till grund för uppräkning av studiestödstagarnas studieskulder. I nämnda lagrum föreskrivs vidare att regleringstalet skall fastställas till det *lägsta* av två alternativa tal, nämligen dels ett tal som kort sagt bestäms av utvecklingen av konsumentprisindex, dels ett s. k. garantital som regeringen särskilt fastställer.

Regeringen har i förordningen (1981: 1131) om garantital beslutat att garantitalet, som alltså utgör *övre* gräns för regleringstalet, skall vara 1,042 (4,2%) fr. o. m. 1982. Det är således regeringen och inte CSN som har beslutat detta. Regeringen står inte under JO:s tillsyn. Med hänsyn härtill och eftersom det inte finns något som talar för att CSN skulle ha gjort något fel i det här sammanhanget, har jag inte anledning att gå vidare i saken.

Fråga om linjenämnds rätt att ändra i kursplan, då ändringen berört studerande som redan påbörjat utbildning på aktuell utbildningslinje

Enligt bestämmelser i 3 kap. 13–22 §§ högskoleförordningen skall det för allmän utbildningslinje finnas en utbildningsplan som fastställs av universitets- och högskoleämbetet och som gäller samtliga högskoleenheter där linjen anordnas. Vidare skall det finnas en lokal plan för varje högskoleenhet som anordnar linjen och en kursplan för varje kurs som ingår i linjen. Dessa båda senare planer fastställs av vederbörande linjenämnd.

En studerande som genomgick utbildning på en linje som omfattade totalt 80 poäng, skulle vårterminen 1982 gå den fjärde och sista terminen av utbildningen. Den 1 december 1981 beslöt vederbörande linjenämnd om en ändring i kursplanen fr. o. m. vårterminen 1982. Ändringen omfattade en till den fjärde terminen förlagd delkurs om 5 poäng.

I klagomål till JO ifrågasatte den studerande om linjenämnden hade rätt att ändra utbildningens innehåll för de som redan påbörjat sin utbildning på linjen.

Universitets- och högskoleämbetet avgav remissyttrande i ärendet. Enligt ämbetets mening kunde den ändring i kursplanen som det här var fråga om inte anses ha rubbat förutsättningarna för utbildningen vare sig i fråga om innehåll eller tid.

I beslut den 1 april 1982 (dnr 3310-1981) uttalade *JO Sverne* följande.

För egen del konstaterar jag att linjenämndens beslut om ändring i

kursplanen fattats innan den aktuella kursen påbörjats. Med hänsyn härtill och då utredningen i ärendet inte ger belägg för att ändringen i kursplanen skulle strida mot utbildningsplanen eller den lokala planen, anser jag att linjenämndens åtgärd att ändra i kursplanen inte kan betraktas som fel eller försummelse.

Försäkringskassa har i ett ärende angående åläggande för en lärare att förete läkarintyg fr. o. m. den första sjukpenningdagen (s. k. förstadagsintyg) begärt yttrande från skolkontoret. Fråga om man på skolkontoret har handlagt denna begäran på ett tillfredsställande sätt

I ett brev till JO uppgav S. att Bohusläns allmänna försäkringskassa i en skrivelse till skolkontoret den 4 december 1980 hade begärt yttrande i ett ärende, som gällde frågan om att vid framtida sjukdomsfall ålägga honom att förete s. k. förstadagsintyg.

Skolkontoret avgav yttrande till kassan den 8 december 1980. Detta yttrande är undertecknat av T. I yttrandet uppges vid vilka tillfällen under 1980 S. varit ledig från sitt arbete på grund av sjukdom. T. förklarade i yttrandet att han ingenting hade att erinra mot att läkarintyg skulle uppvisas vid varje sjukdomsfall.

S. anlade kritiska synpunkter på det av T. avgivna yttrandet och anförde bl. a. följande: T. var ovetande om orsakerna till hans sjukfrånvaro. T. hade inte kontaktat hans rektor vid skolan eller någon av hans studierektorer. T. hade ej heller kontaktat tjänsteläkaren eller lasarettet för att förvissa sig om huruvida S. sökt läkarhjälp eller inte. Främst borde emellertid T. ha kontaktat S. själv för ett ingående samtal i sakfrågan. Detta hade inte skett. T:s enda kontakt i denna fråga utgjordes av ett meddelande till S. under en rast att han erhållit en skrivelse från kassan, som han tänkte besvara.

Efter remiss avgav T. yttrande.

JO Sverne anförde i sitt beslut den 24 mars 1982 (dnr 3346-1980) bl. a. följande.

S. anser att den utredning som T. företog med anledning av kassans begäran om yttrande är bristfällig. Det kan givetvis diskuteras i vilken omfattning en myndighet bör företa utredning i ett fall som detta. Kassan skall dock enligt sina arbetsinstruktioner samråda med den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd och det får väl anses som självklart att myndigheten försöker bistå kassan på bästa möjliga sätt. Jag vill här erinra om att statliga och kommunala myndigheter enligt 20 kap. 9 § första stycket lagen om allmän försäkring är pliktiga att på begäran lämna bl. a. kassan uppgift för namngiven person rörande förhållande som är av betydelse för tillämpningen av denna lag. Man bör vidare notera det intresse för

egen del som en myndighet bör ha av att göra en ordentlig utredning i saken. Myndigheten kan själv besluta att ålägga den anställde att förete läkarintyg redan från första frånvarodagen om särskilda skäl föreligger. Om kassan beslutar att inte ålägga en person att förete s. k. förstadagsintyg är det alltså inget som hindrar att myndigheten själv beslutar att läkarintyg skall företes från första frånvarodagen. Jag vill också erinra om det rehabiliteringsansvar som en myndighet har för sina anställda. Detta ansvar kommer till uttryck i bl. a. statens personalnämnds föreskrifter m. m. till förordningen om sjukledighet i statligt reglerad anställning – SPNFS 1977:6 – och förordningen – 1979:518 – om arbetshandikappade i statligt reglerad anställning, m. m.

T. lämnade i yttrandet till kassan den 8 december 1980 uppgifter om de tillfällen under 1980 då S. varit frånvarande från sitt arbete på grund av sjukdom. Dessa uppgifter var – något som S. också framhållit – i stort sett kända för kassan. Yttrandet kan därför inte sägas ha tillfört kassans ärende något av betydelse i sak. T. bedömde att han har haft tillräcklig kännedom om S:s sjukfrånvaro för att kunna avge yttrande i frågan. T. hade emellertid inte känt till huruvida S. besökt läkare i samband med sjukdomsfallen. Detta var något som T. borde ha försökt ta reda på – lämpligen genom att fråga S. om detta.

S. anför vidare att någon kontakt inte heller tagits med hans rektor eller någon av hans studierektorer med anledning av kassans begäran om yttrande. T. uppger att han har haft fortlöpande kontakt med vederbörande rektor för information om bl. a. lärare. T. vill med detta – såvitt jag kan förstå – göra gällande att han haft så pass god kännedom om S. att någon särskild kontakt med skolans rektor eller annan ansvarig person där inte var erforderlig. Jag ifrågasätter ändå om det inte hade varit lämpligt att kontakta skolan då kassans begäran om yttrande kom in. Det får väl anses naturligt att ledningen för den skola där läraren är anställd får ge sin syn på saken innan yttrandet avges. Jag anser alltså att man på skolkontoret inte kan anses ha handlagt kassans begäran om yttrande på ett tillfredsställande sätt. Av skäl som jag tidigare har redovisat ifrågasätter jag också om man inte för egen del borde ha varit intresserad av att få till stånd en ordentlig utredning.

Utbildningsman vid AMU-center har självrådigt ändrat i lärares ledighetsansökan

I en anmälan till JO klagade yrkesläraren J. på utbildningsmannen G. vid AMU-centret i Kramfors, för att denne utan J:s medgivande skulle ha ändrat ett datum i en ledighetsansökan från J.

Klagandens påstående bekräftades av G. Denne förklarade att åtgärden

vidtagits för att ansökningen skulle bli materiellt korrekt samt att han av vissa skäl inte kunnat få kontakt med J.

JO Sverne uttalade i beslut den 3 december 1981 (dnr 2710-1981) följande.

J:s ledighetsansökan gjordes på en för ändamålet avsedd blankett, som utarbetats av skolöverstyrelsen. Blanketten är uppdelad i flera avsnitt, varav ett avsnitt bär rubriken "Ansökan om tjänstledighet", avsett att ifyllas av sökanden och ett annat avsnitt rubriceras "Beslut". Av utredningen i ärendet framgår att G. utan J:s medgivande ändrat dennes uppgift om datum under rubriken "Ansökan om tjänstledighet". Så får det givetvis inte gå till. Om G. ansett att han inte kunde bifalla J:s ansökan i enlighet med dess avfattning, hade han bort kontakta J. i saken. Om det inte kunde ske på telefon, hade G. exempelvis kunnat skriva ett enkelt brev till J. och däri bett denne kontakta arbetsgivaren. Om försök till kommunicering trots allt skulle ha misslyckats och G. således hade måst fatta beslut i ärendet i dess ursprungliga skick, hade hans ståndpunkt i saken endast bort komma till uttryck under rubriken "Beslut". Jag vill således bestämt säga ifrån att G. såsom beslutsfattare i ärendet inte haft rätta att utan J:s medgivande ändra datum eller andra uppgifter som denne lämnat i sin ansökan.

Byggnads- och planväsendet

Som förutsättning för dispens från bl. a. nybyggnadsförbud i avvaktan på stadsplan har uppställts att byggnadslovssökande undertecknar avtal med villkor angående marköverlåtelse och betalning av framtida gatukostnader. Frågor om de olika villkorens förenlighet med byggnadslagstiftningen och dess syften

JO Holstad anförde i ett beslut den 25 februari 1982.

1. INLEDNING

I beslutet behandlas tre klagoärenden. I ärendena aktualiseras bl. a. frågan om man från kommunernas sida felaktigt uppställt vissa villkor för att meddela dispens från byggnadsförbud och byggnadslov. Det första ärendet har väckts av Barbro och Urban Uhlin. Klagomålen är där riktade mot Gävle kommun. Det andra klagoärendet har väckts av Bertil Högberg och gäller åtgärder som vidtagits av Mölndals kommun. Även i det tredje ärendet är klagomålen riktade mot Mölndals kommun. Klagande är där Henrik och Eivor Nilsson.

2. KLAGOMÅL OCH UTREDNING

2.1 Uhlinärendet

2.1.1 Bakgrund

Byggnadsnämnden i Gävle kommun beslöt den 29 november 1978 på ansökan av Urban Uhlin att med stöd av länsstyrelsens bemyndigande (67 § byggnadsstadgan) medge dispens från nybyggnadsförbud enligt 15 och 35 §§ byggnadslagen och att bevilja byggnadslov för nybyggnad av enfamiljshus på fastigheten Bäck 6:7, Valbo. Dessförinnan, den 21 november 1978, hade Urban Uhlin med kommunen, genom dess fastighetsnämnd, träffat ett avtal, som innehåller bl. a. följande villkor.

> 1) I och för exploatering av fastigheten Bäck 6:7 erlägger Uhlin till kommunen exploateringsbidrag med tjugosjutusen (27 000) kronor.
>
> – – –
>
> 3) Sedan exploateringsbidraget erlagts, har skyldigheten att betala gatukostnadsbidrag fullgjorts för fastigheten, såvitt avser den första stadsplan, som härefter antages för området.

4) Uhlin överlåter till kommunen utan ersättning det område om ca 58 kvadratmeter av Bäck 6:7 som å bifogade kartkopia utmärkts med röd färg.

– – –

2.1.2 Klagoskriften

I klagoskriften uppger Barbro och Urban Uhlin bl. a. följande. Innan byggnadsnämnden beviljade byggnadslov, måste de skriva på ett exploateringsavtal utan att få upplysningar om vad avtalet gällde annat än att 58 m^2 skulle överlämnas utan ersättning och 27 000 kronor betalas. Fastighetskontoret framställde avtalet som ett villkor för byggnadslov och uppgav att det inte var överklagbart. Om de inte hade fått byggnadslov, skulle byggnationen ha fördröjts och de hade fått en fördyring på tiotusentals kronor. Det var fråga om "utpressning" från fastighetskontorets sida. – – –

2.1.3 Utredning

Efter remiss har fastighetsnämnden i Gävle kommun avgett yttrande. I yttrandet, som har avfattats inom fastighetskontoret, anförs bl. a. följande.

Byggnadslov beviljades enligt byggnadsnämndens handlingar 1978-11-29, § 1176, för nybyggnad av enfamiljshus. Lovet beviljades med dispens från bestämmelserna om nybyggnadsförbud enligt 15 och 35 §§ byggnadslagen.

Vid tiden för byggnadslovsansökan (sept 1978) förelåg ej färdigt bearbetade förslag till generalplan (daterat 1976-09-27, reviderat 1977-01-20) och stadsplan (daterat 1977-06-20). Kopia av generalplaneförslaget samt av stadsplaneförslaget, såvitt avser fastigheten Bäck 6:7, bifogas. (Bil 2 och 3). Vidare förelåg en översiktlig exploateringskalkyl, upprättad av fastighetskontoret och baserad på generalplaneförslaget. Kopia av kalkylen bifogas. (Bil 4). Med hänsyn till nybyggnadsförbudet och det preliminära stadium planarbetet befann sig i låg det närmast till att avslå ansökningen om byggnadslov för nybyggnad å Bäck 6:7. Men byggnadslovssökanden var angelägen om byggnadslov, planarbetet kunde beräknas vara så omfattande att det skulle draga ut på tiden och i förefintliga planförslag hade inte förutsatts att byggnadsrätten på Bäck 6:7 skulle utsläckas. Om ett avtal kunde träffas med sökanden, varigenom denne godkände att betala ett på basis av exploateringskalkylen schablonmässigt beräknat exploateringsbidrag samt avstå ett mindre markområde blivande gatumark och i gengäld befrias från framtida gatukostnader, syntes bebyggelsen kunna komma till stånd utan våda för framtida plangenomförande. Flera kontakter förekom mellan Urban Uhlin och en av kontorets tjänstemän per telefon och vid personliga besök av Uhlin. Uhlin hade ingen invändning mot avtal, men det förelåg då problem med att Uhlin ville inrätta multrum på fastigheten, vilket bl. a. hälsovårdsnämnden motsatte sig. Sedan Uhlin återtagit sin begäran om multrum var han angelägen att snabbt träffa avtal, vilket skedde. Vid de kontakter som förekommit har Uhlin informerats om

avtalets innehåll och han var vid avtalets träffande enligt fastighetskontorets mening väl informerad. Påståendet att ingen information lämnats är alltså oriktigt.

Avtal med markägare träffas av fastighetsnämnden och byggnadslov beviljas av byggnadsnämnden. Enligt fastighetskontorets bedömning var avtalet en förutsättning för byggnadslov.

De exploateringskostnader, som medtagits i fastighetskontorets exploateringskalkyl, avser inte kostnader som redan nedlagts på vägar, broar och andra anläggningar utan kostnader som åsamkas av den planerade exploateringen. Stadsplanen är ännu inte fastställd och därför ej heller genomförd. Det senaste stadsplaneförslaget är daterat 1979-09-07, kopia av plankartan (remissupplaga) bifogas. (Bil 5). Den enskilda väg som nu finns och begagnas för bl. a. Bäck 6: 7 har markerats med röd färg å plankartan. Sträckningen stämmer inte med blivande gator. Enligt detta planförslag erfordras inte ianspråktagande av mark från Bäck 6:7 för gata. Om detta planförslag framställs behöver marköverlåtelsen i avtalet ej genomföras.

I vad gäller beloppets storlek i och för sig får fastighetskontoret framhålla, att ett schablonmässigt beräknat bidrag av försiktighetsskäl sättes lågt. Det i avtalet angivna beloppet ligger inom ramen för vad som godkänns för den statliga belåningen. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande kostnader i ett annat aktuellt bostadsområde (Södra Bomhus) för närvarande uppgår till 37000 kronor, och planen på detta område är av normalstandard och sålunda utan den exklusiva karaktär med gångbroar etc. över Gavleån som utmärker planen för Västbyggeby-Bäck.

– – –

Klagandena har kommenterat yttrandet.

2.2 Högbergärendet

2.2.1 Bakgrund

Fastigheten Kållered Stom 1:58 ägs av Rolf Aronsson och Gunilla Högberg. Den är belägen inom ett område för vilket gäller en byggnadsplan, som fastställdes år 1963. Förbud mot nybyggnad enligt 35 § byggnadslagen har med kortare avbrott gällt sedan år 1976. Förbudet är föranlett av att stadsplan skall upprättas för området. Fastigheten är sedan år 1934 bebyggd med ett bostadshus med en byggnadsyta om 58 m^2. År 1978 ansökte Aronsson om byggnadslov för att bygga till bostadshuset med 56 m^2.

2.2.2 Klagoskriften m. m.

I klagoskriften anför Högberg bl. a. följande.

Ansökan om byggnadslov har föregåtts av att ägarna samrått med kommunens planarkitekt om tillbyggnadens läge på husets baksida. Enligt stadsarkitekten måste dock tillbyggnaden minskas för att undvika intrång på bakre förgårdsmarken. Nämnas bör att intrånget skulle bli relativt måttligt och var särskilt motiverat av förhållandena. Förgårdsmarken gränsar mot ett kuperat tätbevuxet och ogallrat skogsområde, i angränsande

stadsplan anvisat som park. I enlighet med ställda krav sökte ägarna byggnadslov för en minskad tillbyggnad. Trots minskningen kom en mindre del av tillbyggnadens ena hörn inom förgårdsmarken. Huset får med tillbyggnaden och den befintliga delen en sammanlagd byggnadsyta av 115 m^2.

I maj månad 1979 fick ägarna efter förfrågan under hand besked att byggnadslov skulle kunna erhållas om en utökning av fastigheten med angränsande parkmark (omkring 40 m^2) kunde genomföras. Ägarna förklarade sig beredda att förvärva mark i den omfattning som byggnadsnämnden ansåg nödvändig för byggnadslov.

Under hösten 1979 ansåg sig ägarna nödsakade för ärendets fortgång att nära nog kontinuerligt kontakta byggnadsnämnden och fastighetskontoret. Klara besked var därvid svåra att få. Vid en sådan kontakt, i november 1979 – ett år efter ansökan om byggnadslov – ställdes ägarna inför ett nytt krav för att byggnadslov skulle kunna erhållas nämligen att 30000 kr måste betalas "för eventuell vägändring vid stadsplanering". Ägarna ställde upprepat frågan om detta krav verkligen kunde vara riktigt men blev upplysta om att så var fallet och praxis.

Den 18 december 1979 beslutade byggnadsnämnden medverka till dispens och byggnadslov under bl. a. förutsättning att "exploateringsavtal träffades mellan sökanden och kommunen". Byggnadsnämndens beslut sändes till fastighetskontoret men blev uppenbarligen aldrig avsänt till ägarna. De har inte fått del av detta beslut.

Det avtal som uppgavs vara nödvändigt för byggnadslov träffades med kommunen den 29 januari 1980 däri ägarna förband sig att "betala på fastigheten framtida belöpande gatukostnader med 30000 kr". Betalning skall ske när byggnadslovet vunnit laga kraft. I annat fall påförs ränta. Ägarna hade vid det tillfället ingen anledning tro annat än att kommunen hade lagligt stöd för sitt villkor. Ägarnas situation var, som de berättat, helt enkelt den: betala annars inget byggnadslov. Tiden hade runnit undan, byggkostnaderna ökade och med en växande familj var situationen svår i den trånga bostaden. Sedan avtalet undertecknats lämnades byggnadslov någon tid därefter.

Ägarna var vid den aktuella tiden helt okunniga om sina rättigheter och kommunens skyldigheter. Genom uppvaktning den 2 maj har jag riktat länsstyrelsens uppmärksamhet på vad som förekommit. För att få till stånd en ändring av avtalet till att endast omfatta markförvärvet sammanträffade jag den 7 maj med företrädare för kommunens styrelse, fastighetschefen m. fl. Jag blev därvid utlovad besked om ändring var möjlig. Något formellt svar har ännu inte lämnats men efter telefonkontakt med kommunens kansli har jag kunnat dra den slutsatsen att kommunen inte kommer att ändra avtalet. Vid mitt möte med kommunen framhöll jag bl. a. att byggnadsnämnden vid prövning av byggnadslov har ställning som förvaltningsmyndighet och intar en självständig ställning i förhållande till exempelvis kommunstyrelsen. Byggnadsnämnden skall därför handlägga ansökningar om byggnadslov endast i enlighet med de bestämmelser som gäller för byggnadsnämndens verksamhet oavsett om annan av kommunens myndigheter skulle ha särskilda krav. Sålunda är ägare till fastighet inom byggnadsplan enligt byggnadslagen inte, så som krävts, skyldig att gälda bidrag till kostnad för gata. Byggnadsnämnden borde, enligt byggnadsstadgan, redan i samband med att byggnadslovet söktes, förklara för ägarna vilka svårigheter och vilken tidsutdräkt som skulle föregå ett byggnadslov för tillbyggnad, som på något sätt inkräktar på förgårdsmark. En sådan upp-

lysning hade med all sannolikhet lett till annan lösning av tillbyggnaden utan beroende av dispens från byggnadsplanen. Nybyggnadsförbudet enligt 35 § byggnadslagen skulle i intet fall av tänkbar utbyggnad ha utgjort hinder. Med full kännedom om den arbetsinsats som fordras och den service åt allmänheten som rimligen kan krävas borde byggnadslovet ha lämnats någon gång in på nyåret 1979. Då hade väsentliga kostnadsökningar kunnat undvikas.

Med hänvisning till det anförda kan jag inte finna annat än att ägarna lidit en rättsförlust på grund av byggnadsnämndens handlande och kommunstyrelsens vägran att ändra det på felaktiga grunder slutna avtalet. Rättsförlusten innebär att ägarna får vidkännas väsentliga ekonomiska uppoffringar som under nu rådande förhållanden kan äventyra möjligheterna att slutföra byggnadsföretaget.

Till klagoskriften har Högberg fogat en kopia av avtalet. Beträffande överlåtelse av mark framgår av avtalet att kommunen överlåter ca 40 kvadratmeter av en angränsande fastighet för 1 000 kronor. Angående gatukostnader innehåller avtalet bl. a. följande.

1. Fastighetsägarna förbinder sig att betala på fastigheten framtida belöpande gatukostnader med TRETTIOTUSEN /30000/ KRONOR.

2. Fastighetsägarna och blivande ägare av fastigheten befrias genom detta avtal från skyldigheten att ersätta kommunen värdet av den mark som enligt framtida stadsplan skall ingå i gata framför fastigheten, ävensom från skyldigheten att bidraga till kostnaden för iordningställande av samma gatumark.

Av avtalet framgår vidare att betalningsskyldigheten för markförvärvet och gatukostnaden inträder "när byggnadsnämndens lovgivande beslut vinner laga kraft".

2.2.3 Utredning

Efter remiss har kommunstyrelsen i Mölndals kommun anfört bl. a. följande.

Det aktuella området vid Norra Kyrkvägen i Kållered, Mölndal, är belagt med byggnadsförbud enligt länsstyrelsens beslut 1978-09-11 (Bil. 1). Området skall stadsplaneläggas i syfte att få planen mer tidsenlig. Det är då troligt, att det i samband med planrevideringen kommer att göras vissa justeringar av den väg som går förbi den ifrågavarande fastigheten. – – –

Vid beredningen av dispensfrågan och byggnadslovsärendet diskuterades enligt uppgift den lämpligaste placeringen av tillbyggnaden. Stadsarkitektkontoret förordade då en tillbyggnad på husets baksida. För att möjliggöra detta behövde Högberg/Aronsson köpa till ytterligare 40 m^2 mark av kommunen. Denna mark låg i parkområde. Det tillköpta området har angetts med blå färg på bilagan 2 ovan. Fastighetsägarna accepterade detta resonemang, och förhandlingar inleddes med kommunen om att kommunen skulle sälja det erforderliga markområdet. En tillbyggnad på framsidan bedömdes av sökandena själva som mindre lämplig. Byggnadsnämn-

dens beslut 1979-12-18 att förklara sig beredd medverka till dispens etc., under förutsättning att det angivna markområdet inköptes, och att exploateringsavtal träffades med kommunen har närmast haft till syfte att påpeka för kommunens fastighetskontor och för sökandena under vilka förutsättningar nämnden var beredd att ge dispens. Byggnadsnämnden har alls inte engagerat sig i markfrågan och villkoren i exploateringsavtalet. Det hade i och för sig varit lämpligt och önskvärt att Högberg/Aronsson tillställts ett utdrag av protokollet från byggnadsnämndens sammanträde 1979-12-18, men så tycks ej ha skett. Å andra sidan hade de full vetskap om byggnadsnämndens inställning i dispensfrågan, och de hade förklarat sig beredda att köpa till den ytterligare mark som behövdes. Byggnadsnämnden har alltså inte ställt några som helst villkor för byggnadslovet utan nämndens beslut 1979-12-18 bör ses som ett underhandsbeslut med besked om hur nämnden har sett på dispensfrågan. Enligt kommunstyrelsens bedömning är det inte fel av en byggnadsnämnd att tala om under vilka förutsättningar nämnden är beredd att medverka till dispens från ett byggnadsförbud. Beslutet innebar inte heller något slutgiltigt avgörande av ärendet utan endast ett uttalande underhand i avbidan på det slutliga beslutet, som kom genom byggnadslovet 1980-04-02.

Enligt skrivelsen till Justitieombudsmannen ställdes ägarna i november 1979 "inför ett nytt krav för att byggnadslov skulle kunna erhållas, nämligen att 30000 kronor måste betalas för eventuell vägändring vid stadsplanering."

Som framgår av redogörelsen ovan har något sådant krav aldrig framställts i byggnadslovsärendet. Däremot har kommunstyrelsen ansett det rimligt att med Högberg/Aronsson reglera gatukostnaderna samtidigt med markfrågan. De befrias då från skyldigheten att i framtiden betala gatukostnader. Även "blivande" (framtida) ägare erhåller sådan befrielse. Däremot är det i praktiken osäkert om kommunen – den dag gatuutläggningen är klar – kan få täckning för sina kostnader för eventuell gatubreddning, asfaltbeläggning o. d. Arbetet med planändringen har ännu ej påbörjats, men ärendet finns med på listan över aktuella stadsplaneprojekt. Högberg/Aronsson måste anses ha nytta av att planen omarbetas, och att i samband därmed gatan byggs ut i en bättre standard än den nuvarande. Samtidigt måste det i värderingssammanhang anses att deras fastighet har tagit åt sig ett högre värde i och med att gatukostnaderna är slutgiltigt reglerade även i vad avser kommande planändring. Beloppet, 30000 kronor, är det "normalbelopp" som kommunen räknar med i sådana sammanhang. Med hänsyn till kostnadsutvecklingen är det osannolikt att det överenskomna priset för gatuutbyggnaden är alltför högt. Kommunen å sin sida har genom avtalet förbundit sig att bygga ut gatan i det skick som blivande stadsplan kommer att föreskriva. Högberg/Aronsson har inte utsatts för något som helst "tvång" i avtalssammanhanget utan har fullt frivilligt gått med på det föreslagna avtalet, låt vara att de själva måhända har upplevt situationen som tvångsbetonad.

Kommunen är medveten om att gatubyggnadskostnader inte kan utkrävas förrän stadsplan finns på området samt gatan är upplåten till allmänt begagnande. I kommunerna har det dock blivit en praxis att inom ramen för avtalsfrihetens princip reglera frågor av den typ som detta ärende gäller. De flesta medborgare accepterar det förfaringssätt som kommunen tillämpar. I stället för att vänta lång tid på att planfrågorna skall klarna söker man sig fram avtalsvägen. Båda parter får då ett "tryck" på sig att

fullgöra sina förpliktelser, och de frågor som tas upp i avtalet regleras sedermera också i den plan som läggs fram. Gällande byggnadslagstiftning har inneburit stora svårigheter för kommunerna att få godtagbar täckning för sina gatukostnader, och avtalsmodellen har ofta nog fått ersätta byggnadslagens reglering. I och med att avtal finns har kommunen också anledning att se till att stadsplanen kommer fram och förverkligas inom rimlig tid. Det avtal som upprättats mellan kommunen och Högberg/ Aronsson torde alltså få anses på frivillig väg reglera vad som normalt skulle ha kunnat åläggas dem, om stadsplanen varit klar. Byggnadsnämndens yttrande i ärendet biläggs (Bil. 3).

I yttrandet från byggnadsnämnden hänvisas till en tjänsteskrivelse av stadsarkitekten. I tjänsteskrivelsen anförs bl. a. följande.

Den planerade tillbyggnaden skulle bli belägen mycket nära fastighetsgräns och till större delen på mark som enligt byggnadsplanen ej får bebyggas. Tillbyggnaden strider sålunda mot gällande byggnadsplan, vilket måste anses vara direkt avslagsgrundande och i synnerhet med närheten till fastighetsgräns. Då även en angränsande fastighet var aktuell att bebygga och där även en lämplig byggnad kom i konflikt med fastighetsgränsen, gjordes genom planarkitekten skisser med tomter på den kommande stadsplaneändringen. Dessa skisser visade att tillfördes en del av angränsande parkmark till tomterna skulle lämplig byggnation gå att ordna.

Skisserna togs upp till behandling i byggnadsnämnden 1979-12-18 under paragraf 950 och beslöt byggnadsnämnden på arbetsutskottets förslag

att förklara sig beredd att medverka till dispens från byggnadsförbudet och till byggnadslov under förutsättning att tillköp av mark och fastighetsreglering sker i enlighet med planarkitektens förslag samt

att exploateringsavtal träffas mellan sökanden och kommunen.

Vägledande för beslutet var förutom att tillskapa en lämplig tomt att en dispens från 35 paragraf byggnadslagen utan ett säkerställande av de lämpliga gränserna framdeles skulle kunna försvåra den framtida stadsplanens genomförande. Det har sålunda varit byggnadsnämndens avsikt att underlätta ett byggande i stället för att som normalt invänta stadsplanens antagande.

Från byggnadsnämndens sida ansågs det tillfredsställande om ett exploateringsavtal härom träffades mellan sökanden och kommunen. Denna sista att-sats har möjligen fått en något oklar formulering. Frågan om gatukostnaderna har däremot ej varit föremål för diskussion i byggnadsnämnden.

Sedan avtal skrivits med kommunstyrelsen 1980-01-29 har slutgiltigt byggnadslov meddelats 1980-04-02, paragraf 187.

I avtalet med kommunstyrelsen har tagits upp regleringen av framtida gatukostnader. Ehuru byggnadsnämnden ej medverkat härtill har den uppfattat det ingångna avtalet vara av civilrättslig natur och frivilligt ingånget.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har i egenskap av tillsynsmyndighet granskat byggnadsnämndens handläggning av Högbergärendet. Resultatet av granskningen har redovisats i ett beslut den 10 mars 1981. Beslutet innehåller bl. a. följande.

Oavsett hur härmed förhåller sig är det emellertid i detta sammanhang viktigt att skilja mellan, å ena sidan, villkor och föreskrifter som knyts till eller skrivs in i själva tillståndet och, å andra sidan, villkor i bemärkelsen förutsättningar som skall vara uppfyllda för att tillstånd över huvud taget skall kunna lämnas. I fråga om villkor av det förra slaget gäller ej sällan – såsom framgått ovan – inskränkningar i tillståndsmyndighetens möjligheter att i olika hänseenden begränsa tillståndets giltighet och räckvidd.

Annorlunda förhåller det sig med villkor av det senare slaget dvs. villkor i bemärkelsen förutsättningar som skall vara uppfyllda för att tillstånd skall kunna lämnas. Möjligheten att uppställa sådana villkor grundar sig på att tillståndsmyndigheten har att vägra tillstånd om det brister i de förutsättningar som krävs för tillstånd. I stället för att med dessa bristande förutsättningar som motiv avslå en ansökan om tillstånd, kan tillståndsmyndigheten välja att underrätta sökanden om i vilka avseenden förutsättningarna för tillstånd brister samt förklara sig beredd lämna tillstånd under villkor att bristerna avhjälps. Sökanden kan då antingen avhjälpa bristerna eller – om han inte delar uppfattningen att förutsättningarna brister – påkalla beslut på det material som föreligger i ansökningsärendet.

Ett förfarande av nu beskrivet slag torde vara vanligt inte minst på byggnadsväsendets område och har uppenbara praktiska fördelar. Regelsystemet är nämligen inte så lätttillgängligt att den enskilde alltid på egen hand kan avgöra vad som krävs för att han skall erhålla erforderligt tillstånd. I stället för att sökanden genom upprepade avslagsbeslut så småningom bibringas insikt om i vilka avseenden förutsättningarna brister, får han av byggnadsnämnden eller dess tjänstemän upplysningar om vad som krävs för att hans ansökan skall ha utsikt att vinna bifall.

Det är uppenbart att det är villkor av nu angivna slag som byggnadsnämnden uppställt för beviljande av dispens och byggnadslov i förevarande fall. För möjligheterna att uppställa villkor av detta slag kan inte gälla andra begränsningar än att villkoren måste utgöra objektivt godtagbara avslagsskäl. Frånvaron av de förutsättningar som myndigheten angett som villkor för lämnande av tillstånd måste med andra ord utgöra grund att avslå ansökan om tillstånd.

I detta fall uppställdes från kommunens sida som villkor för dispens och byggnadslov att sökanden dels utökade fastigheten med ett mindre markområde, dels erlade ersättning för framtida gatukostnader med 30 000 kronor. Byggnadsnämnden skiljer i sammanhanget inte på dispens och byggnadslov. Villkoren får dock närmast hänföras till beslutet om dispens från gällande byggnadsförbud eftersom dispensen utgjorde en nödvändig förutsättning för byggnadslov (se paragraf 56 I mom första stycket byggnadsstadgan).

Avgörande för frågan om villkorens tillåtlighet är således om dispens hade kunnat vägras på grund av att fastigheten med hänsyn till tillbyggnadens placering hade otillräcklig areal och till att kommunens möjligheter till ersättning för framtida gatubyggnadskostnader inte var tillräckligt säkerställd.

Vad som utgör objektivt sett godtagbara skäl för att vägra dispens från ett byggnadsförbud måste vara att bedöma med utgångspunkt i det syfte byggnadsförbudet har. I detta fall stred byggnadsföretaget, som framgått ovan, dels mot det i paragraf 110 första stycket byggnadslagen stadgade förbudet mot nybyggnad i strid mot gällande byggnadsplan, dels mot ett förbud mot nybyggnad enligt paragraf 35 byggnadslagen, som utfärdats i avvaktan på att stadsplan skulle upprättas.

För att säkerställa att byggnader på bl. a. fastigheten Kållered Stom 1:58 inte förlägges för nära tomtgräns, föreskriver byggnadsplanen att byggnad inte får uppföras dels inom en zon längs fastighetsgränsen mot Norra Kyrkvägen, dels inom en zon längs fastighetsgränsen mot område för allmän platsmark (s. k. punktprickat område på byggnadsplanekartan). Att byggande inte sker i strid mot vad byggnadsplanen sålunda föreskriver sanktioneras av förbudet i paragraf 1 10 första stycket byggnadslagen. Där stadgas nämligen förbud mot nybyggnad i strid mot byggnadsplan.

Av handlingarna i ärendet framgår att tillbyggnaden till övervägande del skulle bli belägen på mark som, enligt vad nyss sagts, inte får bebyggas. Byggnadsnämnden hade därför haft fullt fog för att inte meddela dispens från byggnadsförbudet. Tillbyggnaden skulle ju stå i uppenbar strid mot planens syfte att bibehålla en frizon mellan byggnad och tomtgräns. Det kan således konstateras att fastighetens areella utsträckning i den del där tillbyggnaden skulle förläggas var, enligt den värdering som kommit till uttryck i byggnadsplanen, otillräcklig. Någon anmärkning kan följaktligen inte riktas mot byggnadsnämnden för att den, för att kunna lämna dispens, ställde som villkor att fastigheten i berörd del utökades med ett mindre markområde. En sådan förändring av gränsen mellan mark avsedd för bebyggelse och allmän plats ansåg tydligen nämnden, mot bakgrund av planarkitektens utredning, skulle kunna inpassas i en kommande stadsplan för området. Intet har framkommit som tyder på att kommunen betingat sig oskälig ersättning för överlåtelsen av det mindre markområde som fastigheten sålunda skulle utökas med.

Länsstyrelsen kan inte finna annat än att nämnden genom den här diskuterade åtgärden, i den byggnadslovssökandes intresse, har sökt främja att tillbyggnaden kom till stånd, trots att den gällande byggnadsplanen lade hinder i vägen.

Vad sedan gäller kravet på att fastighetsägarna skulle erlägga ersättning för kommunens framtida gatubyggnadskostnader med 30 000 kronor måste lagligheten härav på motsvarande sätt vara att bedöma med utgångspunkt i syftet med byggnadsförbudet i paragraf 35 byggnadslagen. Förbudet tar sikte på situationer då ny eller ändrad stadsplan skall upprättas. För att inte – innan stadsplanen blivit klar – nybyggnad skall utföras som sedermera förhindrar eller försvårar stadsplanens genomförande, kan, såsom skett i detta fall, med stöd av paragraf 35 byggnadslagen införas förbud mot nybyggnad inom det område för vilket stadsplan skall upprättas eller ändras.

Frågan är då på vilket sätt den kommande stadsplanens genomförande hade kunnat försvåras om byggnadsnämnden, utan att kommunen tillförsäkrat sig ersättning för sina framtida gatubyggnadskostnader, hade medgett att tillbyggnaden utan hinder av gällande byggnadsförbud fick uppföras. Det rent planmässiga intresset av en lämplig markanvändning var ju, som konstaterats ovan, tillgodosett genom att det för bebyggelse avsedda området kom att utökas på ett sätt som bedömdes förenligt med den blivande stadsplanen.

Det bör emellertid beaktas att det enligt paragraf 49 byggnadslagen åligger kommunen – till skillnad från vad förhållandet är inom område med byggnadsplan – att inom område som ingår i stadsplan iordningställa och till allmänt begagnande upplåta bl. a. gata. För att möjliggöra eller underlätta för kommunen att fullgöra denna gatubyggnadsskyldighet, äger kommunen, såsom närmare framgår av paragraferna 67–69 byggnadsla-

gen. meddela bestämmelser om skyldighet för ägare av fastigheter inom stadsplan att bidra till kostnader för iordningställande av gata. För att kommunen verkligen skall erhålla bidrag till dessa kostnader och planens genomförande sålunda främjas har lagts ett särskilt tvång på fastighetsägarna. I paragraf 38 andra stycket byggnadslagen stadgas nämligen förbud mot nybyggnad inom stadsplan "innan skyldighet – – – att utgiva bidrag till kostnad för gata som belöper på fastigheten blivit fullgjord eller nöjaktig säkerhet blivit ställd".

Om kommunen inte avvaktar stadsplanens fastställande utan ger dispens från byggnadsförbudet enligt paragraf 35 byggnadslagen, frånhänder kommunen sig därmed det tvångsmedel som lagstiftaren tillskapat genom nybyggnadsförbudet i paragraf 38 byggnadslagen. Förbudet syftar, som nämnts, till att underlätta eller möjliggöra för kommunen att genomföra stadsplanen. Länsstyrelsen har erfarit att en del kommuner i här beskrivna situationer iakttar stor restriktivitet i sin dispensgivning. Man vill inte riskera sina möjligheter att utfå ersättning för gatubyggnadskostnaderna och därmed försämra möjligheterna att genomföra stadsplanen. Länsstyrelsen kan inte finna att ett sådant synsätt står i strid mot intentionerna i byggnadslagstiftningen. Det finns anledning erinra om att inom område för vilket gäller nybyggnadsförbud måste huvudregeln vara att nybyggnad ej skall ske så länge förbudet gäller. Möjligheten att ge dispens från förbudet är avsedd att utnyttjas endast i undantagsfall. Länsstyrelsen anser således att byggnadsnämnden i nu förevarande fall hade kunnat vägra dispens i avvaktan på att stadsplanen färdigställdes. Därav följer motsättningsvis att hinder i och för sig ej kan möta mot att byggnadsnämnden som ett alternativ till att vägra dispens som villkor för att ge dispens kräver prestationer som tillgodoser det av lagstiftaren sanktionerade intresset att kommunen erhåller bidrag till sina gatubyggnadskostnader. Det är dock av vikt att byggnadsnämnden därvid inte utnyttjar sin ställning som tillstånds- och dispensbeviljande myndighet till att betinga kommunen prestationer som sträcker sig längre än vad lagstiftaren avsett.

Frågan om kommunen ägt fordra att fastighetsägarna, så snart byggnadslovet vunnit laga kraft, skulle utge ersättning med 30000 kronor för kommunens framtida gatubyggnadskostnader måste bedömas mot bakgrund av gällande bestämmelser om bidrag till gatubyggnadskostnader.

Kommunens fullmäktige har den 21 juni 1972 antagit bestämmelser om bidrag till gatubyggnadskostnader. Bestämmelserna har den 14 maj 1974 fastställts av länsstyrelsen. Av paragraf 18 i dessa bestämmelser framgår, att skyldigheten att utge ersättning till kommunen för anläggandet av gata föreligger vid anfordran, dock först sedan gata framför tomten upplåtits till allmän begagnade.

Kommunstyrelsen har i sitt ovannämnda yttrande till riksdagens ombudsmän anfört, att beloppet 30000 kronor är ett "normalbelopp" som kommunen räknar med samt att det med hänsyn till kostnadsutvecklingen är "osannolikt" att det överenskomna priset för gatubyggnader är "alltför högt".

Någon säker uppgift föreligger ej om vid vilken tidpunkt planläggningsarbetet beräknas vara slutfört och när fastställd stadsplan för området kan antas föreligga. Följaktligen råder stor osäkerhet om när skyldighet för fastighetsägarna enligt gällande gatubyggnadsbestämmelser skulle ha inträtt att erlägga bidrag till kommunens gatubyggnadskostnader. Bedömningen av dessa kostnaders storlek är dessutom, såsom för övrigt kommunen själv antyder i sitt yttrande, behäftad med osäkerhet.

Fastighetsägarna har sålunda fått förbinda sig att utge bidrag till kommunens framtida gatubyggnadskostnader långt innan betalningsskyldighet enligt gällande bestämmelser skulle ha inträtt och med ett belopp som ej med säkerhet motsvarar vad kommunen enligt gällande bestämmelser hade ägt fordra.

Att kräva prestationer av nu angivet slag för att dispens skall lämnas från byggnadsförbudet i paragraf 35 byggnadslagen måste vara att gå längre än vad byggnadslagstiftningen ger stöd för. I den föreliggande situationen hade byggnadsnämnden, enligt länsstyrelsens mening, på sin höjd kunnat kräva att fastighetsägarna ställt säkerhet för framdeles uppkommande gatubyggnadskostnader. En sådan prestation hade stått i rimlig relation till det tvång som byggnadsförbudet i paragraf 38 andra stycket byggnadslagen avser att utöva på fastighetsägarna för att säkerställa kommunens krav på bidrag till kostnaderna.

Byggnadsnämnden har invänt att den inte medverkat i avtalet angående fastighetsägarnas bidrag till gatubyggnadskostnaderna. Kommunstyrelsen har likaledes framhållit att kravet på ersättning för dessa kostnader aldrig framställts i byggnadslovsärendet.

Av handlingarna i ärendet framgår emellertid, såsom närmare redovisats ovan, att byggnadsnämnden vid sammanträde den 18 december 1979 förklarade sig beredd att medverka till dispens från byggnadsförbudet och till byggnadslov *under förutsättning* att tillköp av mark och fastighetsreglering skedde i överensstämmelse med planarkitektens förslag samt *att exploateringsavtal träffades* mellan sökanden och kommunen. Vidare framgår att byggnadsnämnden, sedan avtal om tillköp av mark och om ersättning till gatubyggnadskostnader hade träffats med fastighetsägarna, medgav dispens och beviljade byggnadslov.

Genom att byggnadsnämnden på detta sätt som ett led i sin prövning ställde krav på exploateringsavtal och sålunda sammankopplade avtalet med dispens- och byggnadslovsprövningen, hade det ålegat nämnden att förvissa sig om att fastighetsägarna genom avtalet inte fick ikläda sig skyldigheter som saknade stöd i byggnadslagstiftningen och som gick utöver vad som kunde krävas inom ramen för dispens- och byggnadslovsprövningen. Byggnadsnämnden kan inte, sedan den uppställt villkor för att medge dispens, frånhända sig ansvaret för det närmare innehållet i dessa villkor.

Sammanfattningsvis anser länsstyrelsen det vara positivt att byggnadsnämnden, i stället för att vägra dispens från gällande byggnadsförbud, sökt medverka till att byggnadsföretaget kom till stånd utan att stadsplanens färdigställande avvaktades. Byggnadsnämnden har emellertid förfarit oriktigt genom att därvid som ett villkor för dispens låta fastighetsägarna, på sätt som skett, ikläda sig betalningsskyldighet för kommunens framtida gatubyggnadskostnader. Det ankommer inte på länsstyrelsen att pröva om kommunen på grund härav kan göra betalningsansvaret enligt avtalet gällande mot fastighetsägarna. Länsstyrelsen förutsätter dock att byggnadsnämnden verkar för att kommunstyrelsen, om fastighetsägarna så önskar, omprövar avtalsinnehållet. Att så sker framstår som motiverat även i betraktande av det sätt varpå frågan om dispens för bebyggelse på grannfastigheten, Kållered Stom 1:57, slutligen blivit avgjord (regeringen, bostadsdepartementet, beslut den 25 september 1980, PI 1952/78).

Högberg har kommenterat den tillgängliga utredningen.

2.3 Nilssonärendet

2.3.1 Bakgrund

Fastigheten Kållered Stom 1:57 ägs av Henrik och Eivor Nilsson. Den är belägen inom samma område som Kållered Stom 1:58. Som har nämnts i det föregående gäller för detta område byggnadsplan och sedan 1976 med vissa avbrott nybyggnadsförbud enligt 35 § byggnadslagen. I mars 1975 ingavs ansökan om byggnadslov till byggnadsnämnden. I augusti samma år avslogs ansökan. Sedan sökandena anfört besvär upphävde länsstyrelsen i augusti 1977 nämndens beslut. I september samma år tog nämnden upp ärendet på nytt. Man konstaterade då att byggnadsförbud enligt 35 § byggnadslagen nu införts, och att skäl för dispens inte förelåg. Ansökan om byggnadslov avslogs därför på nytt. Sökandena besvärade sig men i juni 1978 lämnade länsstyrelsen besvären utan bifall. Sökandena överklagade sedan detta beslut till regeringen. I augusti 1978 inledde sökandena diskussioner med nämnden för att nå en överenskommelse. Efter dessa kontakter lämnade sökandena i augusti 1979 in en ny ansökan om byggnadslov. I december 1979 förklarade nämnden i ett särskilt beslut att man var beredd att medverka till dispens från byggnadsförbudet under vissa förutsättningar. Bland dessa förutsättningar ingick att exploateringsavtal skulle träffas mellan sökandena och kommunen och att sökandena skulle köpa viss mark att läggas till deras fastighet. I början av mars 1980 förelades sökandena av kommunen ett avtal av i princip samma innebörd som det avtal som träffades i Högbergärendet. Sökandena skulle åta sig dels att köpa viss mark för 1 500 kronor och dels att betala på fastigheten framtida belöpande gatukostnader med 30 000 kronor. Genom avtalet skulle de befrias från skyldighet att ersätta gatukostnader. Betalningsskyldigheten för gatukostnaden skulle inträda när byggnadsnämndens lovgivande beslut vunnit laga kraft. Sökandena försökte utan framgång förmå kommunen att avstå från avtalet såvitt gäller gatukostnaderna.

2.3.2 Klagoskriften

Sökandena kritiserar i klagoskriften först byggnadsnämndens bedömningar i samband med de beslut som nämnden fattade åren 1975 och 1977. Därefter anför de bl. a. följande.

4. Vi var ända fram till slutet av februari 1980 övertygade om att förhandlingarna med byggnadsnämnden under 1,5 år äntligen skulle möjliggöra byggstart.

Då presenteras avtalsförslaget enl. bilaga 3, ref C och raserar allt som uppnåtts. Ingen ändring går att få till stånd. För att få byggnadslov måste Kr 30 000:– betalas motsvarande 2 års besparingar för oss samt ett belopp, som svårligen låter sig inkluderas i låneunderlaget för huset.

Ett tag var vi inne på att liksom våra grannar (Gunilla Högberg och Rolf

Aronsson) skriva på avtalet och därmed få ut byggnadslov. Av främst principiella skäl bjöd det dock emot att gå in på en sådan lösning. Vi valde i stället att fullfölja ärendet till Bostadsdepartementet. även om detta sannolikt innebär ytterligare 1 års försening av vårt bygge.

— — —

2.3.3 Utredning

Efter remiss har kommunstyrelsen i Mölndals kommun avgett yttrande. Man hänvisar i yttrandet till ett särskilt yttrande av byggnadsnämnden och till sitt eget tidigare avgivna yttrande i Högbergärendet. Vidare anförs följande.

Vissa – ej obetydliga – skillnader föreligger mellan "Högbergsfallet" och förevarande ärende.

1 Makarna Nilsson har inte undertecknat något avtal om tillköp av mark m. m.

2 Makarna Nilssons fastighet är obebyggd, och deras byggnadslov gäller alltså en hel villafastighet. I "Högbergfallet" var det fråga om en mindre tillbyggnad.

3 Regeringen har nyligen i beslut den 25 september 1980 (Bilaga 2) gett Henrik Nilsson tillstånd till byggnadsföretaget.

I yttrandet från byggnadsnämnden hänvisas till en tjänsteskrivelse av stadsarkitekten. I tjänsteskrivelsen anförs bl. a. följande.

Från kommunens fastighetskontor har sedan upprättats förslag till avtal, som förutom ovan berört tillägg av mark även upptar en förbindelse att betala på fastigheten framtida belöpande gatukostnader med 30 000:- kronor. Byggnadsnämnden har ej medverkat härtill. Klaganden har sen med berörda grannar och berörda myndigheter diskuterat detta krav och ej accepterat detsamma.

— — —

Klaganden har därefter anmodat länsstyrelsen att översända de vilande besvären över länsstyrelsens beslut till regeringen för behandling. Detta har skett. Länsstyrelsen har därvid konstaterat att byggnadsnämnden förklarat sig berett medverka till dispens och byggnadslov under vissa förutsättningar, som här ovan berörts. Det överklagade beslutet innehåller ej dessa förutsättningar.

Klagandena har kommenterat yttrandena.

Regeringen har i sitt beslut den 25 september 1980 med anledning av besvären dit anfört följande.

Byggnadsnämnden har förklarat sig beredd att medverka till dispens från byggnadsförbudet och till byggnadslov under vissa angivna förutsättningar. Med hänsyn härtill bör byggnadsföretaget ej anses motverka syftet med gällande byggnadsförbud. Förbudet utgör därför inte hinder för uppförande av enfamiljshus på fastigheten.

— — —

Regeringen förklarar, med bifall till besvären och med ändring av länsstyrelsens beslut, att det meddelade förbudet enligt 35 § byggnadslagen inte skall utgöra hinder för byggnadsnämnden att meddela byggnadslov för uppförande av ett enfamiljshus på Kållered Stom 1:57.

3. BEDÖMNING

I samtliga tre klagoärenden gäller klagomålen att vederbörande kommunala myndighet som villkor för att bifalla ansökningar om dispens och byggnadslov krävt att sökandena skulle träffa ett särskilt avtal med kommunen. I avtalet skulle de åta sig bl. a. att betala vissa kostnader för gator m. m. Kostnadsbeloppen varierar i avtalen mellan 27000 och 30000 kronor.

I Uhlinärendet gällde – när avtalet aktualiserades under hösten 1978 – utomplansbestämmelser. Vidare förelåg förslag till generalplan och till stadsplan. Mot den bakgrunden hade länsstyrelsen i Gävleborgs län beslutat byggnadsförbud enligt 35 § byggnadslagen. I de båda andra ärendena förelåg vid motsvarande tidpunkt – i början av år 1980 – byggnadsplan för det aktuella området. Vidare gällde enligt beslut av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län byggnadsförbud enligt 35 § byggnadslagen. Anledningen var att stadsplan för området skulle upprättas.

I Uhlin- och Högbergärendena valde sökandena att underteckna de avtalsförslag som lades fram. Därefter beviljades erforderliga dispenser och byggnadslov. I Nilssonärendet däremot undertecknades avtalet inte av sökandena. Dispensfrågan låg vid den tiden under regeringens prövning. Genom beslut av regeringen senare samma år beviljades emellertid erforderlig dispens.

Klagomålen aktualiserar till en början frågan om en byggnadsnämnd har rätt att ställa villkor för att bifalla en ansökan om dispens enligt 35 eller 110 § byggnadslagen och byggnadslov. Angående den frågan kan det i detta sammanhang räcka med att framhålla att nämnden givetvis är oförhindrad att underrätta sökanden om de förutsättningar som enligt nämndens mening bör vara uppfyllda för att ansökan skall kunna bifallas. I regel är detta t.o.m. en lämplig ordning. Såtillvida har man alltså rätt att ställa villkor. Och något hinder att villkoren tas in i ett särskilt avtal föreligger givetvis inte. Men det är också givet att man, när man från nämndens sida underrättar sökandena om förutsättningarna för bifall, alltid bör klargöra att saken avgörs först genom nämndens beslut och att detta beslut kan överklagas.

Det är uppenbart att nämnen inte får uppställa vilka villkor som helst. En given förutsättning för att ett villkor skall kunna godtas är att det är förenligt med byggnadslagstiftningens syften. I det följande tar jag upp de olika villkoren till granskning från denna utgångspunkt.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har i sitt beslut i Högbergärendet framhållit att det för möjligheterna att uppställa dispensvillkor av detta

slag inte kan gälla andra begränsningar än att villkoren måste utgöra objektivt godtagbara avslagsskäl. Enligt min mening är detta en rimlig utgångspunkt. För att kunna godtas bör alltså ett dispensvillkor vara sådant att dispensansökningen kan avslås om sökanden inte åtar sig att uppfylla det.

I de tre aktuella fallen har det varit fråga om dispens från nybyggnadsförbud enligt 35 § byggnadslagen. Förutsättningarna för dispens framgår inte av bestämmelserna där. Det anges bara att undantag från förbudet "må medgivas". Bestämmelsernas förarbeten ger ingen närmare vägledning för tillämpningen. Det är emellertid tydligt att bestämmelserna i 14 § byggnadslagen bör anses vägledande vid prövningen (jfr Bexelius m. fl., Byggnadslagstiftningen, 5:e uppl. s. 118). Enligt dessa bestämmelser förutsätter dispens att planens genomförande inte försvåras. I Högbergärendet var det dessutom fråga om dispens från förbudet i 110 § byggnadslagen mot nybyggnad i strid mot gällande byggnadsplan. I 110 § anges som förutsättning för dispens att det skall föreligga särskilda skäl.

I Uhlinärendet åtog sig sökandena enligt avtalet, såvitt här är av intresse, att den 1 december 1978 betala 27000 kronor i "exploateringsbidrag" och att utan ersättning till kommunen överlåta ett område om ca 58 m^2 som var avsett att eventuellt tas i anspråk för blivande gata. I gengäld skulle skyldigheten att betala gatukostnader anses ha fullgjorts såvitt avsåg den första stadsplan som därefter antogs. I Högbergsärendet gällde avtalet bl. a. ett åtagande att när dispensbeslutet vann laga kraft betala 30000 kronor för framtida gatukostnader och att av kommunen för ett visst belopp förvärva ett ca 40 m^2 stort område som var avsett att tillföras sökandenas fastighet. Sökandena garanterades genom avtalet frihet från framtida gatukostnader. Det avtalsutkast som förekom i Nilssonärendet hade i princip samma innehåll som avtalet i Högbergärendet.

Frågan är alltså om vederbörande byggnadsnämnder kunnat avslå dispensansökningarna om sökandena hade vägrat att åta sig de förpliktelser som angavs i respektive avtal. När det gäller åtagandena att avstå resp. förvärva viss mark kan följande sägas. I Uhlinärendet tycks syftet med avtalsvillkoret om avstående av viss mark ha varit att förebygga svårigheter vid det framtida plangenomförandet. För min del vill jag inte utesluta att en vägran att godta ett villkor av denna typ i princip kan åberopas som skäl för att inte medge dispens. Utredningen kan inte anses visa att villkoret i det aktuella fallet skulle ha varit oskäligt eller av annat skäl oacceptabelt. Något underlag för kritik på grund av att man i avtalet tog in det nu berörda avtalsvillkoret har jag alltså inte funnit. Jag vill bara tillägga att eventuella villkor av det här slaget givetvis bör avfattas på ett sådant sätt att det klart framgår att villkoret är avhängigt av att marken enligt den plan som fastställs verkligen kommer att tas i anspråk som gatumark.

I Högbergärendet är bakgrunden till villkoret om markförvärv att den aktuella tillbyggnaden skulle komma att stå i strid med byggnadsplanen.

Syftet med villkoret tycks ha varit att åstadkomma en lämpligare utformad fastighet med tanke på både gällande byggnadsplan och framtida stadsplan. En vägran att godta villkor av detta slag torde i och för sig kunna åberopas som grund för avslag på en ansökan om dispens enligt de aktuella bestämmelserna. Utredningen kan inte anses visa att det skulle ha varit fel att vägra dispens om villkoret inte hade godtagits. Jag anser mig alltså inte kunna uttala någon kritik med anledning av att avtalet innehöll det nu berörda villkoret.

I Nilssonärendet tycks ett syfte med villkoret om markförvärv ha varit att åstadkomma en lämpligare utformad tomt med tanke på den framtida stadsplanens genomförande. Inte heller här har jag funnit tillräckligt underlag för kritik.

Beträffande villkoren angående betalning för gatukostnader är bl. a. byggnadslagens regler om gatubyggnadsskyldighet för kommunen och skyldighet för fastighetsägarna att betala gatukostnader av intresse. Av 49 § byggnadslagen framgår att iordningställande och upplåtande till allmänt begagnande av gata eller annan allmän plats inom område som ingår i stadsplan ankommer på kommunen. Bestämmelserna är sålunda tillämpliga endast inom stadsplanelagt område. Denna skyldighet för kommunen motsvaras av en skyldighet för fastighetsägarna att betala gatukostnader. Även fastighetsägarnas skyldighet är naturligt nog begränsad till områden som ingår i stadsplan.

Även en regel i 38 § andra stycket byggnadslagen är av intresse i sammanhanget. Regeln innebär att nybyggnad inte får ske innan skyldighet som enligt lagen åligger ägaren av tomt att utge det bidrag till kostnad för gata som belöper på fastigheten blivit fullgjord eller nöjaktig säkerhet blivit ställd. Det är att notera att även denna bestämmelse har en räckvidd som är begränsad till fastigheter inom stadsplanelagt område. Bestämmelsen underlättar uppenbarligen för kommunerna att förmå fastighetsägarna att betala sina bidrag till gatukostnaderna.

Man kan till en början fråga sig om det överhuvudtaget är möjligt att avslå dispensansökningar av det här slaget med hänvisning till att sökandena ännu inte har några skyldigheter angående framtida gatukostnader eller till att de vägrat att åta sig några sådana skyldigheter. Enligt min mening är det mycket som talar för att den möjligheten inte föreligger. Som länsstyrelsen har framhållit måste frågan vad som utgör ett godtagbart skäl att vägra dispens bedömas med utgångspunkt i byggnadsförbudets syfte. Det råder ingen tvekan om att byggnadsförbud enligt 35 § byggnadslagen väsentligen syftar till att förhindra en bebyggelse som inte överensstämmer med blivande plan. Däremot torde det inte finnas vare sig motivuttalanden eller vägledande avgöranden i praxis som ger anledning att anta att ett sådant förbud skulle få användas för att förmå fastighetsägarna att göra några särskilda utfästelser beträffande gatukostnader och därigenom underlätta ett plangenomförande.

När det gäller de villkor angående gatukostnader som klagomålen avser bör vidare särskilt beaktas att fastighetsägarna enligt avtalen fått åta sig skyldigheter som i vissa hänseenden går klart utöver vad som kan åläggas dem med stöd av byggnadslagens regler angående sådana kostnader. Sålunda har de förbundit sig att betala långt innan betalningsskyldigheten inträder enligt lagen. Det kan anmärkas att kommunerna inte har gjort någon motsvarande utfästelse att fullgöra sina skyldigheter vid någon tidigare tidpunkt. Vidare har fastighetsägarna enligt avtalen inte den möjlighet som anges i 38 § att – i stället för att betala – tills vidare ställa säkerhet för kostnaderna. Det kan tilläggas att en betalning långt i förväg givetvis i regel innebär att svårigheter föreligger att bedöma om kostnadsbeloppen är skäliga.

Mot bakgrund av det sagda anser jag att avtalsvillkoren angående gatukostnader inte är förenliga med regelsystemet i byggnadslagstiftningen. Det var därför enligt min mening fel att förelägga sökandena dessa villkor.

Vid bedömningen av det skedda har jag inte funnit tillräckliga skäl att gå vidare i saken. Ingenting har nämligen framkommit som tyder på annat än att man från kommunernas sida utgått från att villkoren varit tillåtna. Vidare rör det sig här om tämligen komplicerade frågor. I den nu berörda delen stannar jag alltså vid de uttalanden som jag nu har gjort.

I övrigt har jag inte funnit skäl att särskilt kommentera klagomålen i Uhlin- och Högbergärendena.

– – –

Övrigt

Disciplinära åtgärder mot en distriktschef och en byrådirektör vid en yrkesinspektion för bl. a. dröjsmål med expediering av yrkesinspektionsnämndens beslut om åtalsanmälningar m. m.

I beslut den 6 juli 1981 i ärendena dnr 159-1980 samt 1400–1410-1980 uttalade JO Holstad bl. a. följande.[1]

1. INLEDNING

Genom klagomål från Svenska Byggnadsarbetareförbundet fick jag i januari 1980 vetskap om att man vid yrkesinspektionen i Göteborgs distrikt hade dröjt i ungefär 14 månader med att efterkomma yrkesinspektionsnämndens beslut att anmäla vissa överträdelser av allmänna arbetstidslagen till åklagarmyndigheten för åtalsprövning. Dröjsmålet hade medfört att en del av de överträdelser som anmälan avsåg hade preskriberats.

När klagomålen utreddes framkom omständigheter som tydde på att liknande brister hade förekommit vid handläggningen av andra ärenden hos yrkesinspektionen. Jag inspekterade därför yrkesinspektionen i mars 1980. I samband med inspektionen tog jag upp ytterligare elva ärenden. Sedan utredningen numera slutförts kommer jag att i detta beslut behandla alla de aktuella ärendena.

1.1 Yrkesinspektionens uppgifter och organisation

De grundläggande reglerna rörande yrkesinspektionen finns i förordningen (1973:847) med instruktion för yrkesinspektionen. Av instruktionen framgår bl. a. följande. Yrkesinspektionen skall utöva tillsyn över efterlevnaden av bl. a. arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. Landet är indelat i nitton yrkesinspektionsdistrikt. Tillsynsområdet för yrkesinspektionen i Göteborgs distrikt är Göteborgs och Bohus län samt Hallands län. I varje distrikt finns en distriktschef och en yrkesinspektionsnämnd. Distriktschefen leder arbetet inom distriktet och är ordförande i yrkesinspektionsnämnden. Nämnden består av åtta ledamöter utöver distriktschefen. Dessa är utsedda av chefsmyndigheten för yrkesinspektionen – arbetarskyddsstyrelsen – efter förslag från parterna på arbetsmarknaden. Rörande ärendenas handläggning hos yrkesinspektionen gäller att nämnden skall avgöra vissa viktigare frågor som t. ex. frågor om att meddela föreläggande och förbud enligt arbetsmiljölagstiftningen och frågor om åtalsanmälan.

[1] Beslutet återges här i beskuret skick.

Ärenden som inte skall avgöras av nämnden får avgöras av distriktschefen. Denne kan också i brådskande fall besluta i nämndens ställe. Om han har gjort det, skall saken anmälas vid nästa sammanträde med nämnden. I viss utsträckning kan distriktschefens beslutanderätt överlämnas till andra tjänstemän vid yrkesinspektionen.

Av instruktionen framgår att allmänna verksstadgan (1965:600) med undantag för vissa paragrafer är tillämplig på yrkesinspektionen.

Arbetarskyddsstyrelsen har genom en i juni 1974 fastställd arbetsordning närmare reglerat yrkesinspektionens verksamhet och tjänstemännens åligganden. Av arbetsordningen framgår att det – förutom distriktschefen – förutsätts finnas bl. a. minst en biträdande distriktschef, som vid förfall för distriktschefen har att utöva dennes befogenheter, och en byrådirektör, som bl. a. skall delta i handläggningen av ärenden av juridisk karaktär och vara sekreterare i yrkesinspektionsnämnden.

1.2 Bakgrunden till beslutet

Svenska Byggnadsarbetareförbundet framförde i en skrivelse som kom till JO den 16 januari 1980 klagomål mot yrkesinspektionen i Göteborgs distrikt (dnr 159-1980) och åklagarmyndigheten i Göteborgs åklagardistrikt (dnr 671-1980). I klagomålen uppgav förbundet i huvudsak *att* yrkesinspektionsnämnden i distriktet den 3 december 1976 hade beslutat att ett företag – Mannesmann-Rohrbau AG – som överträtt arbetstidslagen skulle anmälas till åtalsprövning, *att* yrkesinspektionen hade sänt över ärendet till åklagarmyndigheten först den 9 februari 1978 *och att* åklagarmyndigheten hade lagt ned förundersökningen i ärendet den 12 maj 1978. Av bilagor till förbundets skrivelse framgick att de överträdelser anmälan avsåg hade ägt rum under åren 1976 och 1977 samt att åklagaren hade lagt ned förundersökningen på grund av dels att preskription inträtt såvitt avsåg övertidsuttagen under vecka 1–19 år 1976 och dels att någon ansvarig för resterande övertidsuttag inte fanns i Sverige.

Förbundet önskade att JO skulle pröva om de berörda myndigheterna hade handlagt ärendet korrekt.

Klagomålen mot åklagarmyndigheten har prövats av justitieombudsmannen Anders Wigelius i ärende dnr 671-1980.

Med anledning av klagomålen mot yrkesinspektionen höll befattningshavare vid ombudsmannaexpeditionen på mitt uppdrag förhör med distriktschefen Elov Bengtsson, yrkesinspektören Einar Svensson, byrådirektören Margit Thorslund och biträdande distriktschefen Sten Rydinge. Förhören hölls på yrkesinspektionen i Göteborg den 23 januari 1980. Samtidigt granskades yrkesinspektionens handlingar i ärendet.

Resultatet av den dittills verkställda utredningen redovisades i en promemoria som upprättades på ombudsmannaexpeditionen den 1 februari 1980. Enligt promemorian syntes Margit Thorslund genom sin befattning

med ärendet ha gjort sig skyldig till tjänsteförseelse enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. I en skrivelse samma dag anmanade jag henne enligt 14 kap. 1 § första stycket samma lag att yttra sig över innehållet i promemorian. Hon delgavs anmaningen den 4 februari 1980 och yttrade sig i skrivelse till JO den 8 mars 1980. Yttranden i ärendet har därefter avgetts av Rydinge och av SACO/SR-föreningen vid arbetarskyddsverket.

I samband med utredningen av klagomålen granskades också yrkesinspektionsnämndens protokoll avseende åren 1977–1979 och de på yrkesinspektionen förda förteckningarna över expedierade föreläggande, förbud och åtalsanmälningar avseende samma period. De iakttagelser som då gjordes föranledde mig att göra en inspektion på yrkesinspektionen den 3–5 mars 1980. Med anledning av de iakttagelser som antecknades i protokollet över inspektionen beslöt jag att ta upp elva ärenden (dnr 1400–1410-1980) och att infordra yttranden från yrkesinspektionen i dessa ärenden.

I en skrivelse som kom till JO den 18 juni 1980 avgav Bengtsson svar på yrkesinspektionens vägnar. I skrivelsen lämnade Bengtsson förklaringar som rörde sex av de elva ärendena. Vidare hade han till skrivelsen fogat ett antal skriftliga förklaringar från olika befattningshavare vid yrkesinspektionen. Dessa förklaringar berörde samtliga ärenden. I Bengtssons skrivelse angavs emellertid inte i vilken utsträckning materialet var att betrakta som myndighetens yttrande.

Med hänsyn bl. a. till de remitterade frågornas beskaffenhet beslöt jag att infordra nytt yttrande. I en promemoria som fogades till den nya remissen angavs att det nya yttrandet borde avges av yrkesinspektionsnämnden. Vidare angavs för en del av ärendena vissa frågor som borde besvaras.

Yrkesinspektionen besvarade remissen genom att sända JO protokollen från nämndens sammanträden den 27 oktober 1980 respektive den 17 november 1980.

– – –

2. ÄRENDEN RÖRANDE FRÅGOR OM BESLUTSORDNINGEN VID YRKESINSPEKTIONEN M. M. (Dnr 1400-, 1401-, 1402-, 1409- och 1410-1980)

Som framgår av det föregående består yrkesinspektionsnämnden av distriktschefen och åtta andra ledamöter. Distriktschefen är ordförande i nämnden. Övriga ledamöter utses av arbetarskyddsstyrelsen efter förslag från parterna på arbetsmarknaden. I instruktionen för yrkesinspektionen anges vilka ärenden nämnden skall avgöra. Bland dessa märks ärenden som rör mer ingripande åtgärder mot enskilda som att meddela föreläggande eller förbud enligt arbetsmiljölagstiftningen och frågor om åtalsanmälan. Nämnden är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter

är närvarande, bland dem minst två representanter för arbetsgivare och två för arbetstagare.

I de fall beslutanderätten inte tillkommer nämnden får distriktschefen besluta. I viss utsträckning kan hans befogenheter överlämnas till annan tjänsteman. Överlämnandet får enligt instruktionen ske i arbetsordning eller genom särskilt beslut. I arbetsordningen föreskrivs som nämnts att det skall finnas en biträdande distriktschef som har att utöva distriktschefens befogenheter vid förfall för denne. Det föreskrivs också att distriktschefen själv i viss utsträckning får överlämna åt annan tjänsteman att fatta beslut. Sådant överlämnande skall ske skriftligen.

Om ett ärende som i princip skall avgöras av nämnden är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla ärendet, får ordföranden besluta ensam. Om han gör det, skall beslutet anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

2.1 Anteckning om nämndens ställningstagande till en fråga om åtalsanmälan saknas i protokoll (Dnr 1400-1980)

– – –

2.2 Yrkesinspektionsnämndens beslutförhet (Dnr 1401-1980)

I 13 § instruktionen föreskrivs att närvaro av ordföranden och minst fyra andra ledamöter, bland dem minst två representanter för arbetsgivare och två för arbetstagare, krävs för att nämnden skall vara beslutför. Mot bl. a. den bakgrunden antecknades i inspektionsprotokollet följande.

Protokollet från yrkesinspektionsnämndens sammanträde den 16 juni 1978, varvid distriktschefen Elov Bengtsson var ordförande, inleds med följande anteckning.

> Ordföranden förklarar sammanträdet öppnat och hälsar de närvarande välkomna. Han konstaterar att nämnden ej är beslutsmässig eftersom endast en arbetsgivarrepresentant finns närvarande.
>
> Efter telefonsamtal med Hans Sandesjö som inte kan komma tillstädes på grund av annat tjänsteärende beslutar nämnden att i efterhand inhämta Sandesjös uppfattning i de ärenden som kräver beslut. I den mån Sandesjö inte kan biträda övriga ledamöters uppfattning skall ärendet bordläggas till nästa sammanträde.

Vid sammanträdet beslöt de närvarande ledamöterna (enligt protokollet nämnden) bl. a. under 57 § att utfärda vissa förbud och förelägganden.

På protokollets sista sida har följande antecknats. "Hans Sandesjö har den 17 augusti 1978 instämt i nämndens bedömning betr. åtgärder enligt protokollet §§ 57 och 58."

Av de förda "åtalsliggarna" framgår att under 57 § beslutade förbud och förelägganden expedierades den 28 respektive den 29 augusti 1978.

Byrådirektören Margit Thorslund som var nämndens sekreterare vid det ifrågavarande sammanträdet har med anledning av iakttagelserna yttrat i huvudsak följande.

Sammanträdet var det sista för säsongen. Kunskap om den bristfälliga närvaron fanns inte före sammanträdet. Ordföranden tog därför vid sammanträdets början telefonkontakt med Sandesjö som ställde sig till förfogande på sätt som framgår av protokollet. Nämnden uppfattade detta förfarande som en form av telefonsammanträde som möjliggjorde att beslut kunde fattas.

Några förutsättningar för att kalla till annan tid före semestern fanns inte. Nämnden hade att välja på det förfarande som tillgreps eller att inte fatta några beslut, vilket hade fördröjt en rad ärenden.

Som det utvecklades, for Sandesjö på semester innan de fick kontakt med honom, vilket gjorde att ärendena i alla fall inte kom iväg före augusti. Att Sandesjö var den som telefonkontaktades berodde på att övriga arbetsgivarerepresentanter var bortresta.

Yrkesinspektionsnämnden har därefter yttrat bl. a. följande.

Anledningen till att beslut fattades på i protokollet uppgivet sätt är att nämnden av sekreteraren upplystes om att ett sådant förfarande var möjligt. Byrådirektören rådde alltså nämnden att fatta beslut per telefon.

Fortsättningsvis kommer inte sådant förfaringssätt att tillämpas och i § 13 angiven närvaro tolkas som krav på fysisk närvaro vid aktuellt sammanträde.

BEDÖMNING

Som angetts i det föregående krävs i princip beslut av nämnden när det är fråga om att meddela föreläggande eller förbud. För att nämnden skall vara beslutför krävs närvaro av ordföranden och minst fyra ledamöter, bland dem minst två från vardera av arbetsgivar- och arbetstagarsidan. Beslutförhetsregeln är avsedd att säkerställa att de olika meningar som kan finnas inom nämnden blir prövade mot varandra före beslut. Det förfarande som tillämpades i det aktuella fallet tillgodoser uppenbarligen inte detta syfte. Förfarandet var alltså felaktigt. Såväl Bengtsson som Margit Thorslund borde enligt min mening ha insett detta.

Med anledning av vad Margit Thorslund yttrat till JO vill jag erinra om att ordföranden i brådskande fall har möjlighet att besluta ensam i nämndens ställe och att därefter anmäla beslutet vid nämndens nästa sammanträde. Om de ärenden som behandlades vid sammanträdet var brådskande, hade den metoden varit den riktiga. Hade den använts hade besluten också kunnat expedieras snabbare. Om de däremot inte var brådskande – vilket omständigheterna närmast tyder på – borde behandlingen ha uppskjutits till nästa sammanträde.

2.3 Frågor om delegation m. m. (Dnr 1410-1980)

2.3.1 Biträdande distriktschefs beslutanderätt

Vid det samtal som jag vid inspektionen hade med Bengtsson togs bl. a. följande upplysningar, som lämnades av honom, till protokollet.

Vid yrkesinspektionen finns en ledningsgrupp i vilken Bengtsson och två biträdande distriktschefer ingår. – – – De båda biträdande distriktscheferna har ansvaret för inspektionsverksamheten inom var sitt län och var sin hälft av Göteborg. Det ankommer exempelvis på respektive biträdande distriktschef att godkänna inspektörernas resplaner. Vilka uppgifter Bengtsson har delegerat till biträdande distriktschef finns inte dokumenterat. – – –

Om de anvisningar som getts i ett inspektionsmeddelande inte följs ankommer det på vederbörande yrkesinspektör att med Bengtsson eller med en biträdande distriktschef ta upp frågan om ett föreläggande för företaget. Det ankommer därvid på Bengtsson eller respektive biträdande distriktschef att ta ställning till om ärendet skall tas upp i yrkesinspektionsnämnden som har att besluta i saken.

Mot bakgrund av att det i arbetsordningen föreskrivs att delegation skall ske skriftligen infordrade jag yttrande från yrkesinspektionen.

De biträdande distriktscheferna Sten Rydinge och Karin Söfelde har i ett yttrande till JO över vad som antecknats i denna del i protokollet anfört bl. a. att Bengtssons yttrande om att de hade ansvaret för inspektionsverksamheten saknar adekvat innebörd eftersom inga befogenheter delegerats till någon av dem utöver befogenheten att godkänna inspektörernas resplaner. De har alltså inte heller rätt att besluta att ett ärende skall underställas yrkesinspektionsnämnden. Rydinge och Karin Söfelde har också uppgett att befogenheten att besluta om omedelbara förbud eller föreläggande inte delegerats. I vissa brådskande fall måste emellertid hemmavarande biträdande distriktschef fatta beslut även av detta slag om distriktschefen inte kan nås. De menar i yttrandet att dylika beslut fattats med distriktschefens "goda minne".

Bengtsson har i ett eget yttrande bekräftat Rydinges och Karin Söfeldes uppfattning om omfattningen av de beslutsbefogenheter som han överlämnat till dem. Han har dock erinrat om att biträdande distriktschef vid förfall för distriktschefen har att som dennes ställföreträdare utöva hans befogenheter. Han har tillagt att det vid distrikt med flera biträdande distriktschefer är den som har den högsta tjänsten som är ställföreträdare.

BEDÖMNING

Den enda beslutsbefogenhet som de biträdande distriktscheferna fått delegerad till sig har tydligen varit att godkänna inspektörernas resplaner. Arbetsordningens krav på skriftligt överlämnande gäller dock även denna

befogenhet. Bengtsson hade alltså bort se till att beslutet att överlämna dessa befogenheter hade fästs i skrift.

Jag vill tillägga att jag utgår från att arbetsordningens "vid förfall för distriktschefen" inte avser enbart situationer då distriktschefen inte är i tjänst. Från den utgångspunkten framstår det som godtagbart att de biträdande distriktscheferna i vissa brådskande fall fattar beslut i distriktschefens ställe även när denne är i tjänst. Några ytterligare uttalanden av mig i denna del torde inte vara påkallade.

2.3.2 Postbehandlingen vid yrkesinspektionen

Vid mitt samtal med Bengtsson vid inspektionen lämnade han bl.a. följande uppgifter som antecknades i protokollet.

Postbehandlingen hos yrkesinspektionen följer gamla oskrivna rutiner som Bengtsson inte har gjort något intrång i. – – – Bl.a. med anledning av att det har visat sig att inkommande post i redan anhängiga ärenden i många fall har distribuerats direkt till handläggande tjänstemän har Bengtsson numera klart för sig att nya rutiner måste utarbetas.

I gällande arbetsordning punkt 4.2.1 föreskrivs bl.a. att distriktschefen skall meddela föreskrifter om postbehandlingen. Mot bakgrund av den bestämmelsen beslöt jag att begära yttrande över vad som hade antecknats i protokollet.

Bengtssons svar på remissen går ut på att frågan om en säkrare postgång tagits upp vid en pågående organisatorisk översyn inom myndigheten.

KOMMENTAR

Enligt arbetsordningen hade Bengtsson alltså bort meddela föreskrifter om postbehandlingen. Någon förklaring till att han hittills inte meddelat några sådana föreskrifter har han inte lämnat. Jag utgår från att bristen kommer att avhjälpas under den pågående organisatoriska översynen.

2.4 Anmälan till yrkesinspektionsnämnden av beslut som fattats i dess ställe (Dnr 1409-1980)

I 13 § tredje stycket instruktionen för yrkesinspektionen föreskrivs att yrkesinspektionsnämndens ordförande – dvs. distriktschefen – får besluta ensam i nämndens ställe om ett ärende som nämnden i princip skall avgöra är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda. Ett beslut som fattas med stöd av detta bemyndigande skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Mot bl. a. denna bakgrund antecknades i inspektionsprokollet bl. a. följande.

— — —[1]

I sitt yttrande till JO den 16 juni 1980 skriver Bengtsson rörande de meddelade förbuden att han vid sammanträden med nämnden och vid frågor om vad nämnden önskar få del av har fått den bestämda uppfattningen att rutinförbud inte borde uppta nämndens tid. Bengtsson skriver att denna typ av ärenden fortsättningsvis kommer att anmälas "på lista". Beträffande det förbud som riktats mot Arne Olssons Grus AB uppger han att det rätteligen skulle ha trätt i kraft omedelbart. Bengtsson medger att beslutet rörande Benholms Dykarfirma borde ha fattats av yrkesinspektionsnämnden.

Yrkesinspektionsnämnden har vid sitt sammanträde den 17 november 1980 uttalat följande.

Nämnden konstaterar och anmärker på att föreskriven rapportering inte till alla delar har skett och förutsätter att instruktionen fortsättningsvis följs. Åtgärder har begärts för att uppnå en förbättrad uppföljning av ärenden som nämnden har att behandla.

BEDÖMNING

Enligt 13 § tredje stycket instruktionen för yrkesinspektionen får ordföranden i yrkesinspektionsnämnden eller, efter bemyndigande i arbetsordning eller särskilt beslut, annan tjänsteman vid yrkesinspektionen under en särskild förutsättning besluta ensam i ett ärende som annars skall avgöras av nämnden. Förutsättningen är att ärendet är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för behandling av ärendet. Beslut som fattas med stöd av denna bestämmelse skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden. Syftet med anmälningsförfarandet är givetvis att ge nämnden insyn i de ärenden som berörs och tillfälle att granska besluten.

Av utredningen framgår att Bengtsson i ett drygt tiotal fall under åren 1978 och 1979 fattat beslut med stöd av 13 § tredje stycket om förbud enligt arbetsmiljölagstiftningen utan att sedan anmäla besluten i nämnden. Antalet oanmälda beslut uppgår till ungefär hälften av samtliga fattade ordförandebeslut under perioden.

Att Bengtsson i samband med sina kontakter med nämnden fått uppfattningen att "rutinförbud" inte borde uppta nämndens tid har uppenbarligen inte befriat honom från anmälningsskyldigheten beträffande förbuden. Genom att inte anmäla besluten i nämnden har Bengtsson på ett mycket

[1] I den citerade delen av protokollet finns en uppräkning av ett tjugotal förbud som meddelats under åren 1978 och 1979 utan nämndens medverkan och som inte anmälts för nämnden. Vidare redovisas bl. a. några fall där frågan är om distriktschefen varit behörig att fatta beslut. De berörda anteckningarna i protokollet och ett yttrande av biträdande distriktschefen Rydinge utelämnas här.

anmärkningsvärt sätt åsidosatt vad som enligt gällande instruktion ålegat honom i hans anställning.

I några fall har Rydinge i Bengtssons ställe fattat beslut med stöd av 13 § tredje stycket instruktionen utan att anmälan sedan skett. Rydinges uppgifter går ut på att det även i dessa fall ålegat Bengtsson att göra anmälan till nämnden. Denna fråga är emellertid inte tillräckligt utredd och jag anser det inte påkallat att gå vidare beträffande dessa fall.

Förutsättningen för att beslut om förbud och förelägganden skall få fattas utan nämndens medverkan är som nämnts att ärendet är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda. Jag har tagit upp några fall där det kunnat ifrågasättas om denna förutsättning förelegat. Beträffande handläggningen av ärendena rörande Arne Olssons Grus AB och Rederi AB Nordstjärnan anser jag att det alltjämt kan ifrågasättas om Bengtsson respektive Rydinge varit behöriga att i nämndens ställe fatta besluten. Jag har dock inte funnit motiverat att driva utredningen vidare beträffande dessa fall. I fallet med Benholms Dykarfirma anser jag det klarlagt att Bengtsson överskridit sin behörighet. Med den kritik som ligger i det sagda lämnar jag handläggningen av de tre senast berörda ärendena.

– – –

2.5 Förande av åtalsliggare (Dnr 1402-1980)

– – –[1]

3. UPPFÖLJNINGEN AV YRKESINSPEKTIONSNÄMNDENS BESLUT. (Dnr 159-1980 och 1403–1408-1980)

De viktigaste frågorna hos yrkesinspektionen skall i princip avgöras av yrkesinspektionsnämnden. Detta gäller t. ex. frågor om allvarligare ingripanden mot enskilda. Det klagomål som föranledde inspektionen av yrkesinspektionen rörde frågan hur ett beslut av nämnden hade verkställts av tjänstemännen vid distriktet. Inspektionen kom därför främst att inriktas på att klarlägga hur uppföljningen av nämndens beslut i allmänhet sköttes.

Ansvaret för verksamheten inom distriktet vilar på distriktschefen. Det åligger honom att följa arbetet inom distriktet och att vaka över att ärendena behandlas så snabbt som möjligt. För de övriga inspekterande tjänstemännens – biträdande distriktschefer och yrkesinspektörer – vidkommande fastslås i arbetsordningen att de har att på eget ansvar utöva tillsyn över dem tilldelade arbetsställen. De skall också handlägga ärenden rörande dessa arbetsställen på distriktets expedition. Biträdande distriktschef är dessutom ställföreträdare för distriktschefen. I byrådirektörens åliggande

[1] I detta avsnitt av JO:s beslut behandlas iakttagelser i anslutning till en genomgång av yrkesinspektionens förteckningar över expedierade förbud, förelägganden och åtalsanmälningar.

ingår bl.a. att delta i handläggningen av ärenden av juridisk karaktär och att vara sekreterare i nämnden. Generellt gäller att tjänstemännen vid distriktet har att biträda med de arbetsuppgifter som anvisas dem av distriktschefen.

3.1 Uppföljningen av meddelade förelägganden m. m. (Dnr 1403-, 1404-, 1405- och 1406-1980)

Vid granskningen av akter rörande företag som förelagts att vidta vissa åtgärder påträffades fyra fall där det framstod som oklart om och i så fall hur föreläggandena hade följts upp.

De aktuella föreläggandena.

— — —[1]

BEDÖMNING

Arbetsordningen innehåller detaljerade regler rörande inspekterande tjänstemäns "åtgärder för att följa upp anvisningar" som lämnats i anslutning till inspektionsbesök. Några motsvarande regler för uppföljning av ärenden som har behandlats i yrkesinspektionsnämnden finns inte i arbetsordningen. Bengtsson har emellertid hävdat att skyldigheten att följa upp meddelade förelägganden följer med tillsynsansvaret. Även nämnden menar att ansvaret för uppföljningen bör ligga på vederbörande yrkesinspektör. För min del tycker jag att denna uppfattning är rimlig.

När det gäller frågan till vem de inspekterande tjänstemännen bör rapportera resultatet av kontrollen har situationen varit något oklar. Nämnden tycks mena att rapporteringen bort göras direkt till nämnden.

Bengtssons yttrande däremot tyder närmast på att "praxis" vid distriktet inneburit att de inspekterande tjänstemännen har haft att rapportera till Margit Thorslund och att det ålegat henne att kontrollera att så skett. Därefter tycks det ha ankommit på henne att rapportera till Bengtsson. Det är inte min uppgift att ta ställning till vilken ordning som kan vara att föredra. Men jag vill understryka vikten av att fasta rutiner finns beträffande hur uppföljning av beslutade förelägganden skall ske. Det är tydligt att sådana rutiner har saknats och att detta är en viktig anledning till de brister i uppföljningen som visat sig i de nu behandlade ärendena.

— — —[2]

[1] Uppgifterna om de aktuella föreläggandena samt infordrade yttranden från tjänstemännen utelämnas här.

[2] Här gör JO en bedömning av handläggningen av de fyra ärendena. I ett av dem kritiseras att ett ärende som bordlagts för att tas upp vid nästa sammanträde inte hade tagits upp ännu efter omkring två år. I två andra gäller kritiken att nämnden ännu lång tid efter det tiden för ett föreläggande gått ut — i det ena ärendet inemot två år efteråt — inte fått något besked om att föreläggandet inte efterkommits. I det fjärde ärendet kritiseras distriktschefen för att han utan att höra nämnden ändrat ett beslut av nämnden. Ändringen innebar att tidsfristen enligt ett föreläggande som nämnden beslutat förlängdes.

Beträffande uppföljningen av meddelade förelägganden vill jag avslutningsvis något kommentera vad Bengtsson har skrivit i sitt yttrande. Han uttalar bl. a. att yrkesinspektionen – för att fylla sin roll som stödjande och rådgivande myndighet – måste hålla inne med tvångsåtgärder om ett företag visar en ändrad attityd och börjar medverka till en god arbetsmiljö. I och för sig är det viktigt att yrkesinspektionen tillvaratar de möjligheter som visar sig att uppnå resultat på frivillighetens väg. Utrymmet för frivillighet är emellertid störst innan ett ärende har fortskridit så långt att nämnden hunnit fatta beslut om ett föreläggande för vederbörande företag. När nämnden har meddelat ett sådant beslut är läget förändrat. Visserligen kan det även därefter i vissa fall finnas skäl att bereda företaget tillfälle till frivillig rättelse. Men yrkesinspektionens tjänstemän kan i det läget inte agera utan kontakt med nämnden. Genom föreläggandet har nämnden bestämt att åtgärder skall vidtas och att detta skall ske inom viss tid. Tjänstemännen kan inte medge ändringar i detta beslut. Varje föreläggande måste alltså bevakas i anslutning till tidsfristens utgång. Har föreläggandet inte efterkommits, skall anmälan omgående göras till nämnden. Det är på nämnden det sedan ankommer att ta ställning till ärendets fortsatta handläggning, t. ex. till om tidsfristen skall förlängas.

3.2 Verkställandet av beslutade åtalsanmälningar (Dnr 159-, 1407- och 1408-1980)

Frågor om åtalsanmälningar skall i princip avgöras av yrkesinspektionsnämnden. När nämnden har fattat beslut om att en anmälan till åtalsprövning skall ske är det givetvis av största vikt att den kommer till stånd utan dröjsmål. Svenska Byggnadsarbetareförbundets klagomål visade på ett fall där dröjsmål förekommit. Vid inspektionen påträffades ytterligare två fall.

3.2.1 De aktuella åtalsanmälningarna

Svenska Byggnadsarbetareförbundets klagomål (Dnr 159-1980)

I en skrivelse som kom till JO den 16 januari 1980 uppgav Svenska Byggnadsarbetareförbundet i huvudsak följande. Mannesmann-Rohrbau AG med huvudkontor i Förbundsrepubliken Tyskland utförde under 1976 arbeten på kärnkraftverket Ringhals 3. I augusti 1976 sökte företaget dispens för att få ta ut mer övertid än de 150 timmar som allmänna arbetstidslagen medger. Förbundets lokalavdelning kunde då konstatera att företaget redan hade överträtt lagen. Yrkesinspektionen i Göteborgs distrikt undersökte saken och fann att 30 av företagets vid Ringhals 3 verksamma anställda under 1976 hade arbetat mer än tillåtna 150 timmars övertid. Yrkesinspektionsnämnden i distriktet beslöt den 3 december 1976 att företagets överträdelser skulle lämnas till åtalsprövning. Detta beslut effektuerades först den 9 februari 1978 då ärendet sändes över till åklagar-

myndigheten i Göteborg. Förbundet hade dagen innan skrivit till yrkesinspektionen för att få veta vad som gjorts i ärendet.

Förbundet önskade att JO skulle pröva om yrkesinspektionen hade handlagt ärendet korrekt.

I samma skrivelse framförde förbundet klagomål mot åklagarmyndigheten som den 12 maj 1978 hade lagt ned förundersökningen med motivering dels att preskription inträtt för övertidsuttagen under vecka 1–19 år 1976 och dels att någon ansvarig för resterande övertidsuttag inte fanns i landet. Dessa klagomål har prövats av JO Anders Wigelius i ärende dnr 671-1980.

Med anledning av klagomålen besökte befattningshavare vid ombudsmannaexpeditionen på mitt uppdrag yrkesinspektionen den 23 januari 1980. Vid besöket granskades yrkesinspektionens handlingar i ärendet. Det noterades att yrkesinspektionsnämndens protokoll från den 3 december 1976 under § 127:2 har följande lydelse.

Överträdelser av arbetstidslagen vid Mannesmann-Rohrbau AB, Vasagatan 7, Göteborg.

Sekreteraren och inspektör Einar Svensson redogör för ärendet.

Ärendet har hos nämnden väckts av byggnadsarbetareförbundet avd. 22, sektion 11, Varberg. Därefter har arbetstidsbyrån remitterat ärendet till yrkesinspektionen. Inspektionens utredning har givit vid handen att ett stort antal arbetstagare kraftigt överskridit tillåtna 150 timmars övertid under 1976. Däremot har överträdelse utöver efter dispens tillåtna ytterligare 150 timmar ej överskridits. Dispens har ej erhållits från styrelsen. Sekreteraren föredrar utkast till skrivelse till arbetarskyddsstyrelsen vari de gjorda iakttagelserna redovisas samt nämnden uttalar att förseelserna skall lämnas till åtalsprövning.

Efter diskussion beslutar nämnden att ärendet skall lämnas till åtalsprövning samt skrivelse avges till styrelsen i enlighet med förslaget. Nämnden diskuterar vilket ansvar den samordningsansvarige har för övertidsjournalernas förande med hänsyn till att övertidsfrågan är en arbetarskyddsfråga. Nämnden diskuterar även den artikel i ärendet som varit införd i Arbetet den 17 november och vari kritik uttalas mot yrkesinspektionens sätt att handlägga ärendet.

Enligt protokollet tjänstgjorde Bengtsson som ordförande och Margit Thorslund som sekreterare vid sammanträdet. Rydinge var också närvarande.

Av handlingarna i övrigt framgick följande. Yrkesinspektionsnämndens beslut att redovisa ärendet till arbetarskyddsstyrelsen verkställdes den 23 december 1976. Nämndens beslut att ärendet skulle lämnas till åtalsprövning verkställdes genom en skrivelse till åklagarmyndigheten i Göteborgs åklagardistrikt den 9 februari 1978. Den 12 maj 1978 beslöt åklagarmyndigheten att lägga ned förundersökningen.

Vid granskningen påträffades också en skrivelse som yrkesinspektionen sänt till arbetarskyddsstyrelsen den 16 juli 1979 angående handläggningen av ärendet. Skrivelsen var föranledd av att Svenska Byggnadsarbetareför-

bundet den 16 mars 1979 hos styrelsen begärt en redovisning av hur ärendet handlagts hos yrkesinspektionen. I skrivelsen som är undertecknad av Rydinge, i egenskap av tjänsteförrättande distriktschef, och av Margit Thorslund uppges bl. a. följande.

Sedan yrkesinspektionsnämnden fattade sitt beslut i december 1976 att lämna ärendet till åtal återstod en del utredningsarbete.

Uppgifter från företaget gjorde att yrkesinspektionen önskade följa utvecklingen under 1977 innan åtalsärendet expedierades.

— — —

Emellertid framkom att förhållandena på intet sätt ändrats under 1977 varför åtalsanmälan ingavs i början av 1978. Anmälan stöddes då på siffror från både 1976 och 1977.

Vid besöket hölls vidare förhör med Bengtsson, yrkesinspektören Einar Svensson, Margit Thorslund och Rydinge.

Vid förhöret med Bengtsson framkom i huvudsak följande. Bengtsson anser att Margit Thorslund, som sekreterare i yrkesinspektionsnämnden, har att ansvara för att de beslut och de skrivelser som handläggs i nämnden effektueras. Bengtsson har överlåtit på henne att handlägga ärenden i vilka nämnden fattat beslut och se till att de behandlas inom behörig tid dvs. så snart ske kan. Margit Thorslund är dock inte behörig att ensam undertecknа utgående expeditioner. Bengtsson har inte något minne av handläggningen av ärendet efter nämndens beslut. Han har inte heller något minne av att han, då han undertecknade skrivelsen till åklagarmyndigheten den 9 februari 1978, reagerade över tidsutdräkten. — — — Han har litat helt på att Rydinge och Margit Thorslund skulle slutföra ärendet. Rörande Margit Thorslunds arbetsbörda uppger Bengtsson att hon sysslar mycket med fackliga frågor och därför är borta en hel del från distriktet. Han tror att hennes arbetsbörda varit sådan att de ärenden hon handlagt har fått ovanligt långa handläggningstider. Det har bl. a. varit svårt att få nämndsammanträdena att löpa. Bengtsson tror att det har varit så sedan 1976. Han har begärt besked från arbetarskyddsstyrelsen om hur mycket tid Margit Thorslund får ägna åt fackligt arbete. Något formellt beslut om nedsättning av hennes arbetstid finns inte. Bengtsson har också begärt att få en förstärkning av byrådirektörstjänsten. Sedan någon tid tjänstgör byrådirektören i Borås-distriktet i Göteborgs-distriktet vissa dagar.

Vid förhöret med Einar Svensson framkom i huvudsak följande. Svensson utredde ärendet före nämndens beslut den 3 december 1976. Enligt hans mening blev det genom den utredningen helt klarlagt att för mycket övertid tagits ut. Såvitt han kan minnas återstod inte något annat än åtalsanmälan att göra i ärendet efter nämndens beslut. Han kan inte påminna sig att han haft någon befattning med ärendet efter nämndens beslut.

När Margit Thorslund hördes uppgav hon i huvudsak följande. Hon var inte beredd på att nämnden vid sammanträdet den 3 december 1976 skulle

besluta att lämna ärendet till åtalsprövning. Hon räknade med att man skulle besluta att skicka en anmärkning till företaget och att redovisa ärendet till arbetarskyddsstyrelsen. När hon sedan blev tvungen att skriva till åklagarmyndigheten satte hon sig bättre in i materialet. Hon tyckte då att hon behövde ytterligare uppgifter från företaget och att ärendet tagits upp i nämnden i tidigaste laget. Det material som nämnden grundat sitt beslut på var inte vilseledande men hon ville kontrollera det innan ärendet lämnades över till åklagarmyndigheten. Enligt hennes mening är en åtalsanmälan mot ett företag en rätt allvarlig historia och det rörde sig ju om väldigt litet överskridanden över 150 timmar. Hon misstänkte att nämndens beslut var förhastat och ville inte expediera det förrän hon gjort kompletteringar. Det material som låg till grund för nämndens beslut avsåg tiden fram till vecka 44 år 1976. Detta material kompletterades inte utan grunden för nämndens beslut förblev densamma. Den komplettering som först begärdes var övertidsrapporter för återstoden av år 1976. Sedermera infordrades rapporter för år 1977. Det begärda materialet kom till yrkesinspektionen den 1 februari 1978. Det var Margit Thorslund som tog initiativet till att komplettera utredningen i ärendet. Hon samrådde i denna fråga flera gånger under våren 1977 med Sten Rydinge. Det var naturligt att göra det eftersom han var inspektör för arbetsstället Ringhals. De var ense om att utredningen skulle kompletteras och Rydinge visste mycket väl att åtalsanmälan inte var expedierad. Hade han sagt att hon måste sända iväg den genast så hade hon gjort det. Hon anser att ärendet låg kvar med Rydinges goda minne, att han hade godkänt det. Men hon upplyste honom nog inte om att det kunde ha konsekvenser i preskriptionshänseende. Hon vände sig inte heller till Rydinge för att han skulle ta ansvar för att anmälan inte expedierades. Hon diskuterade saken ur mera praktiska synpunkter med honom och hade inte någon tanke på att lägga något ansvar på någon. Vid ett tillfälle uttalade dock Rydinge att man skulle avvakta uppgifter från företaget men hon törs inte säga hur orden föll. Vid en formell begäran om anstånd skulle hon ha vänt sig till Elov Bengtsson. Saken borde också ha tagits upp i nämnden, men nämnden informerades inte. Hon tror att Bengtsson visste om att anmälan inte var expedierad men hon kan inte säga hur väl hon informerade honom. Det var på henne det ankom att effektuera nämndens beslut. Hon skulle ha gjort det så snart som möjligt och anser att hon är moraliskt ansvarig för dröjsmålet. Visserligen kan man säga att cheferna skall kontrollera att hon expedierar inom viss tid men så har man inte gjort hittills. Sedan hon kom till distriktet har praxis varit att Bengtsson inte har hållit ordning på att expediering skett av nämndens ärenden. Vad yrkesinspektionen ville åstadkomma med åtalet var att företaget skulle snygga upp sina rutiner. Hon ringde ett otal gånger till företaget för att få uppgifter. Hon fick också uppgifter men dokumenterade det inte eftersom företaget lovade att inkomma med skriftliga uppgifter. Företaget lovade också att snygga upp sina rutiner. Hon var egentligen inte

beredd att vänta på uppgifterna så länge som skedde. Men hon hade väldigt mycket att göra under den ifrågavarande perioden. Det var många stora ärenden som kom emellan. På detta vis gick det alldeles för lång tid. Men ärendet var inte bortglömt. Hon hade nog över huvud taget långa expeditionstider för att hon inte hann med. Hon påtalade detta för ledningen men någon avlastning fanns inte att få. Liknande dröjsmål förekom dock inte i något annat ärende. Under handläggningstiden hade Margit Thorslund inte någon tanke på att den ansvarige arbetsledaren kunde komma att lämna Sverige. Hon har efteråt fått klart för sig att det inte alls är ovanligt att man gör så. När de skriftliga uppgifterna från företaget till slut kom visade det sig att företaget inte hade ändrat sina rutiner. När skrivelsen till åklagarmyndigheten expedierades hade Margit Thorslund klart för sig att vissa överträdelser var preskriberade. Hon tyckte dock inte att detta gjorde något eftersom det nytillkomna materialet avseende år 1977 var nästan mer graverande för företaget. Att en kopia av skrivelsen till åklagarmyndigheten sändes till företaget berodde på att yrkesinspektionen gjorde så vid denna tidpunkt. Man har senare diskuterat om det skall ske eller ej. Då tyckte man att man haft så väldigt mycket kontakter med företaget att det borde få veta vad myndigheten gjorde i saken. Svenska Byggnadsarbetareförbundets brev den 8 februari 1978 fick hon se först efter flera veckor. Då sände hon genast en kopia av åtalsanmälan till förbundet. De senaste åren har hon haft fackliga uppdrag som har gjort hennes arbetssituation ganska pressad. Enligt egen uppfattning har hon haft rätt till nedsättning av arbetstiden med en tredjedel. Först på senaste tid har detta problem blivit löst.

Rydinge uppgav vid förhöret i huvudsak följande. Han har tillsyn över Ringhals' driftssida men inte över byggnadsverksamheten där. Det ifrågavarande ärendet rör otvivelaktigt byggnadsverksamheten. Han hade väl inte något direkt ansvar för att följa upp ärendet och har inte lagt det på minnet. Om Margit Thorslund har sagt att hon resonerat med honom om ärendet så är det nog riktigt. Eftersom han har tjänsteställning över henne är det klart att han har ansvar för de resonemang som förts. Han minns inte om deras samtal rört frågan om att avvakta med åtalsanmälan. Han kan inte komma ihåg att han ställts inför frågan om att skjuta verkställigheten av ett nämndbeslut på framtiden utan att fråga varit om att fortsätta en utredning på Ringhals. Men det kan ju bero på att Margit Thorslund har förklarat dåligt eller att han missförstått vad saken gällde. Han känner inte till om nämnden informerats om dröjsmålet med expedieringen av åtalsanmälan. Han har så diffust minne av ärendet att han varken kan förklara sig vara eller inte vara ansvarig för handläggningen av ärendet.

Resultatet av den verkställda utredningen sammanfattades i en promemoria som upprättades på ombudsmannaexpeditionen den 1 februari 1980. Till promemorian fogades yrkesinspektionens tidigare nämnda skrivelse den 23 december 1976 till arbetarskyddsstyrelsen, skrivelsen den 9 februari 1978 till åklagarmyndigheten, åklagarmyndighetens beslut den 12 maj

1978 samt utskrifter av de hållna förhören. I promemorian antecknades avslutningsvis följande.

Vid granskning av yrkesinspektionens arbetsordning, som arbetarskyddsstyrelsen fastställt den 27 juni 1974, antecknades att det enligt punkt 2.2.3 åligger byrådirektören att bl. a. delta i handläggningen av frågor om åtalsanmälningar, vara sekreterare i yrkesinspektionsnämnden och att biträda med de arbetsuppgifter som anvisas av distriktschefen.

Den utredning som gjorts får anses visa bl. a. följande. Det ålåg Margit Thorslund att tillse att yrkesinspektionsnämndens i distriktet beslut den 3 december 1976 § 127:2 blev verkställt. I vad detta beslut avsåg anmälan till åtalsprövning dröjde Margit Thorslund uppsåtligen eller av oaktsamhet med att fullgöra vad som ålåg henne till den 9 februari 1978. Ingenting har framkommit som ger anledning till antagande att Margit Thorslund har haft något godtagbart skäl för sitt dröjsmål. Hon får anses ha åsidosatt vad som ålåg henne i hennes tjänst som byrådirektör vid yrkesinspektionen i Göteborgs distrikt. Felet kan inte anses ringa. Margit Thorslund synes alltså ha gjort sig skyldig till tjänsteförseelse enligt 10 kap. 1 § lagen om offentlig anställning.

JO bör bereda Margit Thorslund tillfälle att yttra sig över det anförda.

Samma dag sände jag en anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket lagen (1976: 600) om offentlig anställning till Margit Thorslund. Därigenom beredde jag Margit Thorslund tillfälle att yttra sig över vad som anfördes mot henne i promemorian. I anmaningen angavs bl. a. att yttrandet skulle avges inom viss tid och att hon inom samma tid skulle uppge om hon önskade att någon annan skulle yttra sig eller att någon annan utredning skulle förebringas. Hon delgavs anmaningen den 4 februari 1980.

I ett brev som kom till JO den 10 mars 1980 skrev Margit Thorslund att hennes handlingssätt föranletts av ett låt vara missriktat nit att ärendet skulle få en tillräcklig grund för att yrkesinspektionsnämndens avsikt med åtalsanmälan skulle uppfyllas och att arbetsförhållandena vid distriktet, särskilt hennes egna, varit sådana att hon inte haft tillräcklig tid till eftertanke beträffande följderna av en fördröjning. Hon anförde vidare bl. a. följande.

Vad distriktschefen uttalat i förhöret om att han "överlåtit åt mig att ansvara för expeditionen av nämndärendena" innebär i realiteten att jag saknat faktisk arbetsledning.

Förhållandena i distriktet har under den tid jag tjänstgjort där varit sådana, att den dagliga ledningen av arbetet i realiteten legat betydligt mer på de biträdande distriktscheferna än på distriktschefen. Den senare har i mycket stor utsträckning haft sin tjänstgöring förlagd utanför expeditionen på grund av medverkan i kurser, besök på arbetsställen m. m. Det har inte varit ovanligt att nämndärenden vid expeditionen undertecknats av biträdande distriktschef som varit närvarande vid nämndsammanträdet även om distriktschefen varit ordförande.

För mig har det varit naturligt att i arbetstidsärendet ifråga rådgöra med biträdande distriktschefen, Sten Rydinge, och inte med distriktschefen.

Jag har i minnet att Rydinge sommaren 1977 gick med på att jag väntade med expeditionen av ärendet tills 1977 års övertidsjournal fanns tillgänglig. Av hans uttalande i förhöret förstår jag dock nu att han inte haft ärendet aktuellt på det sätt jag föreställt mig. Det framgår att Rydinge ej ansett att arbetstidsärendet egentligen hörde ihop med hans tillsyn av Ringhals utan var att hänföra till ärenden ang. tillfälliga byggnadsplatser.

— — —

Jag har emellertid helt missuppfattat detta och trott att Rydinge hade tillsynsansvaret. —

Det är således riktigt som distriktschefen anför i förhöret att jag ej rådgjort med honom i detta ärende. Samrådet skedde med Rydinge.

I ett brev som kom till JO den 14 mars 1980 anförde Rydinge bl. a. följande.

Efter att ha tagit del av Margit Thorslunds yttrande i rubricerade ärende vill jag framföra att jag ställer mig bakom de uppgifter som hon framför där.

Jag vill särskilt framhålla att de resonemang som hon förde med mig i det aktuella ärendet utan tvekan skedde med hennes fasta förvissning att jag, förutom överordnad i tjänsteställning, även hade direkt handläggaransvar för ärendet. Då emellertid ärendet rörde en entreprenör på byggsidan, föll det sig naturligt för mig att handläggningen skedde genom berörd byggin-spektör utan min direkta inblandning. Jag var således ej särskilt insatt i sakfrågan, vilket däremot Margit Thorslund haft anledning förmoda. Jag minns — dock inte i detalj — att hon förde frågan på tal några gånger och jag torde inte ha haft invändningar mot vad hon då har framfört. Därmed bör hon ha känt stöd bl. a. för den ytterligare uppgiftsinhämtning, som hon ville komplettera utredningen med.

I ett brev som kom till JO den 19 mars 1980 har SACO-SR vid arbetar-skyddsverket yttrat sig i ärendet.

Åtalsanmälan mot Laholms Gummifabriks AB (Dnr 1407-1980).

I protokollet över min inspektion av yrkesinspektionen antecknades bl. a. följande.

Protokollet från yrkesinspektionsnämndens sammanträde den 2 mars 1979 upptar bl. a. följande.

25 § *Åtalsärende*

Sekreteraren föredrar ett ärende beträffande Laholms Gummifabrik, Laholm. Företaget förbjöds 1973-02-21 att vidare utnyttja en hiss som betjänade en Banbury mixer intill dess att vissa åtgärder vidtagits som framgår av förbudet. Vid besök på företaget 1977-04-10 fick yrkesinspektör Börje Lundström besked om att hissen icke användes. Några åtgärder hade inte vidtagits från företagets sida. Förbudet bestod sålunda. Börje Lundström hade nu på nytt besökt företaget 1979-01-09 tillsammans med

yrkesinspektör Per Neverland. Vid detta tillfälle hade företaget upplyst om att hissen dagligen begagnades. Några åtgärder i enlighet med det tidigare utfärdade förbudet hade icke gjorts.

Nämnden beslutar i enlighet med förslaget överlämna ärendet till åtalsprövning p. g. a. överträdelse av förbudet.

Varken företagsakten eller arbetsställeregistret visar att någon åtgärd har vidtagits med anledning av nämndens beslut.

Enligt sammanträdesprotokollet var Bengtsson ordförande och Margit Thorslund sekreterare.

Margit Thorslund har den 13 juni 1980 lämnat följande upplysningar.

Konceptet förbereddes i maj 1979.

Emellertid krävdes uppgift om var bestämmelse om besiktning och andra föreskrifter för den aktuella typen av hiss fanns.

Olyckligtvis har den ifrågavarande inspektören och jag sällan varit samtidigt på expeditionen. Sedan vi utväxlat skriftliga meddelanden under sommaren men jag inte därigenom fått den information jag önskade, anmälde jag i slutet av sommaren till distriktschefen att ärendet inte avlämnats eftersom inspektörens medverkan krävdes. Han var helt införstådd med detta. Därefter sjukskrevs inspektören och jag gick på semester under hela oktober. Jag har vid flera tillfällen sökt inspektören, men utan framgång eller utan att kunna få tillfälle till det önskade samtalet. Inspektören har under året varit sjukskriven – helt eller halvt – långa tider. Själv har jag från återkomsten efter semestern i november varit mycket på resa till Stockholm. Situationen är olycklig och visar närmast att ärenden kanske inte bör vara "enmansärenden" vad gäller inspektion utan kunna handläggas av mer än en tjänsteman.

Ärendet har numera expedierats.

Bengtsson har hänvisat till Margit Thorslunds yttrande. Yrkesinspektionsnämnden har konstaterat att beslutet inte har expedierats i rätt tid och har betecknat detta som ett synnerligen anmärkningsvärt förhållande.

Ärendet expedierades den 13 juni 1980. Därefter har allmänt åtal väckts vid Halmstads tingsrätt mot en företrädare för företaget. Åtalet, som avser brott mot arbetsmiljölagen, har ännu inte prövats av tingsrätten.

Åtalsanmälan mot Metallåtervinning AB (Dnr 1408-1980).

I protokollet över min inspektion av yrkesinspektionen antecknades bl. a. följande.

I en "PM ang. olycksfall på Metallåtervinning AB" antecknade yrkesinspektören Sten-Åke Rosenberg den 29 augusti 1979 bl. a. följande.

"Olycka har tidigare inträffat i den aktuella saxen – – –. I samband med olyckan krävde yrkesinspektionen vissa säkerhetsarrangemang – – –. Vid yrkesinspektionens besök den 16 augusti 1979 kunde konstateras

att maskinen var försedd med en bygel fastsatt i anhållet. Bygeln var deformerad. Underbygel saknades samt det tomgångsskydd som yrkesinspektionen krävt. För den aktuella olyckan torde dock dessa skydd saknat betydelse." – – – "Företaget har nu beslutat skrota alligatorsaxen och maskinen gjordes obrukbar i samband med yrkesinspektionens besök."

Protokollet från yrkesinspektionsnämndens sammanträde den 5 oktober 1979 upptar bl. a. följande.

107 § *Övriga ärenden*

107: 1 *Ordföranden* redogjorde för olycksfall vid skrotsax hos Metall Återvinning AB. Företaget hade trots tidigare olycksfall inte vidtagit anvisade åtgärder för att förhindra ytterligare olycksfall. *Nämnden* beslutar att överlämna ärendet till åtalsprövning.

Då varken företagsakten eller arbetsställeregistret visade att någon åtgärd vidtagits med anledning av nämndens beslut tillfrågades Rosenberg om ärendets fortsatta handläggning. Rosenberg uppgav därvid bl. a. följande.

Rosenberg har varit medveten om nämndens beslut. Efter beslutet har ärendet blivit liggande hos honom. Anledningen härtill har varit att han haft för avsikt att tillsammans med yrkesinspektören Hans Hansson, som är expert på ifrågavarande maskintyp, titta på nya saxar. Tanken bakom detta var att man skulle åstadkomma ett bättre beslutsunderlag för åklagarens prövning. Rosenberg har inte diskuterat handläggningen av ärendet med juristen vid yrkesinspektionen efter nämndens sammanträde.

Både Bengtsson och yrkesinspektionsnämnden har hänvisat till vad man i tidigare behandlade ärenden anfört beträffande inspekterande tjänstemäns uppföljningsansvar. Med anledning av att Rosenberg efterlyst en bevakningsrutin har Bengtsson uppgivit att en bevakningslista skall föras i fortsättningen.

Åtalsanmälan expedierades den 10 mars 1980. Sedan vederbörande åklagare därefter förklarat, att brott inte kunde anses föreligga, har polismyndigheten den 2 april 1980 beslutat att inte inleda förundersökning.

BEDÖMNING

Till bedömning föreligger tre fall där yrkesinspektionsnämnden i enlighet med gällande instruktion beslutat att göra åtalsanmälan angående misstänkta brott mot arbetsmiljölagstiftningen. I det första fallet, angående Mannesmann-Rohrbau AB, fattade nämnden beslut redan den 3 december 1976. Beslutet expedierades emellertid först den 9 februari 1978. I det andra fallet, som rörde Laholms Gummifabrik, fattade nämnden sitt beslut den 2 mars 1979. Här skedde expedition först den 13 juni 1980. Det tredje fallet avsåg Metall Återvinning AB. Beslut fattades i det fallet den 5 oktober 1979 och expeditionen kom till stånd den 10 mars 1980.

Några föreskrifter om när expedition av beslut av det aktuella slaget senast skall ske finns inte. Det är emellertid tydligt att längre tider än någon eller några veckor inte bör komma i fråga. När nämnden fattar sitt beslut skall nämligen ett sådant beslutsunderlag föreligga att ärendet omgående kan överlämnas. Några kompletterande utredningsinsatser från tjänstemännens sida skall inte behövas. De långa expeditionstider som förekommit är alltså helt oacceptabla.

Enligt arbetsordningen för yrkesinspektionen åligger det byrådirektören att bl. a. delta i handläggningen av frågor om åtalsanmälningar. Med stöd av den regeln tillämpade man vid de aktuella tidpunkterna en praxis som innebar att det ankom på sekreteraren vid sammanträdet att färdigställa och expediera skrivelsen till åklagaren. Skrivelsen skulle dock förses med distriktschefens underskrift. Distriktschefen var alltså ytterst ansvarig för expedieringen.

Beträffande ärendet angående Mannesmann-Rohrbau AB framgår av utredningen att Margit Thorslund var sekreterare och Bengtsson ordförande vid sammanträdet i december 1976.

Margit Thorslunds förklaring till det långa dröjsmålet går i korthet ut på att hon, när hon skulle ombesörja expedieringen, började misstänka att beslutet var förhastat. Hon ville därför inte expediera det förrän hon gjort vissa kompletteringar. Det visade sig sedan vara svårt att få fram dessa kompletteringar. Först i februari 1978 fick hon tillgång till materialet. Åtalsprövningen skulle gälla otillåtet övertidsuttag under större delen av år 1976. Kompletteringarna avsåg emellertid övertidsuttag under senare tidsperioder. Hon samrådde under den aktuella tiden med Rydinge flera gånger och fick den uppfattningen att han godkände hennes åtgärder.

Bengtsson har för sin del sagt att han inte har något minne av ärendet efter nämndens beslut. Han anser att sekreteraren i nämnden i princip hade att ansvara för expedieringen. Rydinges uppgifter är så obestämda att de inte medger några säkra slutsatser angående vad som förekom i ärendet mellan honom och Margit Thorslund.

Det är enligt min mening helt uppenbart att de förklaringar till dröjsmålet som Margit Thorslund har lämnat inte är godtagbara. Vad hon i realiteten gjorde var att under något års tid sätta sig över nämndens beslut. När hon nu ansåg beslutet förhastat hade hon givetvis omgående bort underrätta Bengtsson så att saken utan dröjsmål hade kunnat prövas på nytt i nämnden. Även om hon vid kontakter med Rydinge i saken kan ha fått den uppfattningen att han var införstådd med att expedieringen dröjde i väntan på de kompletteringar hon ville göra hade hon bort inse att hon handlade fel.

När det gäller Bengtsson framgår det visserligen av det föregående att han var den som ytterst ansvarade för expedieringen. Då emellertid Margit Thorslund underlät att hålla honom informerad om sina åtgärder har jag inte funnit tillräckliga skäl att kritisera honom beträffande detta ärende.

Även när nämnden i mars 1979 beslöt att överlämna ärendet angående Laholms Gummifabrik till åtalsprövning var Bengtsson ordförande och Margit Thorslund sekreterare vid sammanträdet. Här går Margit Thorslunds förklaring till dröjsmålet ut på att man innan expedition kunde ske måste skaffa fram uppgifter om gällande bestämmelser angående den aktuella hissen. Detta skulle kräva medverkan av den yrkesinspektör som hade handlagt ärendet. Av olika skäl lyckades hon emellertid inte få den kontakt med handläggaren som behövdes. I slutet av sommaren 1979 informerade hon Bengtsson om svårigheterna och han var införstådd med hennes åtgärder. Bengtsson har här endast hänvisat till Margit Thorslunds uppgifter.

Även här är det uppenbart att godtagbara ursäkter till dröjsmålet med expedieringen saknades. Den komplettering som krävdes var såvitt framgår av Margit Thorslunds uppgifter av enkel beskaffenhet och den långa tid som hon dröjde med expedieringen framstår som mycket anmärkningsvärd.

Som redan har konstaterats var Bengtsson den som ytterst hade att svara för expedieringen. När han efter åtskillig tid blev informerad om dröjsmålet, hade det därför ålegat honom att se till att ärendet expedierades utan ytterligare dröjsmål. Expedieringen dröjde emellertid ytterligare mycket lång tid.

I fråga om ärendet angående Metallåtervinning AB framgår av utredningen att Rydinge var ordförande och Björck sekreterare när beslutet om åtalsanmälan fattades. Handläggningen av ärendet hade ombesörjts av Rosenberg. Rosenberg, som har yttrat sig i ärendet, har förklarat dröjsmålet i första hand med att han före expedieringen ville skaffa ett bättre beslutsunderlag för åklagaren. Så småningom hade han glömt bort ärendet.

Givetvis är inte heller förklaringarna till dröjsmålet i detta ärende godtagbara. Någon anledning för handläggaren att uppehålla expedieringen för att biträda åklagaren med en kompletterande utredning har självfallet inte förelegat.

Beträffande Rydinge och Björck kan det förefalla anmärkningsvärt att ingen av dem verkade för att expediering kom till stånd. Med hänsyn bl. a. till att det här var fråga om ett betydligt kortare dröjsmål har jag emellertid inte funnit skäl att gå vidare beträffande detta ärende.

4. FRÅGOR OM ANSVAR

I det föregående har jag redovisat de olika ärenden som jag har tagit upp med anledning av de klagomål som anförts och de iakttagelser som gjorts vid min inspektion. I redovisningen ingår en bedömning av vad som förekommit i ärendena. Bedömningen innebär att jag har konstaterat ett antal olika fel och brister i handläggningen. I detta avsnitt tar jag upp frågor om ansvar för de befattningshavare som deltagit i handläggningen.

Det framgår av det föregående att felen har varit av skiftande betydelse. Ett och annat kan sägas ha varit av ordningskaraktär medan andra fel har varit av mera allvarlig natur. Som en sammanfattning kan konstateras att jag i flertalet fall av olika skäl har kommit fram till att jag bör stanna vid den kritik jag har uttalat. På några punkter har jag emellertid funnit anledning att gå vidare i saken. På dessa punkter har jag funnit påkallat att anmäla vad som inträffat för disciplinära åtgärder.

Innan jag går närmare in på de olika befattningshavarnas ansvar vill jag nämna att det för att ett disciplinärt förfarande skall kunna inledas med anledning av en tjänsteförseelse krävs att arbetstagaren fått tillfälle att yttra sig i viss ordning innan två år förflutit från förseelsen. På grund av den regeln är disciplinärt ansvar numera uteslutet i flera av de ärenden som min granskning har avsett.

När det gäller Bengtsson har jag funnit anledning till kritik i ett flertal ärenden. Beträffande ärendena under avsnitt 2 rör kritiken i ett fall att Bengtsson som ordförande i yrkesinspektionsnämnden medverkat till att nämnden fattat beslut trots att den enligt gällande instruktion inte var beslutför. I ett annat ärende består felet i att Bengtsson i strid med instruktionen i ett antal fall underlåtit att till nämnden anmäla beslut som han fattat i nämndens ställe. I något fall har han fattat ett beslut som rätteligen hade bort fattas av nämnden. Övriga ärenden som behandlats i avsnitt 2 har mera begränsat intresse i detta sammanhang.

De ärenden som har tagits upp under avsnitt 3 gäller uppföljningen av olika beslut av nämnden. I ett av dessa ärenden underlät Bengtsson att rapportera till nämnden om vad som hänt i ärendet sedan tiden för ett föreläggande som nämnden hade beslutat gått ut. I ett annat gäller kritiken att han utan nämndens medgivande gav ett beslut av nämnden ett ändrat innehåll. Sålunda beslöt han att förlänga den tidsfrist som nämnden i ett föreläggande hade bestämt med två månader. I ett fall underlät han se till att en beslutad åtalsanmälan expedierades.

Av de ärenden som redovisas under avsnitt 2 vill jag först kommentera det som gäller Bengtssons underlåtenhet att till nämnden anmäla vissa beslut han meddelat i nämndens ställe. Som jag nämnt i det aktuella avsnittet har Bengtsson genom sin underlåtenhet åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning. Felen har begåtts uppsåtligen och de kan inte anses ringa. På grund av det sagda anser jag det påkallat att Bengtsson åläggs disciplinär påföljd enligt 10 kap. 1 § första stycket lagen (1976: 600) om offentlig anställning. Jag kommer därför att genom anmälan till statens ansvarsnämnd väcka frågan om disciplinärt ansvar för Bengtsson.

Som jag redan har antytt kan enligt 14 kap. 5 § lagen om offentlig anställning disciplinpåföljd inte komma i fråga, om inte arbetstagaren inom två år från förseelsen anmanats i viss ordning att yttra sig. Mot bakgrund av den bestämmelsen kommer jag att begränsa anmälan till följande förseelser som begåtts under senare delen av år 1979.

— — —[1]

Även när det gäller Bengtssons underlåtenhet att se till att expedition kom till stånd av ett beslut om åtalsanmälan (angående Laholms Gummifabriks AB) har jag funnit att Bengtsson åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning. Detta fel har han begått av oaktsamhet. Felet kan inte anses ringa. Min anmälan till ansvarsnämnden kommer därför att avse även denna förseelse.

Beträffande övriga fall där jag har kritiserat Bengtssons handläggning har jag stannat vid den uttalade kritiken.

Även när det gäller Margit Thorslund har jag funnit anledning till kritik i flera fall. I regel har felen varit sådana att jag inte vidtar vidare åtgärder. Men i två fall har jag bedömt felen som allvarligare. Det gäller de två ärenden där Margit Thorslund underlåtit att inom rimlig tid expediera yrkesinspektionsnämndens beslut att anmäla vissa förhållanden till åtal. I dessa ärenden, som redovisas i avsnitt 3, har Margit Thorslund av oaktsamhet åsidosatt vad som ålegat henne i anställningen. Felen kan inte anses ringa. Jag anser det påkallat att Margit Thorslund för dessa förseelser åläggs disciplinär påföljd enligt 10 kap. 1 § första stycket lagen om offentlig anställning. Jag kommer därför att genom anmälan till arbetarskyddsstyrelsen väcka frågan om disciplinärt ansvar för Margit Thorslund.

Beträffande Rosenberg har jag inte funnit anledning till några åtgärder utöver den kritik jag har uttalat i samband med behandlingen av de ärenden som han handlagt.

5. SAMMANFATTNING

De klagomål från Svenska Byggnadsarbetareförbundet, som föranledde mig att inspektera yrkesinspektionen i Göteborg, rörde frågan hur ett beslut av myndighetens lekmannastyrelse, yrkesinspektionsnämnden hade följts upp av myndighetens tjänstemän. När jag i samband med handläggningen av klagoärendet inspekterade myndigheten inriktade jag därför granskningen i huvudsak på ärenden som hade behandlats i nämnden eller som hade nära samband med nämndens verksamhet.

De ärenden som nämnden har att behandla utgör en liten del av yrkesinspektionens verksamhet. Men i dessa ärenden aktualiseras de mest ingripande åtgärder som myndigheten kan vidta för att garantera ett effektivt arbetarskydd. Ärendena utgör alltså en viktig del av verksamheten. Hur de handläggs är därför av stor betydelse.

Som framgår av det föregående har jag behandlat sammanlagt tolv ärenden. I dessa ärenden har jag nu konstaterat ett antal olika fel i handläggningen. Felen har varit av skiftande betydelse. En del av dem har rört

[1] I beslutet intagna uppgifter om fem olika fall av förseelser utelämnas här.

frågor av relativt begränsat intresse. Men andra har visat på en del betänkliga brister i myndighetens handläggningsrutiner.

Mot bakgrund av en särskild regel i instruktionen för riksdagens ombudsmän bör JO som regel inte till utredning ta upp förhållanden som ligger längre tillbaka i tiden än två år. En av anledningarna till detta är att det inte är möjligt att inleda ett disciplinärt förfarande för tjänsteförseelse om inte arbetstagaren fått tillfälle att yttra sig i viss ordning inom två år från det förseelsen begicks. Jag vill här nämna att det i flera av de ärenden jag tog upp vid inspektionen är fråga om fel i handläggningen som redan vid inspektionen låg nästan två år eller längre tillbaka i tiden. Anledningen till att jag tog upp även de äldre ärendena var att jag ansåg det väsentligt från allmän synpunkt att få även dessa ärenden redovisade.

I det följande kommer jag att i största korthet redogöra för några ärenden som jag har funnit särskilt anmärkningsvärda. Jag kommer också att uppehålla mig något vid det arbete på att etablera bättre handläggningsrutiner som inleddes under år 1980 och som fortfarande pågår.

I beslutet har jag först behandlat ärenden som rör beslutsordningen vid yrkesinspektionen. Här har jag funnit anledning till kritik på flera punkter. Mest anmärkningsvärt av dessa ärenden är enligt min mening de som gäller tillämpningen av 13 § instruktionen för yrkesinspektionen. Enligt bestämmelsen får yrkesinspektionsnämndens ordförande – dvs. distriktschefen – besluta ensam i nämndens ställe om ett nämndärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda. Vidare gäller att ett beslut som fattas med stöd av denna regel skall anmälas till nästa sammanträde med nämnden. Tanken bakom anmälningsskyldigheten är givetvis att nämnden skall få insyn i ärendena och tillfälle att granska besluten.

I ärendet är utrett att distriktschefen i ett fall har fattat beslut i nämndens ställe utan att förutsättningar för detta förelåg. Dessutom framgår att distriktschefen i åtskilliga fall fattat beslut med stöd av bestämmelsen utan att sedan anmäla sina beslut i nämnden. Besluten har avsett förbud enligt arbetsmiljölagstiftningen.

I ett särskilt avsnitt har jag tagit upp ärenden som rör uppföljningen av olika typer av beslut som har meddelats av yrkesinspektionsnämnden. I dessa ärenden har det visat sig att man saknat tillfredsställande rutiner för uppföljningen. Till stor del beroende på detta har flera ärenden hos myndigheten kommit att misskötas på ett anmärkningsvärt sätt.

I ett fall har jag kritiserat att ett ärende som bordlagts för att tas upp vid nästa sammanträde inte hade tagits upp på nytt ännu efter omkring två år. I ett annat gäller kritiken att ett ärende där nämnden beslutat ett föreläggande för ett företag att vidta vissa åtgärder, inte hade avrapporterats till nämnden ännu inemot två år efter det den utsatta tiden gått ut. I ytterligare ett annat ärende, där ett sådant föreläggande också hade meddelats av nämnden, beslöt distriktschefen utan att höra nämnden att ändra nämndens beslut. Ändringen innebar att tidsfristen utsträcktes med två måna-

der. Anledningen var att dröjsmål hade förekommit vid handläggningen inom yrkesinspektionen. I några ärenden hade nämnden beslutat att anmäla vissa företag till åtal för brott mot arbetsmiljölagstiftningen. I två av ärendena förekom sedan dröjsmål med expedieringen av nämndens beslut på mer än ett år.

Beträffande några av de konstaterade felen har jag funnit att de varit så anmärkningsvärda att de som svarat för handläggningen bör åläggas disciplinärt ansvar i enlighet med reglerna i lagen om offentlig anställning. Detta gäller distriktschefens underlåtenhet att till yrkesinspektionsnämnden anmäla ett antal beslut som han meddelat i nämndens ställe med stöd av 13 § i gällande instruktion. Det gäller också en byrådirektörs underlåtenhet i två fall att i rimlig tid expediera nämndens beslut om åtalsanmälan och distriktschefens medverkan i handläggningen i ett av dessa fall. Jag kommer därför att med stöd av instruktionen för riksdagens ombudsmän göra anmälan beträffande envar av de båda befattningshavarna till den myndighet som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. I övriga ärenden har jag stannat vid den kritik jag har framfört.

Som jag redan har nämnt har jag funnit att de konstaterade felen visat på en del betänkliga brister i myndighetens handläggningsrutiner. De väsentligare felen har det gemensamt att yrkesinspektionsnämnden i de berörda ärendena på olika sätt har satts åt sidan. Jag har haft svårt att frigöra mig från känslan att detta i någon mån har berott på att man från tjänstemännens sida inte haft nämndens viktiga roll i systemet riktigt klar för sig. Under alla förhållanden är det uppenbart att felen i regel har haft ett klart samband med att man har haft bristfälliga rutiner för uppföljningen av nämndärendena.

Mot den nu angivna bakgrunden finns skäl att avslutningsvis något beröra arbetssituationen vid yrkesinspektionen under senare år. Utredningen visar att det har rått vissa samarbetsproblem inom myndigheten. Dessa problem har diskuterats bl. a. vid MBL-förhandlingar där företrädare för arbetarskyddsstyrelsen deltagit. Vid sådana förhandlingar i mars 1980 enades styrelsen och berörda personalorganisationer om att man inom yrkesinspektionen skulle se över vissa organisatoriska frågor och dessutom i särskild ordning arbeta med samarbetsproblemen. Arbetet med de organisatoriska frågorna skulle ledas av distriktschefen och för samarbetsfrågorna skulle en konsult utifrån anlitas.

Arbetet inleddes under maj 1980 och pågår fortfarande. Jag har under hand fått del av det hittillsvarande resultatet av det organisatoriska arbetet. Det framgår av materialet att distriktschefen numera har utfärdat bl. a. en delegationsordning, kompletterande föreskrifter för uppföljning av tillsynsärenden och föreskrifter om uppföljning av föreläggande, förbud, polisanmälan och begäran om utdömande av vite.

Det finns i sammanhanget anledning att nämna att yrkesinspektionsnämnden i sitt remissyttrande uttalat att JO:s inspektion vid distriktet och

JO:s begäran om nämndens yttrande har fått den effekten att nämnden fortsättningsvis kommer att följa verksamheten intensivare. Nämnden har i yttrandet vidare uttalat bl. a. att man kommer att aktivt följa det arbete som nu pågår inom distriktet med att undanröja bristerna i gällande uppföljningsrutiner.

För egen del ser jag givetvis positivt på det pågående arbetet. Det finns enligt min mening all anledning att räkna med att det kommer att leda till en säkrare handläggning, inte minst när det gäller frågor av den typ som jag granskat i mitt beslut.

Statens ansvarsnämnd meddelade den 9 oktober 1981 beslut med anledning av anmälan mot Bengtsson. Efter en redogörelse för JO:s beslut och yttranden som avgivits till nämnden uttalade nämnden följande.

4. *Ansvarsnämndens bedömning*

Enligt 13 § tredje stycket instruktionen för yrkesinspektionen får ordföranden i yrkesinspektionsnämnden under viss förutsättning besluta ensam i ärende som annars skall avgöras av nämnden. Beslut som fattas med stöd av angivna bestämmelse skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden. Av utredningen framgår att Bengtsson i de under 1.4 upptagna fallen ensam fattat beslut som nyss sagts utan att därefter anmäla besluten i nämnden. Bengtsson har inte anfört någon omständighet som befriat honom från anmälningsskyldigheten. Genom att inte anmäla besluten har Bengtsson följaktligen åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning. Av utredningen framgår att så skett uppsåtligen.

Vid ett sammanträde den 2 mars 1979, vid vilket Bengtsson tjänstgjorde som ordförande och byrådirektören Margit Thorslund som sekreterare, beslöt yrkesinspektionsnämnden att ett ärende beträffande Laholms Gummifabriks Aktiebolag skulle överlämnas till åtalsprövning. Margit Thorslund har uppgivit att hon under slutet av sommaren 1979 för Bengtsson anmält att beslutet ännu inte expedierats. Bengtsson har anfört att han inte minns att Margit Thorslund anmält det för honom men har inte bestritt att så kan ha skett. Ansvarsnämnden finner inte skäl att ifrågasätta riktigheten av Margit Thorslunds uppgift. När Bengtsson sålunda informerats om att beslutet ännu inte hade expedierats har det ålegat honom, såsom ytterst ansvarig för expedieringen, att tillse att sådan skedde utan dröjsmål. Detta har han underlåtit; beslutet har expedierats först den 13 juni 1980. Även i nu förevarande hänseende har Bengtsson följaktligen åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning. Av utredningen framgår att så skett av oaktsamhet.

Bestämmelsen om att förbud, som meddelats av distriktschefen ensam, skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden är av central betydelse när det gäller nämndens möjlighet att få insyn i ärendena och få tillfälle att granska besluten. Genom att Bengtsson inte anmält förbuden har nämnden betagits denna möjlighet. När yrkesinspektionsnämnden beslutat att åtalsprövning skall äga rum är det av vikt att nämndens beslut skyndsamt kommer till vederbörande åklagarmyndighets kännedom. Beslutet om

åtalsprövning i det ärende som gällde Laholms Gummifabriks Aktiebolag översändes till sådan myndighet först sedan mer än ett år förflutit från det nämndens beslut fattats.

Vad som ligger Bengtsson till last kan inte bedömas som ringa fel.

Bengtsson skall följaktligen åläggas disciplinpåföljd. Strängare påföljd än varning är inte påkallad.

5. *Ansvarsnämndens beslut*

Bengtsson tilldelas enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning varning.

Ansvarsnämndens beslut har vunnit laga kraft.

Arbetarskyddsstyrelsen meddelade den 10 december 1981 beslut med anledning av anmälan mot Margit Thorslund. Efter en redogörelse för JO:s beslut och yttranden som avgivits till styrelsen uttalade styrelsen följande.

Arbetarskyddsstyrelsens bedömning

Margit Thorslund är och var under den aktuella tiden byrådirektör vid yrkesinspektionen. Enligt arbetsordningen för yrkesinspektionen skall byrådirektör bl. a. vara sekreterare i yrkesinspektionsnämnden. Vidare skall byrådirektören delta i handläggningen av ärenden av juridisk karaktär. Som exempel nämns bl. a. frågor om åtalsanmälningar.

Av utredningen framgår att Margit Thorslund enligt praxis vid Göteborgsdistriktet förutom själva protokollföringen även skött administrationen kring sammanträdena genom att t. ex. upprätta och sända ut föredragningslistor och kallelser med tillhörande handlingar. Hon har också hjälpt distriktschefen vid planeringen av sammanträdena. I detta avseende har man inom Göteborgsdistriktet anslutit sig till vad som i allmänhet gällt inom yrkesinspektionsdistriktet.

I de aktuella fallen rör det sig om försenad expediering av beslut. Ytterst har ansvaret för expedieringen vilat på den tjänsteman som var ordförande i nämnden vid det sammanträde då beslutet fattades, dvs distriktschefen. Frågan om distriktschefens ansvar har bedömts av statens ansvarsnämnd beträffande ett av de nu aktuella ärendena. Nämnden fann att distriktschefen av oaktsamhet hade åsidosatt sina åligganden genom att, sedan han informerats om att besluten ännu inte hade expedierats, inte se till att expedieringen skedde utan dröjsmål.

Emellertid framgår det att Margit Thorslund i praktiken självständigt skött om expediering av beslut från de sammanträden där hon deltagit. Ordföranden eller hans ställföreträdare har endast undertecknat expeditionerna. I båda de aktuella ärendena var det Margit Thorslund, som tjänstgjorde som sekreterare vid sammanträdet och som hade till uppgift att ombesörja expedieringen. I båda ärendena har hon dessutom varit föredragande, i det ena ensam och i det andra tillsammans med en inspektör.

Margit Thorslund har uppgivit att hon i båda ärendena anmält för sina överordnade att expeditionerna blivit fördröjda. Detta kan dock inte frita

henne från klander med hänsyn till den långa tid som förflutit utan att hon vidtagit några åtgärder för att få en expedition till stånd.

Härtill kommer att de uppgifter, vars inhämtande fördröjt expedieringen, till stor del synes ha varit onödiga. Den kompletterande utredningen har i det ena ärendet huvudsakligen bestått i uppgifter, som hänförde sig till tiden efter beslutet om åtalsanmälan. Dessa kompletteringar kan inte ha varit skäl för att dröja med expedieringen av anmälan. Vid behov hade anmälan lätt kunnat kompletteras senare.

I det andra ärendet har Margit Thorslund uppgivit att uppgift saknades om vissa besiktningsbestämmelser och andra föreskrifter för den aktuella hissen. Uppenbarligen måste det ha funnits andra möjligheter att lösa denna fråga än att låta den bli beroende av en enskild inspektör. Det synes i och för sig osannolikt att tillräcklig sakkunskap inte skulle ha funnits tillgänglig inom distriktet. Även om sådan sakkunskap helt hade saknats skulle dock frågan kunnat lösas genom kontakter med styrelsen, som med säkerhet hade kunnat lämna de behövliga upplysningarna. Härtill kommer att det i detta ärende inte var fråga om överträdelse av några besiktningsbestämmelser eller liknande. Tvärtom rörde det sig om överträdelse av ett förbud som meddelats av yrkesinspektionen. Besiktningsbestämmelser och liknande författningar måste därför ha varit av underordnad betydelse vid bedömningen.

Det måste slutligen beaktas att en åtalsanmälan inte är att jämställa med ett slutligt beslut i ett ärende. Den innebär endast en begäran till polis eller åklagarmyndighet om utredning av vissa uppkomna misstankar. Det är visserligen önskvärt att yrkesinspektionen underlättar arbetet för polis och åklagare genom att göra fylliga utredningar i åtalsärenden. I en situation då långt dröjsmål med expedieringen redan förekommit måste man dock acceptera att en anmälan expedieras även i ett mera ofullständigt skick. Det väsentliga är att polisen snabbt får kännedom om anmälan och kan påbörja sin utredning. Om det behövs kan denna sedan kompletteras med erforderliga uppgifter från yrkesinspektionen eller styrelsen.

Margit Thorslund har bl. a. uppgivit att hennes arbetsbelastning under de aktuella tidsperioderna varit mycket stor samt att hon på grund av tjänsteresor, fackliga uppdrag och sjukdom varit frånvarande från kontoret under avsevärd tid. Det måste dock under den långa tid som de båda ärendena väntat på expediering uppenbarligen vid åtskilliga tillfällen ha funnits tillräcklig tid för att vidta erforderliga åtgärder. Styrelsen anser därför inte att de nu anförda omständigheterna kan frita Margit Thorslund från klander.

Vad Margit Thorslund i de båda ärendena anfört som motiv för att inte omedelbart expediera besluten är inte godtagbara skäl för dröjsmålen. Större delen av fördröjningarna kan inte heller hänföras till dessa omständigheter. Tvärtom måste det i båda berörda ärendena redan efter kort tid ha stått klart för Margit Thorslund att dröjsmålen blivit oförsvarligt stora och inte kunde tolereras. Det får anses ha ålegat henne att vidta bestämda åtgärder för att snarast få en expedition till stånd. Hon har emellertid inte gjort detta. Enligt styrelsens uppfattning är de dröjsmål som förekommit helt oacceptabla. Styrelsen anser därför att hon åsidosatt sina åligganden i de av JO påtalade hänseendena. I likhet med JO anser styrelsen att detta skett av oaktsamhet.

De försummelser som Margit Thorslund gjort sig skyldig till är av sådan art och omfattning att de inte kan betraktas som ringa. Styrelsen finner att

hon bör åläggas disciplinpåföljd. Strängare påföljd än varning bör dock inte komma i fråga.

Arbetarskyddsstyrelsens beslut

Margit Thorslund tilldelas enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning varning.

Med anledning av arbetarskyddsstyrelsens beslut, som inte var enhälligt, väckte Centralorganisationen SACO/SR, i vilken Margit Thorslund är medlem, talan mot JO Holstad vid arbetsdomstolen. SACO/SR yrkade att domstolen skulle upphäva beslutet om varning. Yrkandet bestreds av JO Holstad.

I dom den 16 juni 1982 uttalade arbetsdomstolen efter en redogörelse för vad som förevarit och för parternas inställning följande.

Domskäl

Av handlingarna framgår att det har ålegat Margit Thorslund att föra protokoll vid yrkesinspektionsnämndens sammanträde och att svara för att besluten expedieras. Arbetsdomstolen delar JO:s bedömning att Thorslund innehade en tjänst som innebar att hon hade ett särskilt ansvar för att expedition av sådana beslut som är aktuella i målet skedde.

Det är viktigt att författningsreglerna om arbetsmiljö och arbetstid respekteras av företag och att eventuella överträdelser beivras av yrkesinspektionen. För den händelse yrkesinspektionsnämnden finner att en viss överträdelse bör anmälas till åtal är det självfallet angeläget att anmälan sker inom sådan tid att inte risk för åtalspreskription uppstår.

De i målet aktuella besluten att anmäla till åtal har fattats av yrkesinspektionsnämnden. Självfallet var befattningshavarna vid yrkesinspektionen skyldiga att rätta sig efter nämndens beslut. Som redan antytts hade Thorslund ett särskilt ansvar därvidlag.

Av handlingarna framgår emellertid att Thorslund i stället för att se till att nämndens beslut expedierades lät ärendena ligga under mer än ett års tid trots att hon rimligtvis måste ha insett att det innebar risk för åtalspreskription. Arbetsdomstolen har inte någon anledning att betvivla uppgiften att Thorslund ansåg att ärendena behövde kompletteras ytterligare med diverse uppgifter. Som JO framhållit innebar emellertid hennes förfarande att låta ärendena ligga i avvaktan på ytterligare utredning i själva verket att hon satte sig över yrkesinspektionsnämndens beslut. Därmed åsidosatte Thorslund vad som ålåg henne i tjänsten.

På grund härav fanns det anledning för arbetarskyddsstyrelsen att ålägga Thorslund disciplinpåföljd för tjänsteförseelse enligt 10 kap. 1 § lagen om offentlig anställning. Vad Thorslund anfört i fråga om distriktsledningens ansvar och hennes egen arbetsbörda rubbar inte denna bedömning.

Arbetsdomstolen finner därför inte anledning att upphäva arbetarskyddsstyrelsens beslut att tilldela Thorslund varning.

Domslut

Centralorganisationen SACO/SR:s talan avslås.

Tillämpning av upphandlingsförordningen vid upphandling av entreprenad som omfattas av myndighets förhandlingsskyldighet enligt 38 § medbestämmandelagen

I ett brev till JO framförde Björn Holm, ordförande i idrottsföreningen Lindens ishockeysektion, klagomål mot televerket. Han uppgav i huvudsak att Linden hade lämnat ett anbud på utdelning av telefonkataloger i Eskilstuna men att televerket på grund av fackliga påtryckningar hade antagit ett annat, väsentligt högre, anbud. Holm menade att detta var oriktigt med hänsyn till bestämmelser om statlig upphandling.

Yttranden inhämtades från telekontoret i Västerås och televerkets centralförvaltning.

I beslut den 11 mars 1982 uttalade JO Holstad följande.

Klagomålen tar sikte på televerkets val av entreprenör för utdelningen år 1981 av rikstelefonkatalogens eskilstunadel. Sedan anbud infordrats avgavs sammanlagt fem anbud. Anbudsgivare var GoIF Linden, en annan idrottsförening, Eskilstuna Stadsbud och ytterligare två företag. Lindens anbud låg på 43.000 kr och Eskilstuna Stadsbuds på 68.000 kr. Båda dessa anbud uppgavs inkludera mervärdeskatt. Televerket antog Eskilstuna Stadsbuds anbud. Linden menar nu att föreningens anbud var det totalt sett förmånligaste och att televerket genom att inte anta detta bröt mot gällande upphandlingsregler.

Bestämmelser om statliga myndigheters upphandling finns i upphandlingsförordningen (1973: 600). Dessa bestämmelser, som är tillämpliga på bl. a. entreprenader av det här aktuella slaget, syftar till att myndigheternas upphandling i princip skall bedrivas affärsmässigt. I förordningen finns regler om förfarandet vid upphandling. Det kan tilläggas att riksrevisionsverket har meddelat tillämpningsföreskrifter till förordningen.

Av särskilt intresse i detta fall är 15 och 18 §§ upphandlingsförordningen. Vid prövning av anbud gäller enligt 15 § första stycket som huvudregel att det anbud skall antas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter är att anse som förmånligast. Vissa undantag från denna regel anges i 17 §. De saknar dock såvitt utredningen visar betydelse i detta ärende. Enligt 18 § skall det hos myndigheten finnas en handling som utvisar de skäl på vilka ett anbud har antagits och vad som i övrigt förekommit av betydelse vid anbudsprövningen.

Såvitt framgår av utredningen finns det i detta upphandlingsärende inte någon sådan handling som avses i 18 §. Detta är givetvis otillfredsställande. Syftet med bestämmelsen i 18 § är att det i efterhand skall kunna konstateras vilka skälen till beslutet varit. När det saknas en sådan handling som avses i 18 § försvåras inte bara JO:s utan också varje annan granskning av upphandlingsärenden.

Av yttrandet från telekontoret framgår att man vid anbudsprövningen fäst vikt vid de erfarenheter verket hade av Eskilstuna Stadsbud och

Linden samt till den lokala fackliga organisationens inställning till att sådana sammanslutningar som idrottsföreningar anlitas som entreprenörer. I yttrandet har man också uppehållit sig vid frågan om Linden var skattskyldig enligt lagen om mervärdeskatt eller inte. Det anges dock inte klart vilket skäl som var avgörande för verkets beslut. För min del gör jag i den delen följande bedömning.

Telekontoret uppger att Linden tidigare anlitats för arbetet ifråga utan egentliga anmärkningar. Visst merarbete hade emellertid uppkommit på grund av Lindens bristande erfarenhet och rutin. Enligt min mening tyder dock utredningen på att det eventuella merarbetet knappast kan antas ha haft någon nämnvärd betydelse när det gällde att på nytt anlita Linden; särskilt inte med tanke på den stora prisskillnaden mellan Lindens anbud och Eskilstuna Stadsbuds. Frågan om Linden var skattskyldig för mervärdeskatt eller inte kunde uppenbarligen inte heller vara avgörande för valet av entreprenör. Upphandlingsförordningen innehåller i 16 § en särskild bestämmelse om beräkning av anbud från anbudsgivare som inte är skattskyldig för mervärdeskatt. Man är med andra ord inte berättigad att bortse från ett anbud därför att det avgivitis av någon som inte är skattskyldig för sådan skatt. Visserligen skall en sådan anbudsgivares anbud vid jämförelse mellan olika bud vara beräknat så att däri ingår belopp motsvarande den mervärdeskatt anbudsgivare skulle ha haft att erlägga om han varit skyldig att betala sådan skatt. Det är dock att märka att Lindens anbud skulle ha varit lägre än Eskilstuna Stadsbuds även efter en eventuell sådan beräkning. Mot denna bakgrund måste det antas att Lindens anbud var affärsmässigt sett förmånligare än Eskilstuna Stadsbuds och att det avgörande skälet för att Lindens anbud förkastades var den fackliga organisationens inställning till valet av entreprenör. Detta antagande motsägs inte heller av televerkets yttranden.

Frågan är alltså om televerket gjorde fel genom att förkasta Lindens anbud till förmån för Eskilstuna Stadsbuds på grund av arbetstagarorganisationens negativa inställning till att idrottsföreningar anlitas som entreprenörer. Som framgår av yttrandena från televerket fattade verket sitt beslut mot bakgrund av bestämmelserna i 38–39 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Det finns därför anledning att något beröra dessa bestämmelser.

De aktuella bestämmelserna i MBL innebär i huvudsak följande. En arbetsgivare skall på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal innan han beslutar att använda arbetskraft som inte är anställd hos arbetsgivaren. Från denna regel finns undantag från vilka man dock kan bortse i detta fall. Arbetstagarorganisationen, i allmänhet den centrala, kan förklara att den åtgärd arbetsgivaren tänker vidta kan antas medföra åsidosättande av lag eller kollektivavtal för arbetet eller att åtgärden annars strider mot vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområde. Ges en sådan förklaring,

får arbetsgivaren inte besluta om eller verkställa åtgärden. Arbetstagarsidan har alltså ett slags vetorätt. Förbudet mot att besluta eller verkställa inträder dock inte om arbetstagarsidan saknar fog för sin ståndpunkt. Om arbetsgivaren fullgjort sin förhandlingsskyldighet och arbetstagarsidan inte utnyttjar sin vetorätt, hindrar dessa regler inte att arbetsgivaren beslutar om den tilltänkta åtgärden, även om arbetstagarsidan inte delar arbetsgivarens uppfattning om att åtgärden bör vidtas.

Det är tydligt att de berörda reglerna i MBL ibland kan komma i konflikt med bestämmelserna i upphandlingsförordningen. I sådana fall får uppenbarligen upphandlingsförordningen vika för lagen. Upphandlingsförordningen är ju ingen lag och inte heller meddelad med stöd av lag (jfr 3 § MBL).

Det finns inte skäl för mig att i detta sammanhang gå närmare in på i vilka fall en statlig myndighet på grund av MBL:s regler skall frångå regeln i 15 § upphandlingsförordningen om att det affärsmässigt fördelaktigaste anbudet skall antas. Jag nöjer mig därför med att konstatera att huvudfallet är då arbetstagarorganisationen inlagt veto och har fog för detta. MBL förbjuder då den åtgärd som upphandlingsförordningen påbjuder. Ett annat sådant fall kan måhända vara då arbetstagarorganisationen visserligen inte inlagt något veto men ändå framfört så starka invändningar mot den tilltänkta entreprenören att förutsättningar för att utnyttja vetorätten måste anses föreligga.

I detta fall var det mellan arbetsgivaren, myndigheten, och den lokala arbetstagarorganisationen överenskommet att entreprenörer som fanns upptagna på en särskild lista kunde anlitas utan att förhandling först genomfördes. På denna lista fanns Eskilstuna Stadsbud men inte Linden med. Redan av det skälet kunde man naturligtvis inte göra avsteg från upphandlingsreglerna. Det ansåg tydligen inte heller den tjänsteman som handlade ärendet. Hon tog i stället i den situationen kontakt med arbetstagarorganisationen. Denna motsatte sig i princip att sammanslutningar av typ idrottsföreningar anlitades som entreprenörer. Såvitt utredningen visar framfördes inga andra skäl mot att anlita Linden.

Det framkom alltså inget som direkt tydde på att lag eller kollektivavtal för arbetet ifråga skulle komma att åsidosättas, om man antog Lindens anbud. Eftersom Linden anlitats tidigare stred det knappast heller mot vad som var allmänt godtaget inom avtalsområdet att anlita idrottsföreningar. Mot den bakgrunden var det enligt min mening felaktigt att utan vidare åtgärder förkasta Lindens anbud och anta Eskilstuna Stadsbuds. I den uppkomna situationen borde man från verkets sida ha tagit initiativ till förhandling enligt 38 § MBL eller enligt de andra regler som parterna kan ha kommit överens om. Och om det därefter – i samband med en sådan förhandling – inte hade framkommit något som talade emot att Linden anlitades borde Lindens anbud ha antagits.

Sammanfattningsvis är jag alltså kritisk till att en sådan handling som

avses i 18 § upphandlingsförordningen inte upprättades och till att man antog Eskilstuna Stadsbuds anbud utan att i föreskriven ordning pröva om rättsliga förutsättningar fanns för att träffa ett sådant beslut. Jag ser emellertid ingen anledning att uppehålla mig vid frågan om ansvaret för handläggningen. MBL:s betydelse i upphandlingsärenden berörs nämligen inte i de anvisningar som finns för sådana ärenden. Mot den bakgrunden är det inte lätt för enskilda tjänstemän att handla på ett från rättslig synpunkt invändningsfritt sätt. Det inträffade pekar med andra ord på att det finns behov av utbildning på detta område. Från televerket har också upplysts att sådan utbildning planeras under första halvåret i år. Jag ser därför ingen anledning att vidta några ytterligare åtgärder.

Allmänna verksstadgans krav på öppethållande vid statliga myndigheter[1]

I ett brev till JO uppgav Lars Alvestål följande. Han hade en längre tid förgäves väntat på att få studiemedel för vårterminen 1980. Då han försökt få telefonkontakt med studiemedelsnämnden i Stockholm hade en automatisk telefonsvarare upplyst honom om att nämnden på grund av arbetsanhopning höll stängt under tiden den 4–8 februari 1980 för telefonförfrågningar och besök. Alvestål ville att JO skulle utreda om en statlig myndighet har rätt att på detta sätt undandra sig sin serviceskyldighet gentemot allmänheten.

Yttranden inhämtades från studiemedelsnämnden (SMN) i Stockholm och centrala studiestödsnämnden (CSN). Vid SMN i Stockholm företogs även en inspektion. Av utredningen framgick bl. a. att SMN i Stockholm på grund av arbetsanhopning hade beslutat att hålla stängt för telefonförfrågningar och besök under den angivna tiden. Redan efter tre dagar hade man dock återgått till vanligt öppethållande, eftersom arbetssituationen då hade förbättrats. Det kom emellertid också fram att SMN i Stockholm fram till den 1 augusti 1980, förutom kvällsmottagning en gång i veckan, normalt hade haft öppet för besök endast två timmar per dag. Därefter hade dock det dagliga öppethållandet för besök ökats till fyra timmar. Med anledning av dessa uppgifter inriktades utredningen också på frågan om nämndens vanliga öppethållande stod i överensstämmelse med allmänna verksstadgans regler. Under utredningens gång kom det också fram att CSN på våren 1982 gjort en framställning till regeringen om att bl. a. instruktionen för studiemedelsnämnderna skulle ändras så att öppethållandet kunde inskränkas då behov därav förelåg.

[1] Jfr JO 1981/82 s. 396 och där gjorda hänvisningar.

Som förklaring till stängningen i februari 1980 angav studiemedelsnämnden i Stockholm bl. a. följande.

I slutet på januari 1980 hade studiemedelsnämnden i Stockholm en hög andel obehandlade studiemedelsansökningar för vårterminen 1980. Vissa ärendegrupper fick vänta upp till sex veckor innan behandlingen påbörjades. Läget kan liknas vid att man stod inför en tröskel, där den långa handläggningstiden i sig skapade ett merarbete genom ett ökat antal förfrågningar och längre söktider. Nämndens kansli hade under januari vidtagit åtgärder för att undvika en sådan situation, men dessa hade inte givit tillräcklig effekt. I detta läge och mot bakgrund av att de flesta skolor startat sin undervisning sedan ett par veckor tillbaka ansåg nämnden att åtgärder var nödvändiga för att minska ärendebalanserna och korta ner behandlingstiden. Nämnden diskuterade saken vid sitt sammanträde 1980-01-30 och fattade beslut om fyra åtgärder som syftade till att skapa förutsättningar för kansliet att snabbt arbeta in eftersläpningarna. Samtliga fyra åtgärder var av extraordinär karaktär, och för att ha avsedd effekt måste de genomföras med kort varsel. Att skolstarten passerats i tiden talade också för snabba åtgärder.

– – – Nämnden vägde de nackdelar som skulle uppstå för ett antal studerande (ca 400) genom att de inte kunde nå kansliet under en veckas tid mot att beslut om studiemedel skulle kunna fattas i ett stort antal ärenden – ca 1 000 fler än normalt under en vecka. Man bedömde det härvid som viktigast att ärendebehandlingen påskyndades. Resonemanget fick extra tyngd av att nära hälften av alla förfrågningar under senaste veckan endast inneburit att den frågande ville veta när studiemedel kunde utbetalas.

– – –

Beslutet omfattade stängning en hel vecka. Nämnden ansåg nämligen läget sådant att skulle effekten säkerställas, så måste antalet stängda dagar vara så många att personalen kunde dra nytta av arbetsron. Efter tre dagar kunde emellertid konstateras att beslutade åtgärder haft tillräcklig effekt. Antalet behandlade ärenden fördubblades och väntetiden minskade till normala tre veckor. Arbetet vid kansliet kan sägas ha passerat den tröskel som nämndes inledningsvis. Nämnden beslutade därför öppna igen i normal omfattning efter dessa tre dagar.

Angående öppethållande i övrigt uppgav nämnden bl. a.

Studiemedelsnämnden i Stockholm har under senare år haft följande besöks- och telefontider.

740701-780430	besök mån–fred 13–15 samt tisd 17–18.30
	telefon mån–fred 10–12 samt mån och torsd 15–16.
780501–800731	besök mån–fred 13–15 samt tisd 17–18.30.
	telefon mån, onsd, torsd 10–12 samt tisd och fred 9–12.
fom 800801	besök mån–fred 8–12 samt tisd 16.30–18
	telefon mån–fred 9–11.

Tiderna gäller nämndens expedition som snarast är att jämföra med försäkringskassans eller arbetsförmedlingens mottagningar. Man besvarar allmänhetens frågor i enskilda ärenden eller lämnar information av mer generell karaktär om det statliga studiestödet. Beträffande de enskilda ärendena är expeditionen att betrakta som registratorskontor. Kassakon-

tor för allmänheten finns inte i egentlig mening, eftersom studiemedlen utan undantag betalas ut med postanvisning utskriven med hjälp av datasystemet. Den kassarörelse som finns är alltså av liten omfattning och för internt bruk och givetvis öppen under hela arbetsdagen.

Nämnden är medveten om att verksstadgans föreskrifter beträffande öppettider inte uppfyllts under ovan angivna perioder. Att hålla öppet för allmänheten kräver emellertid att det finns personella resurser att ta hand om telefonsamtal och besök. Samtidigt krävs resurser för nämndens huvudsakliga uppgift, den att bevilja studiemedel. Nämnden har hela tiden tvingats göra en avvägning mellan resurser till besök och resurser till studiemedelshanteringen, varvid studiemedelshanteringen satts i främsta rummet. Det har skett mot bakgrund av förhållandet att ju längre köerna har varit i hanteringen desto fler besök och telefonförfrågningar har det blivit.

Nämnden har under en följd av år brottats med köproblem i form av väntetider i studiemedelshanteringen som från tid till annan överstigit de av statsmakterna fastställda fyra veckorna. Personalen har pressats hårt och omfattande övertid har varit aktuell liksom även nödlösningar i form av personallån och korttidsanställningar. Följden har blivit en pressad arbetsmiljö som medfört förhållandevis hög sjukfrånvaro. Jämförelse kan göras med tung industri. — — —

I samband med omorganisationen av nämnden under våren 1980 utökades öppettiderna. Nämnden vågade då inte ta steget fullt ut och införa 5 timmars besöks- och telefontid utan ville avvakta med ett beslut i den riktningen till en tidpunkt då man kan konstatera att nämnden inte har köproblem. Härvid har nämnden inte bara tagit hänsyn till kravet från studenterna att de ska få studiemedlen inom rimlig tid utan också till den press personalen utsätts för från olika håll om behandlingstiden överstiger fyra veckor. Nämnden har som ovan antytts iakttagit att allmänheten och då speciellt studenterna klagar mer vid lång behandlingstid än över begränsat öppethållande. Studenterna har också via sin representant i nämnden givit uttryck för denna uppfattning och i nämnden deltagit i beslutet om de öppettider som gäller för närvarande.

CSN uttalade (i oktober 1980) beträffande öppethållandet i allmänhet hos studiemedelsnämnden i Stockholm detta.

Bå 1976/77 uppstod svåra problem i handläggningen vid flertalet SMN. Behandlingstiden för ett ärende översteg en för studiestödstagaren rimlig behandlingstid och blev oacceptabel. Ett omfattande organistoriskt och administrativt utvecklingsarbete påbörjades i syfte att bl. a. reducera behandlingstiden till en acceptabel nivå. Denna tidsram angavs till maximalt fyra veckor. Problemen kvarstod under bå 1977/78 och delar av bå 1978/79. I och med bå 1979/80 var problemen i huvudsak undanröjda och behandlingstiden reducerad till i genomsnitt 2—3 veckor. Problemen kvarstod dock vid SMN i Stockholm.

Våren 1980 genomfördes en totalöversyn av verksamheten vid SMN i Stockholm. Förslag till förändringar lämnades i pm 1980-04-10 (tidigare överlämnad till JO) och beslut fattades i huvudsak om åtgärder i enlighet med förslaget. Dock beslutades att SMN i Stockholm under en övergångsperiod endast skulle ha öppet fyra timmar dagligen utom tisdagar då öppethållandet var totalt 5,5 timmar. Verksamheten har nu stabiliserats

och utredningen har givit önskvärt resultat. Behandlingstiden för ärenden vid SMN i Stockholm är nu inte längre än vid andra SMN och är helt inom de mål som uppställts för verksamheten. CSN har ålagt SMN att snarast öka öppethållandet till fem timmar dagligen.

Med hänsyn till den situation som rått vid SMN beträffande handläggningen har en konfliktsituation uppstått vid kansliet mellan å ena sidan ett öppethållande enligt verksstadgan och å andra sidan behandlingstiden för en ansökan. Båda dessa faktorer är betydelsefulla i myndighetens service till målgruppen.

I denna situation har SMN valt att prioritera behandlingstiden. CSN, liksom SMN i Stockholm, anser det ej tillfredsställande att behöva vidta åtgärder av det slag som framtvingats. Med hänsyn till att dels inga ytterligare resurser medgivits dels att en avvägning i servicefrågan varit nödvändig har dock nämnda prioritering skett. Som nämnts ovan har verksamheten nu stabiliserats och därmed förutsättningar skapats för att SMN snarast skall kunna övergå till öppethållande fem timmar dagligen.

I beslut den 30 april 1982 (dnr 379-1980) uttalade JO Holstad följande.

Klagomålen avser att studiemedelsnämnden i Stockholm under några dagar i februari 1980 på grund av arbetsanhopning höll stängt för både telefonförfrågningar och besök. Utredningen har till en början rört myndighetens stängning under dessa tre dagar men har senare vidgats till att gälla myndighetens öppethållande över huvud taget. Nämnden har hållit öppet för besök två timmar varje arbetsdag från den 1 juli 1974 till den 31 juli 1980 och därefter fyra timmar varje arbetsdag. Därutöver har nämnden haft kvällsöppet en och en halv timme en kväll i veckan.

Regler om statliga myndigheters mottagningstider m. m. finns i 15 § allmänna verksstadgan (1965: 600). I paragrafens andra stycke föreskrivs sålunda att "registrators- och kassakontor" skall hållas öppna minst fem timmar varje arbetsdag enligt myndighetens bestämmande. Undantag görs dock för dagar då arbetstiden är avkortad men från det undantaget bortses här. Vidare framgår av 15 § fjärde stycket att allmänheten skall tas emot av myndighetens tjänstemän när registrators- eller kassakontor hålls öppet i den mån deras övriga göromål inte lägger hinder i vägen.

Innebörden av de återgivna reglerna i 15 § är inte i alla avseenden helt klar. Beträffande andra stycket måste man emellertid utgå från att vederbörande myndighet är skyldig att låta allmänheten ha tillträde till förekommande registrators- och kassakontor under minst fem timmar per dag. Vidare får man anta att reglerna är att tillämpa inte bara på särskilda registrators- och kassakontor utan också på andra enheter som fullgör motsvarande funktioner.

Vidare måste antas att paragrafens andra stycke anger en minimistandard för myndighetens öppethållande medan fjärde stycket anger tjänstemännens skyldigheter under öppethållandet. Tjänstemännens mottagningsskyldighet kan enligt fjärde stycket inskränkas med hänsyn till att övriga göromål lägger hinder i vägen. Däremot torde fjärde stycket inte

kunna åberopas för en inskränkning av myndighetens öppethållande enligt andra stycket.

Enligt 1 § allmänna verksstadgan skall stadgan tillämpas på statliga myndigheter i den mån regeringen bestämmer det. I förordningen (1965:745) med instruktion för studiemedelsnämnderna har regeringen bestämt att bl. a. 15 § allmänna verksstadgan skall tillämpas på dessa myndigheter.

Enligt 10 § allmänna verksstadgan fastställer vederbörande myndighet arbetsordning och de allmänna bestämmelser i övrigt som fordras för arbetet inom myndigheten utöver stadgan och den särskilda instruktionen. Emellertid framgår av instruktionen för studiemedelsnämnderna att de befogenheter som enligt stadgan tillkommer myndighet utövas av centrala studiestödsnämnden (CSN). Men det framgår också att sådana befogenheter kan överlämnas till studiemedelsnämnderna. Detta har också skett i viss utsträckning. I en särskild arbetsordning för studiemedelsnämnderna har sålunda CSN överlämnat till nämnderna att utfärda de föreskrifter som fordras för tillämpningen av arbetsordningen och de allmänna föreskrifter i övrigt som fordras inom myndigheten. Till dessa allmänna föreskrifter torde höra närmare regler angående öppethållandet.

Mot bakgrund av de redovisade reglerna kan konstateras att studiemedelsnämnden i Stockholm varit behörig att meddela föreskrifter om öppethållandet hos myndigheten. Därvid har man dock varit skyldig att utforma föreskrifterna i enlighet med de krav som allmänna verkstadgan ställer. Bl. a. har man alltså haft att föreskriva ett öppethållande om minst fem timmar för varje arbetsdag.

Enligt min mening står det klart att studiemedelsnämnden i Stockholm handlat i strid med gällande bestämmelser både genom att under vissa dagar helt stänga för besök och telefonförfrågningar och genom att sedan år 1974 hålla öppet, först endast omkring två och numera drygt fyra timmar varje arbetsdag. Det inträffade måste betraktas som allvarligt med hänsyn till att det pågått under flera år. Särskilt allvarligt är att rättelse inte har skett trots att studiemedelsnämnden, som har det direkta ansvaret för öppethållandet, åtminstone sedan hösten 1980 måste ha varit medveten om att öppethållandet inte har stått i överensstämmelse med gällande bestämmelser. Men det finns också mildrande omständigheter. Man har haft en besvärlig arbetssituation. Syftet med inskränkningarna i öppethållandet har varit att avkorta behandlingstiderna och detta har naturligtvis varit till fördel för det övervägande antalet sökande; antalet besökande är ju jämfört med det totala antalet sökande mycket ringa. Av intresse är givetvis också att frågan hur man skall kunna uppnå överensstämmelse mellan det faktiska öppethållandet och gällande bestämmelser numera har förts upp på regeringsnivå.

När det gäller ansvaret för det skedda kan konstateras att de för den fullständiga stängningen vissa dagar år 1980 och för det inskränkta öppet-

hållandet i övrigt ursprungligen ansvariga inte längre finns kvar inom studiemedelsnämnden. Den nuvarande ordföranden har nyligen tillträtt och tydligen har ingen gjort henne uppmärksam på det föreliggande problemet med öppethållandet. Den nuvarande sekreteraren har innehaft sin tjänst endast under det senaste året. Hon kan därför endast till en mindre del anses ansvarig för vad som förevarit. Mot denna bakgrund finner jag inte anledning att vidta några åtgärder mot nuvarande ordförande och sekretare i studiemedelsnämnden. Sekreteraren kan dock inte undgå kritik för att hon inte tagit upp problemet med öppethållandet med ordföranden.

CSN har som tillsynsmyndighet uppenbarligen sin del av ansvaret för att öppethållandet hos studiemedelsnämnden under lång tid varit alltför begränsat. CSN borde betydligt tidigare och med större kraft än som nu blivit fallet ha vidtagit åtgärder i syfte att uppnå en överensstämmelse mellan öppethållandet och bestämmelserna i allmänna verksstadgan. Visserligen tycks man ha medverkat till den förbättring som skedde under 1980. Och i det sammanhanget beordrade man tydligen studiemedelsnämnden att snarast öka öppethållandet till fem timmar dagligen. Men därefter har saken uppenbarligen inte förts framåt förrän helt nyligen. Jag har övervägt att driva utredningen vidare beträffande ansvaret inom CSN för vad som förevarit men jag har stannat för att inte göra det. Detta beror främst på att jag utgår från att frågan nu inom kort kommer att få en godtagbar lösning.

Med den allvarliga kritik som jag har uttalat i det föregående avslutar jag ärendet. Jag tillställer chefen för utbildningsdepartementet en kopia av mitt beslut.

Kritik mot länsstyrelse för att den inte har berett klaganden tillfälle att utveckla grunderna för sin talan i ett besvärsärende

BAKGRUND

Lars Adeheimer begärde under år 1978 hos hälsovårdsnämnden i Lessebo kommun att få bedriva kennel på fastigheten Bergsrådet 12 i centrala Lessebo. Nämnden beslöt avslå framställningen med hänvisning till ett förbud i den lokala hälsovårdsordningen att anordna hundgård inom Lessebo hälsovårdstätort. Adeheimer överklagade beslutet till länsstyrelsen i Kronobergs län och sedan till kammarrätten i Jönköping. Båda instanserna lämnade besvären utan bifall. I november 1980 beslöt regeringsrätten på talan av Adeheimer att inte medge prövningstillstånd.

Vid sammanträde den 4 mars 1981 prövade hälsovårdsnämnden omfattningen av den hundhållning som kan tillåtas på den ifrågavarande fastigheten. Nämnden beslöt att högst ett visst antal hundar fick hållas på fastigheten, att fastställa tidpunkten då denna hundhållning skulle ha nåtts till sex

månader efter det att ägaren delgetts beslutet, att fastställa ett vite på 3 000 kronor samt att beslutet skulle lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan.

Även detta beslut överklagade Adeheimer. Hans besvärsinlaga, som kom in till länsstyrelsen den 30 mars 1981, hade följande innehåll.

Besvär över Hälsovårdsnämnden i Lessebo träffat beslut per den 1981-03-04 § 23 Dnr 121.78 gällande Kennel å fastigheten Bergsrådet 12 i Lessebo.

Undertecknad anhåller om förlängd tid att till Länsstyrelsen inkomma med specificerad redogörelse för grunder i överklagandet t. o. m. den 1.6.1981.

Den 28 april 1981 fattade länsstyrelsen beslut i saken. I beslutet sägs bl. a. följande.

Länsstyrelsen finner att omständigheterna i ärendet är så noggrant utredda att ärendet ej behöver kompletteras ytterligare. Er framställning om förlängd tid för att utveckla grunderna för överklagandet bifalles därför inte.

Länsstyrelsen anser fortfarande att det inte föreligger sådana omständigheter som kan föranleda undantag från förbudet att anordna hundgård på ifrågavarande centralt belägna fastighet. Länsstyrelsen har ingen anledning att ifrågasätta hälsovårdsnämndens bedömning av omfattningen av den hundhållning som i övrigt kan tillåtas på fastigheten.

Länsstyrelsen bifaller inte besvären.

Beslutet skall tillämpas omedelbart och alltså även under den tid som eventuellt överklagande behandlas.

KLAGOMÅLEN

I ett brev till JO kritiserar Adeheimer länsstyrelsens handläggning. Han uppger till en början bl. a. att han överklagade nämndens föreläggande till länsstyrelsen och angav att han tidigare inte haft tillgång till juridisk hjälp men ville ha anstånd till och med den 1 juni för att kontakta jurist och inkomma med nya skrivelser. Därefter fortsätter han på följande sätt.

Länsstyrelsen i Kronobergs Län fattar således utan mitt hörande eller påpekande att anstånd icke kan beviljas ovanstående beslut.

Detta på grundval av de handlingar som tidigare förekommit i ärendet som då avsåg handläggning enligt djurskyddslagen men nu av Hälsovårdsnämnden behandlats som Hälsovårdsärende.

Jag undrar om det kan vara rätt att Länsstyrelsen fattar beslut i denna fråga medveten om att jag skall kontakta juridisk hjälp, utan att informera mig om detta förfaringssätt, och ej ger mig möjlighet att inkomma med någon skrivelse. Jag undrar vidare om det är rätt av Länsstyrelsen att fatta beslut på handlingar vilka var aktuella för 2 år sedan utan att själva företa någon ny undersökning – – –

UTREDNING

Ärendet har remitterats till länsstyrelsen i Kronobergs län för yttrande. Med anledning av remissen skriver länsstyrelsen bl.a. följande.

Som framgår av länsstyrelsens och övriga instansers prövade handlingar i tidigare ärende i denna fråga har en gång slutgiltigt avgjorts att A. ej får anordna hundgård på denna centralt belägna fastighet i centrala Lessebo. – – – har trots detta sedan flera år tillbaka bedrivit sådan verksamhet på platsen.

Eftersom A. ej frivilligt upphört med rörelsen har hälsovårdsnämnden genom beslut den 4 mars 1981 valt att ge honom en avvecklingstid på sex månader från den 23 mars 1981 då hundhållningen skall ha begränsats till fyra hundar varav högst tre st tikar i avel. För att ge eftertryck åt beslutet har detta förenats med vite och omedelbar verkställighet.

A. har i en den 30 mars 1981 till länsstyrelsen inkommen skrivelse besvärat sig över hälsovårdsnämndens beslut och därvid anhållit om förlängd tid t. o. m. den 1 juni 1981 för att få utveckla grunderna för överklagandet. Han har ej i besvärsskrivelsen angett att han skulle söka juridisk hjälp i ärendet.

Länsstyrelsen är medveten om att någon generell orubblighetsprincip inte kan uppställas inom förvaltningsrätten och att nytillkomna omständigheter kan göra det möjligt att fatta ett nytt beslut, som i sak ändrar ett tidigare lagakraftvunnet beslut. Det ankommer också på länsstyrelsen att se till att utredningen i anhängiggjorda ärenden blir så fullständig som erfordras för att ge tillräckligt underlag för fattande av beslut. I nu aktuellt ärende ansåg länsstyrelsen sig ha detta underlag genom det tidigare ärendets handläggning och genom hälsovårdsnämndens fortlöpande tillsyn över verksamheten. Några nya omständigheter som kunde göra fastigheten lämplig för verksamheten kunde rimligtvis ej åberopas i ärendet. Eftersom hälsovårdsnämnden beslutat om omedelbar verkställighet ansågs också att ärendet skulle handläggas skyndsamt.

Länsstyrelsen anser sig också i detta fall ha stöd för sitt handlande genom 6 § i allmänna verksstadgan som anbefaller statsmyndigheter att bedriva verksamheten så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersättes.

Adeheimer har kommenterat länsstyrelsens remissvar.

För prövningen av ärendet har olika handlingar i saken lånats in från länsstyrelsen och kammarrätten. Av handlingarna framgår bl. a. att Adeheimer genom ombud besvärade sig över länsstyrelsens beslut den 28 april 1981 och att kammarrätten i dom den 21 september lämnade besvären utan bifall.

I beslut den 17 maj 1982 uttalade JO Holstad.

Klagomålen rör bl. a. att länsstyrelsen fattade beslut i saken utan att först bereda Adeheimer tillfälle att komplettera besvärsinlagan. Adeheimer framhåller särskilt att länsstyrelsen inte före beslutet underrättade honom om att anstånd inte kunde beviljas.

Genom att först i sitt beslut ta upp och avslå Adeheimers begäran om anstånd åsidosatte länsstyrelsen inte någon direkt tillämplig föreskrift i lag

eller annan författning. Detta hindrar inte att förfarandet ger anledning till invändningar. Sedan länge är det i praxis accepterat att en part i ett förvaltningsärende anför vad man brukar kalla reservationsbesvär, dvs. bara anger att han besvärar sig och att han avser att senare redovisa sina yrkanden och utveckla sin talan. I den situationen anses besvärsmyndigheten normalt inte kunna avvisa besvären utan att parten beretts tillfälle att komplettera sin besvärsskrivelse. Principen brukar dock inte anses tillämplig när det är fråga om kommunalbesvär. En regel som bygger på principen att reservationsbesvär inte får avvisas utan vidare finns för de allmänna förvaltningsdomstolarnas och försäkringsdomstolarnas del i 5 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Även om förvaltningslagen (1971:290) saknar en direkt motsvarighet till bestämmelsen torde principen tillämpas allmänt inom hela förvaltningen.

En direkt avvisning av ett reservationsbesvär är alltså i regel inte möjlig. Mot den bakgrunden kan det när det är fråga om besvär av denna typ i regel inte heller anses tillåtet att utan att bereda klaganden tillfälle att komplettera sin besvärsinlaga avslå besvären efter en granskning i sak av underinstansens beslut.

I det aktuella fallet hade länsstyrelsen mot denna bakgrund inte bort ställa sig avvisande till Adeheimers begäran om anstånd. Något skäl att handlägga ärendet särskilt skyndsamt kan inte anses ha förelegat. Hälsovårdsnämnden hade ju bestämt att föreläggandet skulle lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan. Att länsstyrelsen utgick från att Adeheimer inte hade några nya omständigheter att åberopa var inte heller något skäl att avslå framställningen om anstånd. Däremot hade länsstyrelsen med den utgångspunkten kunnat begränsa sig till att medge ett mycket kort anstånd.

Länsstyrelsen kan alltså inte undgå kritik för sin handläggning av besvärsärendet. Mot bakgrund av omständigheterna i övrigt i ärendet ser jag emellertid ingen anledning till ytterligare uttalanden från min sida i denna del.

Vad Adeheimer i övrigt har anfört påkallar inga vidare åtgärder av mig.

Hälsovårdsnämnds skyldighet att i förväg underrätta fastighetsägare om inspektion av uthyrd lägenhet

Efter klagomål till hälsovårdsnämnden i Landskrona kommun från ett par hyresgäster företog en hälsovårdsinspektör vid hälsovårdsbyrån den 19 december 1979 en inspektion av en lägenhet. Hon gjorde detta utan att bereda fastighetsägarna tillfälle att delta. Vid inspektionen konstaterade hon vissa brister som föranledde hälsovårdsbyrån att senare företa en

inspektion av hela fastigheten. Om denna inspektion underrättades fastighetsägaren i förväg. Efter ytterligare kontakter mellan hälsovårdsbyrån och fastighetsägaren meddelade nämnden i mars 1980 ett föreläggande för fastighetsägaren att förete en plan över de åtgärder han avsåg att vidta för att rätta till vissa brister.

Fastighetsägaren vände sig sedan till JO med klagomål i skilda hänseenden mot handläggningen av hälsovårdsärendet. Bl. a. ställde han frågan om en hälsovårdsnämnd i alla situationer hade tillträde till en privat hyresfastighet utan att först bereda fastighetsägaren tillfälle att delta.

Klagomålen remitterades till hälsovårdsnämnden för yttrande. Nämnden hänvisade i den nu berörda delen till ett brev från hälsovårdsnämndens ordförande till fastighetsägaren. I brevet anfördes bl. a. följande.

– – –

Hälsovårdsnämnden skall enligt samma lagstiftning även ingripa om det förekommer olägenheter av olika slag. Det kan t. ex. gälla ett bestämt fel i lägenheten. Hälsovårdsnämnden gör då besök hos den som klagat. I de allra flesta fall har hyresgästen varit i kontakt med fastighetsägaren utan att få rättelse. Vanligtvis kontaktas fastighetsägaren inte i förväg. Om något fel föreligger får fastighetsägaren vetskap om det genom inspektionsrapporten. Om inspektionsrapporten innehåller felaktiga uppgifter har fastighetsägaren möjlighet att efteråt framföra sin kritik.

– – –

Inspektionen gjordes i 1:s lägenhet efter klagomål från hyresgästen. Något behov av att underrätta fastighetsägaren förelåg inte innan det konstaterades om klagomålet var befogat eller inte. Vid inspektionen konstaterades brister som antydde att hela fastigheten behövde inspekteras. – – –

Ni har också i vanlig ordning fått tillfälle att närvara vid inspektion som gjordes av hela fastigheten.

Inspektionen har således följt den praxis som vi har haft sedan lång tid tillbaka.

I övrigt yttrande nämnden bl. a. följande.

Det är brukligt, att hyresgästen själv först kontaktar fastighetsägaren. Om han inte får rättelse ingriper hälsovårdsnämnden. Fastighetsägaren känner då redan till förhållandena. Vissa inspektioner bör ske utan att fastighetsägaren varslas i förväg för att hälsovårdsnämnden skall kunna konstatera de faktiska förhållandena. Det gäller t. ex. klagomål på för låg temperatur i lägenheter. Fastighetsägaren kan i sådana fall tillfälligt höja temperaturen när inspektionen sker.

– – –

Hälsovårdsnämnden har skyldighet att ingripa så snart sanitära missförhållanden kommer till hälsovårdsnämndens kännedom. Det är således inte nödvändigt att särskild anmälan görs. Det är dock lägenhetsinnehavaren som bestämmer vem som får tillträde till lägenheten. Inspektion av lägenheter sker normalt inte utan att lägenhetsinnehavaren är närvarande. Det bör dock påpekas, att enligt § 82 hälsovårdsstadgan äger hälsovårdsnämn-

den tillträde till bostad där inspektion skall ske och kan begära handräckning av polismyndighet om tillträde vägras. Vid besiktning av hela fastigheter underrättas som tidigare sagts, både fastighetsägare och lägenhetsinnehavare. Så har också skett i det här fallet, som framgår av inspektionsrapporten 1980-01-09.

I genomsnitt kommer det 3–10 klagomål per dag om bostäder. Det skulle bli mycket svårarbetat om fastighetsägaren skall beredas tillfälle att delta vid varje klagomål. Betydligt färre inspektioner skulle kunna beaktas och behandlas och en del inspektioner skulle bli ytterligare fördröjda.

I beslut den 17 mars 1982 (dnr 1292-1980) anförde JO Holstad följande beträffande hälsovårdsnämnds skyldighet att i förväg underrätta om inspektion enligt hälsovårdsstadgan.

Nämndens rätt till tillträde till bostäder m. m. för inspektion regleras i 82 § hälsovårdsstadgan (1958: 663). Det föreskrivs där bl. a. att den som har att utöva tillsyn över den allmänna hälsovården skall, för fullgörande av tillsynen, äga tillträde till bostad, lokal och område och dessutom rätt att där företa undersökning vartill hans tjänsteåliggande ger anledning. Någon föreskrift som ålägger nämnden att i förväg underrätta fastighetsägare eller nyttjanderättshavare om förekommande inspektioner finns inte. Detta hindrar inte att det i vissa typfall får anses påkallat att nämnden i regel lämnar sådana underrättelser. Jag tänker i första hand på fall där inspektionen skall omfatta utrymmen som disponeras av någon som inte själv begärt inspektionen. I sådana fall talar både effektivitets- och rättssäkerhetsskäl för att den som berörs av inspektionsresultatet bereds tillfälle att vara närvarande. Undantag bör emellertid i dessa fall kunna göras i vissa situationer, t. ex. när det är mycket bråttom eller när man kan befara att inspektionens syfte äventyras om underrättelse lämnas i förväg (jfr JO 1972 s. 462 ff).

När det gäller det fall som här är aktuellt – en hyresgäst i en bostadsfastighet begär inspektion av sin egen lägenhet – är det mera tveksamt om man kan upprätthålla en huvudregel om att fastighetsägarna skall underrättas i förväg. En sådan ordning kan leda till en onödigt omständlig handläggning utan några motsvarande vinster. Det sagda hindrar givetvis inte att det även i dessa fall ofta kan vara i hög grad påkallat att underrättelse lämnas. Och självfallet måste nämnden i de fall inspektion sker utan att fastighetsägaren underrättats se till att fastighetsägaren i den mån det behövs får del av inspektionsresultatet.

Mot bakgrund av det sagda har jag inte funnit skäl att kritisera den praxis nämnden har uppgett att man tillämpar. Och inte heller i fråga om den inspektion i december 1979 som klagomålen avser har jag funnit anledning till anmärkning beträffande den formella handläggningen.

Personalorganisationen

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Ulf Hagström
Byråchefen Carl Carlsson Norström
Byråchefen Torsten Johansson
Byråchefen Hans Sandberg
Byråchefen Marja Regner
Byråchefen Johan Hirschfeldt
Byråchefen Anders Thunved
Byråchefen Dan Fernqvist
Byråchefen Sven Börjeson
Avdelningsdirektören Tore Samuelsson
Avdelningsdirektören Arne Schöldström
Avdelningsdirektören Bengt Carlsson (tjl.)
Avdelningsdirektören Lars Kinnander
Byrådirektören Birgitta Hallström

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 1981/82 tjänstgjort:

Kammarrättsfiskalen Olle Stenman, kammarrättsassessorn Olof Hedberg, kammarrättsassessorn Christina Bergenstrand, t f kronofogden Birgitta Stenberg (fr. o. m. 1 december 1981), kammarrättsfiskalen Thomas Öberg (fr. o. m. 1 februari 1982), hovrättsfiskalen Håkan Rustand (t. o. m. 28 februari 1982), kammaråklagaren Birgit Thunved, hovrättsassessorn Lars Hesser, byrådirektören i kriminalvårdsstyrelsen Ulla Björkman, hovrättsassessorn Ulf Lindgren, hovrättsassessorn Sten Pålsson, hovrättsfiskalen Severin Blomstrand (fr. o. m. 1 mars 1982), kammarrättsassessorn Björne Sjökvist, kammarrättsassessorn Ulf Ljungström, kammarrättsassessorn Johan Lengquist, kammarrättsassessorn Christer Sjödin (t. o. m. 31 oktober 1981), hovrättsassessorn Hans Tocklin (fr. o. m. 16 november 1981), kammarrättsassessorn Annika Sandström (t. o. m. 15 juni 1982), försäkringsrättsassessorn Arne Edström, hovrättsassessorn Göran Ewerlöf, kammarrättsassessorn Christer Garpenlid, byrådirektören i socialstyrelsen Christer Sjöstedt och kammarrättsfiskalen Ingrid Uggla (fr. o. m. 13 januari 1982).

Bilaga 2

Sakregister
till
Justitieombudsmännens ämbetsberättelser 1976/77–1982/83

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat såsom bilaga 3 till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ackord, se Kommunicering.

Affischering, se Tryckfrihet.

Aktiebolag, betydelsen av att aktiebolag anmäler fullständig adress till aktiebolagsregistret, 76/77: 289.

Allemansrätt, se Strandskydd.

Allmän advokatbyrå, vägrad konsultation, 80/81: 134.

Allmän försäkring, bristande samordning av förmåner vid sjukdom och arbetslöshet, 79/80: 304; – villkor för rätt till sjukpenning vid eventuellt kommande sjukdomsfall, 81/82: 261; – fråga om tid för utbetalning av sjukpenning, 81/82: 275; – tillämpningen av den s. k. officialprövningsprincipen vid handläggningen av ett arbetsskadeärende, 82/83: 212; – se även Allmänna handlingar, Kommunicering, Motivering av beslut.

Allmän ordningsstadga, se Grustäkt.

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej: fråga om planskiss i stadsplaneärende hos byggnadsnämnd – upprättad av en utomstående arkitekt – kunde anses utarbetad inom myndigheten och därmed t. v. endast ha karaktär av arbetsmaterial; tillika fråga om tillämplighet av 8 § sekretesslagen, 77/78: 255; – förteckning över kommunala trafikvakter, vilken av Stockholms gatukontor tillställts polisen, har ansetts vara allmän handling, varur uppgift på begäran bort lämnas till allmänheten, 77/78: 259; – fråga om handling var att anse som upprättad, 77/78: 271, 81/82: 284; – promemoria vid försvarsstaben har med hänsyn till omständigheterna ej ansetts som allmän handling, 78/79: 224; – fråga om memorialanteckningar och koncept till dom är allmänna handlingar, 77/78: 272; – till myndighet ingivet utkast till avtal är att anse som inkommen och därmed allmän handling, 79/80: 366; – brev till kommunalråd, 80/81: 361; – polisutredning ej allmän handling förrän förundersökningsprotokollet färdigställts, 80/81: 122; – hälsovårdskontors tjänsteutlåtanden till hälsovårdsnämnd, 81/82: 284; handling hos socialstyrelsen, 82/83: 232.

Fråga om utlämnande av allmän handling: förfarandet när någon vill ta del av offentliga handlingar som förvaras i lokal dit allmänheten ej har tillträde; besökande har fått ta del av handlingar ute på gatan

och fotograferats oaktat han önskat vara anonym. Framställning till regeringen om klargörande bestämmelser, vilka bl. a. inskärper att den som vill ta del av offentliga handlingar inte behöver uppge sitt namn, 77/78: 250, 253; – den som önskar ta del av offentlig handling får ej avkrävas sitt namn eller tvingas underteckna en beställning, 78/79: 212; – utlämnande av uppgifter ur värdepostbok, när dessa delvis ansetts sekretesskyddade, 79/80: 384; – inkommen post bör diarieföras och vara åtkomlig även om adressaten ej hinner ta befattning med posten, 77/78: 270; – om diarieföring av en rapport om luftförorening, 79/80: 377; – bevakning av post, som rörde tjänsten och var ställd till tjänsteman, som var på semester, 78/79: 222; – öppnande av post ställd till namngiven tjänsteman, 82/83: 248; – ordningen för prövning av framställning om att utfå allmän handling, 77/78: 273; – rutinerna vid utlämnande av allmänna handlingar, 79/80: 355, 364, 367; – till myndighet inkommen framställning, som återkallas, får inte återsändas eller förstöras, inte heller strykas ur diariet, 79/80: 361; – myndighet ej skyldig bedriva arkivforskning för att kunna utlämna allmän handling, 78/79: 214; – socialförvaltnings skyldighet att lämna ut namn- och adressuppgifter ur daghemskö, 80/81: 357; – handläggning av begäran att få del av författningstext, 80/81: 372; – begäran att få del av handlingar som sänts för mikrofilmning, 81/82: 282; – dröjsmål med utlämnande av allmän handling från sjukhus, 81/82: 296; – vägran att lämna ut uppgift om anställds lön, 81/82: 297; – fråga om kopior av allmänna handlingar tillhandahållits med erforderlig skyndsamhet, 82/83: 32; – möjligheterna för en på kriminalvårdsanstalt intagen person att få ta del av allmänna handlingar, 82/83: 135; – överlämnande av journalhandlingar från sjukhus till företagsläkare, 82/83: 224; – utlämnande av sjukjournal från försäkringskassa till läkare, 82/83: 247; – villkor vid utlämnande av allmän handling, 82/83: 247; – utlämnande av uppgifter angående patients hälsotillstånd från sjukhus till massmedia, 82/83: 248.

Fråga om sekretess för allmän handling: omfattningen av socialregistersekretessen; tillika fråga om dröjsmål med svar på framställning att utfå handlingar, 78/79: 216; – sekretess för handlingar i ärende om stöd för lokal landsbygdstrafik, 78/79: 330; – fråga om skyldighet för länsstyrelse att för vederbörande uppge namnet på den som anmält honom för förment underlåtenhet att erlägga mervärdeskatt, 77/78: 265; – länsstyrelses skyldighet att lämna uppgift ur personaviregister, 78/79: 220; – utlämnande av adressuppgift ur länsstyrelses personregister, 79/80: 370; – felaktig sekretessbeläggning gentemot skattskyldig, 79/80: 452; – fråga om rätt för god man för alkoholmissbrukare att från socialförvaltning få del av uppgifter om huvudmannen, 81/82: 239; – utlämnande av uppgifter från socialförvaltning till försäkringskassa i arbetsskadeärende, 81/82: 271; – försäkringskassas möjlighet att hemlighålla läkarintyg för patient, 81/82: 289; – utlämnande av adressuppgifter rörande klienter från socialförvaltning till delgivningsman, 81/82: 292; – myndighets skyldighet att lämna ut telefonnummer till tjänstemans bostad, 81/82: 295; – taxeringsnämnds tillgång till uppgifter om socialhjälpsbelopp, 81/82: 309; – den nya sekretesslagens inverkan på sjukhusens kontakter med polis och anhöriga, 82/83: 227; – sekretesskyddet för yttrande i ärende hos JO, 82/83: 230; – sekretess inom kriminalvården, 82/83: 124; – registrering av deklarationer hos privat dataföretag, 82/83: 238, 337; – se även Tystnadsplikt.

Övriga frågor: yttrande över justitiedepartementets PM med förslag till ny sekretesslag m. m. "Handlingssekretess och tystnadsplikt", 78/79: 501; – yttrande över justitiedepartementets PM Sekretesskydd och informationsbehov – Vissa frågor om sekretesslagens tillämpning inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten m. m., 82/83: 242.
Se även Kriminalvård, Meddelarfrihet, Videoteknik. Jfr Domstolshandlingar.

Allmänt häkte, se Anhållen, Häkte.

Almöbron, se Polismyndighet.

Amorteringsplan, i utsökningsmål, 82/83: 343; – frångående av överenskommelse om avbetalning av restförd skatt i utsökningsmål, 82/83: 354.

Anhållande, kritik mot anhållningsbeslut, 77/78: 83; – skyndsamhetskravet i 24 kap. 8 § RB, 79/80: 111; – disciplinansvar för åklagare i anledning av beslut om anhållande av två otillräckligt identifierade personer, 79/80: 23; – anhållande efter bristfällig identifiering, 79/80: 114; – se även Förundersökning, Tvångsmedel.

Anhållen, anhållen har inte fått salva mot klåda, och ej heller filt och toalettartiklar under vistelse i specialcell på allmänt häkte, 80/81: 128; – underlåtenhet att hämta anhållens medicin, 80/81: 128.

Anhörig, se Underrättelser.

Anmaning, se Taxeringsnämnd (Anmaning).

Anmälningsskyldighet, se Barnavård.

Anonym anmälan, se Husrannsakan, Polismyndighet.

Anonymitetsskydd, se Barnavård, Kriminalvård, Tryckfrihet.

Anstaltsplacering, se Kriminalvård.

Anstånd, se Indrivning, Uppbörd (Anstånd med inbetalning av skatt).

Anvisningar, se Taxeringsnämnd (Övrigt).

Arbetsgivaransvar, se Uppbörd (Arbetsgivaransvar m. m.).

Arbetskonflikt, fråga om ansvar för tjänsteman som deltar i vild strejk, 81/82: 206.

Arbetslöshetskassa, dröjsmål i ersättningsärende och fråga om skyldighet för kassa att registrera inkomna handlingar, 81/82: 269.

Arbetsmarknaden, disciplinära åtgärder mot en distriktschef och en byrådirektör vid en yrkesinspektion för bl. a. dröjsmål med expediering av yrkesinspektionsnämndens beslut om åtalsanmälningar m. m., 82/83: 402.

Arbetsmarknadsstöd, bristande samordning av förmåner vid sjukdom och arbetslöshet, 79/80: 304; – försäkringskassa har utbetalat kontant stöd till socialförvaltning oaktat fullmakt därtill har återkallats, 81/82: 266.

Arbetstvist, se JO, Kommunalbesvär.

Arkiv, se Disciplinmål, Videoteknik.

Arvsskatt, förslag till vissa lagändringar, 82/83: 337.

Auditör, framställning till regeringen om auditörers ansvarsförhållanden, 80/81: 178.

Avbetalningsköp, framställning angående vissa kostnader i ärenden om återtagande av avbetalningsgods, 76/77: 216; – fråga om förutsättningar förelegat för återtagande av avbetalningsgods; betydelsen av delbetalning från köparens sida, 76/77: 222. Jfr Konsumentkreditlagen.

Avgift, se Expeditionskungörelsen.

Avhysning, av tredje man, 82/83: 355; – samarbetet mellan kronofogde och sociala myndigheter vid avhysningar, 82/83: 364; – se även Delgivning, Vräkning.

Avkunnande, se Dom.

Avskrivningsbeslut, Avvisningsbeslut, länsbostadsnämnd har utan sakprövning avskrivit besvärsärende vid utebliven komplettering, 78/79: 492; – fråga om myndighets rätt att utan sakprövning skilja sig från ärende rörande ansökan om visst tillstånd, 79/80: 331; – stadsarkitekt har utan sakprövning avfört ärende om tillstånd till byggnadsföretag då sökanden inte yttrat sig över kommunicerad skrivelse; inte heller har han underrättat sökanden härom, 79/80: 466; – tingsrätts avvisning av talan i ett hänskjutet mål om betalningsföreläggande, 82/83: 25; – se även Rättegångskostnad, Utmätning.

Avstängning, från kommunal tjänst, 80/81: 451.

Avvisning, se Rättshjälp, Utlänning.

Bandspelare, vid förhör under förundersökning bör dold bandinspelning inte få förekomma, 79/80: 359.

Bankinspektionen, se Tillsyn.

Barnbidrag, under tjänstgöring utomlands som FN-observatör, 80/81: 344; – se även Bidragsförskott.

Bebyggelse, se Strandskydd.

Berusad, tillämpning av lagen om omhändertagande av berusade personer, (LOB), 78/79: 72, 82/83: 90; – omhändertagande av berusad i annan persons bostad, 79/80: 132; – läkarundersökning och tillsyn av omhän-

dertagen enligt LOB, 80/81: 127; – insulin åt diabetiker, 79/80: 134, 81/82: 88; – registrering hos sociala myndigheter av omhändertaganden av betydelse för körkortsprövning, 79/80: 259; – för tidig frigivning av omhändertagen, 82/83: 74; – diabetiker som omhändertagits på grund av berusning avled efter förvaring i polisarrest, 82/83: 82. Se även Underrättelse.

Besiktning, se Bostadsbidrag, Kroppsvisitation, Kroppsbesiktning.

Beslag, frågor om beslag eller kvarstad vid omhändertagande av pengar från person som gripits för brott, 77/78: 90; – utlämnande av beslagtagen egendom, 77/78: 128; – beslag vid frikännande dom, 78/79: 28; – se även Husrannsakan. Jfr Visitering.

Besvär, se Fullföljd av talan, Service.

Besök, se Kriminalvård.

Betalningsföreläggande, handläggning av bl. a. mål om betalningsföreläggande, 80/81: 42, 80/81: 115, 81/82: 50; – delgivning av betalningsföreläggande, 80/81: 53; – se även Expeditionskungörelsen, Utmätning.

Betalningssäkring, ifrågasatt tillämpning i utsökningsmål av lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, 82/83: 343.

Betyg, tolkning av militära betygsbestämmelser, 77/78: 163.

Bevisning, tillåtande av åberopad bevisning, 80/81: 57.

Bevissäkring, se Taxeringskontroll.

Bidragsförskott, tillvägagångssätt vid återkrav; betydelsen av att beslut om bidragsförskott delges den underhållsskyldige, 77/78: 218; – motivering vid avstyrkan av kraveftergift beträffande bidragsförskott, 76/77: 146; – kvittning av försäkringskassas fordran för utgivet bidragsförskott mot allmänt barnbidrag, 79/80: 308; – begynnelsetiden för bidragsförskott skall beräknas med utgångspunkt från den månad då rätt till bidragsförskott inträtt, 79/80: 310; – försäkringskassas handläggning av ärende om indrivning av obetalda underhållsbidrag för utgivna bidragsförskott, 81/82: 263; – fråga bl. a. om underrättelse till den underhållsskyldige och om beslutsmotivering, 82/83: 208; – verkan av ett mellan föräldrarna ingånget avtal, 82/83: 209; – verkan av domstols bedömningar i underhållsfrågan, 82/83: 211.

Bisyssla, fråga om lämpligheten av att militär chef innehar styrelseuppdrag i enskilt företag, 79/80: 145. Jfr Taxeringsnämnd (Övrigt).

Blankett, datering i blanketter, 81/82:325.

Bordläggning, se Handläggning.

Boskillnad, tingsrätts åtgärder när bodelningshandling har ingivits, 81/82: 49.

Bostadsbidrag, uppskjuten prövning av åberopad inkomstminskning; komplettering begärd, trots att det av återförvisningsbeslut framgick hur den bidragsgrundande inkomsten bestämts, 79/80: 326; – myndighets befogenhet att låta besiktiga bostad för att utreda om man och kvinna sammanbor under äktenskapsliknande förhållanden, 79/80: 489.

Bostadslån, dröjsmål med förberedande åtgärd vid handläggning av bostadslåneärende, 77/78: 414.

Brevgranskning, se Kriminalvård.

Brottmål, redovisning av viss utredning i brottmål, 76/77: 94; – dröjsmål med handläggning av brottmål, 77/78: 55; – formerna för hörande av rättsläkare i brottmålsrättegång, 82/83: 20; – se även Översättning.

Byggnadsavgift, fråga om uttagande av byggnadsavgift enligt 5 § 1. lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m., 79/80:470.

Byggnadsförbud, införande av nybyggnadsförbud för att motverka att områden, avsedda för fritidsbebyggelse, tas i anspråk för icke planerat permanentboende; riktlinjer för dispensgivning, 79/80: 473; – som förutsättning för dispens från bl. a. nybyggnadsförbud i avvaktan på stadsplan har uppställts att byggnadslovssökande undertecknar avtal med villkor angående marköverlåtelse och betalning av framtida gatukostnader. Frågor om de olika villkorens förenlighet med byggnadslagstiftningen och dess syften, 82/83: 385; – se även Fullföljd av talan.

Byggnadslov, ofullständig ansökan om byggnadslov till byggnadsföretag, som omfattas av det allmänna tätbebyggelseförbudet, bör ej handläggas som begäran om förhandsbesked utan som ansökan om dispens därest företedda handlingar utgör tillräckligt underlag för dispensprövning, 77/78: 325; – fråga om rättsenligheten av ett system, varigenom införts en form av köpeskillingskontroll i samband med handläggning av ärenden om byggnadstillstånd för icke statligt belånade bostadshus, 77/78: 371; – kritik mot byggnadsnämnd för att byggnadsföretag meddelats byggnadslov, som stred mot byggnadsplan utan att dispensprövning dessförinnan ägt rum. Kritik jämväl mot beslutets utformning, 80/81: 457; – byggnadsnämnds handläggning av ärenden rörande tillstånd att anordna båtbryggor, 81/82: 376; – se även Avskrivningsbeslut, Avvisningsbeslut, Byggnadsavgift.

Byggnadsplan, se Fullföljd av talan.

Camping, se Strandskydd.

Data, se Allmänna handlingar, Efterlysning, Införsel, REX-systemet, Uppbörd (Indrivning av skatt).

Datering, se Blankett.

Delegation, iakttagandet av delegationsregler i barnavårdsärende, 78/79: 130, 81/82: 167; – kritik mot kriminalvårdsnämnden för handläggningen av ärende, vari beslutanderätten i fråga om frigivningspermission

delegerats till övervakningsnämnd. Fråga om innebörden av att delegation återkallas, 82/83: 130; – se även Kommunal kompetens, Taxeringsnämnd (Beslutsförfarandet).

Delgivning, genom uniformerad polisman, 77/78: 137; – av förundersökningsmaterial, 78/79: 63; – olämpligt bedrivna delgivningsförsök i skatteärende. Fråga om innebörden av surrogatdelgivning, 78/79: 312; – av nybyggnadsförbud, 78/79: 386, 79/80: 473; – beslut om körkortsåterkallelse skall delges körkortshavaren personligen även om denne har ombud, 78/79: 449; – underrättelse om beslut innefattande föreläggande enligt lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. bör ske genom delgivning, 80/81: 469; – partsdelgivning i avhysningsmål, 81/82: 343; – se även Betalningsföreläggande, Rättegångsbalken, Svarsfrist.

Demonstrationer, omhändertagande av demonstrationsplakat, 77/78: 93; – barnstugepersonals deltagande i demonstrationer på arbetstid, 81/82: 207; – se även Ålidhem.

Deposition, se Polismyndighet.

Diabetiker, se Berusad.

Diarieföring, se Allmänna handlingar.

Disciplinansvar, se Anhållande, Dom, Domstolshandlingar, Läkare, Militärövning, Tvångsmedel.

Disciplinbot, ändring av bestämmelse om disciplinbots storlek samt nedsättning av disciplinbot som ålagts värnpliktig, 78/79: 100.

Disciplinmål, felaktigt åläggande av straff i disciplinmål, 77/78: 151; – myndighets sammansättning vid avgörande av disciplinärende, vari anmaning enligt 14 kap. 1 § lagen om offentlig anställning utfärdats, 79/80: 454; – tillämpningen i disciplinmål av stadgandet om undanhållande, 80/81: 178, 81/82: 149; – undanröjande av beslut i disciplinmål, 80/81: 174; – handläggning av mål rörande trafikskador, 81/82: 155; – arkivering av kontrollkort i disciplinmål, 81/82: 152; – se även Kommunicering, Värnpliktig. Jfr Avstängning, JO, Kriminalvård, Tillrättavisning.

Djur, avlivning av hund, 78/79: 61; – hälsovårdsnämnds tillvägagångssätt vid avlivning av katter som vållar sanitära problem, 78/79: 458; – frågan om lagligheten och lämpligheten av att juridisk person förordnas som tillsynsman enligt djurskyddslagen, 80/81: 487.

Dokumentation, se Barnavård, Tjänstetillsättning, Upphandling.

Dom, frångående av beslut om dom och förordnande om fortsatt handläggning, 77/78: 121; – avfattning av dom i förenklad form, 77/78: 122; – dom har åsatts nytt datum för att fullföljdsinlaga skulle kunna upptas som i rätt tid inkommen, 78/79: 34; – tolkning av dom rörande handikappersättning, 78/79: 452; – tolkning av dom rörande handikappersättning, 78/79: 452; – disciplinansvar för domare som underlåtit att medde-

la dom i vårdnadsmål, 80/81: 17; – fråga om avkunnande av dom vid särskilt utsatt sammanträde, 82/83: 27; – se även Beslag, Förvaltningsprocess, Ränta, Rättegångsbalken, Rättelse, Översättning.

Domsbevis, bristande noggrannhet vid utfärdande av domsbevis, 79/80: 104, 81/82: 18; – felaktigt domsbevis, 80/81: 112; – underlåtenhet att utfärda domsbevis, 82/83: 27.

Domstolsförhandlingar, felaktigt föreläggande för part att inkomma med läkarintyg, 77/78: 120; – framställning angående skydd för allmän ordning och säkerhet vid domstolsförhandlingar, 76/77: 26; – legitimationskontroll vid domstolsförhandling, 76/77: 28; – se även Dom, Förvaltningsprocess, Vittne, Vittnesförhör.

Domstolshandlingar, disciplinansvar för domare som kastat bort vissa av part ingivna handlingar i ett expropriationsmål, 79/80: 18.

Domstolsverket, se Rättshjälp.

Domstolsärende, tingsrätts handläggning av vårdnadsärenden, 77/78: 124; – se även Service.

Dop, fråga om prästs skyldighet att på föräldrars begäran döpa barn, 79/80:482.

Dröjsmål, se Allmänna handlingar, Bostadslån, Brottmål, Handläggning, Införsel, Omsorgsvård, Rättegångsbalken, Tjänstetillsättning, Åtal.

Dödsbo, se Taxeringsprocess (Besvärsrätt m. m.).

Dödsfall, se Kriminalvård, Polismyndighet.

Ed, se Konkurs, Vittne, Vittnesförhör.

Efterlysning, undersökning om en person är efterlyst, när polisens dataterminal är ur funktion, 79/80: 139.

Entledigande, i fall där anställd, som beskyllts för brott mot tystnadsplikt, själv sagt upp sig har JO rekommenderat att myndigheten låter den anställde tänka över sin situation och tala med företrädare för facket innan uppsägningen accepteras, 77/78: 313.

Ersättning, försvarets civilförvaltnings handläggning av ärenden om ersättning till värnpliktiga som skadats under militärtjänstgöring, 78/79: 93; – handikappersättning till blind med ledarhund, 78/79: 452.

Ersättningsmål, motivering av beslut i ersättningsmål, 77/78: 158; – handläggning av mål rörande trafikskador, 81/82: 155.

Exekutiv auktion, vid exekutiv auktion å andel i kommanditbolag skall iakttagas reglerna om försäljning av utmätt rättighet, 76/77: 225; – medtagande av nyttjanderätt (jakträtt) i sakägarförteckning, 81/82: 345; – se även Kungörelse, Utsökningsmål.

Exekutionstitel, rutiner i REX-systemet för granskning av exekutionstitel, 82/83: 366; – se även Handräckning.

Expeditionskungörelsen, återbetalning av del av avgift som erlagts vid ansökan om betalningsföreläggande sedan ansökan avvisats, 80/81: 114.

Faderskap, se Barnavård.

Fastighetstaxering, se Taxeringsnämnd (Fastighetstaxering).

Firma, länsstyrelses granskningsskyldighet vid firmaregistrering, 78/79: 468.

Flyttningsanmälan, handläggning av flyttningsanmälan från omyndigförklarad, 76/77: 296; – flyttningsanmälan såvitt gäller barn under frånskilda föräldrars gemensamma vårdnad, 82/83: 338.

Flyttningslagen, tillämpning av lagen (1967: 420) om flyttning av fordon, 77/78: 276.

Folkbokföringen, omfattningen av folkbokföringsmyndighets prövning av anmälan om utflyttning från riket, 77/78: 398; – felaktig mantalsskrivning; – yttrande från den enskilde inhämtades inte, 81/82: 327; – felaktiga grunder för att ifrågasätta beslut om ändrad kyrkobokföring, 81/82: 333; – kommuniceringsrutiner i folkbokföringsmål, 82/83: 338; – se även Flyttningsanmälan.

Folk- och bostadsräkning, kritik av information beträffande äkta makars uppgiftslämnande vid folk- och bostadsräkningen 1975, 77/78: 405.

Fordon, kontroll av, 78/79: 60, 79/80: 127.

Fotokonfrontation, genomförande och redovisning av, 76/77: 114; – förfarandet vid, 78/79: 61, 79/80: 126; – mer än en konfrontation mellan samma parter bör undvikas, 79/80: 124.

Fotokopiering, tillåtligheten i att fotokopiera privata handlingar som påträffats vid husrannsakan, 82/83: 42.

Fribiljettsförmån, se Otillbörlig belöning.

Frigång, se Kriminalvård.

Frihetsberövad, Frihetsberövande, redovisning av frihetsberövande, 78/79: 61, 81/82: 48; – se även Häktad, Kriminalvård, Visitering.

Fritid, sjukskriven värnpliktigs rätt till fritid, 77/78: 153.

Fullföljd av talan, fråga om skyldighet för SJ att meddela besvärshänvisning i vissa fall, 77/78: 410; – fullföljdshänvisning eller lagakraftbevis i ärenden hos länsstyrelse om fastställelse av byggnadsplan och stadsplan och om upphävande av strandskydd. Tolkning av fullföljdsförbudet i 150 § byggnadslagen, 78/79: 383, 389; – utgångspunkt för beräkning av

besvärstid vid klagan över nybyggnadsförbud, 78/79: 386; – fråga om hälsovårdsnämnd, som meddelat föreläggande rörande anskaffning av sopkärl, får meddela förnyat föreläggande, denna gång vid vite, innan besvär över det första prövats, 78/79: 495; – besvär över beslut att ej ge tillstånd till inköp enligt lagen om försäljning av teknisk sprit m. m., 79/80: 331; – information om tid för fullföljd av talan mot dom, 81/82: 45; – socialförvaltnings åtgärder med inkomna handlingar som har innefattat besvär, 81/82: 169; – kritik mot länsstyrelse för att den inte har berett klaganden tillfälle att utveckla grunderna för sin talan i ett besvärsärende, 82/83: 439; – se även Barnavård, Dom, Handläggning, Kommunalbesvär.

Fullmakt, se Arbetsmarknadsstöd, Redovisning.

Fängsel, användningen av, 79/80: 94, 129; se Häktad.

Förhör, politisk åskådning behöver ej uppges vid förhör, 79/80: 62; – bristande hänsyn till minderårig, vars föräldrar tagits i förhör, 79/80: 529; – person, som införts för utredning om rattonykterhetsbrott, ej samtidigt hörd om andra brott, 80/81: 124; – konceptanteckningar från förhör, 80/81: 126; – se även Anhållande, Polismyndighet. Jfr Vittne, Vittnesförhör.

Förläggning, beskaffenheten av förläggningslokaler, 77/78: 162.

Förmyndare, legal förmyndares befattning upphör i och med att barnet blir myndigt; särskilt beslut härom ej erforderligt, 79/80: 105; – uttalanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen, 80/81: 20; – tingsrätt bör inte utan närmare prövning till förmyndare eller god man förordna person som redan innehar ett större antal sådana uppdrag, 82/83: 31; – se även Barnavård.

Förmån, se Polismyndighet (deposition av konst; rabatt i kiosk).

Förpassning, se Polismyndighet.

Förseningsavgift, se Sanktionsavgifter.

Försäkringsrätt, se Förvaltningsprocess, Socialförsäkring.

Förtroendenämnd, överlämnande av klagomål till, 81/82: 258.

Förundersökning, i kopplerifall, 77/78: 80; – skyldighet att inleda förundersökning, 79/80: 58; – kritik av förundersökning mot vårdare på kriminalvårdsanstalt vilken anhållits och häktats som misstänkt för att ha fört in narkotika på anstalten, 80/81: 59; – omständigheter som talat till den misstänktes förmån har ej tillräckligt beaktats, 80/81: 79; – nedläggning av förundersökning mot utländsk medborgare som ej finns kvar i riket, 80/81: 117; – handläggning av förundersökning angående brott av polisman, 81/82: 65; – tillvägagångssätt vid konfrontation, 82/83: 105; – hämtning till förhör, underrättelse om anledningen därtill m. m., 82/83: 54; – beslutande myndighet vid avbrytande av förundersökning, 82/83: 104; – se även Allmänna handlingar, Bandspelare, Brottmål, Del-

givning, Fotokonfrontation, Förhör, Husrannsakan, Personlig integritet, Polismyndighet, Taxeringskontroll, Tryckfrihet.

Förvaltningslagen, fråga om ansökan till tjänst kommit in i tid som avses i 7 §, 80/81:446; – vägledningsplikt enligt 8 § i massärenden hos intagningsnämnd 78/79:397; – i besvärsärende hos länsbostadsnämnd, 78/79:492; – i tillståndsärende hos riksskatteverkets alkoholbyrå, 79/80:331; – tillämpningen av 17 § i ärende om återanställning hos hovrätt, 80/81:455; – självrättelse enligt 19 § av beslut i tjänstetillsättningsärende, 80/81:440; – fråga om förvaltningslagen är tillämplig i ärende om avstängning från tjänst, vilket kan överklagas genom kommunalbesvär, 80/81:451; – se även Barnavård, Byggnadslov, Fullföljd av talan, Jäv, Motivering av beslut, Myndighetsutövning mot enskild, Svarsfrist, Taxeringsnämnd.

Förvaltningsprocess, muntlig förhandling i förvaltningsdomstol, 81/82:298; – handläggning i länsrätt av mål om verkställighet av umgängesrätt, 81/82:241; – kommunikationsrutiner i kammarrätt, 81/82:317; – rättelse av dom och redovisning av skiljaktig mening, 81/82:318; – dröjsmål hos försäkringsrätt med handläggning av mål angående sjukpenning, 81/82:259; – se även Kommunalbesvär, Taxeringsprocess.

Förvandlingsstraff, se Straffverkställighet.

Förvar, verkställighet av beslut om tagande i förvar, 79/80:167; – offentligt biträde åt två förvarstagna utlänningar har vägrats använda telefon på ett häkte, 82/83:149; – se även Sjukvård.

Förvisning, bristfällig förberedelse vid försök att verkställa förvisningsdom, 77/78:110.

Gatumusik, se Polismyndighet.

Gemensam vårdnad, se Flyttningsanmälan.

God man, avveckling av godmanskap, 79/80:106; – interimistiskt förordnande av god man för en person utan att denne fått tillfälle att yttra sig, 82/83:29; – handläggning av ärenden om förordnande av god man enligt 18 kap. 3 § föräldrabalken, 82/83:30; – se även Allmänna handlingar, Förmyndare, Redovisning.

Gripande, på sjukhus av misstänkt, 78/79:56; – se även Anhållande.

Grundlagarna, yttranden över 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande "Medborgerliga fri- och rättigheter; regeringsformen", 76/77:298.

Grustäkt, barnolycksfall i ett grustag har aktualiserat tillämpningen av vissa föreskrifter i allmänna ordningsstadgan och av vissa anvisningar, 79/80:507.

Gåva, se Kommunal kompetens.

Gåvoskatt, förslag till vissa lagändringar, 82/83: 337.

Handelsbolag, se Indrivning, Uppbörd (Arbetsgivaransvar m. m.).

Handikappersättning, se Ersättning.

Handläggning, fråga om tjänsteman, som enligt ett statligt verks interna föreskrifter skall "delta i beslutet" i visst ärende, vilket avgörs av verkschefen är skyldig att närvara personligen vid föredragningen inför verkschefen, 79/80: 322; – felaktig handläggning i länsstyrelse av ärende angående förordnande av revisorer i ekonomisk förening, 77/78: 389; – dröjsmål vid länsstyrelses handläggning av ärende om besvär över tidsbegränsat byggnadslov, 78/79: 390; – i mål om omhändertagande för utredning bör länsrättens sakprövning ske skyndsamt, 79/80: 281; – handläggning av ärende om körkortsåterkallelse, 78/79: 469; – fråga om länsstyrelse i ärende om anläggande av skjutbana borde ha hört angränsande kommun i annat län; tillika fråga om handläggningstid, 79/80: 328; – länsbostadsnämnds handläggning av besvärsärende rörande bostadsbidrag (dröjsmål, underlåten sakprövning, utebliven besvärshänvisning), 78/79: 492; – felaktig handläggning i riksskatteverkets alkoholbyrå av visst tillståndsärende (underlåten sakprövning, utebliven besvärshänvisning), 79/80: 331; – statlig myndighet har remitterat utredningar till kommun för yttrande. Remisserna har besvarats av kommunstyrelsen, ej kommunfullmäktige. Fråga om riktigheten härav, 76/77: 265; – fråga om tjänstemans skyldighet att mottaga och utkvittera skrivelser ställda till honom under myndighetens adress, 77/78: 412; – bevakning av bortovarande tjänstemans post, 78/79: 222; – öppnande av post ställd till namngiven tjänsteman, 82/83: 248; – brister i skolstyrelses posthämtnings- och sorteringsrutiner, 80/81: 446; – myndighets skyldighet att besvara brev, 80/81: 455; – byggnadsnämnd är skyldig att behandla begäran från fastighetsägare om ingripande mot byggnadsåtgärder på grannfastighet, 80/81: 468; – handläggning av ärende rörande tillämpningen av lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m., 80/81: 469; – kommunal fritidsnämnd har anordnat filmförevisning för minderåriga i strid mot bestämmelserna i "biografförordningen" (1959: 348). Kritik häremot, 80/81: 496; – socialhjälpsärende har bordlagts utan att tid för slutlig prövning angetts, vilket medfört att slutligt beslut i ärendet inte har meddelats, 81/82: 231; – skolkontors handläggning av begäran från försäkringskassa om s. k. förstadagsintyg, 82/83: 382; – se även Avskrivningsbeslut, Avvisningsbeslut, Barnavård, Bidragsförskott, Bostadsbidrag, Byggnadslov, Disciplinmål, Domstolsärende, Ersättning, Ersättningsmål, Flyttningsanmälan, God man, Offentligt biträde, Service, Svarsfrist, Taxeringsnämnd, Tjänstetillsättning, Upphandling, Vapenvägrare, Värnpliktig.

Handräckning, kritik mot länsstyrelse för handräckning enligt 191 § UL för flyttad bils återställande till ägaren, 77/78: 276; – förutsättningar för handräckning enligt 191 § UL för återtagande av presenningar hos tredje man; fråga bl. a. om ny exekutionstitel, riktad mot tredje man, erfordrats, och om inte förrättningen i vart fall bort inställas och underrättelse tillställas tredje man, 79/80: 388; – handräckning utan täckning i exekutionsurkund, 82/83: 377; – enligt 94 § BvL, 81/82: 172; – handräckning på kriminalvårdsanstalt, 82/83: 373; – se även Konsumentkreditlagen.

Hastighetskontroll, se Polismyndighet.

Helikopter, se Polismyndighet.

Hemförlovning, beslut om hemförlovning med retroaktiv verkan, 80/81: 174.

Hemvärnet, utnyttjande av hemvärnspersonal för bevakning av militära förråd m. m., 81/82: 125.

Hittegods, se Polismyndighet.

Hot mot krigsman, se Missfirmelse mot krigsman.

Hund, se Polismyndighet.

Hundskatt, hundskattekontroll, 82/83: 339.

Husrannsakan, för eftersökande av efterlyst person, 76/77: 112; – i personbils motor- och bagageutrymmen efter anonym anmälan om förmodat stöldgods i bilen; protokoll över åtgärden ej upprättat, 77/78: 129; – felbedömningar av åklagare vid bruk av tvångsmedel för beslagtagande av pass, 79/80: 48; – polismans köp av föremål som påträffats under husrannsakan, 81/82: 99; – hos konkursförvaltare, 82/83: 39; – beslag eller "fortsatt husrannsakan", 82/83: 42; – se även Provokation, Taxeringskontroll, Tvångsmedel.

Häktad, åklagares rätt att vägra häktad motta besök vid kollusionsfara, 78/79: 40; – tillhandahållande av skrivmaterial åt häktad, 78/79: 69; – stöd och hjälp åt frihetsberövad, 79/80: 137; – förvaring av häktad som undergått rättspsykiatrisk undersökning, 78/79: 117; – vägran att bistå häktad med införskaffande av röstkort, 80/81: 261; – prövning om besök hos häktad skall vara bevakat, 81/82: 117; – häktad i ett mål har felaktigt frigivits efter dom i annat mål, 81/82: 18; – spännbälteslägggning, behörighet att fatta beslut om sådan åtgärd, 82/83: 147.

Häkte, förhållandena på allmänna häktet i Stockholm, 79/80: 170; – se även Barnavård, Förvar, Häktad, Kriminalvård, Straffverkställighet.

Häktning, se Förundersökning, Tvångsmedel.

Häktningstid, avräkning av, 76/77: 40, 77/78: 60.

Hälsovård, förutsättningar för hälsovårdsnämnds ingripande mot slamavskiljare avsedd för BDT-vatten, 78/79: 465; – hälsovårdsnämnds skyldighet att i förväg underrätta fastighetsägare om inspektion av uthyrd lägenhet, 82/83: 442; – se även Djur, Fullföljd av talan, Tystnadsplikt.

Hämtning, felbedömningar av åklagare vid bruk av tvångsmedel, 79/80: 48; – värnpliktig har efterspanats för hämtning till värnpliktstjänstgöring trots anmält laga förfall, 80/81: 168; – se även Förundersökning, Polismyndighet.

Identitetskontroll, se Polismyndighet.

Illojal maktanvändning, kommunal taxeringsrevisors åtgärder vid taxeringskontroll, 82/83: 250. Se även Byggnadsförbud, Tjänstetillsättning.

Immunitet, se Riksåklagaren.

Indrivning, kronofogdemyndighets indrivningsåtgärder beträffande skattskyldig som blivit dubbeltaxerad och besvärat sig häröver samt betalat den skatt som debiterats med anledning av den ena taxeringen, 76/77: 220; – upprepade indrivningsåtgärder trots att anstånd med inbetalning av skatt tidigare beviljats, 81/82: 348; – indrivning av skatter m. m. trots att uppskov lämnats enligt amorteringsplan, 82/83: 343; – indrivning av skatt hos delägare i handelsbolag, 82/83: 366; – se även Uppbörd (Indrivning av skatt).

Information, se Pension, Fullföljd av talan, Service, Tryckfrihet.

Införsel, framställning angående ändring i 15 § andra stycket införsellagen, 76/77: 211; – dröjsmål vid införsel (löneutbetalning via dator), 78/79: 233, 82/83: 375; redovisning av underhållsbidrag som innehållits genom införsel har fördröjts till följd av arbetsgivares datautbetalningsrutiner, 79/80: 399; – fråga om förrättningsman i ett införselmål får fråga gäldenärs grannar om dennes personliga förhållanden, 80/81: 381.

Inhibition, förfarandet vid beslut om inhibition i brådskande fall, 77/78: 415; – se även Taxeringsprocess, Utmätning.

Inkomstbringande åtgärder, myndighets befogenhet att vidta inkomstbringande åtgärder (medverka vid medaljutgivning), 76/77: 292.

Inskrivningsmyndighet, inskrivningsärende har formlöst återsänts till ingivaren, 81/82: 52; – anmälan till inskrivningsmyndighet enligt 19 kap. 20 § jordabalken, 82/83: 29.

Insulin, se Berusad.

Integritet, se Personlig integritet.

Invandrare, se Val.

Jakt, försöksverksamhet med samordnad älgjakt. Naturvårdverkets tillämpning av reglerna om registrering av älgjaktsområde, 78/79: 497.

JO, tillsynskompetens 76/77: 205, 76/77: 263 (taxering), 77/78: 242, 78/79: 193, 79/80: 315, 80/81: 353, 81/82: 280, 82/83: 221; – omfattningen av JO:s prövning av riktigheten i sak av beslut i disciplinärende, 78/79: 370; – utrymmet för JO:s ingripande i arbetstvist inom den offentliga sektorn, 78/79: 377; – JO:s prövning av kommuns ansvar för tillämpningen av vårdlagstiftningen, 79/80: 268; – begäran om disciplinåtgärd mot kommunal befattningshavare när kommunen redan upptagit och sedermera avgjort eget ärende om disciplinåtgärd, 79/80: 456; – vissa klagomål har överlämnats till förtroendenämnderna i landstingen, 81/82: 258.

Jämkning, se Uppbörd (Jämkning, skatteavdrag m. m.).

Jäv, i tjänstetillsättningsärenden, 79/80: 320; – sakkunnig i ärende hos medicinalväsendets ansvarsnämnd, 81/82: 254; – jäv vid taxeringsrevision, 82/83: 250; – fråga om jäv enligt förvaltningslagen i kriminalvårdsärende, 82/83: 119; – se även Barnavård, Polismyndighet, Rättegångsbalken. Jfr Taxeringsnämnd (Övrigt).

Kallelse, se Rättegångsbalken.

Kamratförtryck, ifrågasatt kamratförtryck m. m. inom sjövärnskåren, 80/81: 205.

Kollekt, åtal mot kyrkoherde för underlåtenhet att pålysa och upptaga föreskrivna kollekter, 77/78: 347.

Kollektiv utskrivning, se Psykiatrisk vård.

Kommunalbesvär, lagen om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut är tillämplig också när talan skulle ha förts genom kommunalbesvär, 79/80: 458; – anmodan att ange de omständigheter på vilka kommunalbesvär grundas; åtgärdens förenlighet med kommunalbesvärsprocessens särdrag betr. principerna för processledning, 81/82: 393; – se även Förvaltningslagen.

Kommunal kompetens, fråga om befogenhet för kommun att i ärende om statsbidrag till lokal landsbygdstrafik låta kommunalt bussbolag från konkurrerande enskilda trafikföretag ta emot sådana uppgifter om deras affärsförhållanden som skulle ha varit hemliga om handlingarna förvarats hos en myndighet, 78/79: 330; – skolstyrelses befogenhet att till avgående studierektor såsom minnesgåva överlåta vissa tavlor utgörande inventarier i skolbyggnader, 78/79: 336.

Kommunal självstyrelse, se Handläggning.

Kommunal taxeringsrevisor, se Taxeringskontroll.

Kommunicering, underlåten kommunicering i disciplinärende, 78/79: 370; – i ärende om avstängning från kommunal tjänst, 80/81: 451; – i arbetsskadeärende, 81/82: 271; – i ackordsärende hos länsstyrelse, 81/82: 323; – med tredje man i avhysningsärende, 82/83: 355; – se även Barnavård, Folkbokföring, Pensionsgrundande inkomst, Renskötsel, Svarsfrist, Taxeringsnämnd (Utredningsförfarandet), Taxeringsprocess, Upphandling, Utsökningsmål.

Konceptanteckningar, se Förhör.

Konfrontation, se Fotokonfrontation, Förundersökning, Polismyndighet.

Konkurs, anteckningar om tillägg och ändringar vid genomgång av konkursbouppteckning, anteckningarna bör läsas upp för gäldenären före edsavläggelsen, 79/80: 107.

Konst, se Polismyndighet.

Konsultation, se Allmän advokatbyrå.

Konsumentkreditlagen, återtagande av gods som påstås ha sålts till oskäligt högt pris, 81/82: 359; – materiella invändningar mot handräckning, 82/83: 375.

Koppleri, se Förundersökning.

Kreditköp, se Konsumentkreditlagen.

Kriminalvård, våldsanvändning på kriminalvårdsanstalt, 76/77: 125, 82/83: 143; – dödsfall på kriminalvårdsanstalt, 82/83: 122; – klagomål från fackligt håll angående uteblivna åtgärder inför befarat rymningsförsök, 77/78: 165; – beviljande av särskild korttidspermission för intagen, 77/78: 172; – förutsättningar för beviljande av korttidspermission, 82/83: 110; – avvikande under bevakad permission från anstalt, 77/78: 182; – permission i samband med strejk bland intagna på kriminalvårdsanstalter, 78/79: 108; – förutsättningar för permission, 78/79: 111, 80/81: 233; – uttalande om viss kvalifikationstid för permission, 78/79: 122; – transportpermission, 79/80: 209; – permission och anstaltsplacering, 80/81: 225; – intagens rätt till telefonsamtal med advokat, 76/77: 129, 77/78: 194; – med kriminalvårdsstyrelsen m. fl., 81/82: 112; – kostnad för telefonsamtal till JO, 78/79: 126; – intagens rätt till samtal med styresman eller annan tjänsteman, 77/78: 192; – anonymitetsskydd för intagen, 77/78: 194, 79/80: 211; – avbrytande av besök hos intagen, 78/79: 125; – avvisande av besökande, 77/78: 193, 82/83: 141; – brevgranskning vid kriminalvårdsanstalt, 76/77: 131, 77/78: 191, 78/79: 120, 80/81: 255, 81/82: 111, 82/83: 140; – tillämpningen av bestämmelserna om disciplinär bestraffning av intagen, 76/77: 134; – fråga om disciplinär bestraffning av intagen för försenad återkomst efter permission, 78/79: 121; – fråga om polisanmälan från kriminalvårdsanstalt rörande där förövat brott, 77/78: 195; – intagna har disciplinärt bestraffats för gärning som polisanmälts, 81/82: 105; – i beslut om disciplinär bestraffning har tagits in även beslut om att den intagne inte skulle få delta i fritidsverksamhet utom anstalten, 82/83: 142; – besvärshänvisning i disciplinärende på kriminalvårdsanstalt, 76/77: 138; – ''missnöjesförklaring'', 77/78: 191; – behandlingen av intagen i anledning av dennes klädsel, 78/79: 115; – enrumsplacering enligt 20 § kriminalvårdslagen, 79/80: 200; – utredning i ärende om enrumsplacering, 81/82: 110; – placering av intagen i avskildhet (23 § kriminalvårdslagen), 80/81: 251; – spännbältesläggning, 79/80: 205; – enrumsplacering enligt 50 § kriminalvårdslagen, 78/79: 124, 79/80: 205, 80/81: 253; – placering i s.k. hårdisoleringscell utan normal utrustning, 80/81: 255; – åtgärder för att förhindra våldshandlingar mellan intagna, 82/83: 145; – kollektivbestraffning, 81/82: 109; – klädsel under transport, 81/82: 114; – bristfällig utredning i disciplinärende, 81/82: 115; – placering av intagen på häkte i avvaktan på beslut om ny anstaltsplacering, 81/82: 115; – fråga om intagen som överförts till sjukhus får vistas i hemmet nattetid, 78/79: 122; – kritik mot beviljande av frigång, 79/80: 198; – kriminalvårdstjänstemans skyldighet att uppge sitt namn, 79/80: 211; – kränkande yttrande om intagen 82/83: 146; – läkare ej tillfrågad om antialkoholbehandling av intagen

före permission, 80/81: 257; – sjukvårdare har ordinerat penicillin åt intagen, 80/81: 257; – dröjsmål med att besvara framställningar från intagen, 80/81: 258; – dröjsmål med att vidarebefordra intagens passansökan, 80/81: 260; – otillräckligt ingripande mot villkorligt frigiven. Kritik mot skyddskonsulent och övervakningsnämnd, 80/81: 242; – deltagande i fritidsverksamhet utom anstalt vid sjukskrivning, 80/81: 250; – se även Allmänna handlingar, Anhållen, Delegation, Förundersökning, Handräckning, Häktad, Jäv, Straffverkställighet, Studiemedel, Utmätning, Visitering, Översättning.

Kroppsvisitation, Kroppsbesiktning, gränsdragningen mellan kroppsvisitation och kroppsbesiktning, 79/80: 194; – kroppsvisitation i samband med polismäns kontroll av bilförare, 82/83: 57; – se även Varusmugglingslagen, Visitering.

Kränkande eller eljest olämpligt yttrande, åtal mot kyrkoherde för kränkande uttalande under högmässopredikan, 77/78: 347; – se även Kriminalvård, Läkare.

Kungörelse, kostnad för kungörelse å bortovarande eller okänd arvinge, 78/79: 54; – omfattningen av annonsering enligt kungörandelagen vid exekutiv försäljning av fast egendom, 82/83: 375.

Kvarstad, se Beslag, Utmätning.

Kvittning, se Bidragsförskott.

Kyrka, möjlighet att få disponera kyrka för förrättning i svenska kyrkans ordning får inte göras beroende av om den kallade prästen är man eller kvinna, 78/79: 462.

Kyrkobokföring, se Folkbokföring.

Körkort, föreläggande enligt 48 § körkortskungörelsen i ärende rörande s. k. villkorat körkort, 77/78: 392; – trafiksäkerhetsverkets krav att förrättningsavgift för förnyat körkortsprov skall vara inbetald senast en vecka före omprövningen, 76/77: 286; – omfattningen av social centralnämnds uppgiftsskyldighet i samband med personutredning i körkortsärenden, 79/80: 259; – socialnämnds skyldighet att avge yttrande i körkortsärende, 82/83: 193; – se även Delgivning, Handläggning, Polismyndighet.

Laga förfall, se Hämtning, Taxeringsnämnd (Anstånd med att lämna självdeklaration).

Laga kraft, se Fullföljd av talan.

Lagfart, kontroll av lagfartsförhållanden inför utmätning av fastighet, 82/83: 377.

Lagsökning, handläggning av lagsökningsmål, 76/77: 108, 78/79: 38, 80/81: 42, 80/81: 115, 81/82: 51.

Legitimation, se Polismyndighet, Trafikvakt.

Litispendens, se Fullföljd av talan.

Läkare, disciplinär åtgärd mot läkare för olämpligt skrivsätt i remiss, 78/79: 180; – för åsidosättande av föreskrifter för klinisk prövning av oregistrerade läkemedel, 78/79: 182; – förtroendeläkare vid försäkringskassa har utformat begäran till andra läkare om upplysningar om en försäkrad på olämpligt sätt, 81/82: 271.

Läkarintyg, jfr Domstolsförhandlingar.

Läkarundersökning, se Berusad.

Läkarvård, fråga om värnpliktig vägrats läkarvård, 79/80: 158.

Läkemedel, se Läkare.

Maktmissbruk, se Illojal maktanvändning.

Mantalsskrivning, se Folkbokföring.

Medbestämmandelagen, redogörelse för JO:s iakttagelser från lagens första giltighetstid, 78/79: 377; – se även Upphandling.

Meddelarfrihet, beslut från hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, 82/83: 237.

Medicin, se Anhållen, Kriminalvård.

Mervärdeskatt, kompensation har felaktigt utbetalats för mervärdeskatt på bostadsbyggande. Fråga om återbetalningsskyldighet för mottagaren 76/77: 280; – se även Taxeringskontroll.

Militära rättsvårdskungörelsen, förteckning enligt 55 §, 79/80: 169, se även Disciplinmål.

Militär övning, disciplinär åtgärd mot major och fänrik för tjänstefel vid anordnande av orienteringslöpning inom område där skarpskjutning pågick, 79/80: 143; – militär medverkan i civil verksamhet, 82/83: 156; – se även Säkerhetsföreskrifter och säkerhetsåtgärder, Värnpliktig.

Miljöskydd, länsstyrelses skyldighet att samråda med kommun enligt 26 § miljöskyddslagen rörande anläggande av skjutbana, 79/80: 328; – länsstyrelses tillämpning av villkor uppställt i beslut av koncessionsnämnden för miljöskydd, 79/80: 497.

Missbruk av förmanskap, åtal mot löjtnant, 76/77: 117, och mot fänrik, 82/83: 151, för missbruk av förmanskap.

Missfirmelse, mot underordnad krigsman, 77/78: 138; – åtal mot kapten för hot mot krigsman och missfirmelse mot krigsman, 81/82: 118.

Misshandel, se Polismyndighet.

Morjärvsfallet, 77/78: 62.

Motivering av beslut, motivering vid avstyrkan av kraveftergift beträffande bidragsförskott, 76/77: 146; – underlåten motivering av hälsovårdsnämnd i avslagsbeslut i dispensärende, 77/78: 409; – bristfällig motivering av beslut i arbetsskadeärende, 81/82: 276; – beslut om avslag på ansökan om statligt utgivningsstöd, 82/83: 378; – underlåten motivering i avslagsbeslut angående befrielse från skolgång, 82/83: 379; – se även Ersättningsmål, Taxeringsnämnd (Beslutsförfarandet), Vapenfri tjänst, Värnpliktig.

Mullvaden, se Polismyndighet.

Muntlig förhandling, se Förvaltningsprocess.

Mutbrott, åtal mot hemsamariter, 82/83: 162.

Myndighetsutövning mot enskild, fråga om upphandling innefattar myndighetsutövning mot enskild i förvaltningslagens mening, 79/80: 334; – upplåtelser och dispositioner inom statens egendomsförvaltande verksamhet, 79/80: 514; – avgränsningen av begreppet, se åtal mot kommunal taxeringsrevisor, 82/83: 250.

Målsägande, hörande av målsägande i mål angående rån, 77/78: 123; – underrättelse till målsägande om enskilt anspråk, 79/80: 108; – se även Ränta.

Namn, handläggning av ärende om barns namnbyte, 80/81: 116.

Naturvårdslagen, se Strandskydd.

Nullitet, hos tjänstetillsättningsbeslut, 80/81: 433.

Nyttjanderätt, se Exekutiv auktion.

Nåd, betydelse av nådeansökan vid avsedd förpassning för straffverkställighet, 77/78: 106.

Nöjdförklaring, framställning angående nöjdförklaring vid ovillkorlig dom och skyddstillsyn, 76/77: 19; – se även Dom, Kriminalvård.

Offentlig försvarare, entledigande av, 80/81: 57.

Offentligt biträde, för barn i mål om samhällsvård, 78/79: 175; – handläggning av ansökan hos socialförvaltning och länsrätt, 82/83: 188.

Olämpligt uppträdande, av socialsekreterare vid handläggning av socialhjälpsärende, 81/82: 234.

Ombud, se Delgivning.

Omprövning, se Taxeringsnämnd (Beslutsförfarandet).

Omsorgsvård, dröjsmål med utskrivning av elev från särskola, 79/80: 302: – kravet på samtycke vid inskrivning enligt 34 § omsorgslagen, 80/81: 319; – användningen av tvångsmedel inom omsorgsvården, 80/81: 323; – försöksinskrivning i särskola, 80/81: 329.

Omyndig, Omyndighetsförklaring, se Flyttningsanmälan, Utmätning.

Opartiskhet, vikten av att befattningshavare i allmän tjänst förhåller sig så att anledning till misstro inte uppkommer om hans integritet och opartiskhet, 78/79: 472.

Oskickligt beteende, mot underlydande krigsman, 77/78: 138; – disciplinär åtgärd mot kapten för oskickligt beteende, 80/81: 136; – disciplinär åtgärd mot kompanichef för oskickligt beteende och tjänstefel, 80/81: 138.

Otillbörlig belöning, systemet med fria eller rabatterade biljetter för resor med bl. a. SAS, 78/79: 344, 79/80: 57; – fråga om lämpligheten av att tjänsteman i statligt verk låtit bjuda sig på förtäring av företag som verket anlitat, 78/79: 353.

Parkering, se Flyttningslagen, Handräckning.

Partsdelgivning, se Delgivning, Rättegångsbalken.

Partsinsyn, se Taxeringsnämnd (Utredningsförfarandet).

Pass, länsstyrelse har vid utfärdande av pass ej ägt att, utöver expeditionsavgift, uttaga särskild ersättning för visst översättningsarbete, 77/78: 396; – se även Husrannsakan.

Pennalism, se Kamratförtryck.

Pension, information om hur statlig pension beräknats, 79/80: 464.

Pensionsgrundande inkomst, fullgörande av kommuniceringsskyldighet, 79/80: 435.

Permission, se Barnavård, Kriminalvård, Ungdomsvårdsskola.

Personalärenden, se Skadestånd.

Personförväxling, se Utmätning, Utsökningsmål.

Personlig integritet, yttrande över utredningens om telefonavlyssning betänkande "Telefonavlyssning", 76/77: 321; – integritetskränkande undervisningsformer i psykologiundervisningen vid socialhögskola, 78/79: 474; – besiktning i bostadsbidragsärenden för kontroll av enskildas sammanlevandeförhållanden, 79/80: 489; – se även Införsel, Nykterhetsvård, Opartiskhet, Videoteknik, Åsiktsfrihet.

Polisanmälan, se Barnavård, Kriminalvård.

Polisinstruktionen, se Berusad.

Polismyndighet, transport av skadad person med polishelikopter, 76/77:104; – frihetsberövad har under busstransport till polisstation fått sitta på golvet, 76/77:116, 79/80:98; – klagomål mot polis angående förfarande vid dödsfall, 76/77:110; – dödsfall i polisarrest, 77/78:134; – utredning om skador som omhändertagen åsamkats i polisarrest, 81/82:77; – hastighetskontroller med radar, 77/78:97; – förfarandet vid hastighetskontroll, 80/81:130; – landning med polishelikopter på parkeringsplats i bebyggt område, 77/78:106; – handhavande av ärende angående förpassning för verkställighet av fängelsestraff, 77/78:106; – handläggning av hittegodsärenden, 77/78:115, 132; – ingripande mot bussförare efter anonym anmälan om misstänkt onykterhet, 77/78:131; – polisrazzia har företagits i fel lokal, 77/78:131; – utlåning av s.k. spaningsfoto på misstänkt, 77/78:127; – utredning i anledning av ansökan om anställning som vaktman, 77/78:137; – anteckningar om medicin till den som är omhändertagen av polisen, 77/78:137; – mindre tillfredsställande identitetskontroll hos polismyndighet, 76/77:113; – medtagande av person till polisstation för identitetskontroll 80/81:121; – anhållande efter bristfällig identifiering, 79/80:114, – polismans skyldighet att uppge sitt namn, 78/79:69; – kritik mot att polisman inte legitimerat sig, 79/80:98; – jourhavande befäl skyldig att uppge namn på polismän som vidtagit ingripande, 77/78:135; – polismän i tjänst skall kunna styrka sin identitet, 77/78:136; – utredning av polisanmälan från omhändertagen om att polisen bestulit honom på pengar, 78/79:66; – försäljning av förverkade vapen till polisman, 78/79:74; – efterlysning av mentalsjukhuspatient, 78/79:76; – obehörig inblandning i ärende som handläggs av annan polisman, 78/79:77; – åtgärder för fastställande av underårigs ålder, 79/80:94; – förhör med polismän och anordnande av konfrontation efter anmälan om övergrepp mot enskild, 79/80:121; – kontroll av körkort och fordon, 79/80:127; – tjänstefri polismans möjlighet att frivilligt ingripa utanför det egna distriktet, 79/80:131; – bristfällig bevakning av utredning som remitterats till annan polismyndighet, 79/80:118; – fallet Mullvaden (insättande av polisrytteri, biträde med vräkning m. m.), 80/81:68; – felaktig hämtning av yngling till förhör. Ynglingen borde ha erbjudits skjuts hem, 80/81:88; – privat deposition av konst i polishus, 80/81:97; – uppstallning av löslöpande hund, 80/81:104; – jäv för polisman, 80/81:118; – onödiga motsättningar mellan förälder, som förlorat en dotter i en trafikolycka, och polisen som utrett olyckan, 80/81:122; – synpunkter på polisingripande mot två minderåriga flickor, 80/81:131; – polisman har erhållit rabatt i kiosk, 80/81:133; – åtal mot polisman för misshandel, 81/82:53, 55; – ifrågasatt dröjsmål med avspärrningar i samband med att Almöbron raserades, 81/82:68; – underlåtenhet att ingripa mot störande gatumusik, 81/82:91; – polisens biträde med transport, 81/82:95; – polisens åtgärder vid handräckning enligt BvL, 81/82:172; – vakthavande befäl har lämnat polisstationen under tid då han varit i tjänst, 82/83:79; – kroppsvisitation m. m. i samband med kontroll av bilförare, 82/83:57; – polismans åtgärd för att stoppa motorcyklist och vakthavande befäls ansvar för ledningen av förföljande och efterföljande, 82/83:64; – oriktigt omhändertagande av bil, 82/83:71; – utfärdande av riktlinjer för beviljande av tillstånd till torgmöten, 82/83:95; – förflyttning av polismän till annan tjänstgöringsort av disciplinära skäl, 82/83:100; – rättelse av felaktiga parkeringsan-

märkningar, 82/83:107; – polismäns användande av skjutvapen vid gripande, 82/83:107; – se även Anhållen, Barnavård, Berusad, Beslag, Delgivning, Demonstrationer, Djur, Efterlysning, Fordon, Fotokonfrontation, Fotokopiering, Frihetsberövad, Frihetsberövande, Förhör, Förundersökning, Förvisning, Gripande, Husrannsakan, Häktad, Rättsmedicinsk undersökning, Tillfälligt omhändertagande, Underrättelse, Utlänning, Valuta, Vapentillstånd, Visitering, Översättning.

Polisregister, se Tillfälligt omhändertagande.

Politisk information, se Skolan.

Politisk åskådning, se Förhör, Tjänstetillsättning, Åsiktsfrihet.

Prejudikat, 80/81:496.

Prioritering, se Utsökningsmål.

Processledning, se Kommunalbesvär.

Provokation, polisman har under husrannsakan företagit åtgärd som ansetts böra bedömas på ungefär samma sätt som provokation, 77/78:101; – fråga om provokation till brott, 77/78:126.

Prästämbete, se Dop, Kyrka.

Psykiatrisk vård, åtal mot överläkare för beviljande av frigång för person, som varit att bedöma som farlig för annans personliga säkerhet, 76/77:156; – kollektiv utskrivning av patienter, 79/80:298; – försöksutskrivning av avviken patient, 82/83:198; – rätt för läkare att översända fotokopia av patients brev till polismyndighet, 80/81:337; – granskning av brev till patient på sjukhus för psykiatrisk vård, 80/81:332; – intagning på sjukhus med stöd av LSPV. Principer för journalföring, 80/81:334; – intagning på sjukhus trots att vårdintyg var ogiltigt, 82/83:196; – kroppsvisitering av kvinnlig patient på sjukhus för psykiatrisk vård, 80/81:343; – utskrivningsnämndernas verksamhet, 80/81:340, 81/82:256; – se även Sjukvård, Videoteknik.

Rabatt, se Polismyndighet.

Rabatterad biljett, se Otillbörlig belöning.

Radionämnden, dess arbetsformer, 77/78:413.

Redovisning, fråga om kommun, som haft fullmakt att sköta en alkoholmissbrukares ekonomi haft att lämna redovisning till en god man även för tiden före dennes förordnande, 81/82:239.

Registrering av handling, se Arbetslöshetskassa.

Remiss, se Utsökningsmål.

Renskötsel, lantbruksnämnds åtgärder vid bristfällig renskötsel i koncessionssameby, 78/79: 483; – omfattningen av myndighets skyldighet att höra samerna vid nyttjanderättsupplåtelser m. m. inom renskötselns åretruntmarker, 79/80: 514.

Reseförbud, 76/77: 108.

Rese- och traktamentsersättning, behandling hos statens vattenfallsverk av reseräkningar, 76/77: 277.

Reservationsbesvär, kritik mot länsstyrelse för att den inte har berett klaganden tillfälle att utveckla grunderna för sin talan i ett besvärsärende, 82/83: 439.

Reservationsrätt, fråga om personlig närvaro vid beslutstillfället är en förutsättning för utövande av statstjänstemans rätt att reservera sig mot verkslednings beslut, 79/80: 322.

REX-systemet, ett fel vid inregistrering i REX har inte rättats trots flera påpekanden från gäldenären, 81/82: 348. Se även Exekutionstitel, Indrivning, Uppbörd.

Riksåklagaren, fråga om immunitet för främmande ubåt, som trängt in på svenskt territorium, och för dess besättning, 82/83: 34.

Rymning, se Kriminalvård.

Ränta, angivande av ränta i brottmålsdom, 79/80: 104; – ränteyrkande när åklagare framställer enskilt anspråk för målsägande, 79/80: 110.

Rättegångsbalken, fråga om jäv och handläggning av sådan fråga, 80/81: 108; – part har på posten löst ut kallelse till förhandling. Mottagningsbeviset kom dock i retur till rätten utan att vara underskrivet. Förhandlingen inställdes, 80/81: 109; – tilltalad för sent delgiven tilläggsstämning, 80/81: 111; – förfarandet vid partsdelgivning, 81/82: 51; – kontroll av ställföreträdares behörighet, 81/82: 50; – dröjsmål med utfärdande av stämning, 82/83: 24; – tingsrätt har meddelat dom utan att ha utfärdat stämning, 82/83: 25; – se även Bevisning, Brottmål, Fullföljd av talan, Offentlig försvarare, Rättelse, Service, Tvistemål.

Rättegångskostnad, mål har avskrivits utan att biträde enligt rättshjälpslagen tillfrågats angående kostnadsyrkande, 76/77: 105.

Rättelse, av beslut i tjänstetillsättningsärende, 80/81: 440; – av dom i tvistemål, 81/82: 46, 82/83: 26; – av dom i brottmål, 81/82: 46; – se även REX-systemet. Jfr Service, Självrättelse, Uppbörd (Indrivning av skatt).

Rättshjälp, underlaget för bedömning av ansökan om rättshjälp, 77/78: 126; – anmälan om behov av rättshjälp i ärende om avvisning, 81/82: 103.

Rättshjälpsnämnd, se Rättshjälp.

Rättsläkare, se Brottmål.

Rättsmedicinsk undersökning, underrättelse till anhöriga, 79/80: 140.

Rättspsykiatriska undersökningar, se Häktad.

Röstkort, se Kriminalvård.

Sakkunniga, se Brottmål, Tjänstetillsättning.

Sakägarförteckning, se Exekutiv auktion.

Sanktionsavgifter, yttrande över skattetilläggsutredningens betänkande (SOU 1977: 6), 77/78: 436; – delgivning av anmaning såsom förutsättning för påförande av dubbel förseningsavgift vid underlåtenhet att avlämna arbetsgivaruppgift, 76/77: 249; – tillämpningen av reglerna beträffande sanktionsavgifter. Oriktiga skattetillägg i ett flertal fall, 79/80: 436; – utredningsansvaret i ärende om skattetillägg, 81/82: 315; – kryssmarkering av rutan för skattetillägg/förseningsavgift, 82/83: 298.

Sekretess, se Allmänna handlingar, Tystnadsplikt.

Service, myndigheternas upplysningsservice; får mottagningstiden inskränkas?, 81/82: 396; – fråga om skyldighet att lämna part upplysning om skälen i ett av tingsrätt tidigare avkunnat men ännu inte utskrivet och undertecknat beslut, 82/83: 28; – myndigheterna och deras informations- och serviceverksamhet, 82/83: 217; – beriktigande av felaktig information om besvärstid, 82/83: 338; – allmänna verkstadgans krav på öppethållande vid statliga myndigheter, 82/83: 434; – jfr Taxeringsnämnd (Fastighetstaxering).

Sjukhusområde, rätt för sjukhusledning att avvisa journalister från sjukhusområde, 82/83: 203.

Sjukpenning, se Allmän försäkring.

Sjukredovisning, innebörden av värnpliktigs sjukredovisning i viss grupp, 80/81: 138.

Sjukvård, sjukvårdspersonals skyldighet att medverka vid abort, 76/77: 165; – utlämnande av förvarstagen patient från sjukhus för verkställighet av utvisning, 76/77: 183; – socialstyrelsens befogenhet att ingripa mot läkares användning av akupunktur, 76/77: 193; – nedlagt åtal mot läkare för vållande till annans död, 77/78: 233; – befogenheten för läkare på socialpsykiatrisk avdelning vid sjukhus att på eget initiativ företa undersökning av vårdtagare på ålderdomshem m. m., 77/78: 235; – omhänderhavandet av utskriven patients tillhörigheter, 77/78: 240; – fråga om sjukhus har rätt att omhänderta patients tillhörigheter vid permission eller frigång, 78/79: 189; – barnavårdsnämnds bestämmanderätt om permission m. m. för barn på barnpsykiatrisk klinik, 79/80: 278; – förhållanden på en långvårdsklinik – fråga bl. a. om sjukvårdsstyrelses ansvar för läkarsituationen, 81/82: 250; – underlåtenhet att underrätta anhörig när patient avlidit på sjukhus, 81/82: 253; – sjukhus' ansvar för persedel som

överlämnats i sjukhusets förvar, 81/82: 255; – innehållande av patients medel för betalning av vårdavgift, 82/83: 198; – socialstyrelsens tillämpning av abortlagen, 82/83: 204; – se även Psykiatrisk vård.

Sjukvårdare, se Kriminalvård.

Självrättelse, se Förvaltningslagen, Förvaltningsprocess, Utmätning. Jfr Rättelse.

Skadestånd, yttrande över budgetdepartementets rapport "Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden m. m.", 78/79: 517.

Skatt, se Arvsskatt, Gåvoskatt, Hundskatt, Mervärdeskatt, Taxeringskontroll, Taxeringsnämnd, Taxeringsprocess, Uppbörd, Vägtrafikskatt.

Skattebrott, se Taxeringskontroll.

Skatteprocess, se Förvaltningsprocess, Taxeringsprocess.

Skattetillägg, se Sanktionsavgifter.

Skiljaktig mening, se Förvaltningsprocess, Reservationsrätt.

Skjutning, se Militär övning, Säkerhetsföreskrifter och säkerhetsåtgärder.

Skogsvård, skogsvårdsstyrelse kan icke bemyndiga länsjägmästaren att utfärda slutligt avverkningsförbud, 76/77: 284.

Skolan, fråga om lämpligheten av gymnasieelevers besök på pornografisk föreställning som ett led i undervisningen i socialkunskap, 77/78: 327; – vägrad upplåtelse av tryckeriresurser för framställning av skoltidning med ifrågasatt pornografiskt innehåll, 77/78: 332; – felaktigt förfarande av rektor att omhänderta stencilerat material, som framställts av en lärare för undervisning på mellanstadiet i grundskolan, 77/78: 338; – ansvaret för tillsyn över elever på skolgård omfattar också tid före och efter själva skoldagen, 77/78: 344; – visitation av elevskåp, 78/79: 396; – skyldighet för skolstyrelse och barnavårdsnämnd att samarbeta och ingripa när ordningen i skola störs, 78/79: 391; – lärare får inte okritiskt följa "beslut" vid föräldramöte angående behandling av elever, 81/82: 368; – avgift får inte tas ut för den frivilliga musikundervisningen i grundskolan, 81/82: 367; – fråga om förälders/vårdnadshavares samtycke för beviljande av ledighet åt myndig elev, 81/82: 366; – politisk information till elever under skoltid, 81/82: 370. Jfr Kommunal kompetens.

Skyddskonsulent, se Kriminalvård.

Skönstaxering, se Taxeringsnämnd (Beslutsförfarandet).

Socialförsäkring, yttrande över betänkandet "Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol" (SOU 1976: 53), 77/78: 427; – över socialutredningens betänkande "Socialtjänst och socialförsäkringstillägg" (SOU 1977: 40), 78/79: 503; – se även Allmän försäkring, Arbetsmarknads-

stöd, Bidragsförskott, Ersättning, Förvaltningsprocess, Uppbörd (Jämkning, skatteavdrag m. m.).

Socialtjänst

Äldre lagstiftning

Barnavård

Kommunens ansvar: otillräckliga resurser för utredningar, 78/79: 167, 80/81: 313; – kommuns ansvar för tillämpningen av vårdlagstiftningen, 79/80: 268; – fråga om vilken kommun som har tillsyn över övervakning, 78/79: 177; – skyldighet att fullfölja utredning i ärende om ingripande sedan barnet har lämnat kommunen, 80/81: 264.

Nämnden: befogenhet för ledamot av barnavårdsnämnd att agera i ett enskilt ärende, 78/79: 163, 80/81: 268; – muntligt förhör inför social centralnämnd och enskild ledamots yttranderätt vid sådant förhör, 77/78: 216; – rätt att bli hörd inför nämnden, 80/81: 276; – jäv för ledamöter i social distriktsnämnd, 80/81: 268; – fråga om god man för underårig på grund av jäv har varit förhindrad att delta i beslut av arbetsutskott vid social distriktsnämnd, 80/81: 274; – underlåtenhet att lämna besvärshänvisning och felaktig sådan, 81/82: 168; – jäv för ledamot av social centralnämnd, sluten omröstning och avgivande av reservation, 81/82: 201.

Utredning: utredningsskyldighet enligt BvL vid övergrepp mot barn, 78/79: 130; – fråga om underlåtenhet av socialförvaltning att ingripa vid misstänkt barnmisshandel, 77/78: 196, 78/79: 130, 144; – kraven på barnavårdsutredning när barn utsatts för incestbrott; även fråga om uppföljning av sådant ärende, 79/80: 219; – barnavårdsnämnds ansvar för utredning om faderskap till barn, 79/80: 310; – utredning och uppföljning vid s. k. hemma-hos-terapi, 78/79: 171; – vid utredning och åtgärder måste också beaktas situationen för barnets syskon, 78/79: 144, 169, 79/80: 219; – barnavårdsutredning måste genomföras skyndsamt oavsett om förebyggande åtgärder vidtas, 78/79: 144, 167; – kravet på skyndsamhet vid barnavårdsutredning, 80/81: 289, 82/83: 168; – handläggningstider i vårdnadsärenden, 82/83: 189; – omotiverade uttalanden i barnavårdsutredning, 78/79: 173; – dokumentation av uppgifter i barnavårdsärende, 78/79: 130; – fråga hur en barnavårdsutredning bör sammanställas, 79/80: 273; – anmälares anonymitet, 78/79: 178; – uppgiftslämnares anonymitet, 79/80: 275; – fråga om utredning och kommunikation, 80/81: 276; – otillräcklig utredning, underlåten kommunicering, felaktigt beslut och andra handläggningsbrister, 81/82: 158; – bristfällig utredning i ärende om omplacering av fosterbarn, 81/82: 161.

Omhändertagande för utredning: en 18 månader gammal pojke har lämnats ensam i nära ett dygn; fråga om han bort omhändertagas för utredning, 79/80: 271.

Förebyggande åtgärder: barnavårdsnämnds hjälp- och stödåtgärder beträffande unga lagöverträdare, 76/77: 140; – fosterhemsplacering med stöd av 26 § 1 BvL, 80/81: 289.

Omhändertagande för samhällsvård: förhållandet i barnmisshandelsfall mellan omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § BvL och placering utom hemmet i form av förebyggande åtgärd enligt 26 § BvL, 78/79:127; – fråga om föräldrars förändrade livssyn och religiösa inriktning kan utgöra grund för att omhänderta barn, 78/79:152; – handläggning av ärende angående omhändertagande för samhällsvård, bl. a. fråga om samtycke till beslut om samhällsvård, 80/81:276; – socialförvaltnings handläggning av ärende rörande utländska barn som saknat familjerättslig anknytning i Sverige; frågor bl. a. om skyldighet att omhänderta barnen för samhällsvård och om att anmäla behovet av förmyndare och vårdnadshavare (31 § första st. och 9 § tredje st. BvL), 79/80:250; – förutsättningar för samhällsvård enligt 31 § andra st. BvL, 78/79:174; – hämtning i Finland av ett för samhällsvård omhändertaget barn, 82/83:173.

Nämndens ansvar för vården: barnavårdsnämnds bestämmanderätt om permission m. m. för barn på barnpsykiatrisk klinik, 79/80:278.

Samhällsvårdens upphörande: villkorligt upphörande av samhällsvård, 78/79:159, 177, 79/80:230; – prövning av begäran om upphörande av samhällsvård, 79/80:272; – fråga om när samhällsvård skall upphöra, 80/81:294; – fråga bl. a. om tillämpningen av 50 § BvL, 82/83:165.

Fosterbarnsvård: omplacering av fosterbarn, 77/78:211, 81/82:161; – som fosterbarnsinspektör bör ej utses en anonym innehavare av viss tjänst, 79/80:278; – fosterhemsplacering med stöd av 26 § 1 BvL, 80/81:289.

Yttrande till annan myndighet: av domstol begärd barnavårdsutredning får inte avstanna enbart på parts uppgift att vårdnadsfrågan inte längre är aktuell, 78/79:169; – långsam handläggning av ärende angående yttrande till domstol i vårdnadsmål, 78/79:167, 80/81:313, 81/82:201; – skyldighet att självmant underrätta tingsrätt om omständigheter av betydelse vid prövning av vårdnadsärende, 80/81:294.

Anmälningsplikt: skyldighet att göra polisanmälan om övergrepp mot barn, 78/79:130, 81/82:195.

Samverkan: samarbete mellan socialförvaltning och polis, 77/78:206.

Barnomsorgslagen: förlust av plats i förskolekö när förfrågan från kommunal myndighet inte besvarats, 76/77:148; – beslut av social centralnämnd att stänga daghem och fritidshem under personalens studiedagar, 80/81:308.

Övrigt: polisingripande vid anmäld barnmisshandel, 76/77:100; – socialförvaltnings registrering av barn som varit vittne till men ej misstänkt för brott, 77/78:207; – förvaring av barn och unga i häkte och andra frågor som rör tillämpningen av 94 § BvL, 81/82:172.

Se även Delegation, Domstolsärende, Handläggning, Offentligt biträde, Skolan, Socialförsäkring, Ungdomsvårdsskola, Vittne, Vittnesförhör. Jfr Tryckfrihet.

Nykterhetsvård, omhändertagande av rusdrycker på vård- och rehabiliteringshemmet Skarpnäcksgården, 76/77:150; – registrering av nykterhetsanmärkningar av betydelse för körkortsprövning, 79/80:259; – tvångsmedicinering på vårdanstalt för alkoholmissbrukare, 80/81:299; – bristfällig handläggning av nykterhetsvårdsärende, 81/82:208; – underlåtenhet att vidta hjälpåtgärder för alkoholmissbrukare, 81/82:210; – se även Allmänna handlingar, Redovisning.

Socialhjälp, fråga om socialhjälp eller utbetalning av pensionsmedel, 77/78:221; – socialnämnds ansvar för att socialhjälpsbehov tillgodoses, 77/78:230; – socialhjälp till förbättring av bostad, 77/78:232; – felaktigt återkrav av socialhjälp, 77/78:223; – socialhjälpsnormer endast vägledande vid bedömning av socialhjälpsbehov, 78/79:166; – utredning i socialhjälpsärende, 81/82:236; – fråga om rätten till socialhjälp får göras villkorad, 82/83:179; – taxeringsnämnds tillgång till uppgift om socialhjälpsbelopp, 81/82:309; – se även Videoteknik.

Socialvård, kommuns ansvar för tillämpningen av vårdlagstiftningen, 79/80:268.

Ny lagstiftning

Socialtjänstlagen

Handläggning av ärende: socialnämnds skyldighet att avge yttrande i körkortsärenden, 82/83:193.

Stadsplan, se Byggnadsförbud, Fullföljd av talan.

Stiftelse, frågor om tillsynen över stiftelser som förvaltas av länsstyrelse och om förvaltningens överförande till kammarkollegiet, 78/79:482.

Straff, betydelsen av att kommande lagstiftning medför att åtalad gärning blir straffri, 77/78:55.

Strafföreläggande, utfärdande av, 81/82:98.

Straffmätning, fängelse kan inte ådömas för kortare tid än en månad, 78/79:54.

Straffverkställighet, verkställighet av förvandlingsstraff, 79/80:197; – fråga om nytt föreläggande om inställelse vid kriminalvårdsanstalt bör utfärdas i fall där verkställigheten fått anstå under längre tid, 82/83:138; – dröjsmål med överföring av intagen från häkte till kriminalvårdsanstalt, 82/83:139.

Strandskydd, avskrift av länsstyrelses beslut om upphävande av strandskydd bör tillställas naturvårdsverket, 78/79:389; – lämpligheten av att länsstyrelse använder sina befogenheter enligt naturvårdslagen för att motverka husvagnscamping inom strandskyddsområde, 80/81:479; – se även Fullföljd av talan.

Strejk, se Arbetskonflikt.

Studiemedel, framställning till regeringen angående rätt till studiemedel för intagna i kriminalvårdsanstalt, 81/82: 373; – höjning av procenttal för skuldupprakningen för återbetalningspliktiga studiemedel, 82/83: 380.

Stämning, se Rättegångsbalken.

Svarsfrist, bör svarsfrist i lösbrev från myndighet anges i ett visst antal dagar eller till ett visst bestämt slutdatum, 81/82: 319.

Syn, se Taxeringskontroll.

Säkerhet för skattefordringar, tillämpningen av lagen om säkerhet för skattefordringar m. m., 82/83: 343.

Säkerhetsföreskrifter och säkerhetsåtgärder, säkerhetsföreskrifter för pansarfordon, 78/79: 80; – fråga om gällande säkerhetsbestämmelser iakttagits vid stridsskjutning, 78/79: 87, 80/81: 200; – brister i tillämpningen av säkerhetsföreskrifter vid KA 1, 80/81: 162; – se även Domstolsförhandlingar.

Säkerhetspolisen, säkerhetspolisen och sjukvårdsförvaltningen i Göteborg; fråga om åsiktsregistrering m. m. 76/77: 49; – samarbete mellan svensk och västtysk säkerhetspolis, 78/79: 44.

Särskola, se Omsorgsvård.

Taxering, se Sanktionsavgifter, Taxeringskontroll, Taxeringsnämnd, Taxeringsprocess. – Jfr. Allmänna handlingar.

Taxeringskontroll, taxeringskontroll, taxerings- och skatterevision, bevissäkring m. m. – en översikt av JO-uttalanden på området, med sökordsregister, 82/83: 300; – åtal mot kommunal taxeringsrevisor, 82/83: 250. Jfr. Allmänna handlingar, Taxeringsnämnd (Utredningsförfarandet).

Taxeringsnämnd

Anstånd med att lämna självdeklaration: sjukdom är laga förfall och som sådant grund för anstånd med att avlämna självdeklaration; fråga om förfarandet då sjukdomen fortgår ännu vid taxeringsperiodens slut, 79/80: 447, 80/81: 427.

Anmaning: innehållet i deklarationsanmaning, 79/80: 450.

Beredning av deklarationer: felaktig komplettering hos lokal skattemyndighet av ofullständig kontrolluppgift, 80/81: 411; – beredning av E-deklarationer, 82/83: 280; – registrering av deklarationer hos privat dataföretag, 82/83: 238.

Utredningsförfarandet (kommunikation, partsinsyn, personlig inställelse, tolk): bristande underrättelse om ifrågasatt avvikelse från självdeklaration m. m., 76/77: 262, 77/78: 306, 78/79: 317, 79/80: 440; – skattskyldigs begäran om förklaring av en ifrågasatt avvikelse kan inte jämställas med svar på avvikelsen, 78/79: 321; – bedömning av kontrollmaterial, 77/78: 307; – taxeringsfunktionär har

ansett sig förhindrad ta del av räkenskapsmaterial som erbjudits av den skattskyldige, 78/79: 320; – brister i utredningsförfarandet hos taxeringsnämnder, 79/80: 443, 80/81: 387, 411, 416, 82/83: 270; – utnyttjande av uppgifter från utomstående vid taxering, 78/79: 318; – förfrågningar till utomstående i taxeringsnämndens arbete, 82/83: 271; – utformningen av frågor till den skattskyldige, 82/83: 276; – kommunicering och partsinsyn i samband med omprövningsförfarandet, 82/83: 281; – skattskyldigs rätt att ta del av rättsutredning i taxeringsärende, 82/83: 296; – tolk och översättare hos taxeringsnämnden, 82/83: 294; jfr Taxeringskontroll; – underlåtenhet att utreda lätt kontrollerbara påståenden från den skattskyldige, 78/79: 325; – samråd mellan taxeringsnämnder, 82/83: 297; – skattskyldig vägrad att företräda inför taxeringsnämnd, 80/81: 415; – taxeringsnämndsordförande har i en deklaration inlagt ett tidningsurklipp med en bild av deklaranten – som begärt skattelindring på grund av sjukdom – spelande golf. Kritik av taxeringsnämndsordförandens åtgärd och av lokala skattemyndighetens vägran att ge deklaranten begärd fotokopia av bilden m. m., 76/77: 236.

Beslutsförfarandet (bevisvärdering, skönstaxering): taxeringsnämnd har utan vägande skäl misstrott den skattskyldiges uppgifter, 78/79: 320; – obestyrkt påstående från ledamot i taxeringsnämnd har lagts till grund för taxering utan att den skattskyldige dessförinnan fått ordentlig möjlighet att bemöta påståendet; fråga om en taxeringsfunktionärs trovärdighet utan vidare kan anses större än deklarantens, 79/80: 427; – skattskyldig som haft vissa avdragsgilla kostnader har helt vägrats avdrag för dessa sedan begärt intyg från arbetsgivaren uteblivit, 78/79: 322; – betydelsen av att taxeringsnämnd och skattedomstol klargör om ett frångående av självdeklaration grundar sig på en skönsuppskattning enligt 21 § taxeringslagen eller endast innefattar ett rättande av oriktig uppgift; jfr reglerna om skattetillägg, 76/77: 228; – skönstaxering, taxeringsnämnds tillgång till uppgift om socialhjälpsbelopp, 81/82: 309.

Beslutsförfarandet (motiveringskravet, beslutsunderrättelse, omprövning): bristfällig motivering, 77/78: 304, 79/80:442, 80/81: 387, 82/83: 282; – feltaxering och underlåtenhet att utsända beslutsunderrättelse, 80/81: 417; – omprövningsförfarandet, 82/83: 285.

Beslutsförfarandet (övriga formella frågor): beslutsförhet, 77/78: 308; – taxeringsnämndsordförandes behörighet att fatta beslut ensam, 80/81: 419, 82/83: 292; – lämplig tidpunkt för taxeringsnämndens sista sammanträde, 80/81: 415; – underrättelser mellan taxeringsnämnder, 82/83: 297.

Fastighetstaxering: 1975 års fastighetstaxering: otillfredsställande beslutsmotivering i vissa fall, 77/78: 288; – när får senast beslut om fastighetstaxering fattas, 81/82: 314; – riksskatteverkets information om deklaration av småhus inför 1981 års allmänna fastighetstaxering, 82/83: 337.

Övrigt: jävsfrågor och bisysslor i taxeringsarbetet, 80/81: 426; – jäv i taxeringsnämnd; hjälp åt skattskyldiga att deklarera, 82/83: 287; – tillgång till hjälpmedel vid taxeringsarbetet, 78/79: 319; – beskattning av förmån av fria flygresor med bl. a. SAS, 78/79: 344, 80/81: 420; – yttran-

de över RS-projektets delrapport 1976: 1, "Rationalisering av skatteadministrationen", 77/78: 417; – erfarenheterna från 1979 års taxering av den nya taxeringsorganisationen, 80/81: 387; – erfarenheterna av taxering i första instans 1980–82, 82/83: 269; – misstag från taxeringsmyndighetens sida bör rättas snabbt och inte först sedan den skattskyldige vänt sig till JO, 76/77: 254; – riksskatteverkets befogenhet att utfärda anvisningar, 81/82: 323.

Taxeringsprocess

Besvärsrätt, behörighet m. m.: tillämpningen av 76 § tredje st. taxeringslagen. Fråga om förtäckta reservationsbesvär, 78/79: 324; – skrift från skattskyldig med klagomål över taxering har ej vidarebefordrats från lokal skattemyndighet till länsskatterätten, 79/80: 433; – behörighet att företräda dödsbo i taxeringsmål, 81/82: 317.

Processledning, kommunicering m. m.: utformning av föreläggande för klagande att fullständiga besvärsinlaga, 76/77: 263; – samordning vid behandling av taxeringsärenden som rör samma person eller sak eller på annat sätt har något inbördes samband, 79/80: 446; – inhibitionsyrkande i taxeringsmål har inte uppmärksammats, 80/81: 428; – kommunikationsrutiner i skattemål, 81/82: 317; – länsrättens handläggningsrutiner, 82/83: 326; – skattskyldigs begäran om muntlig förhandling med vissa vittnesförhör har avslagits av länsskatterätt som samtidigt bifallit intendentens eftertaxeringsframställning med motivering att den skattskyldige inte kunnat styrka sina påståenden, 79/80: 422.

Taxeringsintendentens uppgifter: befogenheten att granska deklarationer för skattskyldiga, som anfört besvär till länsskatterätt över sin taxering, 76/77: 246; – taxeringsintendents skyldighet att svara på den skattskyldiges yttrande i taxeringsmål, 80/81: 429; – synpunkter på taxeringsintendentens uppgifter, 82/83: 324; – taxeringsintendents behandling av en skattskyldigs besvär hos länsrätten (periodiskt understöd eller underhåll till icke hemmavarande barn), 82/83: 327.

Eftertaxering: tid för framställning om eftertaxering har försuttits oaktat utredning i form av revisionspromemoria varit klar i god tid före fristens utgång, 79/80: 407; – olägenheter på grund av tidsnöd i vissa eftertaxeringsmål, 78/79: 323.

Övrigt: beslutsredovisning (A- och B-inkomst) hos länsrätt, 82/83: 329; – underlåtenhet att påföra förseningsavgift bör skiljas från eftergift av sådan avgift, 77/78: 309; – formerna för expediering av länsskatterätts beslut, 76/77: 256; – JO:s synpunkter på skatteprocessen, 82/83: 323. Jfr Delgivning, Förvaltningsprocess.

Taxeringsrevision, se Taxeringskontroll.

Taxeringsvite, se Taxeringskontroll.

Tillfälligt omhändertagande, omhändertagande enligt 3 § LTO i ett fall av djurplågeri, 77/78: 134; – prövning om omhändertagande enligt 3 § LTO skall bestå och om förutsättningar för frigivning förelegat, 77/78: 133; –

ingripande enligt 3 § LTO får ej registreras hos polisen om det avsett ordningsstörande beteende, 78/79: 48; – gripande och överförande till allmänt häkte av den som omhändertagits med stöd av 3 § LTO, 78/79: 58; – registrering hos sociala myndigheter av omhändertaganden av betydelse för körkortsprövning, 79/80: 259; – polisman har tagit fram sitt tjänstevapen vid omhändertagande, 81/82: 100; – tillämpningen i vissa fall av LTO, 82/83: 90; – se även Ålidhem.

Tillrättavisning, fråga om utegångsförbud omfattar även lunchtid och annan tid som ej är fritid, 77/78: 156.

Tillsyn, över fondkommissionärer och banker m. m., 78/79: 399. Jfr Stiftelse. – Se även Berusad, Djur.

Tingsnotarie, prövning av tingsnotaries lämplighet att mottaga förordnande enligt tingsrättsinstruktionen, 80/81: 47.

Tjänstebrev, jfr Handläggning.

Tjänstefel, åtal mot överste för underlåtenhet att hänskjuta mål till åklagare, 82/83: 151; – åtal för, se Tystnadsplikt.

Tjänstetillsättning, fråga om dokumentation av muntliga upplysningar i tjänstetillsättningsärenden, 76/77: 268, 78/79: 366, 80/81: 456; – redovisning inför skolstyrelse av upplysningar i tjänstetillsättningsärende, 80/81: 456; – fråga om hänsynstagande till sökandes alkoholvanor vid bedömande av hans lämplighet, 77/78: 317; – fråga om oriktiga betygsjämförelser i sakkunnigutlåtanden. Tillika fråga om illojal maktanvändning (personförföljelse) i tjänstetillsättningsärenden vid universitet (Helmersfallet), 78/79: 357; – den omständigheten att en person figurerat i pressen i samband med en terroristrättegång ej godtagbart skäl mot att återanställa henne i telefonväxeln vid ett sjukhus, 78/79: 372; – myndighet får inte låta utfråga sökanden till tjänst om deras politiska uppfattning, 79/80: 459; – fråga om ansökan om tjänst kommit in i rätt tid, 80/81: 446; – underrättelse om tillsättning av tjänst, 77/78: 322, 79/80: 463, 80/81: 446; – dröjsmål med handläggningen av besvärsärende om tillsättning av tidsbegränsad tjänst, 79/80: 465; – handläggning i försvarsdepartementet av ärende angående tillsättning av tjänst, 80/81: 155; – frågor om återkallelse av tjänstetillsättningsbeslut, 80/81: 433, 436, 440; – se även Förvaltningslagen, Jäv.

Tjänstgöringsintyg, utformningen av tjänstgöringsintyg för värnpliktiga, 79/80: 154.

Tjänstledighet, ändring i lärares ledighetsansökan, 82/83: 383.

Tolk, se Taxeringsnämnd (Utredningsförfarandet).

Trafikvakt, skyldighet för trafikvakt att på fråga uppge sitt namn, 77/78: 259.

Tredje man, se Avhysning, Utmätning.

Tryckfrihet, förbud mot uppsättande av vissa tryckta bilder i logement har ansetts inte strida mot tryckfrihetsförordningen, 78/79: 101; – förbud mot försäljning av skrifter inom marinens skolor och övriga förband, 78/79: 103; – affischering på daghem och barnavårdscentraler, 79/80: 217; – utfrågning vid förundersökning och i rättegång av förläggare om vem som författat en under pseudonym utgiven tryckt skrift, 79/80: 344; – inskränkning i rätten att sprida information inom myndighet, 81/82: 287.

Tull, tillämpningen av 36 § tullagen, 78/79: 528.

Tunnelbana, utrymning av vänthall, 79/80: 94.

Tvistemål, svaranden har ej fått tillfälle att svara innan målet avgjordes genom tredskodom, 80/81: 35; – svaranden har ej fått anstånd med att ange grunderna för sitt bestridande, 80/81: 39; – handläggning av bl. a. tvistemål om mindre värden, 80/81: 42; – bristfällig handläggning av mål om parkeringsavgift, 80/81: 47; – information om tid för fullföljd av talan mot dom, 81/82: 45; – vilandeförklaring i indispositivt mål, 81/82: 25; – se även Avvisningsbeslut, Rättegångsbalken, Vårdnad om barn.

Tvångsmedel, befogenheten av beslutade tvångsåtgärder mot advokat som misstänkts för brott; fråga om disciplinär påföljd för åklagare och domare, 77/78: 19; – se även Beslag, Husrannsakan, Häktad, Hämtning, Kroppsvisitation, Kroppsbesiktning, Taxeringskontroll.

Tystnadsplikt, yttrande över tystnadspliktskommitténs betänkande "Tystnadsplikt och yttrandefrihet", 76/77: 307; – omfattningen av tystnadsplikten inom socialvårdsområdet, 77/78: 263; – tystnadsplikt i ärende om utseende av kommunal barndagvårdare, 77/78: 275; – ledamot av styrelsen för ett av riksbankens avdelningskontor har obehörigen överlämnat vissa sekretesskyddade handlingar till länsstyrelsen. Åtal för brott mot tystnadsplikt, alternativt tjänstefel, 78/79: 200; – åtal mot ordförande i social centralnämnd för brott mot tystnadsplikt, 79/80: 340; – tystnadsplikt i införselmål, 80/81: 381; – tystnadsplikt och handlingssekretess i hälsovårdsärende rörande djurhållning m. m., 80/81: 473; – för kurator vid socialmedicinsk klinik, 82/83: 226.

Umgängesrätt, se Förvaltningsprocess, Vårdnad om barn.

Undanhållande, se Disciplinmål.

Underrättelse, till anhörig om omhändertagande, 78/79: 68, 80/81: 130; – om beslut i socialhjälpsärende, 81/82: 234; – se även Handräckning, Målsägande, Rättsmedicinsk undersökning, Tjänstetillsättning, Utmätning.

Undertryckande av urkund, se Tvångsmedel.

Undervisning, se Personlig integritet, Utbildning.

Ungdomsvårdsskola, otillåten permission för elev som intagits för observation på ungdomsvårdsskola, 79/80: 213; – användningen av specialav-

delning för "öppna" elever; även fråga om permission och beräkning av maximal vistelsetid, 79/80: 241; – vägran att ta emot elever som inställts genom polisens försorg, 81/82: 172.

Uppbörd

Debitering av skatt: fråga om preliminär taxering och debitering av preliminär B-skatt kan ske efter utgången av löpande inkomstår, 78/79: 328; – B-skattekontroll, 82/83: 340; – frågor om debitering och betalning av tilläggspensionsavgift, 79/80: 449; – handläggning av begäran om debiteringsrättelse i fråga om församlingsskatt, 79/80: 431; – kravet på mantalsskrivning för lindring av församlingsskatt, 82/83: 338.

Jämkning, skatteavdrag m. m.: ansökan om jämkning av skatteavdrag på lön bör behandlas skyndsamt. Göres ansökan långt före inkomstårets början kan dock hinder möta häremot, 76/77: 253; – olikartad bedömning av sökandes förmögenhetsförhållanden i ärenden om nedsättning av skatteavdrag på grund av existensminimum, 79/80: 434; – avdrag för preliminär skatt på folkpension och sjukpenning, 82/83: 335.

Anstånd med inbetalning av skatt: lokal skattemyndighet har meddelat "interimistiskt beslut" i ärende om anstånd med skattebetalning, 78/79: 327; – fråga om skattskyldigs dödsfall kan anses utgöra grund för anstånd med skattebetalning, 79/80: 430; – anstånd med inbetalning av skatt, 81/82: 320 och 348, 82/83: 324, 336; – skall inbetald kvarskatt återbetalas när anstånd sedan medges, 82/83: 334.

Indrivning av skatt: oriktiga skattekrav har drabbat enskild på grund av ett flertal felaktigheter från myndigheternas sida. Myndigheterna har visat olämplig attityd mot den skattskyldige, när denne sökt rättelse. Ändring enligt datalagen av felaktig registeruppgift, 79/80: 409. Se vidare Indrivning.

Arbetsgivaransvar m. m.: lokal skattemyndighet har i visst fall jämlikt 75 § uppbördslagen fastställt att arbetsgivare är jämte arbetstagaren betalningsansvarig för visst belopp som bort innehållas av lönen som preliminär skatt. Fråga om arbetstagaren äger besvära sig över beslutet, 76/77: 239, 77/78: 293; – arbetsgivare har ansökt om betalningsföreläggande mot arbetstagare i stället för att återkräva ett skattebelopp i den ordning som stadgas i 76 § uppbördslagen. Kritik av en statlig myndighet för dess handläggning i egenskap av arbetsgivare, 80/81: 431; – vem är arbetsgivare i uppbördslagens mening: anställningsmyndigheten (FOA) eller löneutbetalningsmyndigheten (FCF), 82/83: 333; rutinerna för upprättande av granskningsrapport och indrivningshandlingar beträffande handelsbolag, 82/83: 336, 366.

Besvärsreglerna: både länsskatterätten och länsstyrelsen har ansett sig vara förhindrade att pröva besvär i uppbördsmål, 80/81: 429.

Uppgiftsplikt, se Taxeringskontroll, Taxeringsnämnd (Utredningsförfarandet).

Upphandling, dokumentation och kommunicering av muntliga upplysningar i upphandlingsärende, 79/80: 334; – handläggning av upphandlingsärende betr. tidpunkten för anbudsprövningen, övergång från sluten upphandling till förhandlingsupphandling m. m., 81/82: 380; – tillämpning av upphandlingsförordningen vid upphandling av entreprenad som omfattas av myndighets förhandlingsskyldighet enligt 38 § medbestämmandelagen, 82/83: 431.

Uppsägning, se Entledigande.

Utbildning, linjenämnds rätt att ändra i kursplan, 82/83: 381, se Värnpliktig.

Utegångsförbud, se Tillrättavisning.

Utlämning, felaktigt förfarande vid begäran om utlämning, 78/79: 55; – hämtning i Finland av ett för samhällsvård omhändertaget barn, 82/83: 173.

Utlänning, avvisning av, 79/80: 135; – polisens inre utlänningskontroll, 81/82: 101; – se även Barnavård, Förundersökning, Förvar, Rättshjälp, Översättning.

Utmätning, utmätt gods har sålts på exekutiv auktion trots att överexekutor beslutat om inhibition, 78/79: 230; – underrättelse enligt 59 § utsökningslagen, 78/79: 235, 79/80: 402; – svårtydd underrättelse om sökt utmätning; återvinning i mål om betalningsföreläggande efter utmätning, 81/82: 361; – förutsättningar för pantbrevsutmätning, 78/79: 238; – utmätning och kvarstad av belopp påträffat i intagens bostadsrum på kriminalvårdsanstalt, 80/81: 261; – intagens möjlighet att närvara vid utmätningsförrättning på kriminalvårdsanstalt, 82/83: 373; – löneutmätning, 80/81: 373; – utmätning hos fel person, 80/81: 375; – av egendom som påstås tillhöra tredje man, 80/81: 375, 82/83: 376; – hos omyndig, 80/81: 383; – självrättelse av utmätning, 80/81: 379; – utmätning av fordrans kapitalbelopp har fått vila i avbidan på komplettering betr. räntesatsen; kritik häremot liksom mot kompletteringen och redovisningen av utsökningsmålet, 81/82: 334; – sättet för återlämnande till gäldenär av utmätt gods sedan utmätningen hävts, 81/82: 365; – förutsättningarna för verkställighet av enskild vägsamfällighets debiteringslängd, 81/82: 339; – utmätning och säkerställande av högre skattebelopp än som var restfört, som säkerhet för ännu inte restförda skattefordringar, 82/83: 343; – se även Införsel, Lagfart, Utsökningsmål.

Utredning, myndighets utredningsansvar (länsstyrelses handläggning av kilometerskatteärende), 77/78: 310; – se även Barnavård, Brottmål, Kriminalvård, Polismyndighet, Socialhjälp, Taxeringskontroll, Taxeringsnämnd (Utredningsförfarandet).

Utskrivning, se Omsorgsvård, Psykiatrisk vård.

Utskrivningsnämnd, iakttagelser vid inspektion, 80/81: 340, 81/82: 256.

Utsökningsmål, personförväxling i utsökningsmål hos kronofogdemyndighet, 78/79: 236; – kommunikation med borgenär; tillika fråga om inhämtande av yttrande från kronofogde vid besvär över utmätning, 78/79: 237; – dubbla exekutiva åtgärder hos kronofogdemyndighet, 78/79: 239; – talan mot överexekutors beslut vid anstånd med försäljning av fastighet, 78/79: 241; – avskrivning av små belopp i allmänt utsökningsmål, 81/82: 357; – prioteringen mellan enskilda och allmänna mål, 81/82: 365; – felaktig rådgivning, 82/83: 374; – insamlande av uppgifter om enskild person, 82/83: 375; – se även Amorteringsplan.

Val, kritik av informationsbroschyr för invandrare, utarbetad av invandrarverket inför valen 1976, 77/78: 363; – fråga om politiskt parti vid beställning av valsedlar är skyldigt uppge kandidaternas personnummer och om länsstyrelses förfarande då sådan uppgift saknats, 78/79:442.

Valuta, handläggning hos polis och åklagare av ärende rörande försök till valutasmuggling, 77/78: 64.

Vapenfri tjänst, yttrande över 1973 års vapenfriutrednings betänkande "Rätten till vapenfri tjänst", 77/78:430; – vapenfria tjänstepliktigas tjänstgöring vid Karlstads flygplats, 80/81: 216; – motivering av beslut om avslag på ansökan om vapenfri tjänst, 80/81: 158.

Vapentillstånd, frågor vid omhändertagande av vapen och återkallelse av vapenlicens, 76/77: 109.

Vapenvägrare, felaktiga inkallelser och bestraffningar av vapenvägrare, 76/77: 122, 77/78: 160, 79/80: 151; – klagomål mot åtgärder vidtagna av regemente och domstol samt polis- och åklagarmyndigheter för skyndsam handläggning av mål mot vapenvägrare, 77/78: 144; – värnpliktigs vapenvägran bör inte föranleda att den värnpliktige tillfrågas om han tillhör vapenvägrarorganisation eller politisk förening, 76/77: 122.

Varusmugglingslagen, fråga om tillämpningen av 19 §; särskilt skyldigheten att föra protokoll och utfärda bevis om kroppsvisitation, 79/80: 502.

Verkställighet, se Straffverkställighet.

Videoteknik, användning av videoteknik i den psykiatriska sjukvården, 79/80:285; – inom socialvården, 82/83: 179.

Visitering, frihetsberövads rätt att kontrollera medel som omhändertas vid avvisitering, 78/79: 64; – utlämnande av egendom som omhändertagits vid avvisitering, 78/79: 65; – visitation på kriminalvårdsanstalt. Samarbete mellan kriminalvård och polis, 79/80: 182; – se även Kroppsvisitation, Kroppsbesiktning, Skolan, Varusmugglingslagen.

Vite, se Fullföljd av talan, Taxeringskontroll.

Vittne, Vittnesförhör, ordförande i tingsrätt har efter huvudförhandlings slut haft telefonkontakt med vittne som hörts vid förhandlingen, 76/77: 107; – vittnesförhör under ed i länsrätt i mål om omhändertagande för samhällsvård; även fråga om vittnen erinrats om innehållet i 36 kap. 3 och 6 §§ RB, 79/80: 282. Se Brottmål.

Vräkning, tillämpningen av regeln i 193 § 2 mom. andra punkten UL om utsträckt anstånd med vräkning, 79/80: 396; – vräkningen från Hässelby familjehotells restaurangmatsal, 82/83: 355; – se även Polismyndighet, Tredje man.

Vårdare, se Förundersökning.

Vårdnad om barn, tingsrätt har förbjudit vårdnadshavare att föra barnen från Sverige, 81/82: 48; – hörande av barn vid tingsrätt i mål om vårdnad och umgängesrätt samt vissa andra handläggningsfrågor, 81/82: 25; – utredning i vårdnadsmål när föräldrarna är ense, 81/82: 38; – se även Gemensam vårdnad.

Vägtrafikskatt, myndighet har opåkallat tagit upp frågan om eventuellt straffansvar i samband med upplysningar till enskild om innehållet i vissa vägtrafikskatteregler, 79/80: 451; – se även Utredning, Taxeringskontroll.

Värnpliktig, kompletterande utbildning av värnpliktiga, 80/81: 212; motivering av beslut i ärende om anstånd med värnpliktstjänstgöring, 81/82: 132; – handläggning av ärende om ändrad uttagning för värnpliktsutbildning, 81/82: 138; – värnpliktiga vid kustjägarskolan har skadats i samband med jägarmarsch, 81/82: 144; kommendering av värnpliktig och utövande av bestraffningsrätt i disciplinmål, 81/82: 146; se även Fritid, Hämtning, Läkarvård, Tjänstgöringsintyg.

Yttrandefrihet, militär befattningshavares rätt att lämna upplysningar till massmedierna, 77/78: 267; – rätten för forskare vid Sveriges geologiska undersökning (SGU) att fritt meddela sig med pressen, 79/80: 385; – öppet brev rörande uppmärksammad skatteaffär från taxeringsintendenten i målet (Bergman-affären), 78/79: 242; – presskonferens anordnad av riksskatteverket i Bergman-affären, 78/79: 242.

Åklagare, skyldighet att även taga fram omständigheter som talar till tilltalads förmån, 77/78: 123; – underrättelse till underårigs ställföreträdare om möjligheten att föra skadeståndstalan genom åklagare, 81/82: 99; – se även Förundersökning, Häktad, Riksåklagaren, Strafföreläggande, Utlämning, Valuta.

Ålderdomshem, se Sjukvård.

Ålidhem, granskning av polisens åtgärder vid demonstrationer m. m. i anledning av skolbygge, 79/80: 64.

Åsiktsfrihet, skyddet för enskilds åsiktsfrihet vid kontroll i ärende om kommunalt bidrag till ungdomsorganisation, 77/78: 386; – uppgift om deltagare har ställts som villkor för kommunalt bidrag till verksamhet, som har bedrivits av politisk ungdomsorganisation, 79/80: 375. Jfr Förhör, Tjänstetillsättning.

Åsiktsregistrering, se Säkerhetspolisen.

Åtal, dröjsmål med väckande av åtal, 77/78: 55.

Åtalsanmälan, jfr Taxeringskontroll.

Återanställning, se Tjänstetillsättning.

Återbetalning, se Expeditionskungörelsen.

Återtagande, se Avbetalningsköp, Konsumentkreditlagen.

Återvinning, se Utmätning.

Ändring av beslut, se Självrättelse, Tjänstetillsättning.

Överförmyndare, rättens inspektion hos överförmyndaren, 79/80: 107; – utlanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen, 80/81: 20.

Översättning, av handlingar på främmande språk, 78/79: 78; – av brottmålsdom till främmande språk, 82/83: 137; – jfr Tolk.

Övervakningsnämnd, se Kriminalvård.

THE SWEDISH PARLIAMENTARY OMBUDSMEN

Report for the period July 1, 1981 to June 30, 1982

Summary in English

Holders of the office of Parliamentary Ombudsmen during the current period have been Mr Per-Erik Nilsson, Mr Anders Wigelius, Mr Sigvard Holstad and Mr Tor Sverne.

Mr Nilsson, who is also Administrative Director of the Office, is in charge of matters concerning taxation cases and the execution of judgments. He also deals with matters of principle of political interest, e.g. cases concerning general elections. Mr Wigelius supervises the courts of justice, the public prosecutors, the police and the prisons. Mr Holstad supervises the armed forces and all matters concerning civil administration not supervised by other Ombudsmen. Mr Sverne supervises the field of social welfare, public health, social insurance and education.

During the current period 3516 new cases were registered with the Ombudsmen; 3399 of them were complaints received and 95 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of information contained in newspaper articles, observations made during inspections or on other grounds. The remaining cases related to organizational matters.

It should be noted that the schedule shows cases *completed* during the period, not all complaints *lodged*.

The following are some of the cases dealt with by the Ombudsmen.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and completed during the period July 1, 1981–June 30, 1982

Activity concerned	Result				
	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Proposals to Parliament or the Government	Total
Courts	1	1			2
Public prosecutors	1				1
Police authorities	2	5			7
Armed forces	2		1		3
Prison administration	1	2			3
Social welfare	5	18			23
Medical care	7	3			10
Execution	4				4
Taxation	8	18			26
Miscellaneous	1	13	2		16
Total	32	60	3		95

Schedule of complaint cases completed during the period July 1, 1981–June 30, 1982

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Proposals to Parliament or the Government	Total
Courts	88		157	25			270
Public prosecutors	40	7	65	3			115
Police	91	2	233	56			382
Armed forces	20	1	19	4			44
Prison administration	41	14	189	42			286
Social welfare	94	2	186	58	2		342
Medical care	77	15	113	16			221
Social insurance	71		60	13			144
Labour market etc.	24		28	3	1		56
Planning	54		30	17			101
Execution	28	2	71	14			115
Local government	76	1	20	4			101
Communications	75	1	35	9			120
Taxation	127	36	164	84		2	413
Education, culture, State Church	58	5	41	9			113
Agriculture, environmental management, public health	48	3	49	10			110
Civil service	65		61	20			146
Publicity of official documents	30	1	23	18			72
Miscellaneous	70		71	19			160
Complaints outside jurisdiction and complaints of obscure meaning	116						116
Total	1 293	90	1 615	424	3	2	3 427

The ordinary courts of law

In the year's report Ombudsman Wigelius has given a fairly detailed account of a decision concerning the forms for hearing a medico-legal practitioner in criminal cases. It is a long discussed question whether a medico-legal practitioner should be heard as witness or expert. Different rules apply to the two forms of hearing under Swedish law. The Ombudsman, for his part, recommended expert status, as the physician would then have a greater freedom to render his opinion of cause and effect. The decision was submitted to a former commission for review of the procedural legislation. Otherwise the questions considered in this sphere have been predominantly formal ones concerning, for instance, court proceedings in connection with the institution or dismissal of actions, correction of typing errors and the like in signed judgments, and the duty of a judge to answer questions relating to the grounds for an as yet only orally pronounced judgment. Other questions dealt with have related to guardianship, in respect of which the Ombudsman recommended, inter alia, that the courts should observe some caution in assigning several guardianship commissions to a single person.

Laxity in examination of applications for furlough

To assist his rehabilitation in society a prisoner may be granted short furlough provided that there is no major risk of crime or other abuse. So-called regular short furlough is a normal element in treatment. Special short furlough is granted for a specific purpose and may not be longer than necessary.

After certain complaints from H., who was serving a term of 4 years' imprisonment for a drug offence, the Ombudsman of his own accord went into the matter of his furlough conditions. Over a period of nine months H. had been granted not only four regular furloughs and a whole month's abode outside prison by virtue of special rules of treatment, but also 51 special furloughs of usually one whole day. H. had requested furlough on many occasions for hospital visits, on a few for visiting a lawyer or the head of the National Prison and Probation Administration, and in one case to go to a theatre. The time not needed for hospital visits H. had been allowed to use to help his wife in her shop. The decisions concerning furlough had been notified by the head of the correctional facility. H's own statements had not been checked, as the head of the facility respected his desire for discretion. It proved that H. had given misleading information about his hospital visits.

In his decision the Ombudsman emphasized that special furlough may not be granted as a matter of course, but only when it fulfils an important function for which provision cannot be made by other means. The correctional services shall ensure that prisoners receive as good medical treatment as other citizens. If a prisoner cannot receive medical treatment in prison, it may be a reason to grant him furlough to visit a hospital. But it was surprising and extremely grave that the prison accepted unchecked H's own statements of the treatment he needed, especially as it was a matter of frequent visits to hospital. There was no reason for not checking these statements. That a prisoner should receive special furlough to conduct or engage in continuous business activities was hardly the intention of the law. Furlough for visiting his lawyer had also been granted without cogent reason. The Ombudsman emphasized that furlough should not be granted in such a way as to undermine the execution of sentence.

Death in prison

A prisoner died during so-called muscular training together with others in a locked gymnasium. The other prisoners made attempts at resuscitation pending the arrival of a member of the staff. After investigation Ombudsman Wigelius refrained from blaming any official, but concurred in a statement by the National Prison and Probation Board to the effect that prisoners should perform physical exercise only under staff supervision.

Prosecution against a Second Lieutenant for Misuse of Authority and against a Colonel for Breach of Duty

An article in "News of Draftees" No. 3, 1981, reported that 15 drafted aircraft mechanics at a wing in southern Sweden had been ordered punishment-drill after an exercise one day at the beginning of February 1981. This was reported to have happened after some of them, during a bus ride to the camp after the morning exercises, had shouted "close" (close to time of discharge) although they knew that that kind of exclamation was forbidden. This exclamation is often used by draftees to provoke more recently drafted comrades. According to the article the punishment-drill consisted of a 10 km march. During the march they were assembled on a muddy field and ordered to repeat the word "close" 40–50 times. They were also ordered to kneel several times. The article stated that the draftees had reported the incident to the wing commander, a colonel. The colonel had given the officer in command, a second lieutenant, an informal reprimand.

By reason of the article Ombudsman Holstad decided to investigate the matter. The Commander-in-Chief of the Air Force instituted an inquiry and made a statement on the matter. Holstad then requested that the County Prosecutor should make a preliminary investigation. For, as Holstad stated, the second lieutenant could be suspected of misuse of authority and the wing commander of breach of duty (by not having reported the matter to the prosecutor).

After the preliminary investigation Holstad decided that an action should be brought for the suspected offences before the District Court. This was done by the prosecutor. Both accused were sentenced to fines. The judgment against the second lieutenant has become final. The wing commander, on the other hand, has appealed and requested acquittal. His case is still pending.

Decision to prosecute home-helps for bribery

In two instances Ombudsman Sverne has decided to bring an action against home-helps for bribery. The offences consisted in the fact that the home-help accepted realty of a considerable value as a gift from the person helped.

In his decision Sverne refers to the provisions of chap. 20, § 2, of the Penal Code, which state that an employee who receives, accepts the promise of or requests a bribe or other improper reward for his service may be held liable for bribery.

Sverne points out that the care of the elderly has become a growing social concern in recent years. There has been a shift between the various forms of service for the elderly, from care in old age homes to a varied service provided in their own homes. Social domestic help has been an important factor in this respect. For many elderly persons domestic help is a condition for an independent life.

In most local council areas the social domestic service is so organized that it is mainly the same home-help who looks after a given pensioner. The result may be that a pensioner who has no relatives or other personal contacts becomes dependent on one home-help.

It is important that the elderly have confidence in the domestic help service. It must not happen that elderly persons hesitate to seek help for fear of being exploited. Nor can it be accepted that the view gains ground that a person receives better care if he can give the home-help or his or her family some form of financial acknowledgment.

A very serious view must therefore be taken of transactions calculated to inspire in elderly persons the idea that it may be expected of them that they give away what they no longer need to someone who is looking or has looked after them. It is important to make clear that domestic help is a local government service that is provided on customary conditions and that the home-help is employed for this purpose by the local council. A person receiving help must therefore not feel that he or she owes any form of personal debt of gratitude for the help received.

The status of a home-help is accordingly such that special reason exists to pay regard both to the position of dependence of the person receiving help and to the general confidence in the service. It is therefore necessary to take action in the case of all not wholly insignificant gifts to home-helps unless it is manifest that the gift bears no relation to the service.

Question whether, inter alia, the right to social assistance may be made conditional on the applicant participating in group therapy and concerning video tape recordings of such therapy

By reason of complaints and of observations made on inspection at a Social Welfare District Committee, ombudsman Sverne has had reason to consider whether the individual's right to assistance from the social services may be made conditional on his participation in group therapy under the direction of one or more social welfare officers together with other applicants. The Ombudsman also considered the suitability of making video tape recordings of such therapy.

He stated that participation in group therapy may have the result that the individual is compelled to forego the protection of his personal privacy. Sverne therefore considered it incompatible with the object of social welfare in any way to make the right to assistance conditional on participation in such therapy.

In certain situations, however, it may presumably be of value to the individual to discuss his situation with others in order to find support and assistance in meeting the difficulties he is faced with. This form of social work, however, may not go beyond an offer on the part of the social service.

The inquiry revealed that video tape recordings had been made of the

group therapy. Those were then used both for training of social welfare officers and in the treatment work.

As regards video tape recordings for training purposes Sverne stated that social welfare is an institution for support and help to those who for various reasons are in need of public assistance. In view of the object of this service it appears highly debatable whether those applying for support should be used as illustrative material for internal training—even if this is done with their consent. It may also be questioned whether it is ethically defensible to obtain consent to measures, which must appear to a high degree a fundamental encroachment upon privacy, from those who, owing to their need for support and assistance, are in a situation of dependence.

Concerning video tape recordings in other respects Sverne considered that, in the same way as in the case of the group therapy, the individual may feel them to be an encroachment upon personal privacy. Video tape recordings must therefore not be a condition for the right to support and assistance from the social welfare service. If video tape recordings are to occur, a guarantee must be given that they will not be made in other situations than when the individual is clearly aware that his willingness to participate in the recording will not affect the judgment of his case made by the social welfare service.

Delivery of case records from hospital to company physician

In January 1979 M.R. lost her child at birth in a gynaecological clinic at Sahlgrenska Hospital.

M. R. works at Volvo in Gothenburg. The trade union there had instituted an investigation into whether the conditions at her place of work and the working environment might affect future pregnancies.

On 18 March 1981 M.R. was summoned to Volvo's company physician. There she saw a copy of her case record from Sahlgrenska Hospital on the physician's desk.

In a report to the Ombudsman M. R. complained that her case record had been delivered to the physician from the hospital without her consent.

Ombudsman Sverne made the following statement.

The main rule governing secrecy in the health and medical services is contained in chap. 7, § 1, of the Official Secrets Act. This states that information concerning an individual's state of health or other personal circumstances shall be treated as secret "unless it is clear that the information can be divulged without detriment to the individual or any of his immediate relatives". The basis for such consideration of detriment must be the patient's own experience of the risk. If it cannot be ruled out that the patient would feel it unpleasant that anybody else acquired knowledge of his state of health or personal circumstances, information in that respect can as a rule not be passed on. If the physician is not sure that the patient agrees to the delivery of such information, therefore, he must obtain the

patient's consent. Without his consent the information may not be divulged. Very strict secrecy thus prevails in the health and medical services.

Information concerning a patient can normally be delivered from one physician to another and from one hospital to another if needed purely for *treatment purposes*. It may, for example, usually be taken for granted that a patient being treated at a hospital for a somatic disease will have no objection to the request for information from another hospital, where the patient has earlier been treated for the same disease, about the treatment given there.

In the present case the physician at Volvo had not requested the information from Sahlgrenska Hospital for purposes of treatment.

The investigation of the case revealed, furthermore, that the record contained information of a delicate nature. At Sahlgrenska Hospital it should therefore have been realized that it could not be assumed that M. R. would agree to delivery of her case record to the physician at her place of work. It was accordingly wrong of the hospital to deliver the case record.

Tax assessment, tax collection, distraint, etc.

Just over 400 matters relating to tax assessment and collection have been dealt with during the year. Many of them have been complaints against the Assessment Committees. As in the preceding year some thirty cases in this group have been submitted to the examination of the Tax Superintendent (cf. § 18 of the Act of Instruction to the Parliamentary Ombudsmen).

Ombudsman Nilsson has made two representations to the Government concerning amendments of the tax legislation, both arising out of individual reports. He has also pointed especially to defects in administrative tax proceedings. In recent years the number of complaints to the Ombudsman concerning the handling of taxation cases, especially in the County Audit Courts, has been very great. As a result of these reports, and after a series of inspections of taxation courts and other authorities concerned. Ombudsman Nilsson made a statement in which these problems were analysed and a number of proposed improvements were discussed. He pointed, for instance, to the importance of allowing the taxation authorities themselves a broader scope for correction. The Government has since appointed a commission of inquiry into the tax assessment procedure and the administrative tax proceedings.

Ombudsman Nilsson decided last year to prosecute a local council tax auditor. The Ombudsman maintained in the case that the tax auditor has been guilty of misuse of office (chap. 20, § 1, of the Penal Code), briefly on the following grounds:

- he had employed as audit assistant a person who had earlier been employed by the company subject to audit. The assistant was engaged in a

legal dispute with the employer. By virtue of his appointment as auditor, the auditor requested to have delivered to him certain accounting documents which lacked interest for the audit but related to the assistant's dispute.

- he had requested that a taxpayer—and also taxation officials—should deliver to him certain income return particulars for checking under threat of disgrace.

A final judgment now exists in the case. The Court of Appeal adjudicated against the auditor for misuse of office except with regard to a subordinate item.

The vital issue in the case was an important juridical problem—the definition of the term "exercise of office" in the present penalty regulations governing abuse of office in chap. 20, § 1, of the Penal Code. Light was also thrown on the implication of the prerequisite of prejudice—i.e. whether the action caused prejudice (financial injury or other) to the public or to any individual. The courts adjudicating the case appear to have given these two concepts a restrictive signification. A problem in the context is whether the concept of exercise of office itself comprises a first step in the investigational procedure of an administrative authority whose personnel enter into contact with the individual and request information from the latter, without in that stage of the investigation possessing such means of coercion as can be used only later, and then by special decision of the authority. Another problem is how serious the offence shall be for the procedure to be regarded as being to the prejudice of the public. For the Ombudsman's supervisory activities, among other reasons, clarity concerning questions of this type is very important. The number of court decisions in this sphere is very small. It may be presumed that the Commission, which is reviewing the rules governing liability of officials in the exercise of their office, will pay attention to the questions brought up.

Questions relating to tax authorities' information and service have also been raised during the year. Ombudsman Nilsson has in two cases directed serious criticism against the National Tax Board for wrong information: one as regards the rules for measurement of areas in small houses in a brochure informning about the 1981 general property tax assessment, the other a wrong notification in a brochure concerning the time of expiry for appeal against a tax assessment decision. The Ombudsman's opinion was that the National Tax Board should have rectified these errors.

The Ombudsman has also noted other instances of defective information: office hours and telephone times of public authorities, and concerning interpreter and translator services.

The more important dicisions of the year concerning the work of the Assessment Committees were compiled in a special publication, about 10,000 copies of which were distributed to public authorities. Apart from a general account, this contains cases which illustrate the investigational and decision procedure, matters of challenge and incidental employment, etc.

Another publication was issued concerning the Ombudsman's decisions in matters of tax auditing and other check of tax assessment. This was systematically arranged and contains, in the form of notices, decisions in this sphere not previously presented in the Ombudsman's Annual Report, as well as several decisions issued by Ombudsman Nilsson over the past two years, two of which relate to the procedure in conjunction with preservation of evidence in connection with check of taxes.

An attempt to work in new forms was the hearing with representatives of the auditors' profession and others arranged by Ombudsman Nilsson in November 1981. This was attended by some thirty persons representing the auditors' organisations and other bodies with members engaged, for instance, on consultation in tax matters. The Ombudsman gave an account of the task of exercising supervision over tax administration. The participants had the opportunity to present their experience of the auditing work of the tax authorities. The discussion was of value particularly because it gave the opportunity for presentation of more general points of view in supplementation of the picture of auditing which comes to light from individual complaints.

About 120 complaints concerning distraint have been dealt with during the year. Several applied to the handling of distraint orders by enforcement offices. Examples are the assertion that the office did not notify the debtor in advance concerning execution in his home or had used violence to enter the home in the debtor's absence, that the office had distrained property belonging to a person other than the debtor, that it had failed to abide by a plan for repayment in instalments in cases relating to collection of taxes and public charges, that wrong or inappropriate data routines had been used, etc. A question discussed in the data field has been the division of responsibility for examination of the distraint document between recording and executive authority.

The Ombudsman has also made inspections at ten or so of the 81 enforcement offices during the year. At these inspections he has attempted to gain an idea of how the office works in general and has expecially examined the handling of certain types of case, such as cases on distraint of salary eviction and cases relating to collection of taxes and public charges. A special study has been made of the question how enforcement offices fulfil a new task placed upon some of them since 1980, namely to supervise that the administration of bankruptcies (which is performed by a lawyer appointed by a Court of law) is carried out effectively and in accordance with law and statute, and that the completion of bankruptcies is not unnecessarily delayed.

Disciplinary measures against a District Superintendent and a Head of Section at an Industrial Safety Inspectorate on grounds, inter alia, of delay in despatch of the Industrial Safety Inspection Board's decisions concerning requests for prosecution, etc.

The supervision of the working environment and working hours legislation is exercised by the Industrial Safety Inspectorate. The country is divided into nineteen industrial safety inspection districts. In each district there are, among other officials, a District Superintendent and an Industrial Safety Inspection Board. The District Superintendent is chairman of the Board, which consists also of eight other members. They are appointed by the supervisory authority, the National Board of Occupational Safety and Health, on recommendation by the employers' an employees' organizations. The Industrial Safety Inspection Board decides on important questions, e.g. concerning injunctions and prohibitions under the working environment and working hours legislation and concerning request for prosecution of offences against this legislation. Other matters are decided by the District Superintendent. In urgent cases the latter may also decide in lieu of the Board. When he does so, his decision shall be notified to the Board at its next meeting.

The Swedish Building Workers' Union lodged a complaint against an Industrial Safety Inspectorate for delay in request for prosecution. In December 1976 the Inspectorate had decided to report a German company for infringement of the working hours legislation. A report to the prosecuting authority was not made until February 1978. The prosecutor then abandoned his investigation since statutory limitation had in part entered into force and there was no person remaining in Sweden who could be held responsible in other respects.

An inquiry was instituted and it came to comprise not only the complaints of delay in request for prosecution but a number of other questions, among which how decisions of the Industrial Safety Inspection Board had been followed up by the officers of the Inspectorate.

In his report Ombudsman Holstad criticized the District Superintendent and a Head of Section for faults and deficiencies in the handling of various matters. As regards some faults Holstad considered that the criticism he expressed should suffice. But he considered two groups of faults deserved special attention. One was the District Superintendent's failure in several cases to notify the Board of decisions he had made in its stead. Holstad pointed out that the duty of notification that exists in these cases is required in order that the Board may have an insight into them and the opportunity to review the decisions made. The second group consisted of failure in two cases to despatch requests for prosecution within a reasonable time after the Board had decided that this should be done. In both cases more than a year elapsed before the request was made and, in Holstad's opinion, there was no acceptable excuse for the delay. For one

delay both the District Superintendent and the Head of Section were considered responsible, in the other the Head of Section alone; the latter case was that to which the complaints referred. Holstad stated that what the Head of Section had done in reality in that case was, during a year or so, to disregard the Board's decision. Holstad considered that the two officials had neglected their duties in this respect.

Holstad reported the officials to the authorities empowered to decide on disciplinary measures—the National Disciplinary Offences Board in the case of the District Superintendent and the National Board of Occupational Safety and Health in the case of the Head of Section. An admonition was issued to both officials under the Public Employment Act. The decision of the National Disciplinary Offences Board acquired legal force. The Head of Section's trade union, however, brought an action against Holstad before the Labour Court and claimed that the admonition issued by the National Board of Occupational Safety and Health be annulled. The Court dismissed the claim.

On the admissibility of certain conditions imposed by local housing committees for permission to construct a building or extension of a building

Complaints have been made by several parties that two local housing committees had imposed special conditions for permits for certain building construction. The owners of the properties who had applied for building permits had been instructed to sign an agreement with the respective local councils. Under the agreement certain land was to be surrendered. The owner was also to pay a certain amount (SEK 27,000 and 30,000 respectively) in compensation for street costs.

Under the Building Act local councils are entitled to charge property owners for street costs within areas covered by town plans. In return it is incumbent upon local councils to provide and make available for public use in such areas streets or other public places as directed in the town plan.

For the areas in question there was no town plan. The question of adopting a town plan for the areas had, however, been raised. By reason thereof special building regulations had been duly issued (under § 35 of the Building Act among other statutes). For permission to build there, property owners needed an exemption from these regulations. As regards areas subject to such regulations the Building Act says nothing about payment for street costs.

In two cases property owners had signed the agreements. A third had refused. Those who signed the agreements received the necessary exemption and building permit. Those who refused, on the other hand, had their applications rejected by the local housing committee.

In his report ombudsman Holstad stated initially i.a. the following.

"Manifestly the committee may not impose whatever conditions it

chooses. An obvious requirement for acceptance of a condition is that it accords with the intentions of the building legislation. I shall now consider the various conditions from this point of view."

Regarding the condition concerning payment of street costs Holstad furthermore stated the following.

"One may question, in the first place, whether it is at all possible to reject applications for exemption of this kind with reference to the fact that the applicants have as yet no obligations concerning future street costs or that they have refused to assume any such obligations. In my opinion there is much to suggest that this possibility does not exist. As the County Administrative Board has stated, the question what constitutes an acceptable reason to refuse exemption must be judged from the point of view of the intention of the building regulation. There is no doubt that the main aim of the building regulation in § 35 of the Building Act is to prevent building which does not comply with a future town plan. On the other hand there would not appear to be either any statement of reasons or precedential decision in practice which gives grounds for assuming that such a prohibition could be used to induce property owners to enter into special undertakings concerning street costs and thus to facilitate the implementation of town plans.

As regards the conditions concerning street costs to which the complaints refer, furthermore, it should be specially noted that under the agreements the property owners have had to undertake obligations which in certain respects distinctly exceed what may be incumbent upon them by virtue of the rules of the Building Act concerning such costs. They have thus engaged to pay long before the payment obligation enters into force under the Act. It may be remarked that the local councils have made no corresponding undertaking to fulfil their obligations at any earlier date. Nor, according to the agreements, have the property owners the possibility as stated in § 38, instead of making payment, to lodge security for the costs in the meantime. It may be added that payment long in advance naturally involves difficulties as a rule in judging whether the amounts are reasonable."

Ombudsman Holstad considered that the agreement conditions concerning streets costs were not compatible with the system of rules in the building legislation. In his opinion, therefore, it was wrong to enjoin these conditions upon the applicants.