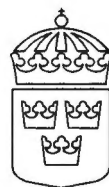


Redogörelse

1993/94:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse



1993/94
JO1

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Gotab, Stockholm 1993

Skrivelse till riksdagen	14
--------------------------------	----

Allmänna domstolar m.m.

Åtal mot en domare för tjänstefel (förordnande i dom att villkorligt medgiven frihet helt förverkas trots att laga grund för ett sådant beslut inte förelegat) (1474-1991)	26
En tingsrätts beslut att undanröja tidigare ådömd påföljd och förordna om ny påföljd har saknat stöd av lag (329-1992)	28
I mål om äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan är det lämpligt att tingsrätten, om bara den ena maken har rättshjälp, upplyser den andra maken om innehållet i 31 b § rättshjälpslagen i samband med att denne får tillfälle att yttra sig i kostnadsfrågan (3731-1991)	32
Kritik mot en hovrätt för långsam handläggning av ett besvärsmål rörande ett interimistiskt beslut (3494-1992) ..	34
Kritik mot en åklagare och en domare för att en tilltalads identitetsuppgifter i ett domslut rättats till "identitet okänd" (3093-1991)	35
Uttalanden om en åklagares och en tingsrätts tillämpning av reglerna om beslag och kvarstad på kontanter som påträffats hos en person som greps som misstänkt för inbrottsstöld (2717-1991)	38

Åklagar- och polisväsendena

Polisinsatschef har dömts för tjänstefel för olaga husrannsakan (743-1990)	43
Åtal mot en insatschef och ett vakthavande befäl för tjänstefel och osant intygande (beslut om medtagande till förhör och osann uppgift på arrestantblad) (1555-1990) ...	52
Disciplinansvar för polismän som uttalat sig kränkande mot en bilist (851-1992)	62
Disciplinansvar för en poliskommissarie som överlämnat sin namnstämpel till administrativ personal att användas vid rapportering om omhändertagna personer till bl.a. CKR (2564-1992)	64
En åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en misstänkt rånare har saknat stöd i lag eftersom något beslut om frihetsberövande av den eftersökte inte fattats (3533-1991)	66
En åklagare har utan lagligt stöd genom beslag omhändertagit bakom stängda dörrar föredraget förundersökningsmaterial hos en tilltalad; särskilt om en tilltalads rätt att få del av allt material i målet (1124-1991)	79

Omfattningen av ett utvidgat besöksförbud bl.a. med hänsyn till att den som skall skyddas har skyddade adressuppgifter (4287-1992)	84
Säkerhetspolisens medverkan till att en utländsk säkerhetstjänst hållit förhör med en palestinsk flykting i Sverige m.m. (3708-1991)	88
Tillämpningen av bl.a. 28 kap. 3 § RB vid polisiär störningsverksamhet i tillhåll (1233-1990, 3274-1990)	92
Kroppsvsitation vid misstanke om narkotikabrott (1127-1992)	101
Polisingripanden mot en supporterförening i samband med en fotbollsmatch (1535-1992, 1572-1992)	104
Grunder för polismyndighets beslut att inte inleda förundersökning (563-1992)	110
Underrättelse till anhörig om anhållande (2976-1992)	111
Protokoll över husrannsakan som inte lett till beslag skall i princip upprättas i omedelbar anslutning till åtgärden (3853-1992)	112
Dokumentation av förhör under förundersökning (200-1992)	112
Åklagarmyndighetens handläggning av en förundersökning under vilken ett målsägandeförhör upprättats i två olika versioner (1018-1992)	118
Förhørsledares skyldighet att under förhör ta upp en motanmälan (527-1993)	124
Förfarandet med gods som tagits i beslag men som innehavaren inte velat kännas vid eller vägrar att återta när beslaget hävts; framställning till regeringen om översyn av regelsystemet (3275-1990)	124
Polismyndighets hantering av omhändertagna fordon (2044-1991)	128
Beslutsordning vid s.k. polisförstärkning m.m. (999-1992) .	134

Kriminalvård

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt med anledning av utevistelser som medgivits en intagen (3456-1991)	138
Kritik mot kriminalvårdsanstalter med anledning av vissa rutiner för utbetalning av kontanta medel till intagna (611-1992 m.fl.)	145
Kritik mot en kriminalvårdstjänsteman med anledning av våld mot intagen i samband med kroppsvsitation (1304-1992)	148
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt med anledning av att det i samband med fritidsverksamhet utom anstalt enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt förekommit övningar med skjutvapen (3297-1992)	149

Kritik mot Kriminalvårdsnämnden för otillräcklig motive- ring av beslut i ett ärende om villkorlig frigivning (4072-1992)	152
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för bristfällig kontroll av verkställighetshandlingar vid intagning i anstalten (869-1993)	156

Exekutiva ärenden

JO:s granskning med anledning av kronofogdemyndighe- ternas övertagande av mål om betalningsföreläggande m.m. Kronofogdemyndighets utredning i mål om införsel (3723-1991)	159
En kronofogdemyndighet har företagit s.k. distansutmät- ning utan att ha kännedom om var egendomen fanns, varför utmätningen inte kunnat säkerställas (2972-1992) ..	160
En kronofogdemyndighet har betraktat en inkommen skrift som besvär över exekutiv försäljning men avvisat skriften på grund av brister i innehållet (2133-1992)	162
Kritik har riktats mot en tillsynsmyndighet i konkurser för dess sätt att fullgöra sina uppgifter (477-1993)	163
	164

Förvaltningsdomstolar

Fråga om handläggningstiden för ett socialbidragsmål i länsrätt (3899-1992)	167
Fråga om länsrätts handläggningstid i ett socialbidragsmål m.m. (1702-1992)	169

Central statsförvaltning

Kritik mot Jämställdhetsombudsmannen angående person- liga åsikter i ett beslut, bristande dokumentation av beslut m.m. (2584-1992, 2661-1992)	173
Fråga om överklagande bör avskrivas sedan det återkallats per telefon (3210-1992)	177

Länsförvaltning

Kritik mot två länsstyrelser handläggning av ärende rörande omhändertagande enligt LVM och körkortsingripande; bl.a. ändring av personnummer i en länsrättsdom samt underlåtenhet att företa identitetskontroll trots att hand- lingarna angett olika personnummer för samma person (382-1993)	178
Kritik mot länsstyrelse för långsam handläggning av ett ärende om bestämmanderätt i fråga om gravsättning. Till- lika kritik mot länsstyrelsens handläggning av remiss från JO (3469-1992)	182

Kritik mot länsstyrelse för bristande motivering till beslut att avslå överklagande av byggnadsnämnds beslut (4350-1992)	185
Underlåtenhet att avvisa överklagande som befunnits inkommet för sent (2101-1992)	187

Utlänningsärenden

En av Statens invandrarverks förläggningar har underlåtit att fatta beslut i ett ärende om bistånd till asylsökande (2924-1991)	190
En av Statens invandrarverks förläggningar har kritiserats för handläggningen av ett ärende om bistånd enligt lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. (3944-1992) ...	193
Statens invandrarverk har vid förordnande av offentligt biträde till asylsökande inte tagit hänsyn till sökandens önskemål om att en viss advokat skulle förordnas (602-1992)	195

Försvaret

Kritik mot myndighetschef för att han förstört en handling som begärts utlämnad (1255-1992)	198
Fråga om ansvarsfördelningen mellan Försvarets sjukvårdsstyrelse (SjvS) och Chefen för flygvapnet (CFV) med avseende på tillsyn över hälso- och sjukvården. Även fråga om en befattningshavare hos Chefen för flygvapnet genom hot om repressalier försökt få en befattningshavare vid sjukvårdsstyrelsen att sluta göra vissa uttalanden för pressen (1319-1992)	201
Vid inspektion av Dalregementet (I13/Fo53) upptagen fråga om rättsbefäls beslutsbefogenhet vid omvandling av utgångsförbud till löneavdrag och vid uppehåll i verkställighet. Även fråga om dokumentation av dessa beslut (2146-1992)	206
Fråga om militär myndighets befogenhet att vägra värnpliktiga tillträde till Systembolaget genom att placera militärpolis vid ingången (3013-1992)	208

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

En skattemyndighet har kritiserats för att inlämnade deklarationer förkommit (2283-1992)	211
Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående protokollföring vid skattenämndens sammanträden (624-1993)	212
Tidsaspekter på omprövning och överlämnande till länsrätt av överklaganden av taxeringar (86-1993)	214
Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående tidsrymden för och förfarandet vid skattemyndigheternas innehållande av överskjutande ingående mervärdesskatt (623-1993)	220

Kritik mot skattemyndigheter för långsam och bristfällig handläggning av ett folkbokföringsärende och ett skattejämningsärende (2220-1992)	224
--	-----

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Underlåtenhet att verkställa domstols dom avseende rätt till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen i form av personlig assistent (3155-1992)	227
Lämnande av urinprov som förutsättning för socialbidrag (603-1993)	230
Fråga om beslut av Stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborg varit förenligt med socialtjänstlagens bestämmelser om bistånd till missbrukare (446-1991)	231
Jordabalkens regler om hyra är tillämpliga när socialförvaltningen mot vederlag upplåter s.k. träningslägenhet (3624-1990, 4003-1990)	233
Socialnämnd kan i vissa fall vara skyldig tillhandahålla s.k. hushållsekonomisk rådgivning såsom bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen. Vidare fråga bl.a. om underlåtenhet att fatta beslut med anledning av ansökan om bistånd (1067-1992)	238
Beslut om bistånd utan samtycke av god man (1946-1992, 2168-1992)	240
Angående rätt för föreståndare vid ålderdomshem att förfo- ga över patienters pensioner (1350-1992)	246
En 95-årig kvinna, med nedsatt psykisk förmåga, som bott på ett servicehus, har haft s.k. servicekonto. Frågor rörande servicehusets delaktighet i förvaltningen av medlen på kon- tot (1738-1992)	249
Kritik mot socialnämnd för dröjsmål med att inleda utred- ning enligt 50 § socialtjänstlagen med anledning av anmä- lan till nämnden om att ett barn for illa. Vidare bl.a. fråga om lämpligheten av att verkställa ett omhändertagande enligt 6 § LVU i barnets skola (2840-1991)	257
Fråga om en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik har ägt underlåta göra anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen (3627-1992)	261
Fråga om omfattningen av anmälningsskyldigheten enligt 71 § socialtjänstlagen m.m. (2491-1992)	264

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Handläggningen av ett barnavårdsärende; fråga om laglig grund förelegat för ett omhändertagande enligt LVU m.m. (3551-1992)	270
---	-----

Fråga om vid gemensam vårdnad vård enligt LVU får inledas i den andra vårdnadshavarens hem; tolkningen av 11 § LVU angående vad som avses med barnets eget hem m.m. (3408-1992)	277
Uttalande om tillvägagångssätt vid hämtning av barn efter beslut om omhändertagande enligt LVU (3483-1992)	281
En socialsekreterare har i ett ärende rörande förälders umgänge med barn, som på grund av föräldrarnas alkoholmissbruk varit föremål för vård enligt LVU, föreskrivit att föräldrarna stickprovvis skall lämna urinprov för att visa sin drogfrihet. Fråga bl.a. om möjligheten att fordra urinprov av föräldrar som ett led i utredningen av LVU-ärendet och om tillåtligheten av krav på urinprov för rätt till umgänge med barnet (1524-1992)	283

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

Länsrätts underlåtenhet att underrätta behandlingshem om att beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVM inte fastställts (1933-1992)	289
Underlåtenhet att enligt 15 § LVM underställa länsrätt beslut om omedelbart omhändertagande; tillika uttalande om att ett icke underställt beslut alltjämt är verkställbart (1856-1992)292	292
Uttalande angående från vilken tidpunkt verkställighet av en dom om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) skall anses påbörjad i de fall föreståndaren för behandlingshemmet fattat intagningsbeslut som omedelbart åtföljts av beslut enligt 27 § LVM om vård i annan form (4152-1992)	295
Frågor om överläkares underrättelseskyldighet och kvarhållningsrätt enligt 24 § tredje stycket LVM (1387-1991) . .	298
Fråga bl.a. om möjligheten att begära urinprov av den som vill besöka intagen vid ett s.k. § 23-hem enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) (3738-1992)	302

Handlägningsfrågor

I ett ärende angående vårdnad om barn upprättades vid socialförvaltningen ett journalblad. När en av föräldrarna begärde att få kopia av bladet, målade handläggaren med en kemisk raderingsvätska över en anteckning i handlingen innan den kopierades och överlämnades till föräldern. Åtal väcktes mot tjänstemannen för förvanskning av urkund alternativt tjänstefel (2876-1991)	304
Fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen förelegat; tillika uttalande om vad beslut skall innehålla (2224-1992)	307
Socialnämnds skyldighet att enligt 6 kap. 1 och 2 §§ utlänningsförordningen (1989:547) underrätta polismyndig-	

het om utomnordisk medborgares vistelse i Sverige (1011-1992)	308
Handläggning av ärende angående umgängesrätt enligt 6 kap. 15 § föräldrabalken (985-1992)	311

Stöd och service till vissa funktionshindrade m.m.

Handläggning av ärenden om särskild omsorg (rätt till gruppboende) (2779-1991, 2984-1991, 3078-1991)	314
Fråga om skyldighet att meddela överklagbart beslut om särskild omsorg vid upphörande av placering vid dagcenter (313-1991)	323
Fråga bl.a. om rätt för en omsorgsförvaltning att, på grund av misstänkta missförhållanden, besiktiga lägenheter i en gruppboende utan att först inhämta samtycke från de enskilda boende (3902-1991)	329

Hälso- och sjukvård

Kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) i anledning av i ett beslut intagen uppgift om disciplinpåföljd (2529-1991)	334
---	-----

Socialförsäkring

Försäkringskassas möjlighet att styra försäkrad till viss läkare (1578-1991)	336
Socialförsäkringsnämnd har efter omprövning meddelat avslagsbeslut i ett sjukpenningärende. Efter beslutet, men innan det expedierats, har nämndens majoritet anmält "avvikande mening". Fråga om tolkningen och hanteringen härav. 19 § förvaltningslagen (3841-1991)	339
Försäkringskassas åtgärd att vid handläggningen av ett sjukpenningärende anteckna negativa uppgifter rörande den försäkrade i handläggningsjournalen (893-1992)	342
Fråga om skyldighet för försäkringskassa att komplettera bristfällig utredning i ärende om rätt till sjukpenning och arbetsskadeersättning m.m. (1159-1992)	344
Fråga om och i vad mån myndighet (försäkringskassa) är bunden av tillsynsmyndighets/centralmyndighets rekommendationer (1381-1992)	346
Kritik mot försäkringskassa för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätten (2705-1992)	347
Initiativärende rörande innehållet i ett av Stockholms läns allmänna försäkringskassa avgivet yttrande till JO (583-1993)	348
Försäkringskassas handläggning av ett ärende om utbildningsbidrag m.m. Fråga om åtal mot en försäkringssekreterare för tjänstefel har aktualiserats, men gärningen har med	

hänsyn till omständigheterna ansetts kunna betraktas som ringa och därför inte av karaktär att föranleda ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (1890-1992)	350
---	-----

Miljö- och hälsoskydd

I ett ärende angående fråga om allmän övergång från standarddiesel till s.k. miljödiesel i Stockholms stad har framställning gjorts till regeringen om viss lagändring. Viss kritik har även uttalats beträffande den lokala tillsynsmyndighetens handläggning (952-1992)	355
Fråga om vem som är rätt adressat för ett föreläggande enligt 40 § miljöskyddslagen (2743-1992)	367
Kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för att den under lång tid underlåtit att vidta åtgärder med anledning av att ett vitesföreläggande inte följts (3165-1992)	371

Utbildnings- och kultursektorn

Stängning av skolmatsal som reaktion på några elevers beteende ej godtagbar (3475-1992)	375
Kritik mot skola som fordrat skadestånd av samtliga elever som befunnit sig i en lokal, där skadegörelse vållats (4440-1992)	378
Frågor om skolas skyldighet att underrätta föräldrar om att en elev har kontakt med skolkuratorn. Lärares kontakt med elev utanför skolan (2809-1992)	382
Frågor om anpassad studiegång; planering, beslut och genomförande (3086-1992)	387

Kyrkliga ärenden

Fråga om val av musik vid begravningsgudstjänster m.m. (3767-1992)	393
Fråga om kyrkogårdsmyndighets möjligheter att på en gravrättsinnehavares bekostnad vidta åtgärder på gravplatsen (91-1993)	395

Kommunikationsväsendet

Frågor om serviceskyldighet, överklagande, fullföljdsförbud och omprövning vid handläggning av ärenden enligt lagen (1989:41) om TV-avgift (718-1992)	398
---	-----

Plan- och byggnadsväsendet

Frågor om dokumentation, beslutsmotivering samt utformningen av förhandsbesked i ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) (1518-1993)	402
Kritik mot byggnadsnämnd för bl.a. felaktigt beslut att inte ta upp en ansökan om bygglov till prövning samt underlå-	

tenhet att meddela fullföljdshänvisning (1262-1993)	407	1993/94:JO1
I ett vid inspektion av en byggnadsnämnd upptaget ärende har nämnden kritiserats för underlåtenhet att i beslutsprotokoll i förekommande fall bestämma vad som skall gälla i fråga om fullföljdshänvisning. Nämnden har också kritiserats för att i remissvar till JO ha lämnat osann uppgift (4178-1992)	409	
Kritik mot byggnadsnämnd för underlåtenhet att pröva begäran om omprövning av lagakraftvunnet beslut om påförande av byggnadsavgift. Tillika kritik mot befattningshavare hos nämnden för att ha lämnat uppgifter som av anmälarna kan ha uppfattats som vilseledande (3374-1992)	411	
Initiativärende rörande den rättsliga grunden för beslut av fastighetsbildningsmyndighet att avvisa för sent gjord anmärkning mot räkning (1265-1993)	414	

Bostadsväsendet

Fråga om omprövning och kvittning i samband med utbetalning av bostadsbidrag (186-1992)	417
Kritik mot kommunal befattningshavare för avsevärt dröjsmål med att överlämna skrivelse med överklagande av beslut i ett ärende om bostadsbidrag till den myndighet som skulle pröva överklagandet (4004-1992)	421

Allmänna kommunalärenden

En kommun har tillämpat ett system med uttagande av extra fiskeavgift som en form av sanktionsavgift. Frågor om tillåtligheten av ett sådant avgiftssystem (547-1992)	425
Fråga om rättelse av verkställigheten av ett kommunalt beslut om antagande av renhållningsentreprenör (2027-1991)	429

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Vissa iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen	433
Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett godmanskapsärende (1407-1992)	434
Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende (1547-1992)	436
Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende (1548-1992)	439
Kritik mot en överförmyndarnämnd med anledning av brister i handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till försäljning av fast egendom (2435-1992)	444
Kritik mot en överförmyndarnämnd med anledning av brister i tillsynen över ett förvaltarskap (2838-1992)	446

Fråga om länsarbetsnämnds personakthantering när den enskilde arbetssökande deltar i verksamheten vid ett arbetsmarknadsinstitut m.m. (1457-1992)	452
Vid inspektion av en yrkesinspektion upptagen fråga om skyddsombuds m.fl. medverkan i vissa arbetsmiljöbedömningar (4079-1992)	457
Fråga om formerna för samverkan mellan arbetsförmedling och socialförvaltning (1119-1992)	458

Offentlighet och sekretess

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Fråga bl.a. om utdrag ur förvaltningshandbok utgjort allmän handling (4087-1991)	460
Behandlingshems utlämnande av uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen; tillämpning av reglerna om nöd enligt 23 kap. 4 § brottsbalken (1117-1992)	461
Fråga om socialförvaltnings möjlighet att till polismyndighet lämna ut en uppgift angående misstanke om brott i de fall brottet riktar sig mot ett intresse inom socialförvaltningens eget verksamhetsområde (105-1992)	464
Fråga om sekretess i ärende rörande omhändertagande av barn enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) (3959-1992)	466
Utlämnande av sekretesskyddade uppgifter från sjukhus till försäkringskassa. - Fråga om bifogandet av en ovidkommande journaluppgift utgjort brott mot tystnadsplikt (304-1991)	468
Frågor om sekretess då en journal inom skolhälsovården skall följa en elev vid skolbyte (1501-1992, 2194-1992)	471

Övriga områden

Åtal mot en myndighetschef för tjänstefel har ogillats (dröjsmål med att utlämna allmän handling (3835-1990) ..	477
Åtal mot en personalhandläggare för tjänstefel har ogillats (dröjsmål med att utlämna allmän handling) (2292-1991) .	487
Företrädare för myndigheter måste avhålla sig från att uttrycka sig på ett sätt som kan uppfattas som försök att hindra anställda att utom arbetet utnyttja sina grundlagsfästa fri- och rättigheter (1148-1992, 1853-1992, 1437-1992, 1808-1992)	489
Fråga om begränsningar i yttrandefrihet m.m. för kommunanställda (3903-1992)	496
En myndighets instruktion rörande kontakter med massmedia måste utformas så att det klart framgår att de anställdas rätt att göra egna uttalanden till massmedia inte in-	

skräns. Även fråga om registrering av besökare (2771-1992, 3571-1992)	499
Fråga om telefontider och framkomlighet per telefon till en myndighet (3884-1992)	502
Krav på myndighet då enskild begär upplysningar ur eller kopior av allmänna handlingar (1179-1992, 1180-1992) ...	504
Kritik mot Statens maskinprovningar för dröjsmål med utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Myndighe- ten har vidare, trots att vissa handlingar uppenbarligen förvarades hos den, hänvisat sökanden att begära kopior hos annan myndighet. Tillika fråga om innebörden av användande av s.k. hemligstämpel (3183-1992)	509
Kritik mot landsting för dröjsmål med utlämnande av allmän handling med hänvisning till "arbetets behöriga gång". Fråga tillika bl.a. om hänvisning av den sökande att ta del av allmän handling på stället trots att kopior av handlingarna begärts (1950-1992)	513
Ifrågasatt brott mot tystnadsplikt (3535-1992)	518

Bilagor

Instruktion för Riksdagens ombudsmän	522
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition ...	527
Personalorganisationen	533
Sakregister	534
Summary in English	591

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 1992 — den 30 juni 1993.

1 Organisationen m.m.

Den 1 september 1992 lämnade Hans Ragnemalm befattningen som justitieombudsman. Samma dag tillträdde Stina Wahlström efter att den 3 juni 1992 av riksdagen ha valts till justitieombudsman. Hon övertog ansvaret för ansvarsområde 4 enligt arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition.

Arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition har under verksamhetsåret setts över. Den i vissa avseenden reviderade och uppdaterade arbetsordningen har genom beslut av chefsJO Claes Eklundh fastställts att gälla från den 19 mars 1993 tills vidare. Arbetsordningen finns intagen i bilaga 2.

Lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän — med ändringar, senast 1992:1605 — finns intagen i bilaga 1.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 3.

2 Verksamheten

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

Ingående balans	744
Nya ärenden	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	46
Klagomål och andra framställningar från enskilda	4 422
Initiativärenden med anledning av inspektioner	156
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	77
	4 701
Summa balanserade och nya ärenden	5 445
Avslutade ärenden	4 614
Utgående balans	831

Antalet nya ärenden under perioden var 4 701, vilket är 412 fler än under närmast föregående verksamhetsår (+ 9,6 %). 233 av de nya ärendena var inspektions- eller andra initiativärenden (en ökning med 20 i jämförelse med verksamhetsåret 1991/92). 46 ärenden föranleddes av remisser från departementen (en minskning med 3). Antalet klagomål ärenden var 4 422, en ökning med 395 (9,8 %) från föregående verksamhetsår. Således har den långsiktiga trenden mot allt fler anmälningssärenden inte bara fortsatt utan accelererat. På fem år har antalet inkommande klagomål ärenden ökat med 1 619 eller 57,7 %.

Under verksamhetsåret avgjordes 4 614 ärenden, 86 fler än föregående år (+ 1,9 %). Under de senaste fem åren har antalet avgjorda ärenden ökat med 1 384 eller 42,8 %. Av de under 1992/93 avslutade

ärendena var 4 305 klagöärenden, 41 remissärenden samt 268 inspektions- eller andra initiativärenden. Antalet oavgjorda ärenden vid verksamhetsårets utgång var 831. Detta innebär att balansläget — trots en fortsatt ökad avverkningstakt — försämrats med 87 ärenden eller 11,7 %.

Klago- och initiativärenden 1.7.1981 — 30.6.1993

År	Klagoärenden och remisser	Initiativärenden
1981/82	3 399	95
1982/83	3 688	133
1983/84	3 397	101
1984/85	3 163	141
1985/86	3 323	85
1986/87	2 899	84
1987/88	2 803	136
1988/89	2 855	163
1989/90	3 477	176
1990/91	3 883	260
1991/92	4 076	213
1992/93	4 468	233

Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	369	83	1 030
Augusti	278	458	850
September	389	359	880
Oktober	364	414	830
November	448	459	819
December	466	358	927
Januari	389	397	919
Februari	387	445	861
Mars	487	473	875
April	373	401	847
Maj	359	354	852
Juni	392	413	831
	4 701	4 614	

Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 1992 – 30 juni 1993
avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anled- ning till kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller disciplinär besträffning	Förundersök- ning inledd; nedlagd utan att åtal väckts	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	8	10	-	-	-	18
Åklagarväsendet	3	1	1	-	-	5
Polisväsendet	6	7	1	-	1	15
Försväsväsendet	4	4	-	-	-	8
Kriminalvård	8	3	-	-	-	11
Socialtjänst	6	4	-	-	-	10
Hälso- och sjukvård	7	2	-	-	-	9
Exekutionsväsendet	5	3	-	-	-	8
Utbildningsväsendet	5	10	-	-	-	15
Taxerings- och upp- bördsväsendet	6	1	-	-	-	7
Länsstyrelserna	14	38	-	-	-	52
Plan- och byggnads- väsendet	5	44	-	-	-	49
Utlänningsärenden	10	2	-	-	-	12
Länsarbetsnämnderna och yrkesinspek- tionerna	4	17	-	-	-	21
Övriga förvaltnings- ärenden	10	18	-	-	-	28
Summa ärenden	101	164	2	-	1	268

Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 1992 – 30 juni 1993 avgjorda klagörendena

Sakområde	Avvisning eller av- görande utan särskild utredning	Överlämnar- de enligt 18 § in- struktionen	Avgjorda efter ut- redning; utan kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller discipli- när åt- gård	Förunder- sökning inledd; nedlagd utan att åtal väckts; kritik	Framställ- ning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	138	1	137	35	1	1	-	313
Åklagarväsendet	63	2	119	10	1	-	-	195
Polisväsendet	158	8	292	24	2	2	-	486
Försväsendet	20	-	9	3	-	-	-	32
Kriminalvård	155	1	307	37	-	-	-	500
Socialtjänst	139	72	387	80	-	-	-	678
Hälsö- och sjukvård	103	10	123	24	-	-	-	260
Allmän försäkring	44	2	120	56	-	-	-	222
Arbetsmarknaden m.m.	51	5	21	14	-	-	1	92
Plan- och byggnads- väsendet	42	-	40	21	-	-	-	103
Exekutionsväsendet	60	-	57	10	-	-	-	127
Kommunal självstyrelse	86	-	19	9	-	-	-	114
Väg- och kommunikations- väsendena	54	2	29	5	-	-	-	90
Taxerings- och uppbörds- väsendet, tullväsendet m.m.	84	1	75	27	-	-	-	187
Utbildnings-, kultur- och kyrkofrågor m.m.	57	4	44	24	-	-	-	129
Jordbruks- och djurskydds- ärenden, miljö- och hälsoskydd m.m.	39	-	55	24	-	-	1	119
Utlänningsärenden	61	-	87	13	-	-	-	161
Övriga länsstyrelseärenden	7	-	2	2	-	-	-	11
Tjänstemannaärenden	63	-	27	11	-	-	-	101
Offentlighetsärenden	51	-	64	56	-	-	-	171
Övriga förvaltn. ärenden	47	1	36	12	-	-	-	96
Frågor utanför kompetens- området samt oklara yr- kanden	118	-	-	-	-	-	-	118
Summa ärenden	1 640	109	2 050	497	4	3	2	4 305

2.2 Besvarande av remisser

Riksdagens ombudsmän har besvarat 41 remisser från olika departement.

Ombudsmännen har gemensamt yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet; Arbetsuppgifter och förfaranderegler

2) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:38) Domstolsväsendet; Organisation och administration i framtiden.

ChefsJO Eklundh har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över en framställning från Hovrätten över Skåne och Blekinge angående delegering av vissa arbetsuppgifter i hovrätt

2) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:32) Lag om kriminalregister m.m.

3) Kommunikationsdepartementet över betänkandet (SOU 1992:70) Telelag

4) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:90) Vissa kungörandefrågor

5) Justitiedepartementet över en promemoria rörande delegering av arbetsuppgifter till kanslipersonal vid domstol

6) Justitiedepartementet över en framställning från Stockholms tingsrätt angående utvidgad behörighet för tingsnotarier m.m.

7) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1992:61) Ett reformerat åklagarväsende

8) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1992:131) Grovt rattfylleri och sjöfylleri

9) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1992:110) Information och den nya informationsteknologin — straff- och processrättsliga frågor m.m.

10) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1993:11) Vårdnadshavares skadeståndsansvar

11) Justitiedepartementet över promemorian Tillsynsverksamheten i Riksåklagarens kansli

12) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1993:17) Sveriges tillträde till Europarådets förverkandekonvention.

JO Norell Söderblom har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:39) Olovligt bortförande och andra övergrepp mot barn

2) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1992:16) Kroppen efter döden samt rapporten från Transplantationsutredningen (SOU 1992:17) Den sista undersökningen — obduktionen i ett psykologiskt perspektiv

3) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1992:50) Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen

4) Socialdepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:61) Samordnade bestämmelser för hälso- och sjukvårdspersonalen

5) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1992:73) Välfärd och valfrihet — service, stöd och vård för psykiskt störda

6) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1992:52) Ett samhälle för alla (Handikapputredningen)

JO Pennlöv har yttrat sig till

1) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1991:84) Smuggling och tullbedrägeri

2) Finansdepartementet över Riksskatteverkets rapport (1992:3) Vidareutveckling av den förenklade självdeklarationen

3) Justitiedepartementet över Riksskatteverkets rapport (1992:1) Översyn av utsökningsbalken

4) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 1992:36) Radio och TV i ett

5) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1992:23) Kontroll i tuldatoriseringen m.m.

6) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1992:13) Skatt på dieselolja

7) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 1992:101) Försvarsmaktens hälso- och sjukvård

8) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 1992:105) Administrativt stöd till försvarsmakten

9) Finansdepartementet över en promemoria om vissa frågor rörande villkor för den statliga garantin till banker och andra kreditinstitut

10) Försvarsdepartementet över en promemoria med förslag till ändringar i lagen (1966:413) om vapenfri tjänst

11) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 1993:24) Utlänningsslagen — en partiell översyn

JO Wahlström har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över en promemoria om ändringar i sekretesslagen i anledning av EES-avtalet

2) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:51) De allmänna advokatbyråerna — Principförslag om avveckling av det statliga engagemanget

3) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1992:100) Staten och arbetsgivarorganisationerna

4) Utbildningsdepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:97) Forskningens utmaningar — En strategi inför 2000-talet

5) Finansdepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:96) Statsförvaltningens europakompetens

6) Utbildningsdepartementet över betänkandet (SOU 1992:92) Pliktleverans

7) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1992:60) Enklare regler för statsanställda (LOA- utredningen)

8) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 1992:96) Förbud mot etnisk diskriminering

9) Civildepartementet över betänkandet (SOU 1992:134) Handlingsoffentlighet hos kommunala företag

10) Civildepartementet över betänkandet (SOU 1992:140) Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation

11) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1992:138) Några frågor angående Regeringsrätten

12) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1993:21) Effektivare distribution av författningssamlingarna

2.3 Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen resp. regeringen m.m.

ChefsJO Eklundh har gjort framställning enligt 4 § instruktionen för Riksdagens ombudsmän till regeringen (Justitiedepartementet) om att regeringen överväger författningsändringar för att avhjälpa vissa brister i regleringen avseende polis- och åklagarmyndigheters förfarande med beslagttaget gods i vissa fall, se s. 124, dnr 3275-1990.

JO Wahlström har efter samråd med *chefsJO Eklundh* gjort framställningar enligt 4 § instruktionen för Riksdagens ombudsmän till

1) regeringen (Miljö- och naturresursdepartementet) att regeringen överväger en ändring av 20 § lagen (1985:426) om kemiska produkter, innebärande att strafföreskriften i första stycket punkt 1 skulle slopas, se s. 355, dnr 952-1992

2) regeringen (Justitiedepartementet), vari hon väckt frågan om en översyn av 5 § sekretessförordningen (1980:657) med avseende på undantag från registreringskyldigheten enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) för myndigheter inom Arbetsmarknadsverket, se s. 452, dnr 1457-1992.

ChefsJO Eklundh har överlämnat till

1) Justitiedepartementet ett beslut rörande tillämpningen av bl.a. föreskrifterna i 28 kap. 3 § rättegångsbalken vid polisiär störningsverksamhet i tillhåll, se s. 92, dnr 1233-1990 och 3274-1990

2) Polisrättsutredningen ett beslut i anledning av anmälningar mot Polismyndigheten i Stockholm angående vissa åtgärder i samband med en s.k. husockupation

3) Justitiedepartementet ett beslut i ett initiativärende angående en polismyndighets hantering av omhändertagna fordon, se s. 128, dnr 2044-1991

4) Justitiedepartementet ett beslut i anledning av anmälningar rörande bl.a. det förhållandet att vissa föreningars och samfälligheters debiteringslängder är giltiga som exekutionstitlar i utmätningssärenden

5) Justitiedepartementet och Riksåklagaren ett beslut i ett initiativärende angående Säkerhetspolisens medverkan till att en utländsk säkerhetstjänst hållit förhör med en flykting i Sverige, se s. 88, dnr 3708-1991

6) Justitiedepartementet ett beslut i ett initiativärende angående beslutsordningen vid s.k. polisförstärkning m.m., se s. 134, dnr 999-1992

7) Polisrättsutredningen ett beslut i ett initiativärende angående vissa frågor i samband med beslag i s.k. postkontrollärenden

8) Polisrättsutredningen ett beslut i anledning av anmälningar mot Polismyndigheten i Göteborg angående vissa ingripanden i samband med en fotbollsmatch, se s. 104, dnr 1535-1992 och 1572-1992

9) Polisrättsutredningen ett beslut i anledning av en anmälan mot Polismyndigheten i Stockholm angående avspärrningar för trafik i samband med en större idrottstävling (Stockholm Maraton)

JO Norell Söderblom har överlämnat till

1) Socialdepartementet ett beslut rörande skyldighet att meddela överklagbart beslut om vissa förändringar i särskild omsorg enligt omsorgslagen, se s. 323, dnr 313-1991

2) Socialdepartementet ett beslut rörande överläkares underrättelseskyldighet och kvarhållningsrätt enligt 24 § LVM, se s. 298, dnr 1387-1991

3) Socialstyrelsen ett beslut om handläggningen av ärenden om rätt till gruppbostad enligt lagen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., se s. 314, dnr 2779-1991, 2984-1991 och 3078-1991

4) Justitiedepartementet ett beslut angående utlämnande av uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen; tillämpning av reglerna om nöd enligt 23 kap. 4 § brottsbalken, se s. 461, dnr 1117-1992

5) Socialdepartementet ett beslut rörande bl.a. rätt för en omsorgsförvaltning att, på grund av misstänkta missförhållanden, besiktiga lägenheter i en gruppbostad utan att först inhämta samtycke från de enskilda boende, se s. 329, dnr 3902-1991

6) Socialdepartementet ett beslut rörande handläggningen av ett barnavårdsärende, bl.a. fråga om möjligheten att ge underåriga bistånd mot vårdnadshavarens vilja

7) Socialstyrelsen ett beslut rörande bl.a. handhavandet av ekonomin för en vårdtagare som bodde på ett av landsting drivet servicehus, se s. 249, dnr 1738-1992

8) Socialdepartementet ett beslut rörande fråga om tidpunkt från vilken verkställighet av en dom enligt LVM i vissa fall skall anses påbörjad, se s. 295, dnr 4152-1992

9) Socialtjänstkommittén ett beslut rörande tillvägagångssättet vid hämtning av barn efter beslut om omhändertagande enligt LVU, se s. 281, dnr 3483-1992

JO Pennlöv har överlämnat till

1) Riksskatteverket ett beslut i anledning av en anmälan om skattemyndighets tillämpning av reglerna om jämkning av preliminär skatt

2) Kriminalvårdsstyrelsen ett beslut i anledning av en anmälan om lång väntetid i häkte i avvaktan på placering i kriminalvårdsanstalt

3) Kriminalvårdsstyrelsen ett beslut i anledning av en anmälan angående tillämpningen vid ett häkte av gällande regler rörande brevgranskning vid anstalter och häkten

4) Finansdepartementet ett beslut i anledning av en anmälan angående tidsaspekter på skattemyndighets omprövningsförfarande och överlämnande till länsrätt av överklaganden, se s. 214, dnr 86-1993

JO Wahlström har överlämnat till

Utbildningsdepartementet ett beslut i ett initiativärende rörande av en skolstyrelse beslutade begränsningar i utbudet av hemspråksundervisning

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

Under verksamhetsåret har åtal väckts mot en polisinspektör för osant intygande (grovt brott) alternativt tjänstefel och för tjänstefel (beslut om rättelser av parkeringsanmärkningar avseende bil som vederbörande själv var registrerad ägare till).

Anmälan för vidtagande av disciplinär åtgärd har gjorts till

1) Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd mot en poliskommissarie för tjänsteförseelse (rapport till Centrala körkortsregistret och socialnämnd av ett omhändertagande enligt LOB trots att den omhändertagnes identitet inte fastställts; icke sanktionerad delegering av inrap-

porteringsrätten samt överlämnande av egen namnstämpel till administrativ personal); personalansvarsnämnden beslöt den 21 april 1993 om disciplinpåföljd i form av varning, se s. 64, dnr 2564-1992.

2) Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd mot en polisassistent för tjänsteförseelse (subjektiva värdeomdömen i två polisanmälningar i strid med föreskrifter i polisförordningen och med RPS föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet).

Med stöd av 18 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän har klagomål i 109 fall lämnats över till annan myndighet för prövning och avgörande.

2.5 Inspektionsverksamheten

ChefsJO Claes Eklundh har inspekterat Katrineholms tingsrätt, Åklagarmyndigheten i Katrineholm och Polismyndigheten i Katrineholm. Han har vidare avlagt besök vid Polismyndigheten i Stockholm (ordningsavdelningen, nationella insatsstyrkan, ONI). Byråchefen Kristina Boutz har på chefsJO Eklundhs uppdrag inspekterat Stockholms tingsrätt (avdelning 6). Byråchefen Krister Malmsten har på chefsJO Eklundhs uppdrag inspekterat Polismyndigheten i Stockholm (godsroteln) samt Polismyndigheten i Vetlanda. Inspektioner och besök har omfattat 15 dagar.

JO Gunnel Norell Söderblom har inspekterat Socialförvaltningen i Malmö stad, Socialförvaltningen i Örebro kommun, Socialförvaltningen och Omsorgsförvaltningen i Halmstads kommun, Gottsunda kommundelsnämnd i Uppsala kommun, Statens rättspsykiatriska klinik i Uppsala, S:t Lars sjukhus i Lund, Långbro sjukhus (Fruängskliniken) i Stockholm samt Psykiatriska kliniken vid Regionsjukhuset i Örebro. Vidare har byråchefen Christer Sjöstedt på JO Norell Söderbloms uppdrag inspekterat Västmanlands läns landsting, hälso- och sjukvården, Västerås. JO Norell Söderblom har också besökt Socialstyrelsens kuratorer i Köpenhamn. Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 14 dagar.

JO Jan Pennlöv har inspekterat Finansinspektionen, Malmöhus läns allmänna försäkringskassa, Utlänningsnämnden, Statens invandrarverk, Statens invandrarverks utredningssluss i Malmö, Polismyndigheten i Ystad, utlänningsroteln vid Polismyndigheten i Norrköping, Bergslagens artilleriregemente (A 9), Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvårdsanstalten i Malmö, Överförmyndarnämnden i Malmö, Överförmyndaren i Kristinehamns kommun, Skattemyndigheten i Värmlands län, Kronofogdemyndigheten i Kristianstads län, Kronofogdemyndigheten i Malmöhus län, Kronofogdemyndigheten i Gävleborgs län, Kronofogdemyndigheten i Stockholms län samt Kronofogdemyndigheten i Värmlands län. JO Pennlöv har dessutom besökt Skattemyndigheten i Stockholms län, Kriminalvårdsanstalten i Tidaholm, Kriminalvårdsanstalten i Växjö och Kriminalvårdsanstalten i Norrköping. Inspektioner och besök har omfattat sammanlagt 28 dagar.

JO Stina Wahlström har inspekterat Länsrätten i Norrbottens län, Länsrätten i Hallands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Hallands län, Statens skolverks regionala enhet i Luleå, Högskolan i Luleå, Länsarbetsnämnden i Norrbottens län, Länsarbetsnämndens i Hallands län arbetsförmedlingskontor i Halmstad, Länsarbetsnämndens i Skaraborgs län arbetsförmedlingskontor i Skövde, Yrkesinspektionen i Luleå distrikt, Yrkesinspektionen i Skövde distrikt, Skolstyrelsen och skolkontoret i Luleå kommun, Byggnadsnämnden i Luleå kommun, Miljönämnden i Luleå kommun, förutvarande Skolstyrelsen samt Barn- och skolnämnden i Skövde kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Skövde kommun samt Byggnadsnämnden i Skövde kommun. Byråchefen Lars Clevesköld har på JO Wahlströms uppdrag inspekterat Barn- och utbildningsnämnden i Solna kommun. Inspektionerna har omfattat 12 dagar.

2.6 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 1992/93 informerade justitieombudsmännen den 12 november 1992 Konstitutionsutskottet om ämbetsberättelsens innehåll samt i övrigt om verksamheten under 1991/92.

Två tjänstemän vid Konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 4 november 1992 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

Konstitutionsutskottets ordförande och vice ordförande deltog liksom ombudsmännen i den femte internationella ombudsmannakonferensen i Wien den 11–16 oktober 1992, arrangerad av International Ombudsman Institute.

Vissa angelägenheter av principiellt och gemensamt intresse har diskuterats vid informella kontakter mellan ombudsmännen, särskilt chefsJO, och företrädare för Konstitutionsutskottet, främst dess presidium.

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

ChefsJO Eklundh och JO Wahlström deltog den 17–20 januari 1993 i Nordic Seminar on Human Rights i Lund, anordnat av Raoul Wallenberg Institute.

ChefsJO Eklundh deltog dessutom i en polischefskonferens i Växjö den 9–11 september 1992. Vidare föreläste han vid av Riksåklagaren anordnade åklagarkurser i Stockholm den 9 och 21 oktober 1992 och vid en domarkurs i Mullsjö den 3 februari 1993. Han höll också en föreläsning vid Svea hovrätt den 17 februari 1993 samt föreläste den 28 april 1993 om JO-institutionen vid Raoul Wallenberg Institute for Human Rights and Humanitarian Law, Universitetet i Lund.

JO Norell Söderblom höll den 19 april 1993 ett föredrag om JO:s verksamhet för personal i Socialdepartementet. Vidare medverkade hon den 22 april 1993 vid en av riksdagen anordnad utbildningsdag över ämnet "riksdagens kontrollmakt".

JO Wahlström föreläste den 19 mars 1993 vid en kurs i Växjö för chefstjänstemän vid försäkringskassor, anordnad av Högskolan i Växjö och Kronobergs läns allmänna försäkringskassa.

1993/94:JO1

3 Internationellt samarbete

Samtliga ombudsmän deltog den 11–16 oktober 1992 i Fifth International Ombudsman Conference i Wien, arrangerad av International Ombudsman Institute. JO Pennlöv deltog dessutom i ett efterföljande seminarium i Salzburg den 18–21 oktober.

ChefsJO Eklundh och JO Wahlström deltog i ett nordiskt ombudsmannamöte i Oslo den 10–11 juni 1993.

ChefsJO Eklundh besökte Argentina och Paraguay den 19–27 september 1992 och föreläste vid ett seminarium i Etiopien den 2–6 november 1992.

JO Wahlström deltog i ett europeiskt ombudsmannamöte och seminarium om vissa EG-frågor i Bonn den 28 juni 1993.

Ämbetet besöktes den 25 augusti 1992 av en delegation från Korea under ledning av Mr. Ohn Taek-Goo, den 4 september 1992 av en grupp parlamentariker från Laos, ledd av Mr. Chaleune Yiapaoheu, den 25 september 1992 av Mr. Viktor Vorobiov och Mr. Olexandr Petryshyn från Institute of Public Administration and Local Government i Kiev, Ukraina, den 20 november 1992 av en delegation från Vietnam under ledning av Mr. Nguyen Van Hung, member of State Planning Committee, den 26 november 1992 av tre delegater från justitiedepartementet i Lettland, den 7 december 1992 av Mr. K. Narayanan, rådgivare till Indiens premiärminister samt Indiens ambasadör i Stockholm, den 10 december 1992 av en delegation från Vietnams justitieministerium, ledd av Mr. Uong Chu Luu, den 10 december 1992 även av Mr Gary från Indien, den 12 februari 1993 av en delegation från Central Agency for Organization and Administration i Egypten under ledning av Dir. Gen. Hussein Ramzy Kazem, den 19 februari 1993 av en parlamentarikerdelegation från Zambia, Zimbabwe och Tanzania, den 10 mars 1993 av Mr. Abdul Hakim, Director of Indonesian Legal Aid Foundation i Jakarta, den 2 april 1993 av Dr. Vladimir Vardanyan från Ryssland, forskare vid Institute of State and Law i Moskva, den 25 maj 1993 av Mr. Borut Razdevsek, utskottsförande i Sloveniens parlament i Ljubljana, den 26 maj 1993 av Ombudsmannen för mänskliga rättigheter i Colombia, Mr. Jaime Cordoba Trivino samt den 18 juni 1993 av professor Hwang Yueh-Chin, medlem av Control Yuan i Republic of China (Taiwan).

Claes Eklundh

Gunnel Norell Söderblom

Jan Pennlöv

Stina Wahlström

/Kjell Swanström

Åtal mot en domare för tjänstefel (förordnande i dom att villkorligt medgiven frihet helt förverkas trots att laga grund för ett sådant förordnande inte förelegat)

(Dnr 1474-1991)

Sedan *chefsJO Eklundh* väckt åtal meddelade Hovrätten för Västra Sverige (hovrättspresidenten Ove Lindh, hovrättsråden Ulf Lindqvist och Kjell Björnberg) följande dom den 27 januari 1993. Domen har vunnit laga kraft.

Yrkanden m.m.

Åklagaren har i hovrätten åtalat Per Sandström för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken i enlighet med följande gärningsbeskrivning:

Per Sandström, som är rådman vid Halmstads tingsrätt, var den 28 augusti 1990 ordförande i tingsrätten vid huvudförhandling i brottmålet B 434/90. Han har tillsammans med nämndemän i tingsrättens dom i målet den 11 september 1990, DB 487, beträffande Magnus S. givit ett förordnande av innebörd att villkorligt medgiven frihet avseende en återstående strafftid av en månad förklarades helt förverkad trots att laga grund för förordnandet inte förelegat. Per Sandström har härigenom vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som enligt lag gällt för uppgiften. Gärningen kan inte anses som ringa.

Per Sandström har erkänt vad åklagaren lagt honom till last.

I målet är upplyst att Per Sandström den 1 november 1992 har gått i pension.

Domskäl

Av handlingarna i målet framgår följande.

Halmstads tingsrätt dömde den 11 september 1990 Magnus S. för stöld m.m. till fängelse en månad för brott som var begångna den 8 februari 1990. I domen förklarade tingsrätten dessutom en Magnus S. den 1 juni 1990 villkorligt medgiven frihet från avtjänande av straff enligt en tidigare dom, meddelad den 5 september 1989, helt förverkad. Den återstående strafftiden enligt sistnämnda dom var en månad. Domen vann laga kraft. Innan verkställigheten hade påbörjats uppmärksammades att förordnandet om förverkande av den villkorligt medgivna friheten var felaktigt, varefter Magnus S. ansökte om och beviljades resning i målet. Hovrätten upphävde genom beslut den 6 maj 1991 förordnandet om förverkande av den villkorligt medgivna

friheten och bestämde, med tillämpning av 34 kap. 3 § andra stycket brottsbalken, påföljden till fängelse en månad. I sina skäl för beslutet uttalade hovrätten bl.a. följande:

En förutsättning för att villkorligt medgiven frihet skall kunna förverkas är enligt 34 kap. 4 § 1 st brottsbalken att de nya brotten har begåtts under prövotiden efter den villkorliga frigivningen. De brott för vilka Magnus S. fällts till ansvar enligt domen den 11 september 1990 har begåtts före den dag då Magnus S. villkorligt frigavs från straffet enligt domen den 5 september 1989. Därmed har det saknats laglig grund för att, såsom tingsrätten gjort, förverka den Magnus S. villkorligt medgivna friheten.

Per Sandström har under förundersökningen uppgivit att han inte har något närmare minne av omständigheterna i samband med sin befattning med målet mot Magnus S., annat än att den notarie som tjänstgjort som protokollförare vid huvudförhandlingen upprättade ett förslag till dom, vilket Per Sandström kontrollerade och rättade.

Hovrätten gör följande bedömning.

Tingsrättens förordnande att förverka den Magnus S. villkorligt medgivna friheten stred mot lag. Vid förordnanden som avser frihetsberövanden måste det ställas höga krav på noggrannhet och omsorg hos dem som ansvarar för besluten. Det gäller särskilt när de personer som besluten gäller, såsom i det nu aktuella fallet, inte biträds av försvarare. Vederbörande skyddskonsulent hade i ett yttrande, som i denna del var återgivet i tingsrättens dom, anfört att de nya brotten hade begåtts innan Magnus S. avtjänade straffet enligt den tidigare domen. Denna uppgift var ägnad att rikta uppmärksamheten på att det inte fanns förutsättningar att förverka den villkorligt medgivna friheten.

Ansaret för att bestämmelserna om förverkande av villkorligt medgiven frihet tillämpades rätt åvilade i första hand Per Sandström såsom tingsrättens ordförande.

Hovrätten finner att Per Sandström vid handläggningen av målet i tingsrätten på sätt anges i åtalet av oaktsamhet har åsidosatt vad som enligt lag gällt för uppgiften. Gärningen kan med hänsyn till att fråga varit om ett förordnande som avsett frihetsberövande inte anses som ringa. Per Sandström skall således fällas till ansvar för tjänstefel.

Påföljden skall bestämmas med tillämpning av bötesreglerna vid tiden för gärningen. Vid fastställandet av bötesstraffet bör beaktas att förseelsen består av ett rent förbiseende, begånget under arbetstygda förhållanden i slutet av en domargärning som, såvitt känt, inte tidigare har varit föremål för någon offentlig anmärkning.

Hovrätten dömde Per Sandström enligt 20 kap. 1 § första stycket brottsbalken för tjänstefel till fyrtio (40) dagsböter å etthundrafemtio (150) kr.

En tingsrätts beslut att undanröja tidigare ådömd påföljd och förordna om ny påföljd har saknat stöd av lag

(Dnr 329-1992)

I ett beslut den 2 februari 1993 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bakgrund

Under handläggningen av ett ärende som avsåg klagomål mot Socialförvaltningen i Sandviken rörande åtgärder för att hjälpa en 16-årig pojke, Jan-Olov H., som gjort sig skyldig till brott uppmärksammades ett beslut av Sandvikens tingsrätt att undanröja ett förordnande om överlämnande till vård inom socialtjänsten av Jan-Olov H. och bestämma ny påföljd. Jag beslöt att i ett särskilt ärende utreda frågan om lagligheten av tingsrättens beslut.

Bakgrunden till tingsrättens beslut är följande.

Den 3 augusti 1990 häktades Jan-Olov H., som då var 16 år gammal, med anledning av att han på sannolika skäl var misstänkt för våldtäkt av en 14-årig flicka och för försök till våldtäkt i två fall. Kort därefter beslutade Socialnämnden i Sandviken att omedelbart omhänderta Jan-Olov H. för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslutet fastställdes senare av Länsrätten i Gävleborgs län.

Genom en dom den 29 oktober 1990 dömdes Jan-Olov H. till sluten psykiatrisk vård av Sandvikens tingsrätt. Tingsrätten förordnade därvid att Jan-Olov H. skulle kvarbli i häkte. Åklagaren överklagade domen. Hovrätten för Nedre Norrland beslutade den 18 januari 1991 att försätta Jan-Olov H. på fri fot. Socialnämnden verkställde då det tidigare beslutet att omedelbart omhänderta Jan-Olov H. för vård enligt LVU. I en dom den 30 januari 1991 förordnade hovrätten att Jan-Olov H. skulle överlämnas för vård enligt socialtjänstlagen.

Socialnämnden beslutade, sedan det visat sig omöjligt att bereda Jan-Olov H. plats på någon institution, att inte inge någon ansökan till länsrätten om vård enligt LVU. Åklagaren ansökte med anledning av detta hos Sandvikens tingsrätt om undanröjande av hovrättens förordnande om överlämnande till vård inom socialtjänsten enligt 38 kap. 2 § brottsbalken (BrB).

Sandvikens tingsrätts slutliga beslut den 14 mars 1991, SB 66, innehåller bl.a. följande.

Domen (anm. hovrättens) vann laga kraft den 28 februari 1991. I en framställning som kom in till tingsrätten den 19 februari 1991 yrkade åklagaren, med stöd av 38 kap. 2 § brottsbalken, undanröjande av hovrättens förordnande om vård enligt socialtjänsten eftersom erforderlig vård inte kunnat komma till stånd.

Hovrätten har i domskälen uttalat att en förutsättning för att bestämma påföljden till överlämnande till vård inom socialtjänsten var att H. kunde placeras på ett hem enligt 12 § lagen (1991:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Hovrätten bedömde att H. i mars eller april månad 1991 skulle kunna beredas plats på ett §12-hem och att han intill dess skulle få betryggande behandling och tillsyn genom att han i vart fall från mitten av januari skulle placeras på ett akut- och utredningshem, vilket angavs vara att jämställa med ett § 12-hem.

I yttranden till åklagarmyndigheten i Sandviken, daterade den 18 februari och den 8 mars 1991, har östra områdesstyrelsen i Sandvikens kommun anförts att möjligheterna för socialtjänsten att föranstalta om erforderlig vård för H. är helt uteslutna eftersom plats vid något av § 12-hemmen i landet beräknas kunna erbjudas tidigast i början av april månad samt att det är ytterst tveksamt om något § 12-hem i landet skulle kunna klara av H:s problematik. Socialsekreterare Carina Frisk, som varit närvarande vid tingsrätten, har upplyst att planeringen fortfarande är att placera H. på ett § 12-hem men att plats på något sådant hem inte kan erbjudas förrän tidigast till sommaren.

Med hänsyn till vad som framkommit av områdesstyrelsens yttranden finner tingsrätten att det föreligger sådana brister i förutsättningarna för den vård som områdesstyrelsen enligt sitt yttrande till hovrätten ämnat anordna, att bestämmelserna i 38 kap. 2 § i och för sig är tillämpliga. Förordnandet om vård enligt socialtjänstlagen kan således undanröjas och annan påföljd väljas för brotten.

Härefter följer en utförlig redovisning av tingsrättens överväganden om vilken påföljd som bör sättas i stället för den undanröjda. Påföljderna överlämnande till sluten psykiatrisk vård eller fängelse anses inte kunna komma i fråga. Beslutet innehåller avslutningsvis följande.

Med tanke på H:s ålder och socialtjänstens ansvar för ungdomar ligger det, såsom även hovrätten funnit, närmast till hands att tillämpa påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten. Med hänsyn till att östra områdesstyrelsen enligt sina uttalanden till åklagaren och tingsrätten anser sig sakna resurser att för närvarande få till stånd adekvat vård för H., är fortsatt vård inom socialtjänsten inget realistiskt alternativ. Tingsrätten vill emellertid betona att oavsett tingsrättens förordnande i fråga om påföljden, kvarstår givetvis socialtjänstens ansvar för H. enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Hovrättens förordnande om överlämnande till vård inom socialtjänsten bör emellertid nu undanröjas och påföljden för H. i stället bestämmas till skyddstillsyn. En sådan påföljd bör i enlighet med högsta domstolens uttalande i dom den 26 oktober 1990, DB 30 (se NJA 1990 sid. 622) ses som en mer ingripande påföljd än vård inom socialtjänsten. Med hänsyn till den långa tid som H. varit häktad är det inte, trots brottslighetens höga straffvärde,

oundgängligen påkallat att förena skyddstillsynen med fängelse. Skyddstillsynen bör dock kombineras med föreskrifter om att H. skall underkasta sig läkar- och psykologbehandling.

1993/94:JO1

Utredning

Från Sandvikens tingsrätt begärdes yttrande angående de lagliga förutsättningarna för en tillämpning av 38 kap. 2 § BrB.

I yttrande anförde lagmannen Karl-Axel Bladh, som också var rättsens ordförande i målet, bl.a. följande.

När åklagarens framställning om undanröjande kom in till tingsrätten var hovrättens dom inte lagakraftvunnen. Detta gjorde att viss tveksamhet kunde föreligga huruvida förutsättningarna för att tillämpa 38 kap. 2 § brottsbalken förelåg. Eftersom någon invändning från försvararen inte framfördes och då hovrättens avgörande vann laga kraft innan tingsrätten höll förhandling i målet fann tingsrätten inte anledning att närmare överväga frågan.

Vid förhandlingen förelåg, såsom redovisats i tingsrättens slutliga beslut, yttranden från Östra områdesstyrelsen i Sandvikens kommun. Vidare var socialsekreteraren Carina Frisk närvarande vid förhandlingen. Av yttrandena, som tingsrätten utgår från är tillgängliga hos JO, samt av Carina Frisks upplysningar framgick att förutsättningar inte längre förelåg för att ordna vården för H. på det sätt som förutsatts i hovrättens dom. I det ena yttrandet, daterat den 18 februari 1991, uttalades t ex att "socialtjänstens möjligheter att i nuvarande situation föranstalta om erforderlig vård för JH är helt uteslutna" och i det andra yttrandet, daterat den 8 mars 1991, uttalades bl.a. att "socialtjänsten i nuvarande situation saknar möjlighet att ta hand om JH".

Enligt 38 kap. 2 § brottsbalken får en domstol undanröja ett förordnande om överlämnande till vård och döma till annan påföljd för brottet bl.a. om det, vid prövning i därför stadgad ordning, framkommer att i lag angivna förutsättningar brister för vård av det slag som socialnämnden förklarat sig ämna anordna. I Kommentaren till brottsbalken III (3:e uppl. sid. 454) anges bl.a. att syftet med paragrafen är att möjliggöra att påföljdsfrågan på nytt prövas av domstol. Förutsättning härför är, att det efter domen visar sig att vård inom socialtjänsten av det slag som socialnämnden i yttrande förklarat sig ämna anordna, inte lagligen kan komma till stånd. Vidare anges i kommentaren bl.a. att påföljdsfrågan får tas upp på nytt, när efter domen den administrativa myndigheten finner att någon i LVU angiven förutsättning för anordnande av vården saknas. Det kan, enligt kommentaren, inträffa att förhållandena efter domen ändras så att de ursprungliga förutsättningarna brister. Enligt kommentaren måste domstolen kunna utgå från att vården, om inte väsentligt ändrade förutsättningar inträder, ges i huvudsak den utformning som den administrativa myndigheten angivit i sitt yttrande till domstolen.

H. var enligt beslut av länsrätten i Gävleborgs län den 28 augusti 1990 omhändertagen enligt 6 § LVU, i lagens dåvarande lydelse, och legala förutsättningar förelåg därmed för att placera H., som planerat, på ett § 12-hem. Det kan mot den bakgrunden möjligen sägas att det inte var lagliga utan faktiska hinder som ledde till att den av socialtjänsten förordade vården av H. inte kom till stånd. En utgångspunkt när det i lag ges föreskrifter om tvångsvård måste vara att det också finns faktiska möjligheter för att anordna lagenlig vård. Östra områdesstyrelsens yttranden visar att så inte var fallet när det gällde H. Av bl.a. debatten i riksdagen under denna tid och statsmakternas beslut har framgått att H:s fall inte utgjort ett enstaka undantag utan att samhället

saknar resurser inom socialtjänsten för att ta hand om våldsbenägna och kriminella ungdomar. Den situationen torde knappast ha förutsetts när bestämmelsen i 38 kap. 2 § brottsbalken infördes. Enligt tingsrättens mening går det emellertid inte att bortse från verkligheten. Verkligheten var sådan att det inte fanns möjligheter att ordna vård inom socialtjänsten för H. Påföljdsfrågan måste därför kunna prövas på nytt.

Bedömning

Den svenska straffrätten bygger på legalitetsprincipen (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket, 2 kap. 10 § och 8 kap. 3 § regeringsformen). Detta innebär att domstolarna i sin rättskipande verksamhet på det straffrättsliga området i princip inte kan fatta andra beslut än vad som följer av uttryckliga bestämmelser i lag eller annan författning.

En närmare redogörelse för legalitetsprincipen i svensk straffrätt återfinns i Fängelsestraffkommitténs slutbetänkande (SOU 1988:7) Frihet från ansvar s. 43 f.

Bestämmelsen i 38 kap. 2 § första stycket BrB har följande lydelse.

Har domstol med stöd av 31 kap. 1 § överlämnat någon till vård inom socialtjänsten men finnes därefter att vården ej kan genomföras med den dömdes samtycke eller, vid prövning i därför stadgad ordning, att i lag angivna förutsättningar brister för vård av det slag som socialnämnd i yttrande till domstolen förklarat sig ämna anordna, äger efter ansökan av åklagare den rätt som först dömt i målet undanröja förordnandet om överlämnande till vård och döma till annan påföljd för brottet.

Ett förordnande om överlämnande till vård enligt LVU får således enligt lagtexten undanröjas endast om det brister i de lagliga förutsättningarna för vården. Som framhålls i brottsbalkskommentaren (Brottsbalken III, 3:e uppl. s. 454) är omprövning däremot inte tillåten, om väl de lagliga förutsättningarna för anordnande av det slags vård som angetts i yttrande till domstolen är för handen, men den socialvårdande myndigheten finner att någon annan vårdform bör komma till användning.

I det här aktuella fallet var det, som tingsrätten också är inne på i sitt yttrande, inte de lagliga utan de faktiska förutsättningarna för vård som saknades. Tingsrättens beslut att undanröja hovrättens förordnande om påföljd och bestämma ny påföljd stred således mot gällande lag.

Tingsrätten har i sitt yttrande motiverat sitt handlande bl.a. med en hänvisning till att den inte kunde bortse från verkligheten, dvs. att vård rent faktiskt inte kunde ordnas för Jan-Olov H., och att påföljdsfrågan därför måste kunna prövas på nytt. Utgångspunkten för detta resonemang är sannolikt att det skulle ha tett sig stötande om samhällets reaktion på Jan-Olov H:s brottslighet hade uteblivit. Ett sådant sätt att resonera står emellertid i strid med legalitetsprincipen. Det är inte en uppgift för domstolarna att kompensera faktiska brister i påföljdssystemet genom att vid sitt beslutsfattande tillämpa regler som de själva ställer upp vid sidan av den straffrättsliga lagstiftningen.

Av avgörande betydelse för bedömningen av frågan hur allvarligt man skall se på det fel som tingsrätten gjort är vilka konsekvenser som

förändringen av påföljd fick för Jan-Olov H. Den nya påföljdsbestämningen innebar att han ådömdes skyddstillsyn som inte förenades med någon annan påföljd. Skillnaden mellan den ursprungliga och den nya påföljden kan därmed inte ha framstått som särskilt påtaglig för honom.

Jag har mot denna bakgrund inte funnit anledning att vidta någon ytterligare åtgärd i saken utan avslutar ärendet med den kritik som ligger i det sagda.

I mål om äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan är det lämpligt att tingsrätten, om bara den ena maken har rättshjälp, upplyser den andre maken om innehållet i 31 b § rättshjälpslagen i samband med att denne får tillfälle att yttra sig i kostnadsfrågan

(Dnr 3731-1991)

I ett klagoärende som avsåg Stockholms tingsrätts handläggning i ett äktenskapsskillnadsmål uppkom bl.a. den principiella frågan om det föreligger någon skyldighet för domstolen att, om bara den ena maken har rättshjälp, informera den andre maken om reglerna i rättshjälpslagen om betalningsskyldighet för rättshjälpskostnaderna i målet.

I remissvar anförde lagmannen Carl-Anton Spak, Stockholms tingsrätt, bl.a. följande.

Vid praxissammanträde med representanter för tingsrättens alla familjerättsavdelningar den 4 februari har förevarande fråga diskuterats. Därvid har enighet nåtts om iakttagande av följande praxis: När tingsrätt efter gemensam ansökan dömer till äktenskapsskillnad och endast den ene maken har rättshjälp är den andre maken enligt 31 b § rättshjälpslagen skyldig att betala hälften av rättshjälpskostnaden. En begränsning av ersättningsskyldigheten gäller dock i vissa fall. En sådan begränsning kräver att tingsrätten får kännedom om den ersättningsskyldiges ekonomi och uppgift om denne anlitat eget ombud och kostnaden härför. — Viss tveksamhet har rått inom tingsrätten om på vilket sätt tingsrätten skall få denna kännedom. Således har på vissa håll den ersättningsskyldige av tingsrätten upplysts om begränsningsreglerna och samtidigt beretts tillfälle att yttra sig. I andra fall har tingsrätten endast använt sig av de uppgifter som redan funnits i akten. Stöd för den sistnämnda rutinen har möjligen hämtats i rättsfallen NJA 1982:568 I och II. — Enighet föreligger om att fortsättningsvis alltid använda den först nämnda rutinen, d v s upplysa den ersättningsskyldige om begränsningsreglerna och bereda honom tillfälle att yttra sig.

ChefsJO Eklundh anförde i ett beslut den 10 juli 1992 följande.

Om rätten dömer till äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan av makar och endast den ene maken har rättshjälp, är den andra maken enligt 31 b § första stycket rättshjälpslagen skyldig att betala hälften av rättshjälpskostnaderna till staten. Denne är dock inte skyldig att betala mer än vad som motsvarar det maximibelopp för rättshjälpsavgift som skulle ha gällt för honom om han haft allmän rättshjälp. Enligt paragrafens andra stycke gäller vidare att det inte föreligger någon

ersättningsskyldighet bl.a. om den make som inte har rättshjälp haft kostnader för eget ombud som överstiger avgiften för en timmes rådgivning enligt rättshjälpslagen.

Motsvarande regler gäller enligt 31 b § andra stycket rättshjälpslagen i fråga om kostnaderna för bodelningsförrättare och för utredning som denne har beslutat om.

I samband med en lagändring år 1979 uttalades att domstolarna av praktiska skäl inte borde åläggas att svara för att utredningen om den andra makens förhållanden införskaffades; det måste i stället i princip ankomma på parten att förebringa utredning om att hans ekonomi var sådan att han borde helt eller delvis befrias från betalningsskyldighet (prop. 1978/79:90 s. 182 f.).

Om det i ett mål eller i ett ärende kan bli fråga om nedsättning av återbetalningsskyldighet enligt 31 b § rättshjälpslagen skall enligt 26 § rättshjälpsförordningen (1979:938) den make eller sambo som inte har allmän rättshjälp lämna domstolen eller rättshjälpsmyndigheten de upplysningar som behövs för att pröva återbetalningsskyldigheten.

I rättsfallen NJA 1982 s. 568 I och II har Högsta domstolen i två resningsärenden avseende betalningsåläggandet ansett att det inte ankommer på domstolen att självmant undersöka om den make som inte har rättshjälp haft egna ombuds- eller biträdeskostnader till belopp som kunnat påverka frågan om hans betalningsskyldighet mot staten.

Av det anförda framgår att domstolen inte har någon skyldighet att utreda huruvida förutsättningar för nedsättning av återbetalningsskyldigheten föreligger.

Härav följer självfallet inte att det skulle föreligga något hinder mot att tingsrätten på lämpligt sätt underrättar den part som inte har rättshjälp om innehållet i 31 b § rättshjälpslagen.

Den betalningsskyldighet som med stöd av den aktuella bestämmelsen kan åläggas parten i ett mål om äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan är ur dennes synpunkt jämförbar med skyldighet att erlagga ersättning för rättegångskostnad. Bestämmelsen utgör emellertid ett undantag från principen att vardera parten svarar för sina rättegångskostnader i äktenskapsmål (jfr Gullnäs m.fl.: Rättegångsbalken I s. 18:9). Vidare gäller att ersättningen i detta fall inte skall utges till motparten utan till staten. Domstolens roll i sammanhanget är således inte att reglera ett rättsförhållande mellan parterna utan i stället att ex officio se till att statens anspråk på ersättning för rättshjälpskostnad tillgodoses.

Det framstår mot denna bakgrund som lämpligt att domstolen i syfte att minska risken för rättsförluster, på det sätt som Stockholms tingsrätt numera gör, upplyser den make som inte åtnjuter allmän rättshjälp om innehållet i 31 b § rättshjälpslagen. Detta görs lämpligen i samband med att maken bereds tillfälle att yttra sig i kostnadsfrågan innan dom meddelas i målet. Till undvikande av missförstånd bör emellertid det vid tingsrätten utarbetade missivbrevet kompletteras med en erinran om att yttrandet bör innehålla de uppgifter om

makens ekonomiska förhållanden och andra omständigheter av betydelse i sammanhanget som han vill åberopa i frågan om återbetalnings-skyldighet.

1993/94:JO1

Kritik mot en hovrätt för långsam handläggning av ett besvärsmål rörande ett interimistiskt beslut

(Dnr 3494-1992)

I ett mål rörande skadestånd m.m. meddelade en tingsrätt i oktober 1991 ett interimistiskt beslut med stöd av lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter. Beslutet innebar att svaranden (E-bolaget) förbjöds att utnyttja karendens företagshemligheter avseende en viss produkt vid vite av 50 000 kr för varje tillfälle som förbudet överträd-des. Tingsrätten fastställde i november 1991 sitt tidigare beslut. Sedan E-bolaget anfört besvär meddelade hovrätten i januari 1992 ett beslut varigenom tingsrättens beslut upphävdes. Högsta domstolen fann i ett beslut i februari 1992 att grovt rättegångsfel förekommit under hovrät-tens handläggning. Hovrättens beslut upphävdes och målet återförvisa-des till hovrätten. Målet, som handlades på ny avdelning i hovrätten, var färdigt för avgörande i slutet av mars månad 1992. Hovrätten meddelade beslut den 20 november 1992.

I ett beslut den 9 februari 1993 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Jag är medveten om att arbetssituationen vid de allmänna domsto-larna sedan länge är mycket ansträngd. Det statsfinansiella läget har gjort att de krav på ökade resurser som framförts från domstolarnas sida inte har kunnat tillgodoses. Trots att man vid domstolarna vidtagit olika effektivitetsfrämjande åtgärder har situationen inte förbättrats. Detta är självfallet betänkligt ur rättssäkerhetssynpunkt.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till hovrättens redogörelse för arbetsläget under den aktuella tidsperioden har jag förståelse för svårig-heterna med att få fram mål till föredragning inom rimlig tid.

I det här aktuella fallet var det emellertid fråga om ett mål som gällde ett överklagat interimistiskt beslut och som enligt hovrättens bestämmelser om fördelning av mål m.m. skulle handläggas med förtur. Det kan tilläggas att det fanns grundad anledning att anta att frågan hade stor ekonomisk betydelse för parterna.

Av utredningen framgår att det dröjde omkring åtta månader från det att målet var färdigt för avgörande till dess hovrättens beslut meddelades. Även mot bakgrund av vad jag inledningsvis anfört fram-står inte en sådan tidsutdräkt som godtagbar beträffande ett mål av det slag som det här rörde sig om. Man kan i sammanhanget inte heller bortse från att frågan om det interimistiska beslutets bestånd kom under hovrättens prövning redan i mitten av november år 1991 — dvs. ett år före hovrättens sista beslut i målet — och att hovrätten vid sitt första avgörande i saken, vilket sedan undanröjdes av Högsta domsto-len, hade funnit att det interimistiska beslutet skulle upphävas. Det var mot denna bakgrund särskilt angeläget med en snabb handläggning sedan målet hade återkommit till hovrätten från Högsta domstolen.

Hovrätten har således enligt min mening åsidosatt det skyndsamhetskrav som gällt. Jag noterar emellertid att den nu har för avsikt att vidta åtgärder för att det inträffade inte skall upprepas.

Kritik mot en åklagare och en domare för att en tilltalads identitetsuppgifter i ett domslut rättats till "identitet okänd"

(Dnr 3093-1991)

Bakgrund

Från granskningen av Göteborgs tingsrätts, avdelning 6, akt i mål B 3386-91 antecknades i en PM bl.a. följande.

Genom dom den 13 augusti 1991, DB 478, dömde tingsrätten Peter J. för bl.a. tillgreppsbrott till skyddstillsyn. Sedan det framkommit att en annan person utgett sig för att vara den i målet dömde Peter J. hemställde Åklagarmyndigheten i Göteborg (ärendena nummer C 16140-91 och 16173-91) att domen skulle rättas i den delen så att den dömde tills vidare angavs som okänd.

I beslut den 18 september 1991 biföll tingsrätten åklagarmyndighetens framställan. Efter rättelse i domen med stöd av 30 kap. 13 § tredje stycket RB anges numera som tilltalad "identitet okänd".

Utredning

På grund av vad som upptogs i PM:en beslutade JO att ärendet skulle remitteras för upplysningar och yttrande till

1. Åklagarmyndigheten i Göteborg med avseende på vilka överväganden som föregick myndighetens begäran om rättelse av domen enligt 30 kap. 13 § tredje stycket RB.

2. Göteborgs tingsrätt med avseende på bl.a. vilka förberedande åtgärder samt vilka överväganden som föregick beslutet om rättelse den 18 september 1991.

Till Åklagarmyndighetens i Göteborg remissvar var fogat bl.a. ett yttrande från kammaråklagaren James von Reis.

James von Reis anförde bl.a. följande.

Någon gång, troligen i mitten av augusti 1991 kontaktades jag av en kvinnlig inspektör vid frivårdsmyndigheten. Hon uppgav att Peter J. kallats enligt rutin. Han hade då kontaktat henne per telefon och ställt sig helt ovetande till domen. Genast efter denna kontakt uppdrog jag åt polisen genom telefonsamtal med inspektören Christer Holmgren, som utrett brotten, att utreda saken. Den 5 september 1991 inkom skrivelse från Christer Holmgren jämte en polisanmälan och ett förhörsprotokoll.

Mot bakgrund av detta material skrev jag den 12 september 1991 till tingsrätten att domen borde rättas samt bifogade polisens utredning enligt ovan.

Före skrivelsen till tingsrätten slog jag upp 30 kap. 13 § rättegångsbalken och fann att dess tredje stycke enligt ordalydelsen passade väl in på den uppkomna situationen. Jag drog mig till minnes att den dömde utfrågades ganska ingående vid rättegången om sina personliga förhål-

landen, särskilt då personundersökningen var så knapphändig. Jag fick därvid intrycket att han lämnade sanningsenliga uppgifter. Särskilt fäste jag mig vid att han var så uppriktig om sina alkoholbekymmer, vilka tydligt framgick främst i samband med brotten men även av den dömdes personliga uppträdande då jag mött honom i målet. På grund av dessa intryck tyckte jag att den ådömda påföljden måste vara riktig oavsett vilken identitet den dömde haft. Det föresvävade mig därför att domen i ett senare skede skulle kunna rättas genom att, efter vederbörlig kommunikation, den rätta identiteten infördes.

Överåklagaren Sven-Olof Håkansson anförde för egen del följande.

Meningen med rättelse är att avgörandet i domen skall kunna verkställas. I detta fall är gärningsmannens verkliga identitet okänd och torde så förbli. Det riktiga hade varit att genom extraordinära rättsmedel undanröja domen. I nuvarande situation förefaller det dock föga meningsfullt att vidtaga ytterligare åtgärder. Jag ser ej att någon lidit skada av att domen finns kvar i sin nuvarande lydelse. Jag utgår därvid ifrån att tingsrätten har underrättat berörda register m m om rättelsen.

Göteborgs tingsrätt överlämnade som remissvar bl.a. ett yttrande från chefsrådmannen P.H. Adrian, som anförde bl.a följande.

Jag tog del av åklagarens skrivelse och de handlingar som bifogades den, allt samlat under aktbil 36 i tingsrättens akt.

Jag ansåg att det klart framgick att fel person hade blivit dömd och fäste mig då särskilt vid att förhørsledaren Christer Holmgren hade sett båda personerna och konstaterat att "denne J. (alltså den "riktige" Peter J.) inte överensstämmer med den som var häktad i stöldmålet". Jag läste 30 kap. 13 § rättegångsbalken och såg då att ett nytt tredje stycke hade införts som gjorde det möjligt att i den aktuella situationen meddela beslut om rättelse. Jag konsulterade regeringens proposition 1989/90:71 och fann där på sidan 85 motiveringen till lagändringen. Där stod att jag, innan jag rättade domen, borde höra den person som uppträtt som tilltalad i målet. Denne var ju emellertid i mitt fall okänd, så den möjligheten stod inte öppen. Jag läste vidare och såg att departementschefen ansåg att det inte fanns någon anledning att anse att domstolen skulle vara skyldig att ge den felaktigt utpekade personen tillfälle att yttra sig. Jag ansåg inte heller att det skulle kunna tillföra rättelsefrågan något av betydelse att höra honom. Vad han hade att säga framgick ju av de handlingar som åklagaren hade bifogat sin skrivelse.

Min tanke snuddade ett ögonblick vid möjligheten att vänta med att rätta domen tills den okände hade identifierats. Jag slog emellertid bort den tanken som orimlig. Ingen visste ju om och när han skulle kunna identifieras, och det var för mig otänkbart att en oskyldig person skulle stå dömd till påföljd för ett brott i väntan på att det hade utretts vem som var den skyldige.

I det läget ansåg jag i enlighet med 30 kap. 13 § 4 st att det var uppenbart obehövt att ge parterna tillfälle att yttra sig och meddelade beslutet om rättelse — det som är daterat den 18 september 1991.

Åklagaren meddelade senare under hand att den person som utgivit sig för att vara Peter J. numera var identifierad.

I ett beslut den 17 februari 1993 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bestämmelserna om rättelse av en brottmålsdom finns i 30 kap. 13 § rättegångsbalken (RB). I denna paragraf föreskrivs, såvitt här är av intresse, följande. Om rätten finner att en brottmålsdom innehåller någon uppenbar oriktighet till följd av rättens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, får rätten besluta om rättelse. Om den dömda lämnat oriktiga uppgifter om sitt namn eller personnummer utan att detta avslöjats under rättegången får rätten på åklagarens begäran besluta om rättelse av sitt avgörande. Innan beslut om rättelse fattas skall parterna ha fått tillfälle att yttra sig, om det inte är uppenbart obehövt.

En grundläggande utgångspunkt vid tillämpningen av rättelseinstituttet är att en domstol inte får ompröva egna domar eller beslut som är av sådan karaktär att de vinner rättskraft om de inte överklagas. Av instansordningens princip följer att sådan omprövning skall äga rum i högre instanser.

Som framgår av lagtexten kan uppenbara oriktigheter i en dom bli föremål för rättelse. Huruvida felaktigheten har stor eller liten betydelse spelar därvid ingen roll. I de fall där rättens avgörande har fått en avfattning som uppenbart inte stämmer överens med det avkunnade domslutet kan normalt rättelse göras. Som exempel på felaktigheter som bör kunna rättas nämns i litteraturen att domaren avkunnat en dom på tre månaders fängelse men senare råkat skriva två månader i domsutskriften. Rättelse bör också kunna ske när ett ord fallit bort i domskälen (Gullnäs m.fl. Rättegångsbalken Del 1, s. 17:72).

Möjligheten att underlåta att inhämta parternas uppfattning skall användas med försiktighet. Om det finns minsta anledning att tro att parterna kan ha något av betydelse att säga i frågan, bör yttrande alltid inhämtas (a.a. s. 17:74).

— — —

Möjligheten till rättelse av en dom eller ett beslut i brottmål i fråga om uppgifter om den dömdes identitet tillkom genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1990 (SFS 1990:443). Bakgrunden till lagändringen var att det tidigare inte hade funnits någon enkel möjlighet till rättelse av en dom när gärningsmannen dömts under felaktiga identitetsuppgifter. I praxis förekom olika lösningar på problemet. Enligt departementschefen var det inte godtagbart att den viktiga uppgiften i en dom om vem som dömts till ansvar ändrades utan stöd av lag (prop. 1989/90:71 s. 53 f.).

Innebörden av den nya regeln är att en dom eller ett beslut som har meddelats med antagande av oriktiga identitetsuppgifter får rättas så att avgörandet kan verkställas (a.a. s. 85).

Syftet med den här diskuterade rättelsemöjligheten är således att göra det möjligt att på ett enkelt sätt göra domstolens avgörande verkställbart. Härav följer att den kan komma till användning endast

när det står klart att det är en viss identifierad individ som dömts för brottet men identitetsuppgifterna i domen hänför sig till någon annan person. Om det däremot visar sig att den enligt domen dömde personen inte har förekommit i rättegången och den person som uppträtt inför rätta under dennes namn inte kan identifieras, kan domen inte göras till föremål för rättelse. Det är tydligt att en sådan åtgärd i denna situation inte kan få till följd att domen kan verkställas. Det blir här i stället fråga om att upphäva rättsverkningarna av domen såvitt gäller den person som enligt denna fällts till ansvar för brottet. Detta kan inte ske på annat sätt än genom att domen i vad den avser den dömde undanröjs i sin helhet.

Det är som redan nämnts en grundläggande processrättslig princip att en domstol inte själv kan upphäva rättsverkningarna av en dom som den meddelat. Uppgiften att ändra, upphäva eller undanröja domar ankommer på överordnade domstolar.

Enligt tingsrättens dom hade Peter J. fällts till ansvar för brott. Det framkom emellertid senare att han inte var skyldig till detta och att han saknade varje kännedom om det rättsliga förfarande som lett fram till den fällande domen. Den person som hade uppträtt under Peter J:s namn under rättegången kunde inte identifieras, och en rättelse av domen i syfte att göra denna verkställbar mot rätt person var därför inte möjlig. Rättsverkningarna av domen för Peter J:s del kunde således i enlighet med vad som sagts i det föregående inte upphävas på annat sätt än genom att den undanröjdes av hovrätten. Eftersom tiden för att vädja mot domen hade gått ut kunde detta åstadkommas endast med hjälp av ett extraordinärt rättsmedel.

Så snart det hade uppdagats att en okänd person hade utgett sig för att vara den enligt domen dömde Peter J., borde åklagaren ha vidtagit åtgärder för att få domen undanröjd i denna del. Det framstår som anmärkningsvärt att han inte insåg att ett sådant resultat inte kunde uppnås genom ett beslut om rättelse.

Tingsrättens åtgärd att bifalla åklagarens framställan om rättelse ter sig mot bakgrund av vad som anförts i det föregående som än mer förvånande. Som tidigare sagts syftar rättelseinstitutet inte till att göra det möjligt att undanröja en oriktig dom. Enligt min mening har den utan lagstöd företagna rättelsen inte kunnat påverka rättsverkningarna av domen.

Uttalanden om en åklagares och en tingsrätts tillämpning av reglerna om beslag och kvarstad på kontanter som påträffats hos en person som greps som misstänkt för inbrottsstöld

(Dnr 2717-1991)

Under utredningen av ett klagoärende framkom följande.

Håkan L. greps den 7 maj 1991. Han misstänktes för två inbrott som skett natten mot den 7 maj. Vid ett av tillfällena hade kontanter tillgripits. Vid gripandet hade Håkan L. bl.a. en 500-kronorssedel på sig. Denna togs i beslag. Åtal väcktes mot Håkan L. för bl.a. stöld.

Åklagaren förde målsägandenas talan och yrkade ersättning av Håkan L. och en annan tilltalad med sammanlagt 20 217 kr jämte ränta. Åklagaren yrkade vidare att Håkan L. skulle förpliktas utlämna 500 kr till en av målsägandena samt i andra hand att 500 kr skulle beläggas med kvarstad.

Håkan L. dömdes av Uppsala tingsrätt för bl.a. stöld. I domskälen anförde tingsrätten vidare att enskilda anspråk och särskilda yrkanden skulle bifallas på sätt de framställts samt att kvarstad skulle läggas på i beslag tagna 500 kr. Domslutet innehöll beträffande skadestånd dels att yrkat belopp skulle utges, dels ett förordnande om kvarstad på 500 kr. Frågan om beslaget berördes inte.

Håkan L. överklagade domen. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i ansvarsfrågan och beträffande skadeståndsyrkandena. I domskälen anförde hovrätten därefter att det inte kunde anses tillförlitligen styrkt att den påträffade sedeln härrörde från inbrottet och att yrkandet om utlämnande av sedeln till målsäganden därför inte kunde bifallas samt att tingsrättens kvarstadsbeslut således skulle hävas. I domslutet hävdades kvarstadsbeslutet.

Utredningen inriktades bl.a. på tingsrättens och åklagarens handläggning med avseende på beslaget och kvarstadsbeslutet. Från Uppsala tingsrätt begärdes yttrande angående de överväganden som legat till grund för handläggningen av åklagarens yrkanden att sedeln skulle utges till målsäganden och i andra hand att kvarstad skulle läggas på denna.

I sitt remissvar hänvisade lagmannen Jan Hultgren till ett yttrande av rådmannen Marc Calais, ordförande vid huvudförhandlingen. I yttrandet anfördes bl.a.

På grund av den tid som förflutit sedan målets handläggning kan jag svårigen dra mig till minnes de närmare överväganden, som legat till grund för handläggningen i fråga. Efter att ha gått igenom handlingarna i målet och hovrättens dom skulle jag förmoda, att rätten resonerat sålunda. — — — Av det i målet förda protokollet framgår, att åklagaren i andra hand beträffande angivna särskilda yrkande, yrkat att rätten belade pengarna med kvarstad för att säkerställa målsägandenas rätt. För att i om än ringa mån säkerställa deras rätt till skadestånd förordnades om kvarstad å det från L. beslagtagna beloppet i avbidan på att domen vann laga kraft. Rättens övervägande var, såvitt jag nu kan erinra mig, att åklagarens yrkande om kvarstad avsåg att säkerställa del av de utdömda skadeståndsbeloppen och att yrkandet därför skulle bifallas. Jag tror inte att några överväganden gjordes, huruvida "just" de här 500 kr härrörde från stölden hos Salabacketväten. Hovrätten synes därvidlag ha gjort en annan bedömning trots att även hovrätten bifallit skadeståndsanspråken fullt ut. Om det skäligen kan befaras att den för brott misstänkte genom visst förfarande undandrar sig bl a att betala skadestånd till målsäganden, vilket kan ådömas honom får ju kvarstad läggas å viss del av hans egendom. Kvarstad lades ju inte på beloppet för att det härrörde från något visst tillgrepp. Det var pengar, som L. "hade på sig". Han ålades skadeståndsskyldighet. De beslagtagna pengarna skulle efter det domen vunnit laga kraft fördelas mellan målsägandena. Efter beslutet borde dock ha lagts till: Beslaget skall bestå till dess domen vunnit laga kraft. Att så inte blivit fallet, beror av förbiseende från min sida.

Åklagarmyndigheten i Uppsala anmodades yttra sig över vilka åtgärder som vidtagits med anledning av tingsrättens kvarstadsbeslut.

Åklagarmyndigheten genom t.f. chefsåklagaren Jan Edsfors anförde bl.a. följande.

Då jag vid huvudförhandlingen i tingsrätten fann det tveksamt att jag skulle kunna styrka att de pengar L. haft på sig var stulna från målsäganden, yrkade jag i andra hand att kvarstad skulle läggas på pengarna, som var de enda tillgångar L. kunde antas ha.

Målsägandena hade hos åklagaren anmält anspråk på skadestånd mot L. och jag hade i stämningsansökan yrkat att L. solidariskt med annan skulle förpliktas att utge skadestånd med sammanlagt 20 217 kronor jämte ränta.

Tingsrätten förordnade i sin dom den 29 maj 1991 "om kvarstad å 500 kronor som tagits i beslag". Tingsrätten avgav inte något beslut angående beslaget av 500-kronorssedeln. Men enligt min mening måste tingsrättens beslut tolkas så att tingsrätten avsåg att beslaget skulle bestå till dess beslutet om kvarstad verkställts (26 kap 4 § 3 st RB). — — —

Vid eftergranskning synes ett rätt förfarande i tingsrätten ha varit att tingsrätten hävt beslaget av pengarna som en följd av att yrkandet om förpliktande för L. att utlämna pengarna till målsäganden inte bifallits.

I vart fall har målsäganden med stöd av tingsrättens kvarstadsbeslut omedelbart kunnat vända sig till kronofogdemyndigheten för att få beslutet verkställt.

Åklagare, som för målsägandens räkning yrkat kvarstad, brukar regelmässigt underrätta målsäganden om beslutet om kvarstad. Det har jag i detta fall förbiset. Särskild underrättelseblankett finns för ändamålet.

I ett beslut den 27 augusti 1992 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Ett föremål som skäligen kan antas vara någon avhänt genom brott får enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) tas i beslag. Det ankommer som regel på polismyndigheten att förvara det beslagtagna godset (27 kap. 10 § RB). Då ett brottmål i vilket beslag förekommer avgörs, skall domstolen enligt 27 kap. 8 § tredje stycket RB pröva om beslaget skall bestå. Enligt 30 kap. 12 § första stycket 3 RB är beslut angående beslag genast verkställbara.

Kvarstad i brottmål kan meddelas om någon är skäligen misstänkt för brott och det skäligen kan befaras att han genom att avvika eller undanskaffa egendom eller på annat sätt undandrager sig att betala bl.a. skadestånd eller annan ersättning till målsäganden som kan antas komma att ådömas honom (26 kap. 1 § RB). Kvarstad får förordnas på så mycket av den misstänktes egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning. Detta innebär bl.a. att kostnaderna för en blivande utmätning skall tas med i beräkningen. Domstolen bör som regel inte i sitt beslut ange vilken egendom som skall beläggas med kvarstad, utan detta skall bestämmas i samband med verkställigheten (Gullnäs m.fl. Rättegångsbalken Del 2 s. 26:6). Det sagda innebär att förutsättningarna för kvarstad är helt andra än för beslag.

I avvaktan på rätts beslut om kvarstad får undersökningsledaren eller åklagaren ta lös egendom i förvar (26 kap. 3 § RB). Beslutas kvarstad sedan egendom tagits i förvar, skall egendomen kvarbli hos

myndigheten, dvs. som regel hos polismyndigheten, tills beslutet verkställs. Enligt 30 kap. 12 § första stycket 3 RB skall kvarstadsbeslut genast gå i verkställighet. Det framgår av 16 kap. 10 § utsökningsbalken att verkställighet söks hos kronofogdemyndigheten. Det ankommer på den som yrkat kvarstad att begära verkställighet (Gullnäs m.fl. Rättegångsbalken Del 2 s. 26:12). En åklagare som utfört talan för målsägandens räkning har emellertid inte ansetts behörig att söka verkställighet av kvarstadsbeslut (RH 1987:20).

Åklagaren framställde vid tingsrätten två alternativa yrkanden med avseende på de beslagtagna kontanterna. I första hand yrkade han att dessa skulle utlämnas till målsäganden och i andra hand att kvarstad skulle läggas på dem. Med hänsyn till vad som gäller för kvarstad i brottmål kan det ifrågasättas om åklagaren utformat sin talan på ett lämpligt sätt. Ett kvarstadsyrkande bör användas för att säkerställa målsägandens hela anspråk. Det kan inte användas för att säkerställa att målsäganden återfår egendom som avhänts honom genom brott. För detta ändamål finns reglerna om beslag. Om åklagaren i ett visst fall skall framställa ett kvarstadsyrkande är naturligtvis beroende på omständigheterna. Av betydelse i sammanhanget är självfallet om den tilltalade över huvud taget har några tillgångar. Det bör vidare beaktas att en dom i vilken ett skadestånd dömts ut är omedelbart verkställbar (3 kap. 4 och 6 §§ utsökningsbalken). Detta innebär att det som regel inte finns behov av ett kvarstadsbeslut som meddelas först i samband med domen. Målsäganden kan här i stället säkerställa sitt anspråk genom verkställighet av domen.

I det här aktuella fallet yrkade åklagaren i första hand att Håkan L. skulle förpliktas att utlämna 500 kr till målsäganden. Tingsrätten har inte tagit uttrycklig ställning till detta yrkande. I domskälen står visserligen att "särskilda yrkanden skall bifallas på sätt de framställts", men i domslutet har yrkandet inte besvarats. Av tingsrättens yttrande att döma synes det yrkandet över huvud taget inte ha övervägts. Detta är naturligtvis otillfredsställande. Vid bifall till yrkandet om utlämnande av kontanterna hade yrkandet om kvarstad inte behövt prövas. Ett förordnande att beslaget skulle bestå hade då säkrat verkställigheten. Tingsrätten har däremot bifallit åklagarens andrahandsyrkande om kvarstad. Av vad som nyss sagts framgår att det kan ifrågasättas om detta yrkande skulle ha framställts och bifallits på det sätt som skedde. När nu detta ändå blev fallet har det ålegat tingsrätten att också ta ställning till om beslaget av kontanterna skulle bestå. Förordnas om kvarstad finns inte längre förutsättningar att låta ett beslag bestå. Tingsrätten borde således med sin inställning ha hävt beslaget.

En särskild fråga är vad som skall anses gälla när domstolen underlåtit att uttala sig om ett beslag. I Gärdes m.fl. kommentar till rättegångsbalken anges att kvarstad liksom beslag inte gäller längre än till dess rätten meddelar dom i målet (s. 369 jämförd med s. 360; se även Domstolsverket informerar 1987/8). Detta innebär att den berörda polismyndigheten är skyldig att återställa beslagtagen egendom om dom meddelas utan att rätten uttalar sig om beslaget.

Om rätten förordnar om kvarstad i samband med dom eller låter en tidigare beviljad kvarstad bestå även efter domens meddelande, bör den föreskriva en viss tid under vilken den skall bestå samt förordna att den skall upphöra att gälla när denna tid gått till ända eller verkställighet av domen dessförinnan skett (JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 37).

När rätten beviljat kvarstad för säkerställande av ett enskilt anspråk bör åklagaren, som Jan Edsfors också anfört, upplysa målsäganden om att det ankommer på denne själv att söka verkställighet av beslutet hos kronofogdemyndigheten (RÅ:s cirkulär C I 114:10). Jan Edsfors har underlåtit att förfara på detta sätt när tingsrättens dom meddelades.

Polisinsatschef har dömts för tjänstefel för olaga husrannsakan

(Dnr 743-1990)

Bakgrund

I anledning av uppgifter i tidningen Gefle Dagblad beslutade *chefsJO Eklundh* att granska ett polisingripande som gjorts av polismyndigheten i Gävle den 20 februari 1990. Tidningsartikeln innehöll bl.a. följande.

S. satt vid sitt köksbord och tittade ut. Plötsligt fick han se två män klättra upp i en fönsternisch i fastigheten mitt emot. Jag tänkte att slår de in rutan så ringer jag snuten, berättar han. Han hade ingen aning om att männen var poliser och att det var honom de spanade på. — Sen blev det liv. Det dunkade på dörren och någon skrek "öppna, det är polisen". Jag tittade i ögat på dörren och fick se tre k-pistar riktade mot den. S. blev livrädd. Han öppnade dörren och sträckte upp händerna i vädret. — Då vred poliserna upp armarna på mig och satte på handbojor, hårt. De slog mig inte men var hårdhänta. Han fick följa med ut i trapphuset och blev tvingad att lägga sig på golvet med ansiktet mot väggen. Där fick han ligga, bevakad, i ungefär 20 minuter. I det läget hade han ingen aning om vad det var frågan om. — De frågade mig om jag hade vapen och det har jag, på hallväggen. Jaktvapnen tog poliserna med sig. Nu fick S. veta att polisen fått larm om att det skulle ha förekommit skottlossning i hans lägenhet. Senare visade det sig att den som larmat var en psykiskt sjuk kvinna.

Utredning

Visst material från polismyndigheten infordrades och granskades och förhör hölls med polispersonal som deltagit vid ingripandet. På grund av vad som förekommit fann *chefsJO Eklundh* anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts. Han beslutade därför att inleda förundersökning om sådant brott.

Under förundersökningen hördes kommissarien Arne Björk, polismyndigheten i Gävle, som misstänkt för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken bestående i att han den 20 februari 1990 på S Fiskargatan 6 A i Gävle utan att lagliga förutsättningar härför förelegat beslutat och genomfört ett polisingripande innefattande dels husrannsakan i S:s lägenhet och tillfälligt frihetsberövande av denne, dels beslag av S:s vapen.

Arne Björk vidgick att han varit ansvarig för genomförandet av polisingripandet. Men han bestred att han därigenom åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Hans bedömning, grundad på praktisk erfarenhet av liknande fall, var att det i den föreliggande situationen var nödvän-

digt att genomföra ingripandet på sätt som skett. Ytterligare kontroll av de uppgifter som låg till grund för ingripandet ansågs inte lämpliga med hänsyn till de risker för personer i lägenheten och ingripande personal som kunde vara förenade med ett dröjsmål.

Vidare framkom bl.a. följande under förundersökningen.

Den 20 februari 1990 kl. 19.18 inkom telefonlarm till sambandscentralen på polisstationen i Gävle. En äldre kvinna A. uppgav att skottlossning förekommit i en lägenhet på nedre botten i huset S Fiskargatan 6 A i Gävle. Senare blev det känt att i den lägenheten bodde arbetsledaren S. Vid kontrolluppringning vidhöll A. sina uppgifter om att hon hört två skott troligen revolverskott, från S:s lägenhet. Radioexpeditören Leif Carlsson, som mottog larmet, rapporterade saken till vakthavande befäl, inspektören Alf Norberg. Rapporten föranledde inte andra inre spaningsåtgärder än slagningar i en pärm med namnuppgifter på personer kända för falsklarm och i en katalog med namnuppgifter på hyresgäster i hyresfastigheter i Gävle. Kl. 19.20 beordrade Alf Norberg en civilpatrull bestående av polisassistenterna Henric Skog och Per Öhagen samt två radiobilar med polisassistenterna Kjell Timmerholm, Ulf Carnerius, Rolf Sundqvist och Peter Wiman till platsen för den uppgivna skottlossningen. Civilpatrullen fick order att hålla uppsikt på den lägenhet där skottlossning skulle ha förekommit. Radiobilsbesättningarna, som utrustades med förstärkningsvapen, fick till uppgift att åka ut och säkra huset. Civilpatrullen kom först fram till platsen. Från gatan höll Henric Skog och Per Öhagen uppsikt mot den aktuella lägenheten. De gjorde även en snabb kontroll i trapphuset. Ingenting anmärkningsvärt uppmärksammades. Det var lugnt i huset. De försökte inte i det skedet genom kontakter med A. eller andra hyresgäster få ytterligare information om vad som kunde ha inträffat. Radiobilspatrullerna lämnade sina bilar och delade upp sig. Ulf Carnerius och Peter Wiman gick in i huset via källaren och ställde sig i trappuppgången och höll därifrån uppsikt mot dörren till S:s lägenhet. Rolf Sundqvist och Kjell Timmerholm stannade på husets baksida. Inte heller i detta skede framkom något som gav anvisning om vad som kunde ha hänt i S:s lägenhet.

Per radio rapporterade patrullerna till sambandscentralen kl. 19.33 att de bevakade fastigheten och kl. 19.40 fick centralen besked från civilpatrullen att namnet på dörren till den aktuella lägenheten var S. Under tiden som de beskrivna aktionerna pågick inkallades till polisstationen en polisstyrka från Gavlerinken som under befäl av kommissarien Arne Björk var kommenderad dit. Vid en kort genomgång på polisstationen informerades de om den påstådda skottlossningen och fick direktiv om utrustning med förstärkningsvapen som förberedelse för en inbrytning. Med stöd av sin högre tjänst övertog Arne Björk därefter befälet för den fortsatta aktionen. Under Arne Björks befäl anlände tre bilpatruller, en polisbuss med sex man, polisassistenterna Anders Samuelsson och Göran Nordin med hundar samt inspektören Tommie Jonsson till S Fiskargatan 6 A kl. 19.41. Kl. 19.43 lämnade jourhavande polismästaren Evert Gyllander medgivande till att förstärkningsvapen fick användas.

Vid S Fiskargatan informerades Arne Björk av Henric Skog eller Per Öhagen eller av dem båda att de inte uppmärksammat någonting anmärkningsvärt i den aktuella lägenheten. Arne Björk gav därvid inga direktiv om deras fortsatta agerande. En inbrytningsstyrka organiserades bestående av Anders Samuelsson och Göran Nordin, som medförde hund, och polisassistenten Tony Härdin. De fick till uppgift att bege sig in i huset och göra inbrytning i S:s lägenhet. Det är oklart om några närmare direktiv gavs om hur inbrytningen skulle genomföras eller om någon form av lägesinformation lämnades. Arne Björk uppehöll sig vid entrédörren till fastigheten, med uppsikt över inbrytningsstyrkan. Vid inbrytningen slog Anders Samuelsson med knytnävarna på dörren till lägenheten och skrek att det var polisen och uppmanade S. att komma ut. S., som var ensam i lägenheten och just skulle sätta sig till bords för att äta, gick till dörren. Han var då endast iklädd en tunn fritidsdress och hade inga skor på sig. Genom kikögat i dörren såg han poliser beväpnade med kulsprutepistoler ute i trapphuset. Han blev rädd men låste upp dörren och öppnade den med händerna uppsträckta. Av inbrytningsgruppen rycktes S. ut i trapphuset. Han skyddsvisiterades samt belades med handfängsel och blev omkullagd i magläge på golvet. Bevakad av en polisman med kulsprutepistol fick han ligga så under den tid som hans lägenhet undersöktes.

Vid undersökningen anträffades en del skjutvapen i ett låst vapenstall. Ingenting framkom som tydde på att något av vapnen använts eller att skottlossning förekommit i lägenheten. Kontroller som nu gjordes med hyresgäster i huset gav vid handen att ingen annan än A. hade hört någonting som tydde på att det förekommit skottlossning i huset samt att hennes uppgifter sannolikt var påhittade. S. uppskattade att han fick ligga 20–30 minuter ute i trapphuset. Vissa av polismännen har uppskattat att S. fick ligga ute i trapphuset 5–10 minuter, vilket också är min bedömning. S. befriades därefter från handfängslet.

Kl. 19.53 fick sambandscentralen rapport om att inbrytningen var klar samt att fem vapen skulle tas med till polisstationen för kontroll av vapenlicens. Kl. 20.04, 20.10 och 20.15 rapporterade patrullerna utom civilpatrullen att ingripandet för deras del var avslutat.

Civilpatrullen stannade kvar hos S. och samtalade med honom om ingripandet. På begäran av S. och efter medgivande av vakthavande befäl hämtades hans vapen på polisstationen och återställdes till honom mot kvitto. Vid återlämnandet kontrollerade civilpatrullen vapnen mot S:s licenser. På polisstationen avrapporterade den sedan genom en promemoria sina åtgärder och vad man erfarit om A:s psykiska status. Utöver denna promemoria dokumenterades ingripandet genom ingripandemeddelanden, noteringar i en åtgärdskalender, protokoll över fängselbeläggning och en skriftlig redogörelse av Arne Björk. Protokoll över husrannsakan i S:s lägenhet och beslagsprotokoll beträffande omhändertagandet av hans vapen upprättades inte.

JO:s bedömning

I ett beslut den 16 september 1991 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Arne Björk innehar tjänst som biträdande chef för ordningsavdelningen vid polismyndigheten i Gävle. Av utredningen framgår att han var ansvarigt befäl vid insatsen.

2. Husrannsakan

Om det förekommer anledning att det har förövats ett brott som kan följas av fängelse får, enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) husrannsakan företas för eftersökande av föremål, som är underkastat beslag, eller i övrigt till utrönande av omständighet, som kan äga betydelse för utredning om brottet. Hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan företas endast om brottet förövats hos honom eller den misstänkte gripits där eller om det i övrigt förekommer synnerlig anledning att man genom åtgärden kan vinna utredning om brottet.

Av 28 kap. 2 § RB framgår vidare bl.a. att det för eftersökande av den som skall gripas, anhållas eller häktas, får företas husrannsakan hos honom. Husrannsakan i detta syfte får företas också hos annan, om synnerlig anledning förekommer att den sökte uppehåller sig där. För att en person skall få gripas, anhållas eller häktas krävs enligt huvudregeln i 24 kap. 1 § RB bl.a. att han är på sannolika skäl misstänkt för ett brott på vilket kan följa fängelse i minst ett år. Under alla omständigheter krävs att misstanken framstår som skälig (24 kap. 6 § andra stycket RB).

I 28 kap. 4 § RB framgår bl.a. följande. Förordnande om husrannsakan meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Utan sådant förordnande fick polisman enligt samma kapitel 5 § i sin dåvarande lydelse företa husrannsakan, om åtgärden hade till syfte att eftersöka den som skulle gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör eller inställelse vid rätten eller att verkställa beslag av föremål, som på färsk gärning följts eller spårats, samt annars när fara var i dröjsmål.

Grundläggande krav för att någon av de nu angivna bestämmelserna skulle kunna tillämpas var således att det vid tidpunkten för Arne Björks beslut om husrannsakan hos S. förekom anledning att ett brott hade begåtts och att det åtminstone förelåg en skäligen misstanke att S. begått detta. Det är självfallet inte möjligt att i generella termer lägga fast vilken typ av omständigheter som skall anses utgöra anledning att anta att ett brott har begåtts respektive grunda en skäligen misstanke; detta är i stället en fråga som får avgöras från fall till fall. Man kan emellertid allmänt säga att en misstanke om viss brottslighet måste vara underbyggd av objektiva omständigheter av en inte alltför ringa styrka för att misstanken skall kunna anses uppfylla RB:s krav. Enbart en subjektiv övertygelse hos bedömarens är naturligtvis inte tillräcklig. Det torde normalt inte bereda några svårigheter att med ledning av rättegångsbalkens tre misstankegrader — "anledning förekommer",

"skäligen kan misstänkas" och "sannolika skäl" — placera in en viss konkret misstanke på rätt nivå på grundval av de omständigheter som är kända i det särskilda fallet.

Av intresse i sammanhanget är också 21 § polislagen (1984:387). Där föreskrivs bl.a. att en polisman får bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, om det finns anledning anta att någon där avlidit eller är medvetlös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp.

Arne Björks åtgärder i det aktuella ärendet grundar sig på uppgifter från Alf Norberg att A. till radioexpeditionen sagt sig ha hört två skott som troligen var revolverskott från S:s lägenhet. Det framkom inga andra omständigheter som verifierade A:s uppgifter. Arne Björk tog inte heller någon kontakt med A. eller vidtog några andra åtgärder för att kontrollera A:s uppgifter. Enbart de till radioexpeditören lämnade uppgifterna om att A. hört två skott från lägenheten var enligt min mening inte tillräckliga för att det ens skulle kunna hävdas att det förekom anledning att brott hade förövats. De gav inte heller anledning anta att någon där avlidit eller var oförmögen att tillkalla hjälp. De ljud som A. påstod sig ha hört kunde mycket väl ha en naturlig förklaring utan brottslig anknytning. Det kan tilläggas att varken Arne Björk eller någon annan av de polismän som hörts i ärendet har kunnat uppge vilket slag av brottslighet som misstanken avsåg. Av de uppgifter som Alf Norberg lämnat vid förhöret med honom framgår vidare att han för sin del aldrig uteslöt möjligheten av att uppgifterna var helt grundlösa. Han ansåg emellertid att detta var någonting som fick kontrolleras på platsen.

3. Frihetsberövandet

I RB finns regler om häktning, anhållande och gripande. Om en person är på sannolika skäl misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver, får han häktas om vissa angivna krav är uppfyllda (24 kap. 1 § RB). Om det finns skäl att häkta någon får han anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan (24 kap. 6 § RB). En person som är skäligen misstänkt för ett brott som kan föranleda häktning får anhållas även om det inte finns fulla skäl till häktning, om det är av synnerlig vikt för utredningen att han tas i förvar (24 kap. 6 § andra stycket RB). Om det finns skäl att anhålla någon får en polisman i brådsnande fall gripa honom även utan anhållningsbeslut (24 kap. 7 § första stycket RB). Har någon gripits skall han så snart som möjligt förhöras av polisman eller åklagaren. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet skall detta skyndsamt anmälas till honom (24 kap. 8 § andra stycket RB).

Som framgår av utredningen utsattes S. för ett frihetsberövande, som enligt min mening måste betraktas som ett — låt vara kortvarigt — gripande. Eftersom det som jag nyss nämnt inte förelåg någon grund för en brottsmisstanke, fanns det emellertid självfallet inte heller något rättsligt stöd för att gripa S.

Enligt 15 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. får häktade beläggas med fängsel under transport och annars under vistelse utom förvaringslokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl samt i övrigt för att betvinga våldsamt uppträdande av den häktade, om andra medel visat sig otillräckliga och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den häktades egen eller annars säkerhet till liv eller hälsa. Vad som sägs om häktad skall enligt 17 § samma lag tillämpas också i fråga om bl.a. den som anhållits eller gripits på grund av misstanke om brott.

Fängselbeläggning innebär för den frihetsberövade ett ytterligare ingrepp i den personliga integriteten av många gånger ganska allvarlig natur. Det är därför viktigt att en sådan åtgärd vidtas först sedan det konstaterats att den är nödvändig.

I protokollet över fängselbeläggningen anges skälet till åtgärden vara att "säkra en person under ingång i lägenhet där skottlossning påstås ha ägt rum". Några omständigheter som gav anledning tro att S. skulle visa våldsamma tendenser förelåg inte och inte heller i övrigt har det under förundersökningen framkommit något skäl till fängselbeläggningen. Detta var således felaktigt även om laga grund för att gripa S. hade förelegat.

Jag vill i fråga om behandlingen av S. vidare hänvisa till bestämmelserna i 8 § polislagen (1984:387). Där föreskrivs bl.a. att ett polisingripande skall göras på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. Det är uppenbart att ingripandet mot S. stod i strid också med dessa regler.

4. Beslag m.m.

Ett föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller ha avhånts någon genom brott eller vara förverkat på grund av brott får enligt 27 kap. 1 § RB tas i beslag. Över beslag skall föras protokoll vari skall anges bl.a. ändamålet med åtgärden (27 kap. 13 § första stycket RB).

Vid husrannsakan i S:s lägenhet påträffades fem vapen. Det framkom inte någonting som tydde på att vapnen använts eller att skottlossning förekommit i lägenheten. Arne Björk beslutade att vapnen skulle tas med till polisstationen för kontroll av vapenlicenser. Åtgärden kan inte bedömas som något annat än ett beslag. Av vad jag anfört ovan följer att laga förutsättningar för beslutet har saknats.

Beslaget är ej protokollerat. Det har ålegat Arne Björk att se till att protokoll upprättats.

När polisen vidtagit tvångsåtgärder av det aktuella slaget skall en brottsanmälan upprättas och diarieföras i kriminaldiariet på sedvanligt sätt. Till denna anmälan skall fogas protokoll över tvångsåtgärderna. Handlingarna skall därefter överlämnas till undersökningsledaren för beslut. Så har inte skett i föreliggande fall.

Arne Björk har vidgått att han varit ansvarig för genomförandet av polisingripandet. Han har därvid i flera hänseenden handlat i strid med gällande regler. Han har vid tillfället i varje fall förfarit oaksamt genom att inte, innan han fattade sina beslut, kontrollera riktigheten av de uppgifter som låg till grund för husrannsakan, frihetsberövandet och beslaget samt sätta sig in i innebörden av gällande regler på det sätt som måste krävas. Jag vill i detta sammanhang framhålla att det måste ställas särskilt höga krav på polisbefäl i Arne Björks ställning vad gäller kunskaper om gällande regler och noggrannhet vid tillämpningen av dessa.

S. har uppgett att han förutom det obehag han utsattes för vid själva ingripandetillfället drabbats av förfång också i andra hänseenden. Han fick med anledning av det inträffade vissa problem på sin arbetsplats. Vidare började hans grannar undvika honom och han fann det av detta skäl obehagligt att handla i butiker i närheten av sin bostad.

Jag beslutar mot den nu angivna bakgrunden att åtal skall väckas mot Arne Björk för tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning.

Arne Björk har den 20 februari 1990 på S Fiskargatan 6 A i Gävle utan att lagliga förutsättningar härför förelegat beslutat och låtit genomföra ett polisingripande innefattande dels husrannsakan i S:s lägenhet och tillfälligt frihetsberövande av denne, dels beslag av S:s vapen.

Genom att besluta om husrannsakan, frihetsberövande av S. och beslag av vapen utan att i erforderlig omfattning ha kontrollerat uppgifterna som låg till grund för ingripandet och utan att i tillräcklig utsträckning ha satt sig in i gällande regler har Arne Björk vid myndighetsutövningen av oaksamhet åsidosatt vad som har gällt för uppgiften.

Gärningen som för S. inneburit icke obetydligt förfång, är inte att anse som ringa.

Gävle tingsrätt meddelade dom den 4 december 1991 (DB 590). Domen innehöll bl.a. följande.

Arne Björk har vidgått att polismän på hans order berett sig tillträde till målsägandens lägenhet med stöd av 21 § polislagen, tillfälligt berövat målsäganden friheten och verkställt beslag på hans vapen, men bestritt ansvar för tjänstefel, därför att han innan ordern gavs vidtagit de kontrollåtgärder som skäligen kunde krävas och att han således iakttagit gällande bestämmelser om användande av tvångsmedlen. — Arne Björk har uppgett: Av vakthavande befälet Alf Norberg fick han ingen annan upplysning än att man kontrollerat uppgiftslämnaren genom motringning och genom att söka i pärmen för falsklarmare och att ingenting framkommit som tydde på att hennes trovärdighet kunde ifrågasättas. Arne Björk gjorde då den bedömningen att ytterligare kontroll inte skulle göras före inbrytningen dels därför att en skyndsam åtgärd var av nöden — det kunde ligga någon skadad i lägenheten — dels därför att han av erfarenhet visste att det inte lönade sig att fråga grannar angående anmälan. Deras uppgifter var nämligen alltid färgade av inställningen till anmälaren. Efter en del dramatiska polisingripande under tidigare år hade man tränat in ett mönster för inbrytning i låsta utrymmen vid brottsmisstanke, som innebar att sedan man fått tillträde till utrymmet alla som påträffades där skulle

föras bakåt och säkras med handfängsel. Arne Björk var medveten om att detta förfarande skulle komma till användning här. Vid inbrytningen stod han nedanför halvtrappen med uppsikt mot lägenhetsdörren. Så fort S. öppnat och tagits om hand gick han in i lägenheten och undersökte den. Han fann inga spår av skottlossning och beordrade därför att S. skulle släppas. Eftersom någon närmare undersökning av vapnen eller av S:s licens inte hade gjorts i lägenheten beslöt han att medföra vapnen till polisstationen för sådan kontroll. Polisstationen låg endast 150—200 m bort och han bedömde det som enklare än att kontrollera licensen per telefon.

Arne Björk har uppgett att han väl kände till de för tvångsåtgärderna gällande reglerna.

Domskäl: Det yttre händelseförloppet är i stort sett ostridigt. I ett avseende föreligger dock en skiljaktighet mellan Arne Björks uppgifter och vittnesuppgifterna från Alf Norberg. Den senare har uppgett att han trodde sig minnas att han, i samband med avrapporteringen av telefonsamtalet till Arne Björk, uppgett att han känt sig osäker på uppgifternas sanningsinnehåll, medan Arne Björk, som framgår ovan, uppgett att Alf Norberg lämnat sakuppgifter utan någon egen värdering. Tingsrätten utgår vid sin bedömning i detta fall från Arne Björks uppgifter.

Av målsäganden S:s trovärdiga berättelse framgår att han upplevt polisingripandet som psykiskt påfrestande genom vapenhotet och det fysiska våld som han utsattes för. Mot bakgrund av vad som framkommit om ingripandet kan hans reaktion inte på något sätt anses onormal eller överdriven.

— — —

Polismän har i sitt arbete med att förebygga och bekämpa brott ständigt att överväga, när och i vilken form våld och tvång mot enskilda skall komma till användning. Vid alla åtgärder med inslag av sådant tvång och våld finns risk för att utomstående enskilda drabbas av onödigt obehag och lidande, och beslut om sådana åtgärder får självfallet inte fattas, utan att denna risk beaktas. Avvägningen mellan å ena sidan intresset av att åtgärden utförs och å andra sidan denna risk är många gånger svår att göra, men intresset av den enskildes säkerhet till liv och egendom bör härvid tillmätas stor betydelse — medborgarnas skydd mot opåkallade eller godtyckliga myndighetsingrepp är grundlagsfäst och utgör en viktig grundsten i vårt samhällssystem.

Inbrytningen och åtgärder mot S. följde en intränad mall, som innefattade i vart fall husrannsakan och gripande. Det har därför ålegat Arne Björk att, i enlighet med vad ovan anförts, på grund av risken för ett opåkallat ingrepp mot en enskild noga bedöma förutsättningarna för en inbrytning mot bakgrund av de beviskrav som gäller för det allvarligaste av tvångsmedlen, gripande. Arne Björk har enligt tingsrättens mening gjort denna bedömning på ett uppseendeväckande lättvindigt sätt.

Till grund för inbrytningsbeslutet låg endast fru A:s telefonanmälan om skottlossning. Även om trovärdigheten av anmälan i och för sig godtogs, har det uppenbarligen funnits anledning till tvekan om dess riktighet. Det kunde således långt ifrån uteslutas att de ljud som fru A. hört var något annat än skott. Huset är beläget vid starkt trafikerade gator och avgassmällar därifrån kan inte vara ovanliga. Fru A:s uppgifter att skotten kom från S:s lägenhet och att de var revolverskott har dessutom enligt tingsrättens mening varit ägnade att inge tvivel om deras allmänna tillförlitlighet. Att från en lägenhet belägen i anslut-

ning till en ekande trapphall inte bara avgöra var skottlossning ägt rum, utan att därtill bestämma skottlossningens karaktär måste uppenbarligen vara svårt för att inte säga omöjligt.

Med hänsyn till det anförda borde Arne Björk redan omedelbart efter vakthavande befälets genomgång av läget ha kontrollerat anmälanens riktighet. Enligt tingsrättens mening borde detta ha skett genom telefonsamtal till grannar i trappuppgången och till S. En sådan kontroll hade sannolikt direkt tagit udden av anmälan. Vad Arne Björk anför som skäl till att grannarna inte kontaktades förtjänar i detta sammanhang inte beaktande.

Vid Arne Björks ankomst till huset fick han ostridigt en rapport från den civilpatrull som hållit huset under bevakning. Av rapporten framgick att allt var lugnt i och kring trappuppgången, att det lyste i S:s lägenhet och att en person rörde sig på vad som kunde bedömas som normalt sätt i den misstänkta lägenheten. Detta borde ha ökat misstanken att anmälan var oriktig och utgjort ytterligare ett skäl att närmare kontrollera anmälanens riktighet hos grannar och S.

Arne Björks påstående att han väl känt till reglerna för användning av tvångsmedel bör godtas.

Sammantaget finner tingsrätten att Arne Björk under myndighetsutövning av oaksamhet beslutat om inbrytningen, innefattande husrannsakan och gripande, utan att tillräckliga skäl förelegat härför. Arne Björk har härigenom gjort sig skyldig till tjänstefel som inte kan anses ringa.

Vad gäller beslaget av vapnen finner tingsrätten på grund av Arne Björks uppgifter att åtgärden inte bör föranleda ansvar.

Arne Björk skall dömas till böter. Vid straffmätningen beaktar tingsrätten, förutom gärningen i sig, att ingreppet mot S. medfört ett avsevärt lidande och obehag för denne.

Tingsrätten dömde Arne Björk för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken till 75 dagsböter.

En nämndeman var skiljaktig och ville ogilla åtalet.

Arne Björk fullföljde talan i Hovrätten för Nedre Norrland med yrkande om att åtalet skulle ogillas, i vart fall på den grund att gärningen var att anse som ringa. I andra hand yrkade Arne Björk att bötesstraffet skulle sättas ned.

JO bestred ändringsyrkandena.

Vid huvudförhandlingen i hovrätten justerade JO gärningsbeskrivningen på så sätt att det inte längre gjordes gällande att Arne Björks beslut att beslagta S:s vapen skulle föranleda ansvar.

Hovrätten, avd. 2, meddelade dom den 24 november 1992 (DB 197). Domskälens innehåll bl.a. följande.

Utöver vad som antecknats i tingsrättens dom har Arne Björk i hovrätten uppgett bl.a.: När han lämnade Gavlerinken kvarstod i bevakningsstyrkan endast yngre och oerfarna kolleger. Han kände därför en viss tidspress att så snabbt som möjligt återvända till Gavlerinken. Ingridandet skedde med stöd av 21 § polislagen. Det var således inte fråga om en regelrätt husrannsakan. Polisen genomförde endast en kort och ytlig besiktning av S:s lägenhet. Den tidsrymd varunder S. var berövad friheten och belagd med handfängsel uppgick till högst fem minuter. Även om några spår av skottlossning inte påträffades inne i lägenheten kan det inte uteslutas att skott ändå avlossats t.ex. ute på balkongen.

Hovrättens bedömning: Det förhållandet att skyddsutrustad polispersonal, beväpnad med kulsprutepistoler, kommenderats till platsen utvi-

sar, att det inte varit fråga om enbart ett ingripande enligt 21 § polislagen. Såsom tingsrätten konstaterat skulle ingripandet följa en intränad mall, som innefattade såväl husrannsakan som gripande av den eller de personer som uppehöll sig i lägenheten.

Såsom tingsrätten angett får, enligt huvudregeln, husrannsakan genomföras när det förekommer anledning att brott förövats varå fängelse kan följa. Beträffande gripande gäller att den får gripas som kan häktas eller anhållas (här bortses från det fall att någon påträffas på bar gärning eller flyende fot). Det lägsta beviskravet som uppställs för anhållande återfinns i 24 kap. 6 § 2 st rättegångsbalken enligt vilket stadgande anhållande kan ske, även om fulla skäl till häktning saknas, om den misstänkte är skäligen misstänkt för brott varå fängelse ett år kan följa och det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning.

När det gäller frågan om vilket underlag som låg till grund för beslutet om ingripande har inga nya omständigheter framkommit genom utredningen i hovrätten. När Arne Björk beslutade om att sätta in polis, utrustade med kulsprutepistoler och skyddsutrustning, bestod således beslutsunderlaget av ett telefonsamtal från en kvinna, bosatt i samma fastighet som S., som uppgett sig ha hört skottlossning från S:s lägenhet. Han visste att de enda åtgärder som utförts för att kontrollera riktigheten av uppgifterna bestått i motringning och kontroll i registret över kända "falsklarmare". Arne Björk har inte på platsen vidtagit några åtgärder för att komplettera beslutsunderlaget, något som borde ha framstått som möjligt för honom, eftersom de rapporter han fick från polispersonal som anlant dit före honom inte tydde på att det låg fara i dröjsmål. Genom att på sätt som skett ha beslutat om de ifrågavarande, starkt integritetskränkande, tvångsåtgärderna utan att tillräckligt ha kontrollerat de uppgifter som legat till grund för ingripandet, får Arne Björk anses ha av oaktsamhet åsidosatt de regler som gäller för sådana ingripanden. Med hänsyn till det förfång ingripandet inneburit för S. kan gärningen inte anses som ringa. Arne Björk skall därför såsom tingsrätten funnit dömas för tjänstefel i enlighet med åtalet. Särskilt med beaktande av den pressande beslutssituation som Arne Björk befann sig i anser hovrätten att antalet dagsböter kan bestämmas lägre än vad tingsrätten gjort.

Hovrätten ändrade tingsrättens dom endast på det sättet att antalet dagsböter bestämdes till 40.

Åtal mot en insatschef och ett vakthavande befäl för tjänstefel och osant intygande (beslut om medtagande till förhör och osann uppgift på arrestantblad)

(Dnr 1555-1990)

I ett beslut den 18 september 1991 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bakgrund

Sedan Ioan Ursut avvikit efter att ha beskjutit och allvarligt skadat två polismän i Stockholm den 6 oktober 1989, inleddes ett omfattande efterspaningsarbete under ledning av tf. byråchefen Tommy Lindström vid Rikskriminalen i Stockholm. Bl.a. företogs ett stort antal husrannsakningar såväl i Stockholm som i andra delar av landet. I ett brev hit anmäldes Stockholmspolisen av en person som påstod sig ha blivit föremål för bl.a. ett felaktigt frihetsberövande. Jag inforrade därför

vissa handlingar och inhämtade upplysningar i saken. Med anledning av vad som därvid framkom beslutade jag att på eget initiativ ta upp vissa ärenden till utredning rörande åtgärder som vidtagits av polis och åklagare i samband med efterspaningarna.

Av handlingar och uppgifter som infordrades angående ett polisinsgripande i Borås den 8 oktober 1989 framgick bl.a. följande.

På kvällen den 7 oktober 1989 meddelade en person polisen i Borås att han tidigare under dagen sammanträffat med Ioan Ursut på viss angiven adress i Borås. I anledning av dessa uppgifter utförde polisen inre spaning. Därefter underrättades Tommy Lindström om saken. Han ansåg att förutsättningar förelåg för en personell husrannsakan. Efter föredragning av Tommy Lindström beslutade jourhavande åklagaren Thomas Holst vid Åklagarmyndigheten i Stockholm den 8 oktober 1989 att husrannsakan skulle företas hos Maria L. i Borås.

Vid tillfället tjänstgjorde polisinspektören Ingvar Persson som vakt-havande befäl vid Polismyndigheten i Borås. Han utsåg kriminalinspektören Lars-Åke Månsson till insatschef för tvångsåtgärdens verkställande. I samband med förberedelserna för husrannsakan bevakades och undersöktes området runt den fastighet som skulle genomsökas. En personbil tillhörig Maria L. stoppades därvid för kontroll. I den färdades Vittorio de L., son till Maria L. Lars-Åke Månsson beslutade, enligt vad som finns antecknat i en promemoria av honom, att Vittorio de L. skulle medtas till polishuset för förhör. Av i ärendet upprättad primärrapport framgår att Vittorio de L. omhändertogs den 8 oktober 1989 kl. 02.50, att han infördes till polisstationen kl. 03.00 och att han frigavs samma dag kl. 05.00.

Av ingripandemeddelande rörande genomsökning av den aktuella lägenheten kunde utläsas att åtgärden påbörjades kl. 03.00 och avslutades kl. 05.00. Vid genomförandet av husrannsakan deltog även polis - personal från Göteborg.

Enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken (RB) är den som är tillstades på plats där brott förövas skyldig att, på tillsägelse av polisman, följa med till förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltigt orsak får han av polismannen medtas till förhöret.

Handlingarna i ärendet gav vid handen att lagliga förutsättningar att ta med Vittorio de L. till förhör saknats, varför det fanns anledning att anta att olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 2 § brottsbalken alternativt tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken begåtts. Jag beslutade därför att inleda förundersökning angående sådan brottslighet.

Utredningen hos JO

Under förundersökningen har förhör hållits med Vittorio de L., Lars-Åke Månsson, Ingvar Persson, Tommy Lindström och Thomas Holst samt med de polismän vid polismyndigheterna i Borås och Göteborg, som tjänstgjorde vid tillfället, nämligen kriminalinspektören Lars-Erik Lorentzon, polisassistenterna Jan Berggren och Paul Bondarov, polis-aspiranten Ulrika Rosendahl, polisinspektören Ingvar Bjärrefors och polisassistenten Martin Ögerd.

Lars-Åke Månsson har hörts såsom misstänkt för olaga frihetsberövande alternativt tjänstefel bestående i att han utan laga grund beslutat om frihetsberövande av Vittorio de L. Lars-Åke Månsson har bestritt ansvar för brott. Han har uppgett bl.a. att det han antecknat i sin promemoria rörande beslutet har fått en olycklig formulering. Beslutet avsåg inte medtagande till förhör utan hämtning till förhör, för vilken åtgärd Lars-Åke Månsson förmenar att grund förelegat.

På grund av de uppgifter som framkommit under förundersökningen beslutade jag att delge Ingvar Persson misstanke om tjänstefel och osant intygande. Jag påstod därvid att han i egenskap av vakthavande befäl vid myndigheten underlåtit att pröva om lagliga förutsättningar för frihetsberövandet av Vittorio de L. förelegat. Ingvar Persson har inte heller, som ålegat honom, beslutat om Vittorio de L:s omedelbara frigivande sedan förhöret med denne avslutats omkring kl. 04.00, varför det olaga frihetsberövandet kommit att bestå till kl. 05.00. Ingvar Persson har vidare på ett arrestantblad avseende Vittorio de L. lämnat oriktiga uppgifter bestående i att han skulle ha beslutat att frige Vittorio de L. kl. 05.00.

Alternativt gjordes gällande att Ingvar Persson gjort sig skyldig till osant intygande genom att han den 8 oktober 1989 på ett arrestantblad avseende Vittorio de L. lämnat oriktiga uppgifter bestående dels i att han intygat att ärendet avrapporterats till honom, dels i att han beslutat att frige Vittorio de L. kl. 05.00.

Ingvar Persson har förnekat brott.

Av utredningen framgår bl.a. följande.

Lars-Åke Månsson gav Lars-Erik Lorentzon och Ulrika Rosendahl i uppdrag att bevaka den fastighet som skulle genomsökas. Lars-Erik Lorentzon uppmärksammade därvid att en personbil lämnat fastigheten, varför han begärde hjälp av en radiobil för att stoppa bilen för kontroll. Jan Berggren och Paul Bondarov stoppade senare bilen, i vilken Vittorio de L. färdades. Lars-Erik Lorentzon tog därefter kontakt med Lars-Åke Månsson, som beslutade att Vittorio de L. skulle tas med till polisstationen för förhör. Tanken var att Vittorio de L. eventuellt kunde lämna upplysningar om var Ioan Ursut uppehöll sig. Efter skyddsvisitation fördes Vittorio de L. till polisstationen, där förhör hölls med honom kl. 03.30. Lars-Erik Lorentzon upprättade ett arrestantblad, enligt vilket Vittorio de L. var medtagen till förhör i samband med efterspaning efter en person misstänkt för mordförsök. Ingvar Persson har under förundersökningen uppgett att han först då ärendet var avslutat fick kännedom om att Vittorio de L. tagits med till polisstationen för förhör. Han skrev på ett arrestantblad någon gång mellan klockan fem och sex avseende Vittorio de L. på morgonen. Han har inte, som det finns antecknat på arrestantbladet, beslutat om frigivande av Vittorio de L. kl. 05.00.

Enligt 23 kap. 8 § RB är som redan nämnts den som befinner sig på en plats där brott förövas, på tillsägelse av en polisman skyldig att följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Om han vägrar utan giltig orsak får han av polismannen tas med till förhöret. Bestämmelsen avser såväl den som kan misstänkas för brottet som annan. För att paragrafen skall vara tillämplig krävs att polis kommer till en plats i nära anslutning till att ett brott begås där.

Av såväl den promemoria som Lars-Åke Månsson skrivit som det arrestantblad som Lars-Erik Lorentzon upprättat framgår att Vittorio de L. medtagits till förhör i samband med efterspaningarna efter Ioan Ursut. Ingripandet mot honom, som ägde rum på ett avstånd av flera kilometer från hans bostad, gjordes eftersom man bedömde att han eventuellt skulle kunna lämna upplysningar om var Ioan Ursut uppehöll sig. Vittorio de L. hördes därefter i egenskap av vittne, varvid han bl.a. tillfrågades om sina förehavanden tidigare under kvällen och om Ioan Ursut befunnit sig i familjens bostad. Det kan konstateras att Vittorio de L. inte befann sig på eller ens i närheten av en brottsplats när han omhändertogs. Det har inte heller framkommit att han skulle höras om något av honom själv eller av någon annan begånget brott. Han har inte heller vägrat att efterkomma polismands tillsägelse att följa med till förhör. Av det anförda framgår att det inte förelegat någon som helst laglig grund för beslut om medtagande till förhör.

Lars-Åke Månsson har under förundersökningen gjort gällande att hans beslut i stället avsåg hämtning till förhör. Bestämmelserna om hämtning till förhör återfinns i 23 kap. 7 § RB, där följande föreskrivs i andra stycket.

Utan föregående kallelse må den som uppehåller sig inom en väglängd av femtio kilometer från den plats där förhör skall hållas, hämtas till förhöret, om undersökningen avser brott, varå fängelse kan följa, och det skäligen kan befaras, att han ej skulle hörsamma kallelsen eller i anledning av kallelsen skulle genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvåra utredningen.

Inte endast misstänkta personer kan hämtas till förhör. Enligt 6 § andra stycket förundersökningskungörelsen gäller emellertid att hämtning av ett vittne eller någon annan som inte misstänks för brottet bör ske endast när skäl av särskild vikt föreligger för en sådan åtgärd, såsom att förhöret inte kan eller endast med avsevärd svårighet kan hållas på den plats där den som skall höras befinner sig. Andra fall är att vittne behöver inställa sig för konfrontation eller på brottsplatsen för prövning av vittnets iakttagelseförmåga eller till rekonstruktionsförsök eller också att särskild skyndsamhet är nödvändig med hänsyn till brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt.

Bestämmelserna om hämtning till förhör avser endast det fall att förhör skall äga rum för utredning rörande ansvarsfrågan (se Gärde m.fl., Nya rättegångsbalken s. 297).

Av den för Polismyndigheten i Borås vid aktuell tid gällande arbetsordningen och av från polismyndigheten inhämtade upplysningar

framgår vidare att beslut om hämtning till förhör skulle fattas av ställföreträdande chefen för kriminalavdelningen när fråga uppkom under kontorstid och av beredskapshavande polischef under annan tid.

Som tidigare framförts har det inte under utredningen påståtts att Vittorio de L. skulle höras i anledning av en undersökning rörande brott. Mot den bakgrunden och då något beslut av beredskapshavande polischef inte fattats har förutsättningarna för hämtning till förhör inte varit för handen.

I 23 kap. 9 § RB finns regler om skyldighet för den som inte är anhållen eller häktad att stanna kvar för förhör. Enligt huvudregeln är han inte skyldig att stanna kvar längre än sex timmar. Sedan förhöret avslutats eller tiden då den hörde är skyldig att stanna kvar utgått, får han omedelbart avlägsna sig. Det är klarlagt att förhöret med Vittorio de L. påbörjades kl. 03.30 och pågick under omkring trettio minuter. Därefter synes Vittorio de L. ha kvarhållits i syfte att vara polisen behjälplig i samband med förberedelserna för husrannsakan. Detta förfarande är inte förenligt med angivna bestämmelser. Förutom att Vittorio de L. frihetsberövats utan laga grund har han kvarhållits cirka en timme längre än vad som varit tillåtet för det fall att frihetsberövandet varit lagligt i sig.

Det kan inte styrkas att Lars-Åke Månsson uppsåtligen i strid med gällande regler berövat Vittorio de L. friheten. Enligt min mening visar utredningen emellertid att Lars-Åke Månsson vid sin myndighetsutövning av oaktsamhet handlat i strid med de regler som gällt för uppgiften.

Den som tjänstgör som vakthavande befäl har att pröva de lagliga förutsättningarna för beslut om frihetsberövande som fattas av honom underställd personal. Det är alltså vakthavande befäl som ytterst skall bedöma grunden för dessa beslut och därefter pröva vilka åtgärder som är erforderliga. Av stor vikt är därför att vakthavande befäl noggrant sätter sig in i grunden för ett frihetsberövande och att han handlar därefter.

Det kan inte mot Ingvar Perssons bestridande anses utrett att frihetsberövandet avrapporterats till honom före kl. 05.00. Genom att i efterhand skriva på ett arrestantblad avseende Vittorio de L. har Ingvar Persson emellertid oriktigt intygat dels att han i egenskap av ansvarigt befäl tagit del av ärendet, dels att han beslutat att Vittorio de L. skulle frigges kl. 05.00. Förfarandet har inneburit fara i bevishänseende.

Mot bakgrund av det anförda beslutade chefsJO Eklundh att åtal skulle väckas mot Lars-Åke Månsson för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken och mot Ingvar Persson för osant intygande enligt 15 kap. 11 § brottsbalken. Gärningsbeskrivningarna utformades slutligen enligt följande.

Kriminalinspektören Lars-Åke Månsson, polismyndigheten i Borås, beslutade den 8 oktober 1989 kl. 02.50 i Borås under tjänstgöring som insatschef att ta med alternativt hämta Vittorio de L. till förhör. Genom att utan laga grund besluta om ifrågavarande åtgärd har Lars-Åke Månsson vid sin myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften. I enlighet med Lars-Åke Månssons beslut

har Vittorio de L. utan stöd av 23 kap. 7 § eller 8 § rättegångsbalken medtagits eller hämtats till förhör, och Lars-Åke Månssons handlande har även varit felaktigt på den grunden att en honom överordnad tjänsteman borde ha fattat eventuellt beslut om medtagande eller hämtning till förhör.

Kriminalinspektören Lars-Åke Månsson, polismyndigheten i Borås, beslutade den 8 oktober 1989 kl. 02.50 i Borås under tjänstgöring som insatschef att medtaga alternativt hämta Vittorio de L. till förhör. Vittorio de L. infördes till polisstationen kl. 03.00 och frigavs kl. 05.00. Polisinspektören Ingvar Persson tjänstgjorde vid tillfället som vakthavande befäl vid myndigheten. Han har på ett arrestantblad avseende Vittorio de L. lämnat osanna uppgifter bestående dels i att han intygat att ärendet vid dennes införande avrapporterats till honom, dels i att han beslutat att frige Vittorio de L. kl. 05.00. Åtgärderna har inneburit fara i bevishänseende.

Borås tingsrätt meddelade dom den 19 december 1991 (DB 996). Domen innehöll bl.a. följande.

Av de uppgifter Lorentzon lämnat framgår att han, sedan den bil Vittorio de L. förde hejdats och denne stigit ur fordonet, sagt till Vittorio de L. att han skulle följa med till polisstationen för förhör, varefter han förts dit i en polisbil. Beslut om denna åtgärd har, enligt vad Månsson vidgått, fattats av denne i egenskap av insatschef för den planerade aktionen mot en fastighet i Borås, och Lorentzon har på ett arrestantblad antecknat "medtagen till förhör". Månsson har senare använt samma terminologi när han i en promemoria upprättad efter slutförandet av aktionen skrivit att Vittorio de L. efter beslut av Månsson medtogs till polishuset för förhör.

Enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken är den som är tillstades på plats, där brott förövats, på tillsägelse av polisman skyldig att medfölja till förhör som hålls omedelbart därefter; vägrar han utan giltig orsak får han av polismannen medtagas till förhöret. Eftersom Vittorio de L. när han anträffades inte befunnit sig ens i närheten av brottsplats har någon laglig grund för åtgärd enligt nämnda lagrum inte förelegat. Månsson har uppgivit att han inte heller avsett att medta och faktiskt inte beslutat att medta Vittorio de L. till förhör enligt detta lagrum, och tingsrätten godtar denna uppgift.

Månsson har emellertid under JO-ämbetets förundersökning och inför tingsrätten gjort gällande att Vittorio de L. inte berövats friheten eftersom han frivilligt följt med till polisstationen samt att han, om så inte varit fallet, hämtats till förhör enligt beslut därom av Månsson. Härvidlag ger dennes och Lorentzons uppgifter vid handen att Månsson beslutat att Vittorio de L. skulle tas med till förhör *samt att* Lorentzon verkställt detta beslut genom att anmoda Vittorio de L. att följa med varefter denne transporterats till polisstationen. Vittorio de L. har tydligen inte blivit tillfrågad om han var villig att ställa sig till förfogande, och han har uppenbarligen inte haft något val; det måste såsom Lorentzon också uttalat anses ha varit fråga om en tvångsåtgärd, och eftersom Månsson hävdar att Vittorio de L. i sådant fall hämtats till förhör övergår tingsrätten till att bedöma lagenligheten av en dylik åtgärd.

Enligt 23 kap. 7 § 2 st rättegångsbalken får den som uppehåller sig inom en väglängd av femtio kilometer från den plats, där förhör skall hållas, utan föregående kallelse hämtas till förhöret, om undersökningen avser brott, varå fängelse kan följa, och det skäligen kan befaras att han ej skulle hörsamma kallelse eller i anledning av kallelse skulle genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvåra utredningen.

Frågan är till en början om, såsom Månsson påstått, Vittorio de L. enligt detta lagrum kunnat hämtas till förhör på den grund att det fanns anledning att misstänka honom för brott, nämligen främjande av flykt eller skyddande av brottsling. Det är då att märka att det varken i Månssons den 8 oktober 1989 upprättade promemoria eller i protokollet över förhøret med Vittorio de L. den aktuella natten fanns någon antydning om att denne var misstänkt för brott. Enligt dessa handlingar togs Vittorio de L. in till förhör i syfte att utrøna om Ursut fanns i den fastighet vari Vittorio de L:s moder och eventuellt Vittorio de L. själv bodde. Inför tingsrätten har Månsson sagt att man när Vittorio de L. hejdades i bil inte kunde bedøma om han skulle misstankas för t.ex. skyddande av brottsling, varför det inte fanns några direkta brottsmisstankar mot honom. Och Lorentzon har omvitnat att han inte hade tankar på att Vittorio de L. kunde misstankas för något brott. På det av Lorentzon upprättade arrestantbladet finns inte heller någon anteckning om brottsmisstanke. Det framgår av det anförda att Månsson när han beslutade om hämtning av Vittorio de L. till förhör inte misstänkte denne för något brott och att någon förundersøkning angående sådan brottslighet inte inlemts. Laglig grund för att hämta Vittorio de L. till förhör såsom misstänkt har följaktligen inte funnits.

Vid den aktuella tiden pågick i Stockholm förundersøkning angående brott begångna av Ioan Ursut, som den 6 oktober 1989 skjutit två polismän. Vittorio de L. skulle uppenbarligen inte höras om dessa brott, och Ursut var inte misstänkt för att ha begått något brott i Borås-området. 23 kap. 7 § 2 st rättegångsbalken kan inte rimligen tolkas på annat sätt än att hämtning till förhör är tillåten när förhøret skall hållas för utredning av brott men däremot inte när förhøret är av betydelse för uppspårande och gripande av en efterspanad person, även om förundersøkning beträffande brott av denne pågår vid annan polismyndighet. Eftersom Vittorio de L. alltså inte skulle höras med anledning av undersøkning beträffande brott har han inte lagligen kunnat hämtas till förhör med hänvisning till pågående spaning efter Ursut.

Av det anförda följer att Månsson beslutat att hämta Vittorio de L. till förhör, varefter beslutet verkställt av en annan polisman, att laga grund för detta beslut saknats samt att Månsson därför vid sin myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Då denne är en erfaren polisman och det från rättssäkerhetssynpunkt är angeläget att förutsättningarna för frihetsberövande åtgärder noga prövas i varje enskilt fall måste det anses att Månsson visat oaktsamhet och begått en gärning som inte är ringa. Han skall därför dömas för tjänstefel.

Persson har sedan den omtalade aktionen avslutats tidigt på morgonen den 8 oktober 1989 skrivit sitt namn på två ställen på ett arrestantblad som i övrigt ifyllt överlämnats till honom av en annan polisman. Den ena underskriften har gjorts längst ned under den tryckta texten "Underskrift (ansvarigt befäl)" och har enligt vad Persson uppgivit inneburit att ärendet var färdigbehandlat. Det ligger visserligen nära till hands att anta att han genom denna underskrift intygat att ärendet — såsom enligt vad Persson vidgått borde ha skett — avrapporterats till honom när Vittorio de L. förts in för förhör, men texten på arrestantbladet visar inte tydligen att underskriften haft denna innebörd, och Persson har inför tingsrätten redovisat en annan, i och för sig inte orimlig, uppfattning om vad underskriften inneburit. Han kan därför inte anses ha i angivet hänseende gjort sig skyldig till osant intygande. Däremot framgår av arrestantbladet att Persson genom sin underskrift längre upp på detsamma intygat att han beslutat att frige Vittorio de L. den 8 oktober 1989 kl. 05.00, ehuru denna uppgift enligt vad Persson vidgått varit felaktig eftersom Vittorio de L. redan

hade frigivits av någon annan polisman när denna underskrift skedde. Eftersom Persson enligt egen uppgift känt till lydelsen av den text under vilken han sålunda skrivit sitt namn måste han ha insett att han genom denna underskrift lämnat osann uppgift om frigivningen av Vittorio de L. Åtgärden har inneburit fara i bevishänseende, och Persson skall därför dömas för osant intygande.

Lars-Åke Månsson dömdes för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § första stycket brottsbalken till 30 dagsböter och Ingvar Persson dömdes för osant intygande enligt 15 kap. 11 § första stycket brottsbalken till 30 dagsböter.

Lars-Åke Månsson och Ingvar Persson fullföljde talan i Hovrätten för Västra Sverige med yrkande att åtalet skulle ogillas. JO väddade anslutningsvis och yrkade att Lars-Åke Månsson skulle ådömas ett högre bötesstraff. I dom den 30 oktober 1992 (avd. 2, DB 152) anförde hovrätten bl.a. följande.

Hovrättens domskäl: Lars-Åke Månsson har i hovrätten frånfallit påståendet att Vittorio de L. frivilligt följt med till polisstationen och att något frihetsberövande därför inte skett. Lars-Åke Månsson har förtydligat grunderna för bestridandet enligt följande. Han har fattat ett beslut om hämtning, vilket verkstälts. Laga grund för detta beslut har förelagat. Vittorio de L. kunde förutsättas försvåra den utredning som pågick mot Ursut rörande mordförsök på två polismän i Stockholm. Lars-Åke Månsson hade i egenskap av förhørsledare i den del av förundersökningen som rörde spaningen efter Ursut rätt att besluta om hämtning, då det var fara i dröjsmål. Dessutom måste beaktas att det förelåg förutsättningar för tvångsåtgärder mot Vittorio de L. i form av gripande. Någon förundersökning hade inte inletts mot Vittorio de L. men han hade kunnat gripas såsom misstänkt för främjande av flykt eller skyddande av brottsling. Det kan inte bedömas som tjänstefel att i en stressad situation rubricera ett beslut felaktigt. En sådan gärning måste åtminstone anses som ringa.

Ingvar Persson har i hovrätten gjort gällande att han inte lämnat osann uppgift, att det inte förelagat fara i bevishänseende samt att han saknat uppsåt.

I hovrätten har Lars-Åke Månsson, Ingvar Persson och Lars-Erik Lorentzon hörts på nytt. Dessutom har på åklagarens begäran hållits målsägandeförhör med Vittorio de L. och på Lars-Åke Månssons begäran hållits vittnesförhör med kriminalkommissarien Kjell Evertsson.

Lars-Åke Månsson, Ingvar Persson och Lars-Erik Lorentzon har utöver vad som antecknats i tingsrättens dom uppgett bl.a. följande.

Lars-Åke Månsson: Anledningen till att Vittorio de L. inte delgavs misstanke om brott var att det saknades konkreta bevis för att Ursut fanns i lägenheten.

Ingvar Persson: Det är vanligt att någon från kriminalavdelningen själv fyller i rutan "Frigiven (datum, kl) enligt beslut av" på arrestantbladet. Om en åklagare varit inkopplad på ärendet brukar rutan för namnet vara tom.

Lars-Erik Lorentzon: Han vet inte varför Ingvar Persson kom att skriva sitt namn i den aktuella rutan. Lars-Erik Lorentzon brukar när han friger någon själv fylla i dessa uppgifter.

Kjell Evertsson har uppgett: Enligt hans uppfattning var Lars-Åke Månsson i kraft av sin tjänst vid polisen i Borås att anse som förhørsledare i den förundersökning rörande Ursut som hade inletts i Stockholm.

Även hovrätten godtar Lars-Åke Månssons uppgift att det beslut han fattade inte var ett beslut om att ta med Vittorio de L. till förhör med stöd av 23 kap. 8 § rättegångsbalken.

Åklagaren har liksom i tingsrätten som grund för sitt påstående om att det inte förelåg förutsättningar för hämtning enligt 23 kap. 7 § rättegångsbalken hävdade att hämtningen inte skedde med anledning av någon förundersökning i Borås rörande brott som begåtts av Ursut eller annan person. Enligt åklagaren var det i Borås fråga om spaning efter och eventuellt gripande av Ursut och i det sammanhanget kan inte hämtning ske med stöd av nyssnämnda bestämmelse.

Som tingsrätten har anförts har laglig grund för att hämta Vittorio de L. till förhör såsom misstänkt inte funnits. Fråga är då om den i Stockholm pågående förundersökningen rörande brott som Ursut misstänktes för kunde ge utrymme för tillämpning av 23 kap. 7 § rättegångsbalken när förhöret avsåg att få fram upplysningar som hade betydelse när det gällde att få tag i Ursut.

Någon direkt ledning av förarbetena till nämnda bestämmelse står inte att finna. Det av åklagaren åberopade uttalandet. (Gärde m.fl., Nya Rättegångsbalken, 1949 s. 297) att bestämmelserna om hämtning avser endast det fall att förhör skall äga rum för utredning rörande ansvarsfrågan, synes närmast vara avsett att skilja själva brottsutredningen från utredning angående eventuella målsägandeanspråk. Det utgör därför inget stöd för ståndpunkten att hämtning till förhör inte får ske när förhöret är av betydelse vid efterforskningarna efter gärningsmannen.

Enligt hovrättens uppfattning är det naturligt att se efterforskningar, spaning o dyl efter den i en brottsutredning mest intressanta personen — gärningsmannen — som en del av den förundersökning som avser själva brottet. När utredningen har nått det stadium att det finns misstankar mot en viss person, blir det nödvändigt att höra den misstänkte. Är misstankarna tillräckligt grundade kan ett gripande aktualiseras. Beroende på omständigheterna kan i det sammanhanget mycket omfattande åtgärder förekomma. Ju allvarigare brottet är och ju farligare den misstänkte bedöms vara, desto kraftfullare åtgärder kan få planeras i samband med gripandet. Det förefaller inte rimligt att anse att i ett sådant läge väl förhöret med men inte själva gripandet av den misstänkte ryms inom den förundersökning som pågår angående brottet. Mot denna bakgrund finner hovrätten att hämtning till förhör har kunnat ske i samband med den aktion vid vilken ett gripande av Ursut planerades äga rum. Vid sådant förhållande och då det inte har gjorts gällande att laga förutsättningar i övrigt har saknats för hämtning enligt 23 kap. 7 § rättegångsbalken finner hovrätten inte visat att Lars-Åke Månssons beslut om hämtning strider mot den bestämmelsen.

Beslut om hämtning skall enligt 6 § förundersökningskungörelsen fattas av undersökningsledaren eller undantagsvis av förhørsledaren. Det framstår som uppenbart att Lars-Åke Månsson inte hade sådan funktion vid tillfället. Han har följaktligen saknat behörighet att besluta om hämtning av Vittorio de L.

Vid bedömningen av om Lars-Åke Månsson därigenom har gjort sig skyldig till en sådan försummelse som bör föranleda straffansvar för tjänstefel gör hovrätten följande överväganden. Beslutet avsåg frihetsberövande av en person som inte misstänktes för brott. Sådana ärenden måste allmänt sett handhas med stor omsorg. Lars-Åke Månsson hade vid tillfället avsevärd erfarenhet av kvalificerat polisarbete, vilket innebär att tämligen stora krav bör ställas på honom i hans tjänsteutövning. Å andra sidan måste beaktas att vad Lars-Åke Månsson nu fälls till ansvar för är att han överträtt en behörighetsregel, inte att han har

fattat ett beslut som har varit felaktigt i sig. Av betydelse i sammanhanget är även att Lars-Åke Månsson normalt tjänstgör som förhållsledare varmed följer behörighet att i vissa fall besluta om hämtning, att han inte tidigare hade haft uppdrag som insatschef samt att beslutet fattades i en pressad situation.

Vid en samlad bedömning av främst nu angivna omständigheter finner hovrätten att Lars-Åke Månsson inte har gjort sig skyldig till en så klandervärd försummelse som förutsätts för straffansvar. Åtalet mot honom för tjänstefel skall därför ogillas.

Åklagaren har beträffande Ingvar Persson i den del åtalet kan prövas av hovrätten påstått att denne på arrestantbladet har lämnat osann uppgift bestående i "att han beslutat att frige Vittorio de L. kl. 05.00". Annat kan inte anses utrett än att de L. frigavs vid den angivna tidpunkten. Det osanna intygandet skulle följaktligen bestå i uppgiften att det var Ingvar Persson som fattade beslutet om frigivning.

Ingvar Persson har för egen del hävdat att själva frigivningsbeslutet först fattades av någon annan — sannolikt Lars-Erik Lorentzon — och därefter konfirmerades av honom själv sedan han fått besked av Lorentzon att frigivningen hade verkställts. Uppgiften skulle alltså enligt Ingvar Persson vara riktig eftersom han fattade ett beslut om frigivning, låt vara först i efterhand.

Såvitt hovrätten kan finna någon annan slutsats inte dras än att det är den som har fattat själva frigivningsbeslutet som skall anges om den aktuella rutan fylls i. Det är alltså under alla förhållanden en oriktig uppgift att det var Ingvar Persson som beslutade att frige Vittorio de L. den 8 oktober 1989 kl. 05.00. Om omständigheterna är sådana som har förmodats vid förhören i hovrätten skulle Lars-Erik Lorentzons namn ha angetts i den berörda rutan.

För att lämnandet av den osanna uppgiften skall föranleda ansvar för osant intygande krävs att åtgärden har inneburit fara i bevishänseende.

Utredningen i hovrätten är något ofullständig när det gäller frågan om vilka rutiner som gällde vid tillfället vid polismyndigheten i Borås i fråga om frigivning av frihetsberövade personer och vilken betydelse de uppgifter på arrestantbladet hade som nu behandlas. Det har exempelvis upplysts att den ruta i vilken Ingvar Persson skrev sin namnteckning i vissa fall kunde vara tom trots att frigivning hade skett. Om rutiner vid andra polismyndigheter skall tjäna till ledning blir förhållandena inte mer klargjorda. Enligt rättsfallet NJA 1992 s. 310 tycks sålunda förekomma att uppgift om beslutande person fylls i av någon annan, som signerar uppgiften. Av rättsfallet synes vidare kunna dras slutsatsen att arrestantbladets baksida innehåller uppgifter av intresse i sammanhanget. Såvitt har framkommit i det mål som nu prövas har det emellertid inte funnits någon annan dokumentation av frigivningsbeslutet än anteckningen i den aktuella rutan.

Det nu anförda kan visserligen föranleda tveksamhet beträffande rutinerna när det gäller att fylla i den berörda rutan på arrestantbladet. Detta förhållande kan emellertid inte ge anledning till slutsatsen att uppgiften om vem som fattat ett beslut om frigivning i de fall sådan uppgift lämnas på arrestantbladet saknar eller är av begränsad betydelse. Den uppgiften framstår i stället som viktig när det gäller exempelvis att i efterhand kontrollera fattade beslut.

Med hänsyn främst till nu angivna omständigheter finner hovrätten att den osanna uppgiften om att det var Ingvar Persson som fattade beslutet om frigivning har inneburit fara i bevishänseende. Ingvar Perssons invändning i uppsätsfrågan lämnar hovrätten utan avseende.

Hovrätten ogillade åtalet mot Lars-Åke Månsson samt ändrade tingsrättens dom i vad avsåg Ingvar Persson endast på så sätt att påföljden bestämdes till 20 dagsböter.

I ett beslut den 23 april 1993 fann Högsta domstolen inte skäl att bevilja prövningstillstånd för Ingvar Persson.

Disciplinansvar för polismän som uttalat sig kränkande mot en bilist

(Dnr 851-1992)

Bakgrund

I ett brev till JO anmälde Erik H. två polismän vid Polismyndigheten i Åmål bl.a. för att de uppträtt olämpligt i samband med ett polisingripande den 3 februari 1992. Erik H. bifogade en bandupptagning angående det aktuella samtalet mellan honom och polismännen. Av denna framgår att polisassistenterna Björn Augustsson och Ingvar Nilsson uttryckt bl.a. följande.

Augustsson = A

Nilsson = N

N: Stäng av motorn, nu får det vara någon jävla ordning här.

A: Gå in och sätt dig i bilen, och uppför dig som folk. Gå in och sätt dig i bilen sa jag.

A: Så, man uppför sig inte på det viset, inte en vanlig människa. Gå ut och sätt dig i bilen.

N: Krångla inte nu för helvete, kom igen jävla vrångstyre, vägrar du eller.

A: Uppför dig som folk. Vi misstänker att du inte är nykter som bär dig åt på det viset, du är faen inte nykter, det kan du inte vara som bär dig åt på det viset.

A: Det har du inte med att göra, det ska du skita i, jävla skitstövel, det är du.

N: Va, vad är du för en jävla människa va, vad är du för en människa. Anser du att det här är ett normalt uppförande, uppträder folk som du tror du, allvarligt talat.

N: Så du vägrar att skriva på. Ge honom papperet. Skall du skriva på eller inte, skall du visa att du är karl.

Utredning hos JO

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Åmål för upplysningar och yttrande. Yttrande avgavs av polismästaren Christer Wennö. Till yttrandet var fogad en promemoria från polismännen.

Christer Wennö anförde bl.a. följande.

När det gäller själva ingripandet mot Erik H. finner polismyndigheten inte att något formellt fel skulle ha begåtts. — — — När det sedan gäller polismännens allmänna uppträdande anser polismyndigheten att

några ordval inte var riktigt lämpliga. Uttrycken måste emellertid ses mot bakgrunden av den tydliga provokation som de var utsatta för från anmälarens sida.

1993/94:JO1

Björn Augustssons och Ingvar Nilssons promemoria innehöll bl.a. följande.

Undertecknad, tillsammans med polisassistent Ingvar Nilsson patrullerade i polisbil den 3.2. 1992. I bilen medfördes delgivningarna adresserade Erik H. Anledning till att delgivningarna fanns i bilen var att Erik H. alltid vägrade att öppna då polisen besökte honom för delgivning. På Vänersborgsvägen i Åmål mötte vi Erik H. som kom körande i sin bil. Vi svängde runt på gatan och följde efter. När Erik H. ser att polisbilen svängde runt ökar han farten. Vi signalerar med ljuset för att göra honom uppmärksam på att vi vill att han skall stanna. Erik H. bromsar in håftigt, "drar" därefter på som om han försöker undkomma, varefter han ånyo tvärbromsar, "drar" på igen och "tvärnitar" därefter till stillastående. Det verkade som om han försökte få oss att köra på honom bakifrån. Vi går därefter fram till hans bil och knackar på sidorutan samt tecknar åt honom att han skall veva ned rutan. Erik H. rör sig inte. Han sitter med huvudet framåtböjt och tittar ner i golvet. Vi försöker på flera sätt att få honom att titta upp och att öppna rutan. Erik H. reagerar inte utan sitter helt orörlig. Vi känner på dörren men denna är låst. Efter mycket ståhej, ropande och knackande vevar Erik H. ner sidorutan ca 2 cm, fortfarande utan att titta upp eller svara. Vi misstänker då att Erik H. ej var nykter. Misstanken fanns redan efter den underliga körningen men förstärks nu ytterligare. Vi framförde våra misstankar och underrättade honom om att om han ej öppnade så blev vi tvungna att bärga bilen till polisstationen. Så småningom öppnade han rutan så pass mycket att alkotest kunde tagas. Erik H. var till vår förvåning nykter. Med kännedom om Erik H:s tidigare agerande mot polismän och delgivningsman stod det nu helt klart för oss att Erik H. var ute efter att provocera oss. Vi försökte få Erik H. att kvittera delgivningarna. Han vägrade genom att hänflina och göra grimaser. Vi var båda vid detta laget ganska uppbragta, och att vi samtidigt var högljudda kan förklaras, inte enbart av denna orsak. Trafiken på Bondegatan (infart till staden) var mycket störande samt att sidorutan på Erik H:s bil var stängd sånär som på någon centimeter i vilken öppning vi försökte framföra vårt ärende, gjorde sitt till. Vi fann det så småningom lönlöst att få Erik H. att kvittera delgivningarna och överlämnade dessa okvitterade. När vi skulle lämna Erik H. frågade han efter våra namn. Jag kunde då svårligen bemästra mig och framförde ett från hjärtat mindre lämpligt svar. Dock icke helt ogenomtänkt med kännedom om de trakasserier och telefonterror vår delgivningsman utsattes för efter hans flertala försök att delge Erik H.

Erik H. inkom med påminnelser.

Bedömning

I ett beslut den 5 juni 1992 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

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

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

Av utredningen framgår att polisassistenterna Björn Augustsson och Ingvar Nilsson vid det aktuella tillfället uttalat sig på ett sätt som står i klar strid med denna bestämmelse. Det förhållandet att de måhända känt sig provocerade kan inte göra deras uppträdande ursäktligt. De har genom detta åsidosatt vad som ålegat dem i deras anställning på ett sätt som innefattar tjänsteförseelse enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Jag beslutar därför att överlämna ärendet till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för avgörande av fråga om disciplinansvar.

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

RPS personalansvarsnämnds prövning

I ett beslut den 27 augusti 1992 anförde RPS personalansvarsnämnd bl.a. följande.

Motivering: Enligt 5 kap. 1 § polisförordningen (1984:730) skall polisman i sin tjänstgöring uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. Han skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iakttä självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

Nämnden finner att Ni genom ovannämnda uttalande uppträtt i strid med denna bestämmelse och därmed av oaksamhet åsidosatt vad som har ålegat Er i anställningen som polisman. Felet är inte ringa. Strängare påföljd än varning är inte påkallad.

Disciplinansvar för en poliskommissarie som överlämnat sin namnstämpel till administrativ personal att användas vid rapportering av omhändertagna personer till bl.a. CKR

(Dnr 2564-1992)

JO:s beslut

I ett brev till JO anmälde Ted T. Polismyndigheten i Eskilstuna för att man trots ofullständig identifiering av en omhändertagen berusad person rapporterat saken till Centrala körkortsregistret (CKR).

I ett beslut den 18 februari 1993 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter för dokumentation m.m. av omhändertagande enligt LOB och polisens skyldighet att anmäla sådant omhändertagande till annan myndighet samt lämnande av vissa statistikuppgifter (FAP 023-1 bilaga 1) föreskrivs bl.a. följande.

Anmälan till socialnämnd skall alltid avges när någon omhändertagits enligt LOB under förutsättning att identiteten är fastställd. Detta gäller oavsett om berusningen är orsakad av alkohol eller av annat berusningsmedel. Anmälan avges genom exemplar 3 av omhändertagandebladet till socialnämnden i omhändertagens hemort senast påföljande vardag.

Enligt 87 § 2 st körkortsförordningen (1977:722) skall polismyndighet anmäla till trafiksäkerhetsverket när någon omhändertagits enligt LOB. Sådan anmälan skall innehålla uppgifter om personnummer. Anmälan skall avges beträffande samtliga omhändertaganden under förutsättning att den omhändertagnes identitet är fastställd. Huruvida vederbörande är innehavare av körkort eller inte saknar betydelse för anmälningspliktens fullgörande.

I Rikspolisstyrelsens skrivelse (Pb1-456-758/89) den 17 februari 1989 angående uppdatering av LOB-anmälningar i centrala körkortsregistret sågs bl.a. att beslut om uppdatering i CKR av uppgifter från LOB-anmälningar fattas av vakthavande eller annat ansvarigt befäl.

Av utredningen framgår att uppgifter om Ted T. inrapporterats till CKR och socialnämnd trots att den omhändertagnes identitet inte fastställts. Polismyndigheten har således handlat i strid mot gällande föreskrifter. Med hänsyn till de i flera hänseenden besvärande konsekvenser felaktiga uppgifter av det här slaget har för den enskilde är det av synnerlig vikt att bestämmelsen iakttas. Jag ser därför allvarligt på att den aktuella inrapporteringen gjorts.

Enligt en namnstämpel jämte en oläslig signatur på omhändertagandebladet har poliskommissarien Hasse Johansson beslutat att uppgifterna om Ted T. skulle läggas in i CKR. Av förhöret med honom framgår dock att han år 1989 delegerat uppgiften till en assistent på ordningsavdelningens expedition. Samtidigt överlämnade han sin namnstämpel till henne för att man "på papperet" ville leva upp till Rikspolisstyrelsens skrivelse som säger att det skall vara vakthavande befäl eller annat ansvarigt befäl som skall fatta beslut om inläggningen. Av länspolismästarens yttrande framgår att någon sanktionering av den av Hasse Johansson införda rutinen inte har skett eller aktualiserats på myndighetsnivå. Det är således Hasse Johansson själv som har ansvaret för att det angivna förfarandet tillämpats, ett ansvar som upphört först i och med att ifrågavarande rutin ändrats under augusti—september 1992.

Genom det beskrivna förfarandet har Hasse Johansson bidragit till att framställa beslut med osann uppgift om vem som fattat beslutet.

Förfarandet har vidare inneburit ett frångående av det kompetenskrav som anges i Rikspolisstyrelsens skrivelse, vilket skapat förutsättningar för att felaktiga uppgifter av misstag kunde komma att föras in i CKR. Oavsett om uttalandet i Rikspolisstyrelsens skrivelse skall betraktas som formellt bindande eller ej måste Hasse Johansson ha haft klart för sig att uttalandet ger uttryck för att det ur rättssäkerhetssynpunkt är väsentligt att beslut om rapportering till CKR fattas av en befattningshavare med tillräcklig kompetens för uppgiften. Att Hasse Johansson var av den uppfattningen att det ankom på honom att besluta om rapporteringen framgår av det förhållandet att han överlämnade sin namnstämpel till assistenten vid expeditionen för att användas på det sätt som beskrivits i det föregående samt av hans motivering för förfarandet, nämligen att myndigheten på detta sätt "på pappret" skulle leva upp till det i skrivelsen angivna kompetenskravet.

Hasse Johansson har genom att ta initiativ till förfarandet och därefter låta det fortgå åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställ-

ning som poliskommissarie. Felet är inte ringa. Jag beslutar därför att överlämna ärendet till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för avgörande av fråga om disciplinansvar enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning.

RPS personalansvarsnämnds prövning

I ett beslut den 21 april 1993 anförde RPS personalansvarsnämnd bl.a. följande.

Motivering: Av FAP 023-01, bilaga 1, framgår att inrapportering till socialnämnd och CKR bara får ske, om den omhändertagnes identitet har fastställts, och av Rikspolisstyrelsens skrivelse (Pb1-456-758/89) 1989-02-17 om uppdatering av LOB-anmälningar i centrala körkortsregistret framgår att sådana beslut fattas av vakthavande befäl eller annat ansvarigt befäl.

Genom att överlämna Er namnstämpel till andra tjänstemän i syfte att med användande av den i Ert ställe godkänna inrapportering till CKR och socialnämnd av nämnda identitetsuppgifter har Ni i vart fall av oaksamhet åsidosatt vad som ålegat Er i anställningen. Felet är inte ringa. Strängare påföljd än varning är inte påkallad.

En åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en misstänkt rånare har saknat stöd i lag eftersom något beslut om frihetsberövande av den eftersökte inte fattats

(Dnr 3533-1991)

ChefsJO Eklundh anförde följande i ett beslut den 6 maj 1993.

Anmälan

Rahmi och Sabahat K. kritiserade i en anmälan polis- och åklagarmyndigheterna i Stockholm med anledning av ett ingripande mot dem i deras hem den 26 oktober 1991.

Utredning

Åklagarmyndighetens i Stockholm akt i ärende C 9-2-75-91:3 infordrades och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Den 25 oktober 1991 kl. 17.27–17.30 förövades ett rån vid Systembolaget i Farsta. Av en tvångsmedelsblankett, upprättad vid Åklagarmyndigheten i Stockholm, framgick att kammaråklagaren Rolf Hillegren den 26 oktober 1991 kl. 19.45 beslutat om husrannsakan i en lägenhet med adress Krögarvägen 10, 4 tr. Lägenheten innehades av en person med efternamnet K. På tvångsmedelsblanketten angavs att en person vid namn Rahmi K. var misstänkt för grovt rån. På blanketten fanns dessutom följande antecknat:

En av vakterna som blev rånad var idag och handlade hos Galne Gunnar. Han fick där se en av rånarna. Denne försvann i pb LJF 066. Bilen registrerad på Ince K. Bilen har idag setts utanför Krögarvägen 10 i Norsborg. På fjärde våningen står K. på dörren.

Enligt en vid Polismyndigheten i Stockholm (kriminalinspektören H.L. Pettersson) upprättad promemoria angav väktaren följande signalement på den man som han hade iakttagit på Galne Gunnar: "30—35 år, 170—175 cm ev. kortare, utlänning, småtjock, kortklippt rakt mörkt hår".

I ett åtgärdsprotokoll upprättat av Polismyndigheten i Stockholm angavs bl.a. att kammaråklagaren Rolf Hillegren kl. 19.45 beslutat om "personell husrannsakan, Krögarvägen 10, 4 tr K.". Enligt en anteckning kl. 22.30 meddelade poliskommissarien Nordén att "ev. ägare till LJF 066" skulle hämtas till förhör utan föregående kallelse. Av en anteckning kl. 22.42 framgick att polismännen tagit sig in i lägenheten. Kl. 23.15 fanns följande antecknat i åtgärdsprotokollet:

Beslut åkl Liljegren: 621103-2013 K. anhå i sin frånvaro.

På Rolf Hillegrens tvångsmedelsblankett fanns antecknat att Rahmi K. anhållits i sin frånvaro kl. 23.15. Uppgiften hade därefter strukits över. På blanketten fanns antecknat att Rahmi K. greps kl. 22.35. Gripande-beslutet hävdades av Rolf Hillegren den 27 oktober 1991 kl. 00.55, sedan förhör enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken hållits med Rahmi K. Av förhørsprotokollet framgick inte att Rahmi K. hade hörts som miss-tänkt.

På personbladet beträffande Rahmi K. fanns antecknat att denne kl. 23.15 anhållits i sin frånvaro av Rolf Hillegren. Under avsnittet kompletterande uppgifter angavs bl.a. "Korrigerig av Kå. Rolf Hillegren. 39. Gripen 911026 kl. 2235".

Hos JO hölls förhör upplysningsvis med vakthavande kriminalkommissarien Johnny Wiklund och kommissarien Lennart Nordén, båda Polismyndigheten i Stockholm.

Anmälan remitterades därefter till Åklagarmyndigheten i Stockholm för upplysningar och yttrande i följande hänseenden:

1. Grunderna för åklagarens beslut om husrannsakan; personell och/eller reell husrannsakan.
2. Eventuella instruktioner från åklagaren inför verkställigheten av husrannsakan; jfr uppgiften att den som överensstämde med signalementet skulle gripas.
3. Vad som förekommit i fråga om frihetsberövandet av Rahmi K., vilka beslut som fattats av åklagaren och grunderna härför.

Åklagarmyndigheten, genom överåklagaren Uno Hagelberg, inkom med yttrande. Till remissvaret var fogat ett yttrande från kammaråklagaren Rolf Hillegren.

Rolf Hillegren anförde följande.

Följande redogörelse avser en händelse som inträffade för över sex månader sedan. Jag har därför gått tillväga så att jag först sökt erinra mig förloppet så som jag minns det idag utan att dessförinnan titta på de handlingar som ingår i det översända materialet. Därefter har jag

läst igenom materialet, främst för att få fram sifferuppgifter, som jag omöjligt kan minnas idag. I de fall jag funnit något som inte stämmer med min minnesbild, har jag kommenterat det.

På kvällen den 26 oktober och natten den 27 oktober 1991 tjänstgjorde jag som jourhavande åklagare. Jag fick då en föredragning, vars huvudförlopp och därav fattade beslut var följande.

Den 25 oktober 1991 hade ett grovt rån begåtts vid Systembolaget i Farsta. Två vaktare hade rånats av två personer. Skottlossning hade förekommit.

En av vaktarna hade den 26 oktober besökt varuhuset Galne Gunnar i Skärholmen för att handla. Han hade där bland kunderna fått syn på en av rånarna. Vaktaren iakttog rånaren hela tiden, tills denne lämnade varuhuset och försvann i en bil med registreringsnummer LJF 066. Vaktaren var helt säker på att han inte tagit fel på person. Om vaktaren angav att rånaren var i sällskap med någon minns jag ej.

Polisen inledde därefter spaningar efter personbilen LJF 066. Denna bil påträffades senare samma dag parkerad utanför ett hyreshus på Krögarvägen 10 i Norsborg. Kontroll med bilregistret hade visat att bilen ägdes av en person med efternamnet K. Denna person skulle vara bosatt i Västerås. På Krögarvägen 10 fanns en hyresgäst med namnet K. Samtidigt upplystes jag om att K. var ett ovanligt namn i Sverige. Föredraganden uppgav hur många personer som fanns i landet med namnet. Jag vill minnas att siffran fem eller sex personer nämndes.

I det läget ansåg jag att det fanns anledning anta, att den person som vaktaren sett använda bilen kunde befinna sig i den lägenhet på Krögarvägen 10 på vars dörr namnet K. stod. Jag beslutade då om husrannsakan i den lägenheten för eftersökande av den person som vaktaren sett samt eventuella vapen eller andra bevis från rånet. Detta beslut fattades klockan 19.45. Jag visste vid den tidpunkten inte vem som bebodde lägenheten. Senare på kvällen fattade jag beslut om att personbilen LJF 066 skulle tas i beslag för undersökning av om det i den fanns några bevis som kunde vara av intresse i utredningen om rånet. Detta beslut fattades klockan 22.30.

På tvångsmedelsblanketten finns sedan en överstruken anteckning enligt vilken Rahmi K. anhöllits i sin frånvaro klockan 23.15. Förklaringen till den anteckningen är, att jag vid 23-tiden underrättades om att man undersökt vem som bebodde lägenheten med namnet K. på dörren. Det visade sig vara en man med namnet Rahmi K., född 1962. Mot bakgrund av vad som dittills framkommit i ärendet ansåg jag mig ha grund för att anhålla K. i sin frånvaro för rånet.

Strax därefter fick jag veta att K. gripits klockan 22.35. Detta gjorde mig naturligtvis förbryllad. Men det var ju helt uppenbart att detta gripande inte kunde avse verkställighet av mitt anhållningsbeslut. Jag tog i stället för givet att gripandet skett i samband med verkställighet av mitt beslut om husrannsakan som fattats klockan 19.45. Samtidigt strök jag noteringen om anhållningsbeslutet på tvångsmedelsblanketten. Jag uppfattade det som att detta beslut inte nått fram till berörda personer. Det var så att säga ett meningslöst beslut, eftersom personen i fråga utan min kännedom var gripen, redan när beslutet fattades. För att det skulle framgå att anteckningen om anhållningsbeslutet rörde sig om ett misstag, såg jag till att det skulle noteras på K:s personblad, att det skett en korrigering. När jag idag tittar på K:s personblad, ser jag att det står, att han gripits klockan 23.25. Detta är för mig obegripligt.

Mellan klockan 23.00 och 23.30 fick jag veta att samtidigt som polisen börjat verkställa mitt beslut om beslag av personbilen LJF 066, hade en man uppenbarat sig och påstått antingen att det var hans bil eller möjligen att bilägaren fanns i närheten. Mannen kom från en

lokal i grannskapet i vilken flera invandrare uppehöll sig. Bilägaren skulle heta G. och på grund av de uppgifter som framkom, blev det ju angeläget att höra honom. Jag minns idag inte om jag beslutade att G. skulle hämtas eller om han av polisen medtogs till förhör. Enligt anteckning i polisanmälan har jag klockan 23.35 beslutat om hämtning och enligt G:s personblad klockan 23.20.

Den 27 oktober klockan 00.20 påbörjades förhör med K. Han förklarade vid förhöret att han inte kände någon annan i Sverige med efternamnet K., att han inte visste något om personbilen LJF 066, att han arbetat tidigare på dagen och att han inte besökt Galne Gunnar under dagen. Kort sagt han var helt oförstående till alla frågor. Sedan förhöret föredragits för mig beslutade jag att gripandebeslutet skulle hävas. Klockan var då 00.55. Jag är idag något förvånad över, att det kunde ske redan innan G. var hörd, men så skedde enligt de tidsnoteringar som förekommer i materialet. Hade jag idag inte haft tillgång till dessa noteringar, skulle jag ha påstått att K. frigavs först sedan hans uppgifter jämförts med G:s, ty sådan är min minnesbild.

Förhör med G. påbörjades klockan 01.25. Han uppgav att han kände bilägaren, att han hade bilen till låns, att han inte kände den K. som bodde på Krögarvägen 10 samt att han besökt Galne Gunnar tidigare på dagen den 26 oktober. Han hade då varit i sällskap med en person som han namngav.

Genom G:s uppgifter stod det nu klart för mig att han var den person som väktaren igenkände som en av rånarna. Detta innebar att jag anhöll honom som misstänkt för rånet. Här fanns ju uppgifter som behövde kontrolleras i första hand genom förhör med väktaren och den person som G. varit tillsammans med vid besöket på Galne Gunnar. Eftersom klockan nu hade passerat midnatt, fick dessa förhör anstå till kommande dag.

Det faktum att K. greps av polis är en följd av ett antal sällsynt oturliga och osannolika omständigheter och hade ingen upptäckt att polisen var i färd med att transportera bort bilen LJF 066, är det inte otroligt att K. anhållits och fått stanna längre hos polisen än han fick. I stället blev det G. som anhölls och fick stanna hos polisen. Även han visade sig senare vara oskyldig, men det tog något längre tid att få det klarlagt.

Vad beträffar förhöret med K. på vars utskrift det inte framgår att han hörts som misstänkt, utgick jag vid föredragningen från att han delgetts misstanke om brott. Förklaringen till att så inte skett kan vara något missförstånd i samband med tidigare fattade beslut. På grund av det mycket allvarliga brott det gällde blev det något flera turer kring detta ärende än vad som är normalt. En möjlighet till fel och missförstånd är exempelvis att jag hade kontakter med både kriminaljouren och ledningscentralen.

Sammanfattningsvis är svaren på de tre frågor som ställs i JO:s begäran om yttrande följande.

1. Jag ansåg att det fanns anledning anta att den person som väktaren sett, hade anknytning till lägenheten på Krögarvägen 10, då bilägarens efternamn var detsamma som återfanns på lägenhetsdörren samtidigt som detta namn är synnerligen ovanligt i Sverige.

2. De instruktioner som gavs var att man skulle undersöka om det i lägenheten fanns någon som överensstämde med signalementet på den man som väktaren sett. Om den situationen inträffade skulle man även leta efter eventuella spår från rånet.

3. K. greps på grund av de instruktioner som getts och som jag ovan redogjort för. Gripandet hävdades omgående efter förhör med K.

Uno Hagelberg anförde följande.

Hillegren har enligt min mening på ett med hänsyn till den tid som förflutit fylligt och klargörande sätt redogjort för händelseförloppet och de beslut han meddelat. Jag hänvisar beträffande sakförhållandena till vad Hillegren anför. Beträffande de i remissen angivna tre punkterna vill jag tillägga följande.

1. Beslut om husrannsakan hos K: Enligt min mening förelåg av skäl som Hillegren redogjort för grund för åtgärden.

2. Anvisningar för verkställigheten: De närmare anvisningar som Hillegren gett polisen inför husrannsakan hos K. synes i den del de avsåg en personell husrannsakan ha varit så klara som omständigheterna medgett. Att genomförandet av en reell husrannsakan gjorts avhängigt av att polisen först funnit överensstämmelse mellan någon som anträffats i lägenheten och det uppgivna signalementet på en misstänkt får man enligt min mening se som en begränsande instruktion, syftande till att undvika att en reell husrannsakan skulle verkställas trots att förutsättningarna för åtgärden försvagats. Jag anser att den grad av villkorat tvångsmedelsbeslut som kan ligga här i ryms inom det utrymme här för som bör anses tillåtet.

3. Frihetsberövandet: Hillegren har förklarat anledningen till att det klockan 23.05 meddelade beslutet att anhålla K. i hans frånvaro återkallats. Återkallandet framstår som adekvat sedan det framkommit att K. vid beslutet redan var gripen och att anhållningsfrågan sålunda kunde prövas först sedan förhör skett med K. Hillegren har också sett till att en korrigering i detta hänseende skett på personblad avseende K. Att missförstånd i frågan om frihetsberövandet uppkommit, liksom att ett felaktigt klockslag för gripandet synes ha antecknats på personbladet, framstår som svärbegripligt. En förklaring kan vara de möjligheter till fel och missförstånd på grund av bristande samordning hos polisen som Hillegren pekat på i sitt yttrande.

När det gäller förutsättningarna för det sedermera återkallade beslutet att anhålla K. kan man enligt min mening ha olika uppfattning om den brottsmisstanke som förelåg mot denne hade tillräcklig precision och styrka för att motivera ett anhållande. Den person som iakttagits av vittnet kunde ju vara någon annan med anknytning till den aktuella lägenheten. Hillegrens ställningstagande bör dock inte anses falla utanför det utrymme för olika bedömningar som finns i en situation som den aktuella.

Rahmi och Sabahat K. bereddes tillfälle att inkomma med påminnelser.

Rättslig reglering

Om det förekommer anledning att misstänka att det har förövats ett brott som kan följas av fängelse, får enligt 28 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) husrannsakan företas för eftersökande av föremål som är underkastat beslag, eller i övrigt till utrönande av omständighet, som kan äga betydelse för utredning om brottet (reell husrannsakan).

Hos någon annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får sådan husrannsakan företas endast om brottet har förövats hos honom eller den misstänkte gripits där eller det annars förekommer synnerlig anledning att genom rannsakingen skall anträffas föremål, som är underkastade beslag, eller annan utredning om brottet vinnas (28 kap. 1 § andra stycket RB).

För eftersökande av den som skall gripas, anhållas eller häktas, hämtas till förhör eller till inställelse vid rätten, delges stämning i brottmål eller underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får enligt 28 kap. 2 § RB husrannsakan företas hos den eftersökte (personell husrannsakan). En sådan åtgärd får också företas hos någon annan om det förekommer synnerlig anledning att den sökte uppehåller sig där.

Förordnande om husrannsakan meddelas enligt huvudregeln av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten; förordnande om husrannsakan för delgivning av stämning i brottmål skall alltid meddelas av rätten (28 kap. 4 § första stycket RB). Förordnande om husrannsakan för eftersökande av den som skall häktas enligt beslut som avses i 24 kap. 17 § tredje stycket RB — dvs. ett beslut att häkta någon som inte är närvarande vid rätten — eller hämtas till inställelse vid rätten meddelas av polismyndighet (28 kap. 4 § tredje stycket RB).

Utan sådant förordnande som nu har nämnts får en polisman företa husrannsakan om fara är i dröjsmål (28 kap. 5 § RB).

Regler om häktning, anhållande och gripande finns i 24 kap. RB.

Den som är på sannolika skäl misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, får enligt huvudregeln i 24 kap. 1 § RB häktas, om vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda. Beslut om häktning meddelas av rätten (24 kap. 5 § RB).

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

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

Bedömning

Beslutet om personell husrannsakan

Ingripandet mot Rahmi K. hade sin grund i Rolf Hillegrens beslut om husrannsakan i dennes lägenhet, och det beslutet kom sedan att styra den fortsatta händelseutvecklingen. Min granskning av det inträffade har därför i första hand inriktats på detta beslut.

Rolf Hillegren har i remissvaret uppgett att han beslutade om husrannsakan i den lägenhet på vars dörr det stod K. och att syftet med åtgärden var att söka efter den person som väktaren sett samt efter eventuella vapen och andra bevis från rånet. De instruktioner han gav var att det skulle undersökas om det i lägenheten fanns någon som överensstämde med signalementet på den man som väktaren hade sett; om detta visade sig vara fallet skulle man även leta efter eventuella spår från rånet. Jag utgår från att Rolf Hillegren härvid åsyftade det

signalement som har nämnts i det föregående och som avsåg en man "30—35 år, 170—175 cm ev. kortare, utlänning, småtjock, kortklippt rakt mörkt hår".

Rolf Hillegrens beslut avsåg således i första hand en personell husrannsakan; först om den eftersökte påträffades skulle också en reell husrannsakan genomföras. Han hade däremot inte i detta skede beslutat om något frihetsberövande av den eftersökte. Av remissvaret framgår att han vid tidpunkten för beslutet om husrannsakan inte visste vem som bodde i lägenheten. När han sedan fick besked om lägenhetsinnehavarens identitet fattade han ett beslut att anhålla denne.

Förutsättningen för att en personell husrannsakan skall få företas är att den eftersökte skall bli föremål för ett tvångsingripande av visst angivet slag. I 28 kap. 2 § RB föreskrivs, såvitt här är av intresse, att husrannsakan får företas i syfte att söka efter någon som skall gripas, anhållas, häktas eller hämtas till förhör.

För att Rolf Hillegrens beslut skall kunna anses vara lagligen grundat krävs således att den som eftersöktes, dvs. den person som överensstämde med signalementet, skulle bli föremål för ett ingripande av det slag som anges i 28 kap. 2 § RB. Varken av utredningen eller remissvaret framgår närmare hur Rolf Hillegren såg på situationen i detta hänseende. Med hänsyn till att han, sedan han fått kunskap om lägenhetsinnehavarens namn, beslutade att anhålla denne, finns det emellertid anledning att förmoda att hans avsikt var att den eftersökte skulle berövas friheten med stöd av reglerna i 24 kap. RB, om denne anträffades i samband med husrannsakingen. Som nyss nämnts förelåg det däremot inte något beslut om frihetsberövande av den eftersökta när beslutet om husrannsakan fattades.

Ett ställningstagande till det lagenliga i beslutet om husrannsakan kräver därför en närmare analys av vad som ligger i uttryckssättet "skall anhållas eller häktas". Den språkliga utformningen anger att det är ett framtida handlande som åsyftas. Om detta handlande kan bestå i själva beslutet om anhållande resp. häktning, skulle bestämmelserna i 28 kap. 2 § RB därmed kunna tillämpas i enlighet med ett resonemang av det slag som nyss har nämnts.

Av betydelse i sammanhanget är att ett beslut om häktning eller anhållande kan fattas såväl när den misstänkte är närvarande som i hans frånvaro. Ett efterföljande frihetsberövande av denne i fall av sistnämnda slag är att betrakta som en verkställighet av det tidigare fattade beslutet.

Som nämnts i det föregående används uttrycket "skall häktas" också i 28 kap. 4 § tredje stycket RB, som avser behörigheten att meddela förordnande om husrannsakan för eftersökande av den som har häktats i sin utevaro. Här betecknar således uttrycket "skall häktas" inte beslutet om häktning utan verkställigheten av ett redan fattat sådant beslut.

Fram till den 1 juli 1990, när den nyss nämnda regeln tillkom och 28 kap. 5 § RB fick sin nuvarande lydelse, föreskrevs i sistnämnda lagrum bl.a. att en polisman utan förordnande fick företa husrannsakan bl.a. om åtgärden hade till syfte att eftersöka den som "skall

gripas, anhållas eller häktas". Det är tydligt att uttrycket "skall häktas" i denna regel hade samma innebörd som det har i 28 kap. 4 § tredje stycket RB. Vad som reglerades var med andra ord behörigheten att företa husrannsakan i syfte att verkställa ett redan fattat häktningsbeslut. Det finns inte någon anledning att anta att uttrycket "skall anhållas" i samma lagrum skulle tolkas på något annat sätt (jfr prop. 1989/90:71 s. 162).

En naturlig utgångspunkt vid tolkningen av uttrycket "skall anhållas eller häktas" är att detta har samma betydelse i den bestämmelse som anger förutsättningarna för personell husrannsakan som det har i regleringen av frågan om behörigheten att meddela förordnande om resp. företa sådan husrannsakan, och att således också bestämmelsen i 28 kap. 2 § tar sikte på verkställigheten av redan fattade beslut om anhållande eller häktning.

När det gäller innebörden av uttrycket "skall gripas" är situationen en annan, eftersom gripandeinstitutet till sin konstruktion i vissa hänseenden skiljer sig från häktning och anhållande. Ett gripande kan antingen ha karaktär enbart av ett faktiskt fasttagande som innebär verkställighet t.ex. av ett tidigare meddelat anhållnings- eller häktningsbeslut eller utgöra ett självständigt, provisoriskt frihetsberövande som vidtas av en polisman i avvaktan på ett beslut i anhållningsfrågan (24 kap. 7 § första stycket RB; jfr JO 1991/92 s. 58). I sistnämnda situation sammanfaller beslutet om frihetsberövande normalt med själva fasttagandet. Det kan tilläggas att även ett s.k. skrivbordsgripande förutsätter att den misstänkte är tillstädes (JO 1954 s. 202).

I motsats till vad som gäller i fråga om häktning och anhållande kan ett beslut om gripande således aldrig fattas i den misstänktes frånvaro. Det bör i sammanhanget påpekas att en åklagare inte kan besluta om gripande i den mening som avses i 24 kap. 7 § första stycket RB utan är hänvisad till att utnyttja anhållandeinstitutet (JO 1954 s. 200). Uttrycket "skall gripas" i 28 kap. 2 § RB syftar således på ett förestående beslut om frihetsberövande som fattas av en polisman.

Det kan därför finnas laglig grund för att företa en husrannsakan t.ex. i den situationen att en person, som får gripas med stöd av 24 kap. 7 § första stycket RB och som med anledning härav förföljs av en polisman, försvinner in i en lägenhet (jfr SOU 1926:32 s. 119, SOU 1932:29 s. 18 och NJA II 1933 s. 118). I detta fall kommer husrannsakingen att avse eftersökande av en person som "skall gripas", dvs. avses bli föremål för ett frihetsberövande beslutat och verkställt av den polisman som har beslutat om och genomför husrannsakingen (jfr i fråga om husrannsakan för eftersökande av den som skall underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning prop. 1983/84:111 s. 142). En förutsättning för ett sådant agerande från en polismanns sida är emellertid att det föreligger fara i dröjsmål på det sätt som avses i 28 kap. 5 § RB. I annat fall är polismannen skyldig att inhämta erforderliga beslut av en behörig beslutsfattare.

Det nu sagda ger vid handen att uttrycket "skall anhållas eller häktas" i 28 kap. 2 § RB — i motsats till "skall gripas" — inte kan syfta på beslutet om tvångsåtgärden i fråga utan endast på verkställandet av ett beslut om frihetsberövande som redan har fattats.

Förarbetena till rättegångsbalkens bestämmelse om personell husrannsakan ger inte någon närmare ledning i den här diskuterade frågan (Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk SOU 1938:44 s. 329 och NJA II 1943 s. 370). Det framgår emellertid att bestämmelsen motsvarar 12 § andra stycket lagen den 12 maj 1933 om vissa tvångsmedel (tvångsmedelslagen). Detta lagrum hade följande lydelse: "För eftersökande av den som skall gripas eller häktas för brott må husrannsakan företagas hos honom, så ock hos annan, om särskilt skäl finnes att den eftersökte uppehåller sig där" (se NJA II 1933 s. 112 f.). Det kan nämnas att anhållandeinstitutet reglerades i lag först i och med tillkomsten av rättegångsbalken.

Av intresse i det här aktuella hänseendet är vidare bestämmelserna i 13 § tvångsmedelslagen om befogenheten att besluta om husrannsakan. Enligt huvudregeln tillkom sådan befogenhet — i överensstämmelse med tidigare gällande sedvanerätt (se SOU 1932:29 s. 17) administrativ häktningsmyndighet — dvs. Konungens befallningshavande, landsfogde, landsfiskal, stadsfiskal och polisämbetsman i stad — samt, vid handläggningen av brottmål, även domstol (NJA II 1933 s. 116 jämförd med s. 105). Behörigheten att besluta om husrannsakan sammanföll med andra ord med behörigheten att besluta om häktning.

Därutöver gällde följande: "Utan förordnande må dock polisman företaga husrannsakan i fall då åtgärden har till syfte att eftersöka den, som enligt myndighets beslut skall gripas eller häktas, eller att gripa person eller beslagtaga föremål som å färsk gärning följts eller spårats" (NJA II 1933 s. 116 f.).

Till grund för tvångsmedelslagen låg ett mångårigt utredningsarbete. Bl.a. hade processkommissionen i ett år 1926 avgivet betänkande angående rättegångsväsendets ombildning, andra delen (SOU 1926:32) behandlat behovet av straffprocessuella tvångsmedel. I betänkandet anförde kommissionen bl.a.: "Det andra av de ändamål för vilka enligt vad ovan sagts husrannsakan såsom processuellt tvångsmedel bör vara medgiven, är eftersökande av den för ett brott misstänkte, då enligt vad annorstädes har utvecklats, han må fasttagas. Ett vederbörligen meddelat förordnande, att den misstänkte skall anhållas eller häktas — — —, måste uppenbarligen kunna verkställas, även om härför erfordras husrannsakan hos honom eller annan." Kommissionen ansåg det — i motsats till vad som senare kom att gälla — inte nödvändigt att meddela någon särskild bestämmelse om husrannsakan i syfte att gripa en misstänkt. Som skäl härför angavs att ett gripande i flertalet fall var att anse som en åtgärd för verkställighet av det av vederbörande myndighet meddelade beslutet därom (s. 119 f.).

Kommissionen föreslog följande bestämmelse om personell husrannsakan: "Om förordnande meddelats, att den, som misstänkes för brott, skall anhållas eller häktas eller ock hämtas till inställelse inför polismyndighet, statsåklagare eller domstol, må för hans eftersökande hus-

rannsakan hållas hos honom, så ock hos annan, om sannolika skäl finnas, att den misstänkte uppehåller sig där. Då polisman utan myndighets beslut äger gripa misstänkt person, må även för hans eftersökande husrannsakan företagas i lägenhet, till vilken han under förföljande tagit sin tillflykt" (s. 123).

I bestämmelsen om förutsättningarna för personell husrannsakan i 1926 års förslag anges således uttryckligen att sådan husrannsakan i anhållnings- och häktningsfallen skulle få företas enbart i syfte att verkställa ett redan fattat beslut om frihetsberövande.

I ett ännu äldre författningsförslag, 1920 års förslag till lag angående polisundersökning i brottmål samt häktning m.m., utarbetat i Justitiedepartementet (se SOU 1932:29 s. 37 f.) förordades bl.a. att personell husrannsakan, under vissa förutsättningar, skulle kunna företas i den misstänktes hemvist eller annan lägenhet som av honom innehades då "ändamålet är att fasttaga den misstänkte — — —" (4 kap. 2 §). Rätt att förordna om husrannsakan skulle enligt förslaget tillkomma bl.a. undersökningsledare, vissa allmänna åklagare och domstol. Vidare föreskrevs att polisman utan särskilt förordnande ägde rätt att verkställa husrannsakan där ändamålet var att "fasttaga den, som enligt häktningensmyndighets beslut skall häktas för brott, eller som rymt ur häkte, eller den, som jämlikt 1 kap. 10 § förklarats kvarhållen, men olovligt avlägsnat sig" (4 kap. 5 §).

Det är tydligt att ordet fasttaga i de två citerade bestämmelserna användes för att beteckna åtgärden att gripa någon i syfte att verkställa ett föreliggande beslut om frihetsberövande.

Av denna redogörelse för den historiska bakgrunden till den nu gällande regleringen i ämnet framgår att en utgångspunkt under arbetet med att utforma bestämmelserna om personell husrannsakan har varit att dessa, i den del de knyter an till anhållande- och häktningsinstitutet, avser en åtgärd som vidtas i syfte att söka efter en person som skall berövas friheten enligt ett redan meddelat beslut om anhållande resp. häktning. Att detta synsätt inte kommit till uttryck i tvångsmedelslagen på samma tydliga sätt som i 1926 års lagförslag har sannolikt sin grund i att beslut om personell husrannsakan enligt huvudregeln fattades av myndigheter som också var behöriga att besluta om häktning. Det framstod sedan som naturligt att flytta över tvångsmedelslagens reglering i stort sett oförändrad till rättegångsbalken med tillägg bl.a. av det med häktningen nära besläktade anhållandeinstitutet.

Det kan tilläggas att det skulle framstå som otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt att tillåta att ett beslut om personell husrannsakan grundas på bara ett antagande att det vid en senare tidpunkt kommer att föreligga ett beslut om ett sådant ingripande mot den eftersökte som anges i 28 kap. 2 § RB (jfr prop. 1989/90:71 s. 162).

Slutsatsen av det här redovisade resonemanget är att formuleringen "skall anhållas eller häktas" i 28 kap. 2 § RB syftar endast på verkställigheten av ett redan meddelat beslut att anhålla resp. häkta någon.

Om en åklagare skulle göra den bedömningen att det finns laga grund för ett beslut att anhålla någon som inte är närvarande och han

till följd härav beslutar om husrannsakan för eftersökande av den misstänkte, måste hans ställningstagande i frihetsberövandefrågan således komma till uttryck genom ett uttryckligt beslut om anhållande. Om han inte anser sig kunna fatta ett sådant beslut, kan han inte heller meddela ett förordnande om personell husrannsakan.

Som redan nämnts hade Rolf Hillegren inte fattat något beslut om att anhålla den eftersökte, när han beslutade om personell husrannsakan. Denna åtgärd framstod därför inte som ett led i verkställigheten av ett anhållningsbeslut. Av redogörelsen i det föregående framgår att en eventuell avsikt hos Rolf Hillegren att senare fatta ett anhållningsbeslut i fråga om den eftersökte personen, om tillräckliga skäl för en sådan åtgärd då skulle föreligga, inte kunde utgöra laga grund för beslutet om husrannsakan.

Inte heller kunde beslutet lagligen grundas på ett antagande från Rolf Hillegrens sida att den eftersökte, om han påträffades, skulle komma att gripas av polisen såsom en självständig tvångsåtgärd. I en situation av det aktuella slaget är det åklagarens sak att i sin egenskap av förundersökningsledare fatta de beslut om frihetsberövande som bedöms erforderliga, och han kan varken uttryckligen eller tyst delegera denna uppgift till polisen (jfr Gärde m.fl.: Nya rättegångsbalken s. 324). Om åklagaren i ett visst fall skulle ge polisen direktiv att en eftersökt person skall "gripas" är detta att betrakta som ett anhållningsbeslut (JO 1954 s. 200).

Av det sagda följer att beslutet om personell husrannsakan inte stod i överensstämmelse med bestämmelserna i 28 kap. 2 § RB.

Beslutet om reell husrannsakan

Rolf Hillegren har uppgett att han beslutade också om reell husrannsakan men gjorde verkställigheten av detta beslut beroende av resultatet av den personella husrannsakingen. Jag kan i och för sig instämma i Uno Hagelbergs uppfattning att det bör anses vara tillåtet att villkora ett beslut om reell husrannsakan på detta sätt. En förutsättning härför är emellertid självfallet att det grundläggande beslutet har stöd i lag (jfr JO 1992/93 s. 124).

Frågan om frihetsberövande

Av vad som tidigare sagts framgår att rättegångsbalkens bestämmelser om personell husrannsakan knyter an bl.a. till reglerna om straffprocessuella frihetsberövanden. Som redan nämnts fattade Rolf Hillegren inledningsvis inte något beslut om anhållande av den eftersökte. Så snart han hade fått upplysningar om lägenhetsinnehavarens identitet beslutade han emellertid att anhålla denne i hans frånvaro. Det är mot denna bakgrund av intresse att undersöka om det i något skede av händelseförloppet förelåg förutsättningar för ett anhållningsbeslut.

Som nämnts i det föregående krävs enligt huvudregeln för att någon skall få anhållas att han är på sannolika skäl misstänkt för ett brott av

viss svårhetsgrad (24 kap. 1 § och 6 § första stycket RB). Under vissa förutsättningar är det emellertid tillräckligt att en person är skäligen misstänkt för brottet (24 kap. 6 § andra stycket RB).

Att ett anhållningsbeslut fattat i den misstänktes frånvaro avser en person vars namn man känner till är naturligtvis det normala. Det kan emellertid godtas att en misstänkt anhålls i sin frånvaro utan att hans namn är känt, om signalement och andra omständigheter är sådana att förväxlingsrisken vid ett gripande framstår som praktiskt taget utesluten. Kravet på ett preciserat signalement kan i viss mån efterges, om den misstänkte med säkerhet kan förväntas bli påträffad på en närmare angiven plats eller i en mindre krets av personer (JO 1979/80 s. 33).

Avgörande för frågan om det finns lagliga förutsättningar för ett beslut att anhålla någon i dennes frånvaro är således om det i fråga om en viss person, som med tillräcklig grad av säkerhet kan skiljas ut från andra personer med hjälp av uppgifter om namn, utseende eller andra omständigheter, föreligger en sådan grad av brottsmisstanke som lagstiftningen kräver.

Det bör emellertid påpekas att man i de fall där den som anhållits i sin frånvaro inte är känd till namnet sannolikt ofta inte har tillräckligt underlag för att avgöra om en husrannsakan för att söka efter denne görs hos honom själv eller hos någon annan. Det finns därför anledning att i sådana situationer vara särskilt uppmärksam på regeln om att det, när husrannsakan företas hos annan, skall förekomma synnerlig anledning att den eftersökte uppehåller sig där.

Det signalement som finns noterat i utredningshandlingarna avseende den person som väktaren hade iakttagit tidigare under dagen var enligt min mening inte tillräckligt särskiljande för att ensamt kunna ligga till grund för ett anhållningsbeslut. Inte heller var omständigheterna i övrigt av sådant slag att de sammantagna med signalementet kunde läggas till grund för ett beslut att anhålla en till namnet okänd person. Bl.a. var de iakttagelser som gav upphov till antagandet att den eftersökte kunde uppehålla sig i den aktuella lägenheten inte av den arten att man med säkerhet kunde slå fast att han fanns där. Rolf Hillegren har i sitt yttrande i denna del själv uttalat att han ansåg att "det fanns anledning anta, att den person som väktaren sett använda bilen kunde befinna sig i den lägenhet" på vars dörr namnet K. stod.

Vid den tidpunkt då Rolf Hillegren fattade beslutet om husrannsakan saknades således förutsättningar för att i den eftersöktes frånvaro besluta att anhålla denne. Det var därför i och för sig riktigt att inte fatta något sådant beslut.

Rolf Hillegrens instruktioner för husrannsakingen var att polismännen skulle undersöka om det i lägenheten fanns någon person som till utseendet överensstämde med signalementet på den person som väktaren hade sett. Man får som tidigare nämnts närmast det intrycket att syftet med husrannsakingen var att polisen skulle "se efter" om det fanns någon i lägenheten som kunde bli föremål för frihetsberövande som misstänkt för det brott som utredningen gällde.

Som framgår av vad som har sagts i det föregående är ett sådant förfarande inte förenligt med bestämmelsen i 28 kap. 2 § RB, även om dennas ordalydelse kan ge upphov till en tolkning av detta slag.

Det är mot bakgrund av att Rolf Hillegren således synbarligen höll frågan om frihetsberövande "öppen" ägnat att förvåna att han, såvitt framgår av dokumentationen och hans eget yttrande, inte gav några direktiv om att resultatet av husrannsakingen ofördröjligen skulle rapporteras till honom så att han skulle få möjlighet att fatta de ytterligare beslut i tvångsmedelsfrågorna som kunde krävas. Det borde rimligen ha stått klart för honom att det förelåg en påtaglig risk för att polisen annars skulle agera på egen hand. Vad han avslutningsvis anför i sitt yttrande om grunden för gripandet av Rahmi K. ger också vid handen att polisen uppfattade hans instruktioner som innefattande direktiv om frihetsberövande, en tolkning som får anses vara naturlig med tanke på lagstiftarens uttalade syfte med rättegångsbalkens regler om personell husrannsakan.

Rolf Hillegrens senare under kvällen fattade beslut att anhålla Rahmi K. i dennes frånvaro står i dålig överensstämmelse med hans agerande tidigare under kvällen och med de instruktioner som han hade gett för den husrannsakan som han hade beslutat om. Vid tidpunkten för anhållningsbeslutet — när Rahmi K. i själva verket redan var berövad friheten — visste Rolf Hillegren inte om beslutet om husrannsakan hade verkställts eller inte. Han kände därmed självfallet inte heller till vare sig om polisen över huvud taget hade anträffat någon med anledning av beslutet eller om det signalement som väktaren hade lämnat i alla sina detaljer stämde in på Rahmi K. Frånsett uppgifterna om lägenhetsinnehavarens fullständiga namn och födelseår — vilka i och för sig var förenliga med väktarens beskrivning av den person som han hade iakttagit — var Rolf Hillegrens beslutsunderlag således detsamma som vid tidpunkten för hans beslut om husrannsakan. Så t.ex. kvarstod den tidigare nämnda osäkerheten i frågan om den person som väktaren hade sett verkligen hade begett sig till Rahmi K:s lägenhet.

Även om man utgick från att så var fallet kunde man inte veta om det var Rahmi K. eller någon annan person som kunde finnas i lägenheten som hade använt bilen och därvid iakttagits av väktaren. Såvitt framgår av utredningen fanns det inte något annat stöd för ett sådant antagande än den omständighet som gav upphov till anknytningen mellan bilen och lägenheten, nämligen att Rahmi K. hade samma efternamn som den i Västerås bosatta person som var registrerad som ägare till bilen. Det kan anmärkas att det inte finns någonting i vare sig dokumentationen eller Rolf Hillegrens yttrande som tyder på att han vid något tillfälle övervägde att med stöd av reglerna i 23 kap. 7 § andra stycket RB låta hämta lägenhetsinnehavaren till förhör för att på detta sätt försöka få klarhet i de frågor som gällde den aktuella bilen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att bestämmelserna i 28 kap. 2 § RB inte gav stöd för Rolf Hillegrens beslut om personell husrannsakan i Rahmi K:s lägenhet samt att det anhållningsbeslut som han sedan fattade vilade på mycket bräcklig grund.

När man bedömer Rolf Hillegrens åtgärder måste man emellertid beakta att han ställdes inför en situation som får anses ha varit av synnerligen ovanligt slag, samtidigt som den krävde snabba ställningstaganden från hans sida. Det var fråga om ett mycket allvarligt brott med dokumenterat farliga gärningsmän, och omständigheterna kring den iakttagna bilen var sådana att det framstod som angeläget att som ett led i brottsutredningen snarast söka komma till tals med den eller de personer som kunde uppehålla sig i Rahmi K:s lägenhet. Som framgår av framställningen i det föregående kan lagtexten i 28 kap. 2 § RB lätt leda vilse, och den tid som i den aktuella situationen kunde ägnas åt rättslig analys var självfallet mycket begränsad.

Det framstår med hänsyn till de nu nämnda omständigheterna som förståeligt att Rolf Hillegren fattade beslutet om personell husrannsakan på det sätt som han gjorde. Vad sedan gäller anhållningsbeslutet kan konstateras att detta i praktiken kom att sakna verkan.

Jag anser mig mot denna bakgrund inte ha anledning att vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av Rolf Hillegrens handlande.

De bedömningar som gjordes resulterade i att familjen K. utsattes för en husrannsakan vid vilken polisen förväntade sig att gripa en rånare med tillgång till vapen. Med hänsyn till den uppfattning som polisen hade om situationens allvar har jag inte funnit skäl att närmare utreda frågan om tillvägagångssättet vid husrannsaken. Detta innebär emellertid på intet sätt ett förringande av det lidande som familjen K. uppger sig ha åsamkats genom ingripandet.

Frågan om det inträffade kan medföra något skadeståndsansvar för staten kan inte prövas av JO.

De iakttagelser rörande rättegångsbalkens regler om personell husrannsakan som gjorts i ärendet är av sådant slag att de bör bringas till Polisrättsutredningens kännedom. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till utredningen.

En åklagare har utan lagligt stöd genom beslag omhändertagit bakom stängda dörrar föredraget förundersökningsmaterial hos en tilltalad; särskilt om en tilltalads rätt att få del av allt material i målet

(Dnr 1124-1991)

I en anmälan hit begärde A.M. att JO skulle utreda huruvida kammaråklagaren Jim Björck vid Åklagarmyndigheten i Göteborg handlat i enlighet med lag. Han anförde därvid bl.a. att Jim Björck och en polisman kommit till hans cell i häktet den 5 april 1991 och tagit om hand handlingar som han förvarade i cellen. Bland dessa handlingar

ingick utskrifter av telefonsamtal som han fått i samband med en förhandling inför rätten samt ett brev som han skrivit till sin försvarare.

Med anledning av klagomålen remitterades ärendet till Åklagarmyndigheten i Göteborg för upplysningar och yttrande över vad som anförts i anmälan angående händelsen den 5 april 1991. Det angavs särskilt att det av yttrandet borde framgå vilken rättslig grund för åtgärderna som förelåg.

Åklagarmyndigheten, genom överåklagaren Sven-Olof Håkansson, inkom med yttrande. Till remissvaret var fogat ett yttrande från kammaråklagaren Jim Björck.

Jim Björck anförde bl.a. följande:

I mål D 33041-90, där A.M. var tilltalad, ingick i förundersökningen — som särskild bilaga till förundersökningsprotokollet — utskrifter från telefonavlyssning, vilka åberopades som bevisning i målet. Denna bevisning var hemligstämplad genom beslut av åklagare och domstol (transumt ur domen bifogas)/här uteslutet/ och föredrogs under huvudförhandlingen 1991-03-26—27 bakom stängda dörrar.

För att inte riskera att sådant hemligt materials innehåll, när det åberopas som bevisning, förs vidare eller kopieras, är det kutym, att materialet överlämnas mot kvitto till den offentlige försvararen för att användas av denne och klienten inför och under målets handläggning i domstol och, då huvudförhandlingen är avslutad eller efter laga kraft, att materialet återlämnas av advokaten till utredningsmannen eller åklagaren. Denna rutin är bekant för försvarare i denna typ av mål.

I aktuellt mål hade försvararen, advokaten Otterstedt, av polisen och mig erhållit detta hemliga bevismaterial och kvitterat i vart fall vissa handlingar. Han bör ha varit införstådd med hur detta material skulle hanteras. Ytterligare en kopia av en utskrift erhöll försvaret under huvudförhandlingen av rätten. Under huvudförhandlingen framkom, att A.M. innehade egna kopior av bevismaterialet.

Efter huvudförhandlingens slut 910327 bad jag därför Otterstedt, att till mig återlämna det av honom mottagna bevismaterialet samt att tillse, att de kopior som A.M. innehade, också återlämnades till mig eller polisen omgående. Otterstedt lovade ombesörja detta. Av något skäl dröjde detta. En vecka (910404) efter huvudförhandlingen fick jag genom en av utredarna på RPS på telefon vid 18—19-tiden erfara, att A.M. alltså hade utskrifterna av telefonsamtalen och ombett häktespersonalen att få hjälp med att kopiera detta material. Jag försökte genast få tag på Otterstedt men denne var inte tillgänglig. Eftersom A.M. uppenbarligen ämnade föra hemligt material vidare (vilket A.M. för övrigt även under huvudförhandlingen sagt sig ha för avsikt att göra), bedömde jag det vara riskfyllt att skjuta upp återlämnandet av utskrifterna till efter veckohelgen och uppsökte därför vid 13-tiden på fredagseftermiddagen (910405) i sällskap med en polisman från narkotikaroteln häktet, där A.M. fanns. I hans rum påträffades bevismaterialet i form av kopior av utskrifterna och två "advokatoriginal". Detta bevismaterial tog jag om hand. Dessutom anträffades intill bevismaterialet handskrivna ark på farsispråket. Då jag befarade, att detta kunde vara egna "kopior" av bevismaterialet eller vara material, som kunde äga betydelse för narkotikautredning, togs dessa ark om hand för översättning. För att dokumentera detta upprättades ett beslagsprotokoll. Då arken på farsi vid senare kontroll visade sig vara ointressanta anteckningar, återlämnades dessa till A.M. direkt efter översättningen. Dessa anteckningar var inget brev till försvararen.

Jag vill minnas, att jag fick tag i Otterstedt 910409 på telefon och kunde då informera honom om den företagna åtgärden. 910409 inkom till mig på åklagarmyndigheten i vanligt brev från okänd avsändare (avstämplat i Göteborg 910408) en kopia av utskrift av telefonsamtalet av 881007.

Jag önskar framhålla, att jag under tidspress försattes i en oväntad och inte helt lättolkad situation. Min målsättning var endast att säkra, att det hemligstämplade bevismaterialet inte via A.M. riskerade att hamna i orätta händer. Risken för att så skulle kunna ske bedömde jag just då som överhängande. Det är uppenbart, att åtgärden inte på något sätt inverkat på rättegången mot A.M. eller att någon bevisning till A.M:s förmån undanhållits. A.M. har inte heller försatts i någon annan situation än, om Otterstedt tagit hand om materialet och återlämnat detta till polisen eller mig.

Jag är nu medveten om, att förbehållet för försvararnas handhavande av hemligt material bör vara mer formellt utformat. Jag ämnar i fortsättningen tillämpa ett sådant förfaringssätt. Med stöd av överenskommelsen med Otterstedt att efter huvudförhandlingen återfå bevismaterialet, såg jag i den akuta situationen inte något hinder att ta hand om utskrifterna.

Dom i målet meddelades 910410. A.M. vädjade omgående till hovrätten där huvudförhandling ägt rum 910528 och 910606. Aktuellt bevismaterial har även under huvudförhandlingen i hovrätten föredragits bakom stängda dörrar. Jag utgår ifrån, att hovrätten i domen på liknande sätt som tingsrätten kommer att förordna om bestående sekretess på bevismaterialet.

Sven-Olof Håkansson anförde:

Rutinerna vid handläggning av sådana handlingar som ärendet avser är inte nöjaktiga. Jag har därför börjat se över dem. Enligt min mening bör förbehåll vid utlämnande av hemliga handlingar vara skriftliga. För att underlätta detta arbetssätt har jag tagit fram mallar till sådana beslut.

Genom att inte något skriftligt förbehåll funnits har handläggningen i sin helhet fått ett felaktigt förlopp. Jag tolkar Björcks yttrande så att han i den situation som uppstod sökte säkerställa handlingarnas hemliga innehåll utan att förorsaka A.M. någon skada.

Situationen var sällsynt och en viss tidspress förelåg. Det får anses klarlagt att A.M. inte lidit något men och att de anteckningar som tydligt misstänktes innehålla uppgifter av betydelse för utredning om narkotikabrott inte som A.M. påstått var material som berörde förhållandet mellan A.M. och hans försvarare.

Bedömning

I ett beslut den 8 oktober 1992 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Den åtgärd som vidtogs hos A.M. den 5 april 1991 är enligt min mening att bedöma som ett beslag i samband med en husrannsakan.

Av 27 kap. 1 § och 28 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) framgår att den grundläggande förutsättningen för ett beslut om beslag resp. husrannsakan är att det föreligger misstanke om att ett brott har förövats. Om så inte är fallet finns det över huvud taget inte några möjligheter att använda vare sig dessa eller några andra i RB reglerade straffprocessuella tvångsmedel.

Frågan är då om A.M:s förfarande med de aktuella utskrifterna kunnat utgöra brott.

En grundläggande princip i svensk rätt är att den som är part i ett mål inför allmän domstol skall ha rätt att ta del av allt material i målet. Denna princip har ansetts så självklar att den inte direkt uttryckts i RB; den kan däremot indirekt utläsas ur ett flertal där intagna regler.

Enligt 23 kap. 18 § första stycket RB har en misstänkt och hans försvarare rätt att fortlöpande ta del av vad som framkommer vid förundersökningen, i den mån det kan ske utan men för utredningen. Denna rätt innefattar dock inte någon rätt att få del av avskrift av protokoll eller andra anteckningar från förundersökningen.

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

Föreskrifter om hur en förundersökning skall bedrivas och om protokoll och anteckningar vid förundersökning återfinns i förundersökningskungörelsen (1947:948). Denna innehåller inga regler om i vilken utsträckning skriftliga handlingar och annat skall tas in i förundersökningsprotokollet.

Om förundersökning har ägt rum skall åklagaren enligt 45 kap. 7 § RB, när åtalet väcks eller så snart som möjligt därefter, till rätten ge in protokoll eller anteckningar från förundersökningen samt de skriftliga handlingar och föremål som han vill åberopa som bevis. De handlingar som fogats till stämningsansökningen skall enligt 45 kap. 9 § andra stycket delges den tilltalade samtidigt med stämningen. Självfallet har denne vidare rätt att få del av de handlingar av det slag som avses i 7 § som ges in därefter.

I 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) regleras förhållandet mellan lagens bestämmelser om sekretess och den rätt till partsinsyn i domstolars och andra myndigheters handläggning av mål och ärenden som kan finnas föreskriven på annat håll. Den i första stycket intagna huvudregeln är att sekretess viker för en parts rätt till insyn i handläggningen. Vissa undantag från huvudregeln görs emellertid i första styckets andra och tredje meningar. Det föreskrivs där att hemligt material kan undanhållas en part, om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagda uppgifter i materialet inte röjs. I sådana fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Enligt paragrafens andra stycke innebär sekretess emellertid inte någon begränsning i en parts rätt enligt RB att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av ett mål eller ärende. I den mån denna fråga är reglerad i RB undantas den således från sekretesslagens tillämpningsområde.

Enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen får en myndighet uppställa förbehåll som inskränker en enskild mottagares rätt att lämna uppgif-

ter vidare eller att utnyttja uppgifter bl.a. när myndigheten enligt 5 § lämnar sekretessbelagda uppgifter till parter, ställföreträdare, ombud eller biträden. Om utlämnandet i stället görs med stöd av RB:s regler föreligger däremot inte någon sådan möjlighet. I sådana fall kan således inte något förbehåll uppställas mot vare sig den tilltalade eller hans försvarare (jfr prop. 1986/87:89 s. 147).

RB:s regler ger som framgår av vad som sagts i det föregående inte en part i ett straffprocessuellt förfarande en obetingad rätt att när som helst under detta till sig få utlämnade handlingar innehållande kvalificerat hemliga uppgifter av det slag som nyss nämnts. Hans rätt att få del av sådana handlingar bestäms i stället av vad som enligt RB gäller för olika situationer under förfarandet.

Av 23 kap. 21 § fjärde stycket RB framgår som nyss nämnts att en tilltalad har en obetingad rätt, att sedan åtal väckts ta del av förundersökningsprotokollet eller anteckningar från förundersökningen. En jämförelse mellan detta lagrum och 14 kap. 5 § sekretesslagen leder å andra sidan till slutsatsen att den tilltalade inte har någon motsvarande rätt att få del av material av annat slag innehållande sekretessbelagda uppgifter som kommit fram under förundersökningen. Om åklagaren ger in sådant material till domstolen gäller till en början enbart 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen, dvs. materialet får inte lämnas ut till den tilltalade i den mån det av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Om materialet åberopas som bevis och på så sätt blir processmaterial tillämpas däremot i stället RB:s regelsystem med följd att parten får en ovillkorlig rätt att ta del av det (a. prop. s. 146).

Mot bakgrund av vissa sekretessproblem med anknytning till den tilltalades rätt att få del också av kvalificerat hemligt material i mål rörande brott mot rikets säkerhet hemställde Överbefälhavaren hos regeringen bl.a. i februari 1982 om ändringar i rättegångsbalken eller sekretesslagen så att sådant material skulle kunna undantas från principen om den tilltalades rätt till fullständig insyn i processmaterialet. I samband med att regeringen lade fram förslag till ändringar i rättegångsbalken m.m. anförde föredragande statsrådet med anledning härav bl.a. att det, i den mån sekretessbelagda uppgifter utgör processmaterial, är ett oeftergivligt rättssäkerhetskrav att den tilltalade får del av dem (a. prop. s. 147). Så länge sekretessbelagda uppgifter inte åberopas som bevisning i en rättegång kan de undanhållas en misstänkt. Är det däremot åklagarens mening att låta uppgifterna bli processmaterial bör den misstänkte få del av dem så snart som möjligt för att han skall kunna ta till vara sin rätt och förbereda sitt försvar (a. prop. s. 148).

Av Jim Björcks yttrande framgår att de aktuella utskrifterna från telefonavlyssningen fogats som bilaga till förundersökningsprotokollet och överlämnats till A.M. samt att de hade förebringats som bevisning vid en huvudförhandling inför tingsrätten vid vilken A.M. var tilltalad. Av den redogörelse för tillämpliga rättsregler som lämnats i det föregående framgår att A.M. hade en ovillkorlig rätt att få del av detta material och att han därför straffritt kunde förfoga över det och uppgifterna i det. Det förhållandet att materialet hade förebringats

inom stängda dörrar och omfattades av ett sekretessförordnande från domstolens sida saknar betydelse i detta sammanhang. Följaktligen kunde A.M:s förfarande med handlingarna inte utgöra brott. Det var därför inte möjligt att vidta några straffprocessuella tvångsåtgärder mot A.M. med anledning härav. Inte heller i övrigt förelåg det någon laglig grund för att ingripa på det sätt som Jim Björck gjorde.

När det gäller frågan om vilka åtgärder som Jim Björcks handlande skall föranleda kan man enligt min mening inte bortse från att han anslöt sig till en vid myndigheten allmänt tillämpad rutin för tillhandahållande av utskrifter från telefonavlyssning samt att han ställdes inför en oväntad situation, vilken enligt hans uppfattning krävde ett snabbt beslut. Det finns anledning att utgå ifrån att en liknande händelse inte kommer att inträffa i framtiden.

Mot denna bakgrund anser jag mig kunna stanna vid den kritik som ligger i det anförda.

Omfattningen av ett utvidgat besöksförbud bl.a. med hänsyn till att den som skall skyddas har skyddade adressuppgifter

(Dnr 4287-1992)

Anmälan

Stefan B. framförde i en anmälan kritik mot kammaråklagaren Margareta Henriksson, Åklagarmyndigheten i Göteborg, med anledning av ett den 27 november 1992 meddelat beslut om utvidgat besöksförbud. Beslutet innebar att han förbjöds att uppehålla sig i närheten av Anne-Marie B:s bostad trots att dennas adress var okänd för honom samt i närheten av hennes arbetsplats Sahlgrenska sjukhuset.

Utredning

Åklagarmyndigheten i Göteborg, genom överåklagaren Sven-Olof Håkansson, inkom med yttrande. Till remissvaret var fogat ett yttrande av Margareta Henriksson.

Margareta Henriksson anförde bl.a. följande.

Förbud att söka Anne-Marie B. i hennes bostad:

Anne-Marie B. har hemlig adress. Det är dock känt för Stefan B., att hon är bosatt i Kungälv kommun. Stefan B., som bor i Hovås, måste, för att ta sig till Kungälv, färdas minst 30 km och därvid passera centrala Göteborg. Enligt vad som upplysts under utredningen har han sin arbetsplats förlagd till bostaden. Man kan fråga sig, om det skall vara erforderligt att meddela ett förbud att uppehålla sig i närheten av en adress, som är okänd för den beslutet riktas mot. Anne-Marie B. har under förundersökningen uttalat rädsla för maken. Enligt mitt intryck skulle hon inte känna sig lugn om endast ett beslut om besöksförbud meddelats. Anne-Marie B. vet, att Stefan B. kan komma att söka efter henne, och hon befärar, att han, om endast ett beslut om besöksförbud meddelats, kan uppehålla sig i närheten av hennes bostad

för att irritera och skrämma henne. Jag anser således, att förbudet måste meddelas ifall Stefan B. får vetskap om Anne-Marie B:s adress. Jag har i detta fall ansett Anne-Marie B:s behov av skydd så angeläget, att förbudet måste meddelas trots att hennes bostadsadress inte kan anges närmare än som skett.

När Stefan B. delgavs beslutet om besöksförbud frågade han endast vad han skulle göra om han t.ex. ville "köpa fisk i Kungälv". Gedda svarade, att det gick bra och att förbudet endast avsåg sökande efter och kontakter med Anne-Marie B. Jag delar denna uppfattning. Jag anser således, att det inte finns något annat än själva förbudet att söka efter, ta kontakt med eller uppehålla sig i närheten av Anne-Marie B., som hindrar Stefan B. att besöka Kungälv. Så länge Stefan B. inte vet var Anne-Marie B. bor är han inte förbjuden att uppsöka Kungälv. Han kan inte heller straffas, om han råkar sammanstöta med henne inom kommunen. Detta klargjordes för honom då han delgavs beslutet om utökat besöksförbud.

Om det numera förhåller sig så, att Stefan B. känner till Anne-Marie B:s adress vet han också var han inte får söka henne eller uppehålla sig. Jag anser, att förbudet att söka Anne-Marie B. i hennes bostad var befogat bland annat med hänsyn till, att hon nu måst fly hemmet p.g.a. upprepade telefonsamtal från Stefan B:s släkt och vänner.

Efter förhörets slut ansåg jag, att omfattningen av förbudet var helt klarlagd för Stefan B. Han har vid senare kontakter inte heller nämnt något om, att han uppfattade beslutet som ett förbud att besöka kommunen i sin helhet.

Förbudet att uppehålla sig i närheten av Anne-Marie B:s arbetsplats:

Om Stefan B. vill söka Anne-Marie B. är det naturligt att söka henne på arbetsplatsen, som är närmare hans egen bostad än hennes bostad i Kungälv. Sjukhusområdet är stort. Jag har övervägt att förse det utvidgade besöksförbudet med begränsningar, så att Stefan B. t.ex. förbjöds att uppehålla sig i närheten av den avdelning där Anne-Marie B. arbetar. Ett sålunda avgränsat förbud kan lätt kringgå, genom att den förbudet riktar sig mot uppehåller sig i allmänna utrymmen eller vid någon av sjukhusets ingångar inom synhåll för den beslutet avses skydda och på så vis åstadkommer, att besöksförbudet blir verkningslöst. Jag har vägt dessa omständigheter mot Stefan B:s behov av att uppsöka sjukhusområdet. Jag har då inte funnit, att han för närvarande har några särskilda skäl, som kan motivera, att beslutet förses med ytterligare avgränsningar.

Jag vet, att Stefan B. lider av sjukdomen ulcerös colit. Det har inte påståtts att han vårdas av läkare på Sahlgrenska sjukhuset för sin sjukdom och av den anledningen behöver uppsöka sjukhusområdet. Jag har redan både muntligt och skriftligt meddelat Stefan B., att förbudet inte gäller för ett akut sjukdomsfall. Jag känner i övrigt inte till vilka legitima skäl Stefan B. därutöver har att uppsöka sjukhusområdet. Stefan B. har i sin anmälan uppgivit, att han i sitt arbete behöver besöka Sahlgrenska sjukhusets forskningsbibliotek. Detta har han inte nämnt tidigare. Då jag vid min prövning inte har ansett, att Stefan B. förutom för sjukfall har något giltigt skäl att uppsöka Sahlgrenska sjukhuset har jag inte heller ansett, att förbudet behöver begränsas ytterligare till att avse en särskild avdelning eller del av sjukhusområdet. Jag anser inte att hans rörelsefrihet begränsas mer än vad som kan vara motiverat med hänsyn till Anne-Marie B:s behov av att lämnas i fred.

Jag är givetvis beredd att ompröva mitt beslut och förse besöksförbudet med de adekvata geografiska begränsningar, som kan vara motiverade om Stefan B. närmare förklarar vilka speciella behov han har av att uppsöka sjukhusområdet.

1993/94:JO1

Sven-Olof Håkansson anförde bl.a. följande.

När det gäller den geografiska avgränsningen av det förbud Margareta Henriksson meddelat har jag följande synpunkter. Anne-Marie B:s bostadsadress var inte känd för Stefan B. närmare än att hon bodde i Kungälv kommun. Eftersom gatuadressen var skyddad bör bostaden inte bli föremål för något reellt besöksförbud. Anne-Marie B:s arbetsplats finns på Sahlgrenska Sjukhuset. Med hänsyn till denna inrättnings funktion och geografiska utsträckning bör mycket speciella omständigheter föreligga för att ett förbud att vistas inom hela sjukhusområdet skall ifrågakomma. Om ett förbud, på sätt som skedde i det nu aktuella ärendet, bedömdes oundgängligen påkallat menar jag att en klar avgränsning hade bort ske av det område inom Sahlgrenska Sjukhuset som förbudet skulle omfatta.

Den rättsliga regleringen

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) är varje medborgare tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket. Denna frihet får enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom lag. En sådan begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Bestämmelser om besöksförbud återfinns i lagen (1988:688) om besöksförbud.

Enligt 1 § får förbud meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person. Besöksförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Vid bedömningen av om sådan risk föreligger skall särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid. Kan syftet med ett besöksförbud tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas.

Om det kan antas att ett besöksförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, får förbudet enligt vad som föreskrivs i 2 § utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där personen brukar vistas.

Ett utvidgat besöksförbud är avsett att träffa den som utan godtagbara skäl återkommande uppehåller sig i anslutning till någons bostad eller arbetsplats och tar närmast sikte på den situationen att den mot vilken förbudet avses gälla försöker skrämma den som förbudet avses skydda genom att ständigt dyka upp i hans eller hennes närhet, men utan att ta någon direkt kontakt (prop. 1987/88:137 s. 42).

I 12 § 2 föreskrivs att ett beslut om besöksförbud skall ange förbudets innebörd och omfattning.

I ett beslut den 22 april 1993 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Ett utvidgat besöksförbud enligt 2 § besöksförbudslagen innebär en begränsning av den rörelsefrihet som genom 2 kap. 8 § RF tillförsäkras den enskilde. Enligt 2 kap. 12 § RF gäller som nämnts i det föregående att en i lag gjord begränsning av denna frihet aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. I förarbetena till besöksförbudslagen uttalas att ett besöksförbud inte får göras mer ingripande för den som det riktar sig mot än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet (prop. 1987/88:137 s. 16).

Ett grundläggande krav på ett beslut om utvidgat besöksförbud är att det klart anger vad förbudet omfattar. Det ligger i sakens natur att ett sådant förbud på lämpligt sätt måste avgränsas geografiskt. Detta kan ske genom att förbudet anges omfatta t.ex. en viss fastighet. Endast undantagsvis bör ett förbud omfatta ett större område, t.ex. ett kvarter. Det har — av såväl kontroll- som rättssäkerhetshänsyn — förutsatts att det, när ett besöksförbud omfattar området i närheten av någons bostad, i beslutet anges vilken bostadsadress som avses (a.prop. s. 16).

Förbudet för Stefan B. att uppehålla sig i närheten av Anne-Marie B:s bostad innehåller inte någon uppgift om dennas adress. Beslutet anger således i detta hänseende inte förbudets innebörd och omfattning på ett sådant sätt att det är möjligt för Stefan B. att med utgångspunkt i de uppgifter som lämnas i beslutet efterleva detta på det sätt som lagstiftaren har åsyftat. Det uppfyller därmed inte det krav som uppställs i 12 § 2 besöksförbudslagen.

Det nu sagda leder till slutsatsen att det i praktiken inte är möjligt att meddela ett beslut om utvidgat besöksförbud avseende området i närheten av bostaden till förmån för en person vars adressuppgifter är skyddade.

Beslutet innebär vidare förbud för Stefan B. att besöka Anne-Marie B:s arbetsplats Sahlgrenska sjukhuset. När den skyddade personens arbetsplats är av detta slag bör särskild försiktighet iakttas vid övervägandena i frågan om besöksförbud (jfr prop. 1987/88:137 s. 47). Jag delar den uppfattning som framförs i åklagarmyndighetens yttrande att det måste föreligga mycket speciella omständigheter för att ett förbud att vistas inom ett helt sjukhusområde skall komma i fråga.

Utan att ta ställning till frågan om det över huvud taget förelåg förutsättningar att meddela ett utökat besöksförbud kan jag konstatera att det inte har framkommit någon omständighet som gjort det motiverat att besluta om ett besöksförbud avseende hela sjukhusområdet. En klar avgränsning borde således ha gjorts av det område inom Sahlgrenska sjukhuset som förbudet skulle omfatta.

Säkerhetspolisens medverkan till att en utländsk säkerhetstjänst hållit förhör med en palestinsk flykting i Sverige m.m.

1993/94:JO1

(Dnr 3708-1991)

I olika tidningsartiklar den 11 och 12 november 1991 i bl.a. Göteborgs Posten påstods att den svenska säkerhetspolisen (SÄPO) skulle ha medverkat till att personal från dess norska motsvarighet, Overvåkingstjenesten, vid två tillfällen hållit förhör i Sverige med en PLO-avhoppare, Mohammed, som hade sökt asyl här i riket. Förhören skulle ha hållits utan att svensk polis varit närvarande. Det ifrågasattes vidare bl.a. om personal från den israeliska säkerhetstjänsten Mossad varit närvarande vid förhören.

Med hänvisning till innehållet i tidningsartiklarna beslutade chefsJO Eklundh den 22 november 1991 att såsom ett initiativärende till utredning ta upp där angivna förhållanden såvitt avsåg SÄPO.

Visst skriftligt material hos bl.a. SÄPO genomgicks. Dessutom hölls ett antal förhör med bl.a. befattningshavare där. Vidare inhämtades upplysningar från säkerhetspolischefen generaldirektören Mats Börjesson.

I ett beslut den 1 juli 1992 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Samarbete med utländska säkerhetstjänster

En fråga som aktualiserats i detta ärende är SÄPO:s kontakter med utländska säkerhetstjänster.

Sverige har genom olika konventionsåtaganden förbundit sig att i vissa frågor samarbeta med polis i andra länder. Jag kan i detta hänseende hänvisa till SÄPO-kommitténs betänkande (SOU 1990:51) "Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet" (s. 102—104 och 151—153), till proposition 1988/89:108 s. 9 och JuU 1991/92:23 s. 8 och 19 f. samt till JO 1978/79 s. 44—48.

Det finns hos SÄPO en inarbetad rutin för det praktiska förfarandet vid kontakter med etablerade utländska samarbetspartners. Denna rutin är emellertid inte fastlagd i SÄPO:s arbetsordning eller i någon annan föreskrift. Det är enligt min mening angeläget att saken snarast blir föremål för en sådan reglering.

Rotelchefens besked till Overvåkingstjenesten om att det från svensk sida inte fanns något att invända mot ett möte mellan Mohammed och Irene (norsk säkerhetspolis) i Sverige finns inte antecknat i akten. Uppgifter av detta slag skall självfallet dokumenteras. Detsamma gäller t.ex. de telefonkontakter som förekommit mellan handläggare i Sverige och Norge.

Jag vill i detta sammanhang särskilt framhålla att det under utredningen inte framkommit något som ger stöd för påståendena i pressen om att israeliska säkerhetstjänstemän skulle ha varit närvarande vid eller på annat sätt varit inblandade i mötena i Karlstad och Örebro.

Det är utrett att Irene som företrädare för den norska säkerhetstjänsten vid två tillfällen, på Mohammeds begäran och efter SÄPO:s medgivande, sammanträffat med denne i Sverige. Vid Karlstadsmötet deltog inte någon SÄPO-tjänsteman i samtalet. Mötet övervakades emellertid av personal från SÄPO som befann sig i samma lokaler. Vid mötet i Örebro var SÄPO-tjänstemannen Björn hela tiden närvarande. Han har uppgett att han var mera aktiv i samtalet än Irene.

Den fråga som uppkommer i detta sammanhang är i vad mån utländsk polis kan tillåtas att bedriva eller delta i verksamhet här i riket.

Regeringsformen (RF) bygger på förutsättningen att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter ombesörjs av svenska myndighetsorgan. Riksdagen kan besluta om undantag härifrån (10 kap. 5 § tredje stycket RF) men så har inte skett i det aktuella hänseendet. Utländsk polis har således inte rätt att självständigt bedriva verksamhet här i landet. Biträde i sådana angelägenheter skall i stället lämnas av svenska myndigheter i enlighet med gällande författningar om internationell rättshjälp.

Som redan nämnts har Sverige emellertid genom internationella åtaganden, bl.a. till följd av medlemskap i Interpol, förbundit sig att samarbeta med polismyndigheter i andra länder utöver vad som omfattas av den författningsreglerade rättshjälpen. Av dessa överenskommelser följer bl.a. skyldighet att biträda utländska polismyndigheter i olika hänseenden. Det är därvid inte ovanligt med personliga kontakter mellan svenska polismän och utredningsmän i andra länder.

JO har i ett tidigare ärende beträffande den öppna polisverksamheten uttalat en förhoppning att Rikspolisstyrelsen skulle ta upp frågan om utländsk polis medverkan vid polisutredning här i landet till närmare prövning och överväga en reglering av hithörande frågor (JO 1974 s. 93 f. Se även JO 1984/85 s. 131 f.). I 1974 års beslut anfördes bl.a. följande.

Deltagande kan aktualiseras i en rad olika fall. Sannolikt finns det anledning att visa en liberal inställning till utländsk medverkan, men när det gäller de närmare formerna för deltagande kan det i vissa avseenden föreligga skäl för en mer restriktiv hållning. En allmän strävan bör givetvis vara att i möjlig mån inte tillåta sådana former av medverkan i vilka den utländske polismannen antingen på grund av bristande kännedom om de bestämmelser som reglerar den svenska polisverksamheten eller eljest kan komma att begå handlingar som skulle vara att bedöma som tjänstefel om de begåtts av en svensk polisman. Det är självfallet också av stor betydelse att alla former av medverkan blir föremål för fortlöpande kontroll från svensk sida, vilket väl i princip torde böra innebära krav på att allt deltagande skall utövas i närvaro av svensk polisman.

Om utländskt deltagande tillåtes, torde medverkan såvitt jag kan förstå regelmässigt få anses medföra rätt för den utländske polismannen att vara närvarande vid förhör och åtgärder som husrannsakan, beslag etc. En central fråga är om och i vilken utsträckning utländskt deltagande kan innebära något mera än sådan närmast passiv medverkan. — — — Att en utländsk polisman tillåtes att efter ett avslutat

förhör, hållet av svensk polisman, få ställa några kompletterande frågor kan det måhända finnas anledning att acceptera. Däremot anser jag för egen del — — — att det i princip inte bör vara tillåtet för en utländsk polisman att själv hålla förhör även om en svensk polisman är närvarande. Jag är dock medveten om att det vid en reglering av de här aktuella frågorna kan visa sig nödvändigt att i någon mån mjuka upp principen, närmast i fråga om polis från annat nordiskt land.

Jag kan ansluta mig till dessa uttalanden och vill tillägga att det utökade internationella samarbetet på polisområdet har medfört att frågan om utländskt deltagande i det svenska polisiära arbetet kommit att få allt större betydelse. Som sägs i det nyss återgivna JO-uttalandet medger den gällande rättsliga regleringen på området emellertid inte att utländska polismän bedriver polisverksamhet här i landet annat än i form av biträde åt svensk polis, och sådana polismäns medverkan i svensk polisverksamhet skall alltid äga rum i närvaro av svenska polismän.

Det kan mot denna bakgrund inte godtas att SÄPO — oavsett att mötet övervakades av personal därifrån — tillät den norska säkerhetstjänstemannen att ensam sammanträffa med Mohammed i Karlstad. Med hänsyn främst till att sammanträffandet såvitt utredningen visar hade tillkommit på initiativ av Mohammed och hade sin grund i att denne självmant ville lämna vissa uppgifter till den norska säkerhetstjänsten finner jag emellertid inte skäl att gå vidare i saken.

Vad sedan gäller Örebromötet finns det inte någon anledning till kritik i det här behandlade hänseendet, eftersom en SÄPO-tjänsteman hela tiden var närvarande vid samtalet.

SÄPO:s arbetsmetoder vid mötena i Karlstad och Örebro

Mötet i Karlstad övervakades av personal från SÄPO utan att detta tillkännagavs för Mohammed. Vid Örebromötet deltog SÄPO-tjänstemannen Björn hela tiden i samtalet med Mohammed under föregivande av att han var norsk säkerhetstjänsteman.

När dessa två sammanträffanden ägde rum pågick det här i landet en förundersökning med Mohammed som misstänkt. Under utredningen i JO-ärendet har emellertid den uppfattningen framförts att sammanträffandena inte utgjorde led i förundersökningen och att det alltså var fråga om informationsinhämtning av annat slag inom SÄPO:s verksamhetsområde.

Det förhållandet att initiativet till mötena kom från Mohammed själv och avsåg kontakter med en företrädare för den norska säkerhetstjänsten ger visst stöd för att se det inträffade som åtgärder vid sidan om den i Sverige bedrivna förundersökningen. Som redan nämnts fanns det emellertid inte rättsliga möjligheter för den norska tjänstemannen att agera i Sverige annat än som biträde åt svensk polis. Det har vidare framgått att berörda svenska myndigheter visade ett tydligt intresse för vad som förevarit vid mötena och att Björn var mer aktiv vid Örebromötet än hans norska kollega. Det kan tilläggas att det i en

situation som den aktuella måste vara i det närmaste omöjligt att i förväg avgöra om det som kommer att avhandlas är av intresse för den pågående förundersökningen eller ej.

Det framstår därför enligt min mening som naturligtast att betrakta åtminstone sammanträffandet i Örebro som en del av förundersökningen mot Mohammed. Jag har däremot inte någon anledning att betvivla riktigheten av uppgiften att man varken från SÄPO:s eller åklagarens sida uppfattat saken på detta vis. Med hänsyn till de särpräglade förhållandena kan jag också ha viss förståelse för ett sådant synsätt.

Om man betraktar mötena som led i ett förundersökningsförfarande, följer att RB:s regler i detta hänseende blir tillämpliga. Detta innebär i sin tur bl.a. i ett fall som det förevarande, där man använt ett tvångsmedel som för sin tillämpning kräver att det föreligger en skäligen misstanke mot den som utsätts för det, att den misstänkte inte kan höras om den aktuella brottsligheten utan att delges misstanke om denna (23 kap. 18 § RB). Man är också i övrigt skyldig att tillämpa reglerna i 23 kap. RB om hur förhör skall genomföras. Jag vill här särskilt peka på reglerna i 12 § om förbud mot användningen av medvetet oriktiga uppgifter, löften eller förespeglingar om särskilda förmåner, hot, tvång, uttröttnings- och andra otillbörliga åtgärder.

Det kan med anledning av de omständigheter under vilka mötena i Karlstad och Örebro genomfördes också finnas anledning att erinra om vad som sägs i förarbetena till polislagen om vad som brukar benämnas polisens okonventionella spaningsmetoder (se SOU 1982:63 s. 129—131 och prop. 1983/84:111 s. 46—49).

De där angivna principerna — bl.a. att polisen inte får begå kriminaliserade handlingar för att kunna efterforska eller avslöja brott och inte heller provocera någon att begå brott eller av spaningsskäl underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person — ger emellertid inte ensamma tillräcklig vägledning vid bedömningen av om en viss spaningsmetod skall anses godtagbar eller inte. Även i fråga om okonventionella spaningsmetoder måste man, liksom i fråga om annan polisverksamhet, beakta de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna (jfr bl.a. 8 § polislagen).

Till SÄPO:s huvuduppgifter hör att förebygga och utreda brott mot rikets inre och yttre säkerhet. Syftet med denna verksamhet är dels att bevara det svenska statsskicket, dels att värna om rikets nationella oberoende. En annan viktig arbetsuppgift är bekämpningen av terrorism. Det är således fråga om att bekämpa en brottslighet av utomordentligt allvarligt slag, vilken ofta kräver att SÄPO använder metoder som sällan förekommer i den öppna polisverksamheten (jfr JO 1973 s. 83, 84, 87 och 88, JO 1976/77 s. 88 samt prop. 1988/89:108 s. 6).

Som exempel kan nämnas att det för SÄPO-kommittén framstår som givet att anställda hos SÄPO ibland måste uppträda under annan identitet än den riktiga (SOU 1990:51 s. 153) i syfte att skydda dem och deras anhöriga från att bli utsatta för hot och andra repressalier. Enligt min mening kan en sådan åtgärd i vissa fall vara försvarlig också av andra skäl.

Om man har den utgångspunkten att Örebromötet inte utgjorde ett led i förundersökningen mot Mohammed — något som enligt vad som framgår av det föregående i och för sig kan ifrågasättas — kan det mot bakgrund av det anförda och med hänsyn till den allvarliga karaktären hos de frågor som var aktuella enligt min mening godtas att SÄPO deltog i mötet på det sätt som skedde.

Jag vill avslutningsvis erinra om att tilltänkta spaningsmetoder av s.k. okonventionellt slag, när de aktualiseras inom ramen för en förundersökning, skall anmälas till förundersökningsledaren, som är den som skall besluta i saken. I övriga fall skall beslutet fattas av en polisman i polischefsbefattning. Vid föredragningen bör därvid, såsom skedde inför Örebromötet, en skriftlig operationsplan presenteras. Vidare bör beslutet alltid dokumenteras, oavsett om det rör sig om bifall eller avslag (jfr prop. 1983/84:111 s. 47).

Tillämpningen av bl.a. 28 kap. 3 § RB vid polisitär störningsverksamhet i tillhåll

(Dnr 1233-1990 och 3274-1990)

I ett brev hit begärde Maria C. att JO skulle undersöka om Polismyndigheten i Jönköping förfarit riktigt i samband med en husrannsakan den 16 april 1990 i Ulrika N:s lägenhet i Jönköping.

Handlingar i ärendet från Polismyndigheten i Jönköping genomgicks. Vidare inhämtades vissa muntliga upplysningar i saken.

Vid en därefter företagen rutininspektion av Polismyndigheten i Jönköping framkom att man vid ordningsavdelningen under våren 1990 bedrivit en försöksverksamhet med en s.k. störningsgrupp i syfte att stävja bl.a. narkotikabrottslighet. Gruppens verksamhet bestod bl.a. i att man genom regelbundna besök i s.k. tillhåll och andra kontrollåtgärder skulle försvåra brottslig verksamhet. Som svar på en fråga hur gruppen dokumenterade vidtagna åtgärder upplystes att sedvanligt anmälningsförfarande tillämpades när tvångsåtgärderna resulterade i beslag. I övrigt dokumenterades tvångsåtgärderna i PM-form samt i protokoll enligt ett inom myndigheten upprättat formulär. Vid genomgång av störningsgruppens dokumentation under våren 1990 i det aktuella hänseendet uppmärksammades att uppgift om brottsmisstanken och om vem som fattat beslut om tvångsåtgärden genomgående saknades. Sex ärenden föranledde närmare granskning. Det beslutades att de gjorda iakttagelserna skulle föranleda utredning i ett särskilt ärende.

Ärendena remitterades till Länsstyrelsen i Jönköpings län, som i sin tur infortrade yttrande från Polismyndigheten i Jönköping, och till Rikspolisstyrelsen, som genom rikspolischefen Björn Eriksson avgav följande yttrande.

Polismyndigheten i Jönköping har redovisat de arbetsmetoder m.m. som gällde för störningsgruppens verksamhet. Gruppens uppgift var att komma till rätta med en ökande kriminalitet i distriktet genom insatser av aktiv och offensivt förebyggande karaktär. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas bl.a. narkotikabrottsligheten. Rikspolisstyrelsen anser att ett polisarbete av detta slag — under förutsättning att det utförs på ett lagligt och omdömesgillt sätt — kan vara en effektiv polisiär arbetsmetod. Detta är också något som har framförts särskilt i rikspolisstyrelsens manifest om kampen mot narkotikabrottsligheten Rakt på knarket, att-sats nr 86.

Tillhållsklassning enligt 28 kap. 3 § rättegångsbalken

Enligt 28 kap. 3 § rättegångsbalken (RB) får för syften som anges i 1 och 2 §§ samma kapitel husrannsakan ske i vissa lokaler utan att de krav som anges i de två första paragraferna är uppfyllda. Detta innebär att förutsättningarna för reell och personell husrannsakan enligt 3 § är mindre stränga än vad gäller husrannsakan enligt 1 och 2 §§. I de nu aktuella ärendena är det bestämmelsen i 3 § om husrannsakan i tillhåll som är av intresse.

I paragrafen talas om lägenhet som "plägar utgöra tillhåll för lösdrivare eller förbrytare". För att paragrafen skall kunna tillämpas i praktiken beträffande tillhållskategorin fordras i regel en s.k. tillhållsklassning. Någon närmare vägledning om vad som skall krävas för att utpeka en lägenhet som tillhåll står dock inte att finna i doktrinen. Bestämmelsen är till sin utformning vag och obestämd. Dessutom tillkom den för nästan femtio år sedan med samma lydelse som den har i dag. Luffartillhåll på den tiden torde i flera avseenden skilja sig från dagens "kvartar" som i regel är vanliga bostadslägenheter. Ordet "plägar" synes dock antyda ett krav på att lägenheten skall nyttjas regelbundet som tillhåll. Gullnäs m.fl. har i kommentar till RB (Rättegångsbalken I, supplement 5, juli 1990) uttalat att det givetvis inte räcker med att en lägenhet bebos av personer som dömts för brott.

Polismyndigheten i Jönköping har i yttrande utförligt redogjort för sin syn på tillhållsklassning enligt 28 kap. 3 § RB. Myndigheten har angett att man varit mycket restriktiv i fråga om tillhållsklassningar. Underlaget för klassningsbesluten har i varje enskilt fall utgjorts av ingående kännedom om de berörda lägenhetsinnehavarnas personliga egenskaper och lägenheternas status som lokal där stöldgods, narkotika och efterlysta personer brukar påträffas. Varje klassning har föregåtts av föredragning av chefen för spaningsroteln kompletterad med erfarenhet från narkotikaroteln, chefen för kriminalavdelningen m.fl. På detta underlag har polischefen meddelat ett förordnande om tillhållsklassning med en giltighet under en månad.

Polismyndigheten har utfärdat riktlinjer för handläggning av ärende om klassning av lägenhet som tillhåll enligt 28 kap. 3 § RB. Där anges bl.a. att ett beslut om klassning kontinuerligt skall följas upp, minst en gång på en 14-dagars period. Beslutet skall omprövas en gång i månaden. Har det inte framkommit något relevant under den senaste tvåmånadersperioden skall beslutet som regel upphävas. — — —

Det finns enligt rikspolisstyrelsens uppfattning inte någon patentlösning vad gäller kriterierna för en tillhållsklassning. Det går inte att generellt ange hur lång undersökningstid eller hur många ingripanden med positivt resultat i en aktuell lägenhet som skall föregå en sådan klassning. Bedömning måste ske från fall till fall.

Styrelsen delar polismyndighetens uppfattning som framförts i yttrande och riktlinjer om innebörden av bestämmelsen i 28 kap. 3 § RB

inför en tillhållsklassning. Styrelsen har inte heller något att erinra mot vad myndigheten anført i sina riktlinjer i fråga om omprövning och upphävande av tillhållsklassningen.

Styrelsen finner inte heller annat visat än att polismyndigheten i Jönköping haft fog för att klassa Ulrika N:s lägenhet som tillhåll.

Rikspolisstyrelsen ställer sig däremot frågande till polismyndighetens uttalande i PM om proaktiv brottsbekämpning att man för att underlätta störningsverksamheten skulle beakta möjligheten att klassa en lägenhet som tillhåll enligt 28 kap. 3 § RB. Det framgår inte på vilket sätt myndigheten ansett att en sådan klassning skulle underlätta störningsverksamheten.

Husrannsakan enligt 28 kap. 3 § RB

I de nämnda riktlinjerna för hur en tillhållsklassning skall gå till har polismyndigheten angett att ett beslut om klassning av en lägenhet som tillhåll medför att det föreligger ett generellt förordnande om husrannsakan och att undersökningsledarens beslut om husrannsakan således inte behöver inhämtas vid varje särskilt tillfälle.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot sådana integritetskränkningar som bl.a. husrannsakan innebär. Möjlighet till begränsning i skyddet ges dock i 12 § i samma kapitel under förutsättning att det sker genom uttryckligt stadgande i lag. En sådan begränsning får emellertid enligt sistnämnda bestämmelse endast tillgodoses ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Härigenom uttrycks de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna. Sedan den 1 september 1989 finns behovs- och proportionalitetsprinciperna också lagfästa när det gäller tvångsmedelsanvändningen i straffprocessen enligt RB (28 kap. 3 a §). Regeln erinrar om att det i varje enskilt fall måste ske en prövning av om tvångsmedlet över huvud taget behöver tillgripas med hänsyn till omständigheterna och om syftet kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd (prop. 1988/89:124 s. 27).

Enligt 28 kap. 4 § RB skall förordnande om husrannsakan meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Polisman får enligt 5 § företa husrannsakan utan sådant förordnande endast om det är fara i dröjsmål. Före den 1 juli 1990 hade en polisman en vidare befogenhet att själv besluta om husrannsakan.

Rikspolisstyrelsen anser att det saknats laglig grund för ett sådant generellt förordnande, som polismyndigheten i Jönköping lagt in i sina riktlinjer för handläggning av ärenden om tillhållsklassning. En tillhållsklassning medför inte någon rätt att göra rutinmässiga intrång i en lägenhet. En husrannsakan skall således föregås av en prövning och ett beslut i det enskilda fallet av behörig beslutsfattare. I det sammanhanget har en tillhållsklassning naturligtvis en viss betydelse vid bedömningen inför ett beslut.

Polismyndigheten anger emellertid att det i praktiken uppställts krav på att störningsgruppen har gjort sådana iakttagelser att polismännen anser sig ha haft motiv för varje husrannsakan. Den huvudsakliga anledningen till det generella förordnandet förefaller ha legat på det praktiska planet och svårigheterna att inhämta förordnande om husrannsakan i varje enskilt fall. Styrelsen anser, som framgått, att bestämmelserna i 28 kap. 3 a, 4 och 5 §§ RB inte medger en sådan tillämpning.

Hur bör bestämmelserna i 28 kap. 3 § RB i övrigt tolkas i förhållande till 1 och 2 §§ i samma kapitel? Till att börja med kan hävdas att bestämmelsen i 3 § genom sin utformning får anses ge den enskilde ett sämre skydd mot husrannsakan än bestämmelserna i 1 och 2 §§.

En förutsättning för husrannsakan enligt 28 kap. RB är att skäligen misstanke föreligger att brott har blivit begånget. Enligt 3 § får husrannsakan företas för de ändamål som anges i 1 och 2 §§ utan att de särskilda förutsättningar som anges i dessa paragrafer är uppfyllda. Det innebär emellertid också att husrannsakan enligt 3 § inte får företas annat än när det är motiverat för utredning i brottmål, dvs. för att säkra bevisning om kända, men ouppklarade brott eller för att söka för brott efterlysta personer. Det skall finnas ett konkret behov av en husrannsakan (jfr Ekelöf, Rättegång III, 5:e uppl. s. 61 och JO:s ämbetsberättelse 1988/89 s. 54). Däremot torde det inte behöva vara fråga om ett bestämt brott utan kan även vara fråga om exempelvis ett flertal ouppklarade brott. Det torde inte heller kunna ställas något krav på brottets svårhetsgrad eller på att det skall finnas särskild anledning — men väl en rimlig misstanke — att ett visst föremål eller den eftersökte skall anträffas. Husrannsakan bör kunna förväntas tillföra information som är av betydelse för utredning om brott.

Man torde således kunna besluta om husrannsakan enligt 28 kap. 3 § i ett tidigare skede under en förundersökning än i fråga om husrannsakan enligt 1 och 2 §§ samma kapitel.

Slutsatser i fråga om den bedrivna störningsverksamheten

När det gäller den av polismyndigheten i Jönköping bedrivna störningsverksamheten vill rikspolisstyrelsen sammanfattningsvis anföra följande. Störningsverksamheten avsågs utgöra ett proaktivt komplement till den traditionella övervaknings- och utredningsverksamheten. Huvuduppgiften var att söka förebygga brott. Som nämnts inledningsvis anser styrelsen att en störningsverksamhet utförd på rätt sätt kan vara en effektiv arbetsmetod. Som en del i störningsverksamheten skulle kunna ingå att göra klart för en brottsaktiv person att han är föremål för polisens intresse — kanske också att låta civila poliser besöka honom i hans bostad.

Vad som inger betänkligheter beträffande den i Jönköping bedrivna störningsverksamheten är den nära kopplingen som förefaller ha funnits mellan den verksamheten och de husrannsakningar som företagits i tillhållsklassade lägenheter, t.ex. hos Ulrika N. Polismyndigheten har, som tidigare nämnts, uttalat att en tillhållsklassning skulle underlätta störningsverksamheten; ett beslut om tillhållsklassning medförde enligt myndigheten att det förelåg ett generellt förordnande om husrannsakan enligt 28 kap. 3 § RB.

Rikspolisstyrelsen har svårt att se någon hållbar förklaring till hur en tillhållsklassning skulle kunna underlätta störningsverksamheten. Styrelsen kan endast konstatera att störningsverksamheten skulle bedrivas i brottsförebyggande syfte, och i ett sådant syfte får en husrannsakan i ett tillhåll inte göras. En sådan husrannsakan får göras endast om det är motiverat för utredning i brottmål och således inte i syfte att upptäcka eller förebygga brottslig verksamhet. Att en husrannsakan sedan som en bieffekt kan medföra någonting positivt för det brottsförebyggande arbetet är en annan sak. Styrelsen anser — med hänvisning till kopplingen mellan störningsverksamheten, tillhållsklassningar och det generella förordnandet om husrannsakan — att det har förelegat risk för att husrannsakningar kunde komma att göras i annat syfte än vad som är tillåtet.

I 28 kap. 9 § RB föreskrivs att över husrannsakan skall föras protokoll, vari anges ändamålet med förrättningen och vad därvid förekommit. Vidare anges att den hos vilken husrannsakan företagits på begäran äger erhålla bevis därom, innehållande även uppgift på det brott misstanken avser. Bestämmelsen är enligt 13 § första stycket i samma kapitel tillämplig även beträffande kroppsvisitation och kroppsbesiktning. JO har påpekat vikten av att det eller de brott misstanken avser anges fullständigt i protokollet, eftersom husrannsakan inte får företas för efterspanande av brott (JO:s ämbetsberättelse 1956 s. 96). Några möjligheter att göra avsteg från de angivna kraven finns inte. Protokoll skall således upprättas vare sig den vidtagna tvångsåtgärden gett något resultat eller inte. Och ärendet skall självfallet diarieföras.

Rikspolisstyrelsen kan konstatera att den blankett som övervakningssektionen använt inte uppfyller kraven i 28 kap. 9 § RB på vad ett protokoll skall innehålla, om den inte kompletteras med ytterligare information. Även i övrigt har det, såsom polismyndigheten och länsstyrelsen konstaterat, förelegat brister i olika avseenden i fråga om dokumentationen av de tvångsåtgärder som uppmärksammas i nu aktuella ärenden. För den enskildes rättssäkerhet är det av stor vikt att lagens bestämmelser efterlevs.

I ett beslut den 5 oktober 1992 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Som nyss nämnts får enligt 28 kap. 3 § RB för ändamål som sägs i 1 och 2 §§ samma kapitel även i andra fall än som avses där husrannsakan ske bl.a. i lägenheter som brukar utgöra tillhåll för lösdrivare eller förbrytare.

Bestämmelsen har haft samma lydelse alltsedan RB trädde i kraft år 1948. Den har sitt ursprung i en regel i lagen (1933:82) om tvångsmedel i brottmål, vilken i sin tur hade i stort sett likalydande föregångare i olika lagförslag framlagda under andra hälften av 1800-talet. Det är därför inte ägnat att förvåna att regeln i vissa hänseenden passar dåligt in på förhållandena i dagens samhälle.

Regleringen i 28 kap. 3 § innebär vissa lättnader vad gäller förutsättningarna för husrannsakan i förhållande till vad som föreskrivs i 1 och 2 §§. Dessa lättnader har emellertid klara gränser. Av hänvisningen till 1 och 2 §§ framgår sålunda att husrannsakan med stöd av 3 § får vidtas endast som ett led i en brottsutredning eller för sådant eftersökande av en person som anges i 2 §. Som framhålls i Rikspolisstyrelsens yttrande är det således uteslutet att tillämpa bestämmelsen i brottsförebyggande syfte.

För att reell husrannsakan skall få företas med stöd av 28 kap. 3 § RB krävs först och främst, på samma sätt som i fråga om 1 § i samma kapitel, att det förekommer anledning att ett brott har förövats. Här liksom i t.ex. 23 kap. 1 § RB avses med ordet brott en konkret brottslig gärning; det är emellertid inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det förövats (Ekelöf i SvJT 1982 s. 658).

När det är fråga om en sådan lokal som avses i 28 kap. 3 § krävs däremot inte att någon är skäligen misstänkt för brottet eller att det förekommer synnerlig anledning att man skall påträffa något av betydelse för brottsutredningen. Till skillnad mot vad som gäller enligt 1 §

ställer bestämmelsen i 3 § vidare inte upp något krav i fråga om brottets svårhetsgrad. Också misstankar om rena bötesbrott kan således läggas till grund för husrannsakan med stöd av paragrafen.

För att man skall kunna anse att en husrannsakan företas för det ändamål som anges i 1 § fordras att det föreligger en eller flera omständigheter som på objektiv grund ger anledning till ett antagande att något av betydelse för en viss bestämd brottsutredning skall anträffas i den aktuella lägenheten. Kravet på stöd för antagandet kan visserligen sättas tämligen lågt, men den eller de omständigheter som åberopas skall på ett rimligt sätt koppla samman brottet med lägenheten. Att beslutsfattaren i efterhand skall kunna redogöra för de omständigheter som han lagt till grund för sin åtgärd är en självklarhet.

Den grundläggande förutsättningen för en reell husrannsakan vare sig denna görs med stöd av 1 eller 3 § — nämligen att det förekommer anledning att ett brott har förövats — är densamma som gäller för att förundersökning skall inledas (23 kap. 1 § RB). Om förundersökning inte redan inletts när åtgärden vidtas — vilket innebär att ett K-ärende redan har lagts upp — innebär således ett beslut om reell husrannsakan alltid att förundersökning inleds.

Vad sedan gäller personell husrannsakan med stöd av 28 kap. 3 § följer av hänvisningen till 2 § att eftersökningen skall avse en viss bestämd person som söks av något av de skäl som anges där. Däremot krävs inte för att husrannsakan skall få företas hos någon annan än den eftersökte själv att det förekommer synnerlig anledning att den som söks uppehåller sig där. Även i dessa fall måste det emellertid föreligga en eller flera faktiska omständigheter som ger anledning till ett rimligt antagande att den eftersökte finns i lägenheten.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att bestämmelsen i 28 kap. 3 § RB innebär att kravet på styrkan av antagandet att man vid husrannsakingen skall anträffa ett visst föremål eller annat av betydelse för en brottsutredning eller en viss person sätts lägre än vid en tillämpning av 1 och 2 §§ samt att det i fråga om reell husrannsakan inte uppställs något krav på att fängelse skall kunna följa på det brott som utredningen avser. I övrigt gäller samma förutsättningar för en tillämpning av 3 § som i fråga om 1 och 2 §§. Bestämmelsen kan således inte, på det sätt som har gjorts gällande av Polismyndigheten i Jönköping, läggas till grund för rutinmässiga undersökningar rörande ett antal ouppklarade brott.

Bestämmelserna i 3 § är tillämpliga bara när det är fråga om lokaler av det slag som anges där. Vad beträffar s.k. tillhåll krävs självfallet att det finns goda skäl att anta att det verkligen rör sig om ett sådant.

Uttrycket lägenhet i paragrafen avser i första hand bostäder och andra lokaler som är hemfrids- och intrångsskyddade enligt 4 kap. 6 § brottsbalken. Enligt ett uttalande av processlagberedningen får husrannsakan med stöd av 3 § inte företas i rum som i hotell, pensionat eller härbärgen är upplåtna åt gäster annat än om ett sådant rum kan misstänkas utgöra tillhåll för lösdrivare eller förbrytare (NJA II 1943 s. 370).

Med lösdrivare avses i detta sammanhang personer som saknar fast arbete och stadigvarande bostad och som för ett allmänt asocialt leverne. Som anförs i polismyndighetens yttrande syftade lagstiftaren sannolikt bl.a. på de luffare som drev omkring på landsbygden och tiggde eller utförde enklare dagsverken. Den närmaste motsvarigheten i dagens samhälle är de socialt utslagna hemlösa personer som återfinns framför allt i storstadsområdena.

Med ordet förbrytare torde avses den personkategori som i dag äsytas med det oftare använda uttrycket kriminella.

Som uttalats i yttrandena i de nu aktuella ärendena har tillhållsbestämmelsen numera i praktiken huvudsakligen betydelse beträffande vanliga bostadslägenheter som innehas av kända narkotikamissbrukare och som fungerar som samlingsplats även för andra missbrukare.

Som Rikspolisstyrelsen anfört kan man inte lägga fast några allmängiltiga kriterier för bedömningen av om en viss lägenhet är att betrakta som ett tillhåll i lagens mening. Klart är dock att en sådan bedömning inte kan grundas på endast enstaka iakttagelser. Ordet "plägar" ger en anvisning om att de omständigheter som läggs till grund för prövningen inte får hänföra sig till en alltför kort tidsrymd och att de måste återkomma med en viss regelbundenhet under perioden.

Polismyndigheten i Jönköping har genom särskilda beslut av polismästaren fastställt att vissa lägenheter är att betrakta som tillhåll. Som myndigheten uttalat finns det inte något formellt krav i detta hänseende. Prövningen av om bestämmelserna i 3 § är tillämpliga i ett visst fall skall alltid ytterst göras av den som enligt 28 kap. 4 och 5 §§ RB har att besluta om åtgärden, dvs. undersökningsledaren, åklagaren, rätten eller — vid fara i dröjsmål — en polisman. Förfarandet att "klassa" vissa lägenheter som tillhåll genom formliga beslut av polismyndigheten har emellertid förtjänster från rättssäkerhetssynpunkt under förutsättning att bedömningarna görs med tillräcklig restriktivitet och att det görs fullkomligt klart för berörda befattningshavare att tillhållsklassningen inte innebär att kravet i varje särskilt fall på ett objektivt grundat beslut av en behörig beslutsfattare faller bort. Jag har alltså inga principiella invändningar mot att polismyndigheter tillhållsklassar lägenheter på det sätt som skett här. Jag har inte heller något att erinra mot de riktlinjer som tillämpats vid Polismyndigheten i Jönköping för uppföljning och omprövning av klassade objekt. Jag vill emellertid understryka vikten av att de uppgifter som legat till grund för myndighetens beslut finns dokumenterade i ärendet.

Vad gäller beslutet att klassa Ulrika N:s lägenhet som tillhåll ger den företagna utredningen inte anledning att framföra någon kritik mot polismyndigheten i fråga om beslutet som sådant.

Polismyndigheten har uppgett att en tillhållsklassning enligt dess mening innefattar ett generellt förordnande om husrannsakan. Den har emellertid tillagt att det i praktiken ställts krav på att störningsgruppen vid varje tillslag gjort iakttagelser som kunnat ge underlag för en bedömning av om ändamålet med undersökningen varit uppfyllt.

Som jag redan framhållit finns det inte något lagligt stöd för att hävda att en klassning av en viss lägenhet som tillhåll medför rätt för polismän att utan ett i behörig ordning fattat beslut i det särskilda fallet företa husrannsakingar i lägenheten i fråga.

Det framstår vidare som svårt att förstå vilken ändamålsprövning polismännen på platsen skall göra, om man som polismyndigheten anser att det för en husrannsakan i tillhåll inte krävs vare sig misstanke om ett bestämt brott eller någon särskild anledning att anta att en viss eftersökt person skall anträffas i lägenheten.

Frågan om vem som är behörig att besluta om husrannsakan, vare sig denna företas i ett tillhåll eller ej, har redan berörts i det föregående. Som där nämnts skall beslut härom fattas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (28 kap. 4 § RB). Endast vid fara i dröjsmål får en polisman företa husrannsakan utan ett sådant förordnande (5 §).

Av polismyndighetens yttrande framgår, att den anser att det vid tillämpningen av 3 § inte generellt krävs ett förordnande enligt 4 § i de fall där kravet på fara i dröjsmål inte är uppfyllt. Man har i stället ansett att den enskilde polismannen på fältet med stöd av ett beslut om tillhållsklassning kan besluta om husrannsakan även i situationer där det inte på det sätt som avses i 5 § krävts ett snabbt beslut i saken. Denna ståndpunkt motiveras med en hänvisning till de kommunikationstekniska svårigheter som är förbundna med inhämtandet av föreskrivet förordnande. Ett sådant synsätt saknar emellertid helt stöd i gällande lag.

Vad därefter gäller frågan om dokumentation av företagna husrannsakingar och kroppsvisitationer kan jag ansluta mig till vad som anförs i länsstyrelsens och Rikspolisstyrelsens yttranden. Jag vill emellertid särskilt erinra om vad som i detta sammanhang gäller om tillämpningen av anmälnings- och personbladsrutinerna enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd i saken (FAP 403-6 och FAP 441-2). Om en förundersökning inte redan är inledd när en reell husrannsakan beslutas, inleds som redan nämnts en sådan alltid i och med att beslutet fattas.

Vad polismyndigheten anfört om byråkratiskt krångel och annat utgör självfallet inte något godtagbart skäl att frånga gällande dokumentationsregler i rättegångsbalken och därtill anslutande författningar. Det finns anledning att se allvarligt på det förhållandet att polismyndigheten med öppna ögon åsidosatt dessa regler i fråga om de ingripande tvångsåtgärder som det här är fråga om.

Dokumentationen beträffande den husrannsakan som avses i anmälan hit är så bristfällig att den inte ger något underlag för bedömningen av frågan om skäl förelegat för åtgärden. Den polisman som på platsen beslutade om kroppsvisitation av personerna i lägenheten har uppgett att skälet härför var att en av dessa var drogpåverkad. Detta förhållande har självfallet inte ensamt kunnat utgöra någon laglig grund för åtgärden. För att en kroppsvisitation skall få företas krävs på samma sätt som i fråga om reell husrannsakan med stöd av 28 kap. 1 § RB antingen att den som blir föremål för åtgärden är skäligen misstänkt för ett brott som kan följas av fängelse eller att det förekom-

mer synnerlig anledning att man genom åtgärden skall påträffa ett föremål som är underkastat beslag eller vinna annan utredning om brottet. Det uppställs med andra ord strängare krav för ett beslut om kroppsvisitation än för ett beslut om reell husrannsakan med stöd av 28 kap. 3 § RB.

Beträffande de sex ärenden som vid inspektionen tilldrog sig mitt särskilda intresse har de berörda polismännen i promemorior närmare redogjort för vilka omständigheter som vid varje tillfälle legat till grund för besluten om husrannsakan och kroppsvisitation. De skäl som åberopats är sammanfattningsvis att den person som varit föremål för åtgärden är en känd missbrukare eller langare, att denne vistas i en miljö av visst slag eller att vederbörande enligt polisens uppfattning betett sig på ett allmänt misstänkt sätt. De omständigheter som redovisats har enligt min mening inte i något fall utgjort tillräcklig grund för de vidtagna åtgärderna.

Med anledning av att Maria C. påstått att två polismän som deltog i den aktuella husrannsakan vägrade att visa legitimation vill jag erinra om vad JO i ett flertal ärenden uttalat om polismäns skyldighet i detta avseende (JO 1977/78 s. 135 och 136, 1978/79 s. 69 och 1979/80 s. 98).

De fel och brister som jag här har påtalat är av allvarlig art, eftersom det varit fråga om rättsstridiga intrång på det område som omfattas av grundlagsskyddet för den enskildes integritet. Man måste emellertid vid bedömningen av det inträffade beakta att det aktuella regelsystemet inte är helt lättillgängligt. Den missuppfattning i fråga om dettas innebörd och möjligheterna att tillämpa det inom störningsverksamheten som gett upphov till det felaktiga handlandet synes också ha förekommit i många polisdistrikt i landet. Bl.a. med hänsyn härtill anser jag mig kunna avstå från att gå vidare i saken i de ärenden som avses med detta beslut.

Som framgått av det föregående är bestämmelserna i 28 kap. 3 § RB om tillhåll otidsenliga och svårtillämpbara. Även i övrigt är reglerna i 28 kap. RB i behov av översyn. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet för kännedom. Jag vill samtidigt erinra om vad JO redan tidigare uttalat i frågan (dnr 2504-1989).

Som framgår av polismyndighetens yttrande är den handläggning som enligt gällande regler skall följa också på en resultatlös husrannsakan eller kroppsvisitation, en s.k. bom, tämligen omständlig. Det finns enligt min mening anledning att överväga möjligheterna att förenkla förfarandet inom den ram som dras upp av RB:s regler. Jag översänder av detta skäl kopior av beslutet också till Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen.

Med dessa uttalanden är ärendena avslutade.

(Dnr 1127-1992)

Anmälan

I ett brev till JO anmälde K. att han på en gata i Landskrona blivit stoppad av polis och därefter förd till polisstationen för en kroppsvisitation utan att förutsättningar förelåg för en sådan tvångsåtgärd.

Utredning

Ärendet remitterades till Länsstyrelsen i Malmöhus län för utredning — efter hörande av berörda polismän — angående de närmare sakomständigheterna och det författningsstöd som utgjorde grunden för vidtagna tvångsåtgärder samt yttrande.

Till länsstyrelsens remissvar var fogade förhör med polisassistenterna Björn Skoglund och Sören Johansson. Av förhören framkom bl.a. följande. De ingick i en grupp som skulle syssla med insatser mot narkotikamissbrukare och gatulangning. De kände till att K. och P. tidigare sysslat med narkotikaförsäljning. En annan polisman Rune Berglund som ingick i gruppen meddelade per radio till Björn Skoglund och Sören Johansson att K. och P. möttes på Sturegatan och att P. därvid vände och följde med K. som överlämnade någonting till P. Rune Berglund beordrade Björn Skoglund och Sören Johansson att kontrollera K. När de fick kontakt med K. hade han skilts från P. Polismännen frågade K. om han nyss hade sammanträffat med någon på Sturegatan. K. lämnade därvid felaktiga uppgifter och uppgav att han kom "nere från stan" samt att han inte sammanträffat med någon speciell person. K. fick klart för sig att han var misstänkt för narkotikabrott. Situationen var sådan att det bedömdes att det förelåg fara i dröjsmål och att undersökningsledarens beslut därför inte kunde avvaktas. Med hänsyn till att Rune Berglund strax innan hade sett någonting överlämnas samt till att K. ljög om sina förehavanden och var känd som narkotikaförsäljare, beslöt Björn Skoglund att K. skulle kontrolleras. Polismännen tog med sig K. in i en port och företog där en s.k. skyddsvisitation. Eftersom polismännen sedan tidigare kände till att K. brukade gömma narkotika i underkläderna, fick denne följa med in till polisstationen för en kroppsvisitation. K. fick klä av sig i arrestavdelningen och kläderna undersöktes. Någon narkotika påträffades inte. Däremot hade K. nästan 15 000 kr på sig. Polismännen tog inte någon kontakt med undersökningsledaren innan de fullföljde kroppsvisitationen. K. fick därefter lämna polisstationen sedan han avböjt att bli körd tillbaka till den plats varifrån han blivit medtagen. K-anmälan och protokoll över tvångsåtgärden upprättades.

I ett beslut den 3 december 1992 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation. Begränsningar i dessa grundläggande fri- och rättigheter får enligt 12 § samma kapitel göras endast genom lag, och en sådan begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Det grundlagsfästa skyddet mot kroppsvisitation begränsas bl.a. genom de regler i ämnet som finns intagna i 28 kap. rättegångsbalken (RB).

Om det förekommer anledning att det har förövats ett brott som kan följas av fängelse, får enligt 28 kap. 11 § RB kroppsvisitation företas för eftersökande av föremål som är underkastade beslag eller annars till utvärderande av omständigheter som kan ha betydelse för utredningen om brottet. Beträffande någon annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisitation företas endast om det förekommer synnerlig anledning att man därigenom skall anträffa något föremål, som är underkastat beslag, eller vinna annan utredning om brottet.

Av hänvisningen i 28 kap. 13 § till 4 § i samma kapitel framgår att ett förordnande om kroppsvisitation som regel skall beslutas av undersökningsledaren eller åklagaren. Endast om det föreligger fara i dröjsmål får en sådan åtgärd beslutas av en polisman.

Frågan om vem som skall leda en förundersökning regleras i 23 kap. 3 § RB. Enligt detta lagrum skall en förundersökning inledas av polismyndigheten eller åklagaren. Om den har inletts av polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall överta ledningen när detta är påkallat av särskilda skäl.

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har i samråd fastställt allmänna råd rörande bl.a. frågan om vilka mål som skall anses vara av enkel beskaffenhet (FAP 403-5). Av vad som där sägs framgår att narkotikabrott av normalgraden inte hör till denna kategori. Om förundersökningen avser ett sådant brott skall förundersökningsledningen därför övertas av åklagare så snart någon är skäligen misstänkt för brottet. Detta innebär bl.a. att beslut t.ex. om kroppsvisitation av en misstänkt person skall fattas av åklagaren och inte av polismyndigheten.

Enligt 28 kap. 13 § andra stycket RB skall en kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning verkställas inomhus och i avskilt rum. För att detta krav skall kunna uppfyllas är det ibland nödvändigt att föra den person som skall bli föremål för åtgärden från den plats där han anträffas till en lämplig lokal. I många fall kan detta ske med stöd av reglerna om gripande eller medtagande till förhör. Situationer kan emellertid tänkas där dessa regler inte är tillämpliga. Som jag tidigare framhållit i ett remissyttrande till Justitiedepartementet (dnr 2990-1991) torde det stränga kravet på lagstöd för intrång i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna inte medge att man i reglerna om kroppsvisitation tolkar in ett stöd för ett till sin tid och art obestämt

frihetsberövande. Det är således i viss mån oklart hur omfattande befogenheter att beröva någon friheten som gällande rätt ger berörda befattningshavare i situationer av senast nämnt slag.

1993/94:JO1

Bedömning

För att kroppsvisitation skall få ske krävs som nämnts i det föregående att det föreligger misstanke om ett bestämt brott som kan följas av fängelse. Av utredningen framgår att K. blev föremål för kroppsvisitation som skäligen misstänkt för narkotikabrott av normalgraden. Som framhållits i flera tidigare ärenden hos JO krävs för att en person skall anses som skäligen misstänkt för brott att det föreligger konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga begått den gärning som misstanken avser.

Detta innebär att ett beslut om kroppsvisitation aldrig kan grundas bara på allmänna kunskaper om en viss persons livsföring eller tidigare brottslighet. Enbart det förhållandet att någon är känd i narkotikasammanhang är exempelvis inte tillräckligt för att grunda en skäligen misstanke om narkotikabrott. Inte heller sådana omständigheter som att en person med denna bakgrund är i sällskap med någon annan som också är känd i narkotikasammanhang eller att han påträffas i anslutning till en bostad eller annan lokal där sådana personer brukar uppehålla sig kan anses utgöra tillräcklig grund för en skäligen brottsmisstanke. Det är här fråga om omständigheter som kan sägas utgöra normala inslag i sådana personers levnadssätt.

För att en misstanke skall kunna betecknas som skäligen krävs att det tillkommer någon omständighet som på ett mera specifikt sätt pekar på att personen i fråga har gjort sig skyldig till ett visst bestämt brott. Det kan i detta sammanhang förtjäna att påpekas att enbart det förhållandet att en känd narkotikamissbrukare uppträder påverkad av något annat än alkohol inte kan grunda en skäligen misstanke om någonting annat än eget bruk av narkotika, dvs. ett brott som enligt gällande rätt inte kan föranleda allvarligare påföljd än böter.

Att lägga fast några mera bestämda riktlinjer för vad som skall krävas för att en misstanke skall anses vara skäligen är inte möjligt. Denna fråga får i stället avgöras från fall till fall, och härvid finns självfallet ofta ett visst utrymme för olika bedömningar. Enligt min mening var omständigheterna i det aktuella fallet sådana att bedömningen att det förelåg en skäligen misstanke mot K. avseende narkotikabrott får godtas.

Såvitt framgår av utredningen grundades det frihetsberövande som K. blev föremål för inte på reglerna om gripande eller medtagande till förhör. Med hänsyn till den oklarhet som får anses råda i fråga om de rättsliga möjligheterna att beröva någon friheten enbart med stöd av reglerna om kroppsvisitation vill jag emellertid inte rikta någon kritik mot polismännen med anledning av deras åtgärd att föra K. till polisstationen. Jag anser mig också kunna godta att de vidtog denna åtgärd utan föregående beslut av förundersökningsledare.

Sedan man anlånt till polisstationen fanns det emellertid uppenbarligen inte längre något hinder mot att frågan om kroppsvisitation hänsköts till behörig förundersökningsledare, i detta fall vederbörande åklagare. Som länsstyrelsen anfört borde därför ett beslut i frågan ha inhämtats från denne.

RB:s regler om vem som är behörig att fatta beslut under en förundersökning, exempelvis om tvångsåtgärder, är en viktig del av skyddet för den enskildes rättssäkerhet. Dessa regler syftar bl.a. till att säkerställa att de frågor om ingrepp i den enskildes grundlagsskyddade integritetssfär som kan uppkomma blir föremål för en tillräckligt kvalificerad prövning. Omständigheterna i detta fall är emellertid sådana att jag anser mig kunna stanna vid den kritik som ligger i det anförda.

Polisingripanden mot en supporterförening i samband med en fotbollsmatch

(Dnr 1535-1992 och 1572-19)

I brev till JO ifrågasatte bl.a. supporterföreningen Black Army Stockholm vissa polisingripanden i samband med en fotbollsmatch den 4 maj 1992. Bl.a. uppgavs att två bussar med supportrar från Stockholm hade stannats av polisen före ankomsten till resmålet. Passagerarna i bussarna hade uppmanats att lämna bussarna varefter de kroppsvisiterats. Vidare hade bussarna genomsökts av polisen.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för yttrande angående vilken rättslig grund myndigheten haft dels för att stoppa bussarna, dels för att kroppsvisitera passagerarna och företa husrannsakan på bussarna, dels för att beordra färdväg ut från staden.

Sedan polismyndigheten inkommit med yttrande anförde *chefsJO Eklundh* följande i ett beslut den 12 november 1992.

Jag delar polismyndighetens uppfattning att omständigheterna vid tillfället var sådana att det fanns skäl för polisen att ha viss förhöjd beredskap i samband med det aktuella idrottsevenemanget. Jag har således inget att erinra mot polismyndighetens förberedande åtgärder. Däremot är jag kritisk till vissa av de åtgärder som vidtogs i samband med polisinsatsen.

Åtgärden att stanna och bereda sig tillträde till bussarna

Polismyndigheten har anförts att man med stöd av 22 § polislagen (1984:387) (PL) haft rätt att stanna bussarna — — — och att bereda sig tillträde till dessa. Paragrafen har följande lydelse.

Kan av särskilda skäl risk anses föreligga att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats, får en polisman i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta 1. bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål, 2. avstänga, utrymma eller förbjuda

tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, meddela förbud mot flyttande av visst föremål eller mot trafik med visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd.

Föreligger allvarlig risk för brott som avses i första stycket, får en polisman för att söka efter ett farligt föremål även kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen.

En åtgärd som avses i denna paragraf får endast om fara är i dröjsmål vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten.

Detta lagrum, som innebär begränsningar av det i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) intagna skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan, har till syfte att göra det möjligt för polisen att förebygga och bereda skydd mot vissa typer av brott. För tillämpningen av bestämmelserna i första stycket uppställs inte något krav på en kvalificerad brottsrisk. Åtgärder av det ingripande slag som det här är fråga om får emellertid inte vidtas i mera allmänt förebyggande syfte. Det måste alltid förutsättas att man verkligen kan peka på att det på grund av särskilda omständigheter föreligger en viss risk (prop. 1983/84:111 s. 134). Jag vill i detta sammanhang erinra om föreskriften i 2 kap. 12 § andra stycket RF att en genom lag gjord begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Av lagtexten framgår vidare att risken skall avse brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Förutom åtgärder vid bombhot nämns i förarbetena åtgärder till skydd för främmande statschefer, utländska sändebud och allmänna sammankomster liksom ingripanden vid hot om sabotage och liknande (a.a.s. 132—133). Det skall således vara fråga om brott av särskilt kvalificerat slag.

Polismyndigheten hade otvivelaktigt anledning att utgå från att det förelåg risk för brottslighet av visst slag. Denna risk avsåg tydligen sådana brott som misshandel och skadegörelse. Det har däremot inte framkommit att det förelåg några konkreta omständigheter som gav stöd för att den befarade brottsligheten skulle vara av det allvarliga slag som åsyftas i det aktuella lagrummet.

Som framgår av lagtexten gäller vidare att brottsrisken skall vara hänförlig till en viss plats. Av bestämmelsens konstruktion kan man dra den slutsatsen att lagstiftarens avsikt varit att de åtgärder som får vidtas skall ha en geografisk anknytning till denna plats. Det har inte framkommit annat än att den risk för brott som förelåg avsåg gärningar som kunde antas bli begångna först sedan supportrarna anlänt till fotbollsarenan. Det förhållandet att bussarna såvitt känt var på väg dit kan inte anses utgöra en anknytning till platsen för brottsrisken av det slag som lagstiftaren åsyftat.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att den aktuella situationen var av ett helt annat slag än vad lagstiftaren haft i åtanke vid tillkomsten av bestämmelserna i 22 § PL. Med hänsyn bl.a. till den restriktiva tolkning som bör göras av regler som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna kan jag därför inte finna att polismyndigheten hade något stöd i detta lagrum för åtgärden att stanna och bereda sig tillträde till bussarna.

Vad gäller det fortsatta förfarandet, nämligen att leta efter vapen och andra farliga föremål i bussarna samt att kroppsvisitera resenärerna, har polismyndigheten åberopat 19 § andra stycket PL.

Enligt detta lagrum får en polisman kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken (BrB). För detta ändamål får polismannen även undersöka portföljer, handväskor och annat liknande handbagage.

Bestämmelsen i 19 § andra stycket PL har tillkommit för att polisens befogenhet att företa kroppsvisitation i syfte att söka efter vapen och andra farliga föremål i princip skall korrespondera med rätten att beslagta sådana föremål (prop. 1986/87:115 s. 11).

Förverkande enligt 36 kap. 3 § BrB förutsätter inte att något brott begåtts. Paragrafen har följande lydelse.

Förverkande får ske i fråga om föremål

1. som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning,
2. som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och som har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att de skulle komma till sådan användning, eller
3. som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom och som har påträffats under omständigheter som gav uppenbar anledning att befara att de skulle komma till sådan användning.

Enligt 27 kap. 14 a § rättegångsbalken (RB) får ett föremål som skäligen kan antas vara förverkat enligt 36 kap. 3 § BrB tas i beslag.

Av förarbetena till 19 § andra stycket PL framgår bl.a. följande (prop. 1986/87:115 s. 11 och 12).

Risken för våldsbrott kan i det särskilda fallet hänföra sig till en viss person. Självfallet är det då endast denne som polisen får kroppsvisitera. I andra fall kan emellertid de omständigheter som gör att det finns anledning att befara att farliga föremål kan komma till användning vid brott vara sådana att det inte hänför sig till någon bestämd person. Situationen kan te sig allmänt hotfull och konfliktfylld såsom exempelvis när två rivaliserande ungdomsgrupper konfronteras på allmän plats och olika slags provokationer förekommer som gör det troligt att vissa av ungdomarna bär på knivar eller andra tillhyggen. Ett annat typfall representeras av vissa slags offentliga evenemang där erfarenhetsmässigt risken för våld är överhängande. Polisen har vid sådana tillfällen befogenhet att mera rutinmässigt kontrollera om de personer som uppehåller sig på platsen eller besöker evenemanget bär på sig eller i handbagage medför föremål som kan användas för att skada andra. Givetvis måste emellertid risken för våldsanvändning vara kvalificerad på det sätt som gäller enligt förverkandebestämmelserna i 36 kap. BrB.

Som exempel på situationer där regeln är tillämplig nämns sådana fotbollsmatcher där man har anledning att förvänta sig bråk och oroligheter.

Det framhålls i propositionen att det ingripande som en visitation innebär självfallet inte får vara större än vad som behövs för att uppnå det avsedda resultatet. Som regel bör det vara tillfyllest med en yttlig kroppsvisitation som består i att polismannen systematiskt känner i eller utanpå fickor och kläder samt eventuellt kontrollerar medförda väskor o.d.

Alla polismän har befogenhet att genomföra kroppsvisitation under de föreskrivna förutsättningarna. I de fall då en mer rutinmässig visitation i samband med ett idrottsevenemang eller liknande aktualiseras bör dock enligt vad som sägs i propositionen regelmässigt beslut härom fattas av polisman i befälsställning.

Enligt min mening var situationen sådan att det kunde bli aktuellt att tillämpa bestämmelserna om kroppsvisitation i 19 § andra stycket PL. Härmed är emellertid självfallet inte sagt att det också förelåg rättslig grund för de företagna husrannsakningarna.

Polismyndigheten har som redan nämnts åberopat bestämmelserna i 22 § PL till stöd för sin åtgärd att stoppa och bereda sig tillträde till bussarna. Den synes däremot inte åberopa dessa bestämmelser vad gäller den därefter vidtagna genomsökningen av bussarna. Myndigheten har i detta hänseende i stället anfört att man grundat sitt handlande på en analog tillämpning av 19 § andra stycket PL och har därvid gjort gällande att genomsökningen haft samma brottsförebyggande syfte som de åtgärder som medges enligt den bestämmelsen, nämligen undersökning av portföljer, handväskor och annat liknande handbagage, men varit mindre integritetskränkande än dessa.

Resonemanget att man i rättsligt hänseende kan göra skillnad mellan åtgärden att bereda sig tillträde till bussarna, å den ena sidan, och själva genomsökandet av dessa, å den andra, framstår enligt min mening som konstlat. Det är här uppenbarligen fråga endast om skilda moment ingående i en och samma tvångsåtgärd, nämligen en husrannsakning i bussarna.

Av det i 2 kap. 12 § första stycket RF fastlagda kravet på lagstöd för intrång på det grundlagsskyddade området följer att ett beslut som innefattar en viss rättighetsbegränsning aldrig kan grundas på något slag av extensiv eller analogisk tolkning av en regel som avser begränsning av en helt annan grundlagsskyddad rättighet eller ett annat slag av begränsning. Det förhållandet att det i bestämmelsen om kroppsvisitation i 19 § andra stycket PL lämnas tillstånd också till genomsökning av handbagage av visst slag kan självfallet inte tas till intäkt för att lagstiftaren genom detta lagrum velat möjliggöra genomsökning även av andra slag av utrymmen. Man måste tvärtom dra den slutsatsen att detta inte har varit lagstiftarens avsikt. Det kan således konstateras att bestämmelserna i 19 § andra stycket PL inte kunnat utgöra stöd för husrannsakningarna i bussarna.

Lagligheten av polisens förfarande att bereda sig tillträde till och genomsöka bussarna måste i stället bedömas uteslutande med utgångspunkt i de regler om husrannsakan som finns i gällande rätt.

Av vad jag sagt i det föregående framgår att husrannsakingarna inte kunnat grundas på bestämmelserna i 22 § PL. Också polismyndigheten tycks som nämnts vara av denna uppfattning såvitt gäller det centrala momentet i åtgärderna, nämligen själva genomsökandet av bussarna.

Bestämmelser om husrannsakan finns också i 20 § PL. Dessa bestämmelser — som inte åberopats av polismyndigheten — ger en polisman rätt att bereda sig tillträde till en bostad eller något annat ställe för att söka efter föremål som polisen med stöd av lag eller annan författning skall omhänderta. De är däremot inte tillämpliga i fråga om husrannsakan för eftersökande av föremål som är underkastade beslag (andra stycket). Inte heller reglerna 20 § PL har således kunnat utgöra stöd för husrannsakingarna i bussarna.

Det kan tilläggas att det också saknats förutsättningar för att tillämpa reglerna om husrannsakan i 28 kap. 1 § RB.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att något rättsligt stöd för husrannsakingarna i bussarna inte förelegat. Frågan om företagande av kroppsvisitationer — åtgärder som det enligt vad som sagts i det föregående i och för sig funnits lagliga förutsättningar för — borde därför ha fått anstå till dess bussarna anlant till resmålet. Det kunde knappast ha varit praktiskt ogenomförbart att där kroppsvisitera resenärerna allteftersom de steg ur bussarna.

Att de nu behandlade bestämmelserna kan bli föremål för feltolkningar i samband med hastigt uppkomna situationer som kräver snabba beslut är förståeligt. I detta fall har det emellertid varit fråga om en i förväg planerad polisinsats. Det framstår vidare som anmärkningsvärt att polismyndigheten inte ens i efterhand insett att lagstöd för husrannsakingarna saknats, även om den i sitt yttrande medger att lagtexten inte med fullständig klarhet ger stöd för de vidtagna åtgärderna. Omständigheterna är emellertid inte sådana att det finns skäl att driva saken vidare mot någon särskild befattningshavare.

Förfarandet att beordra färdväg ut från staden

Av utredningen framgår att polisen eskorterat bussarna ut ur staden och att detta i sak inneburit att polismyndigheten beordrat viss färdväg för dem. Som stöd för åtgärden har myndigheten åberopat 2 § polislagen.

I 2 § polislagen återfinns en allmän beskrivning av polisens uppgifter. Det anges där bl.a. att det hör till polisens uppgifter att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat. Detta innebär emellertid inte att polisen med stöd av bestämmelserna i paragrafen kan ingripa mot enskilda t.ex. med något slag av tvångsåtgärder. Sådana åtgärder måste i stället grundas på särskilda föreskrifter (jfr Berggren—Munck: Polislagen s. 30)

I 2 kap. 8 § RF föreskrivs bl.a. att varje medborgare är tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket. Av förarbetena till bestämmelsen framgår emellertid att trafikföreskrifter och liknande bestämmelser inte innebär någon begränsning av den enskildes rörelsefrihet i grundlagens mening. Ett exempel härpå är regeln att en vägtrafikanter vid möte skall färdas på vägens högra sida. Grundlagsskyddet sägs i första hand avse begränsningar som drabbar en viss person eller vissa bestämda personer men inte andra som befinner sig i samma yttre situation (prop. 1973:90 s. 241).

Att tvångsmässiga omhändertaganden liksom reseförbud innebär begränsningar av rörelsefriheten är uppenbart. Som exempel på åtgärder som däremot inte träffas av grundlagsregeln nämns i förarbetena till polislagen utrymningsåtgärder och avlägsnanden som innebär förflyttning endast en kortare sträcka (prop. 1983/84:111 s. 133).

Som redan nämnts får de i RF fastlagda grundläggande fri- och rättigheterna begränsas endast genom lag. Den omständigheten att ett ingripande mot en enskild inte är av sådant slag att det kräver lagstöd på grund av reglerna i 2 kap. RF innebär emellertid inte att åtgärden kan vidtas helt utan stöd i författning. Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, skall enligt 8 kap. 3 § RF meddelas genom lag. Av 8 kap. 7 § RF följer att regeringen efter bemyndigande i lag kan meddela sådana föreskrifter inom vissa ämnesområden, t.ex. trafik och ordning- en på allmän plats.

Om en polismyndighet ger direktiv till en viss fordonsförare av innebörd att denne, av skäl som inte har med hänsyn till trafiken att göra, förbjuds att framföra sitt fordon på vissa gator och vägar som står öppna för andra fordon av likartat slag, föreligger enligt min mening i princip en begränsning av den rörelsefrihet som bestämmelsen i 2 kap. 8 § RF tillförsäkrar de personer som färdas i fordonet. En sådan åtgärd kräver därför till följd av bestämmelsen i 2 kap. 12 § första stycket RF stöd i lag.

Det har i det här aktuella fallet inte klarlagts vilken grad av olägenhet, t.ex. i form av förlängd restid, som anvisandet av färdväg inneburit för busspassagerarna. Det finns inte heller några uppgifter om vilka åtgärder man från polisens sida varit beredd att vidta, om bussarna skulle ha avvikit från den anvisade färdvägen. Även om man mot bakgrund härav inte skulle anse sig med bestämdhet kunna fastslå att det varit fråga om en begränsning av busspassagerarnas grundlagsskyddade rörelsefrihet, kvarstår emellertid att polismyndighetens åtgärd under alla omständigheter inneburit ett ingrepp gentemot de personer som färdades i bussarna vilket inte har varit mindre långtgående än de ingrepp som följer av trafikreglerna i vägtrafikkungörelsen (1972:603). Åtgärden har således i varje fall på grund av bestämmelserna i 8 kap. 3 § RF krävt stöd i författning, ytterst i lag.

Av vad som anförts i det föregående om innebörden av 2 § PL framgår att polismyndighetens beslut att bestämma bussarnas färdväg inte kunnat grundas på detta lagrum utan krävt stöd i en särskild

föreskrift av mera konkret slag. Eftersom åtgärden inte var föranledd av trafikhänsyn kan man inte finna ett sådant stöd i trafikförfattningarna. Inte heller bestämmelserna i 8 § PL om de allmänna principerna för polisingripanden kan utgöra någon självständig grund för ingrepp i enskildas förhållanden av det slag som det här är fråga om, och det saknas även i övrigt författningsbestämmelser till stöd för sådana åtgärder.

Jag kan således inte finna annat än att det har saknats rättslig grund för polismyndighetens beslut att bestämma bussarnas färdväg ut ur staden.

Med hänsyn till arten av de frågor som aktualiserats i ärendena överlämnar jag för kännedom ett exemplar av beslutet till Polisrättsutredningen.

Grunder för polismyndighets beslut att inte inleda förundersökning

(Dnr 563-1992)

I ett beslut den 11 mars 1993 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Jag övergår härfter till frågan om sättet att ange grunderna för polismyndighetens beslut att inte inleda förundersökning. Det finns varken i fråga om ett sådant beslut eller exempelvis ett beslut att en förundersökning skall läggas ned någon i författning fastlagd skyldighet att motivera detta.

Riksåklagaren har emellertid för åklagarväsendets del meddelat allmänna råd om utformningen av avskrivningsbeslut (RÅC I:107). Termen avskrivningsbeslut används där som en sammanfattande beteckning för beslut som innebär att förundersökning inte inleds eller nedläggs eller att åtal eller annan talan inte väcks. I fråga om sådana beslut sägs bl.a. följande. Åklagarna har sedan lång tid tillbaka i praktiken ansetts ha en skyldighet att motivera sina beslut. Ett huvudkrav är att beslutet får en sådan avfattning att det blir begripligt och att ingen osäkerhet uppkommer om dess närmare innebörd. Motiveringen bör emellertid inte göras vidlyftigare än sakens beskaffenhet föranleder. I de allra flesta fall är det tillräckligt att använda en kortfattad standardformulering. I ett avskrivningsbeslut skall inte beröras andra frågor än sådana som det ankommer på åklagaren att ta ställning till. Förkastelsedomar eller uttryck för ogillande hör inte heller hemma i ett avskrivningsbeslut. Eftersom sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen (1980:100) inte gäller för beslut i åtalsfrågan och inte heller för beslut om att förundersökning inte skall inledas eller att en förundersökning skall läggas ned, bör man vid avfattningen av sådana beslut iakttä viss försiktighet i fråga om redovisning av förhållanden av personlig eller annars för den som berörs särskilt känslig natur. — — —

De allmänna råd angående utformningen av avskrivningsbeslut som har utfärdats av Riksåklagaren gäller formellt endast för verksamheten inom åklagarväsendet. De uttalanden som där görs bl.a. om avfattning-

en av beslut att inte inleda förundersökning har emellertid i sak generell tillämpbarhet och bör därför kunna vara till vägledning också för polisens del.

1993/94:JO1

Underrättelse till anhörig om anhållande

(Dnr 2976-1992)

I en anmälan till JO kritiserades en polismyndighet för underlåtenhet att underrätta en frihetsberövad persons anhöriga om frihetsberövandet.

Polismyndighetens akt i ärendet infordrades och granskades. Av akten framgick bl.a. följande.

Den 6 augusti 1992 blev en person allvarligt knivskuren. Relativt omgående greps M., född 1964, som misstänkt för gärningen. Gripan- det skedde den 6 augusti 1992 kl. 20.35. Samma dag kl. 22.00 anhölls M. och den 7 augusti 1992 häktades han. — Av en den 7 augusti 1992 hos polismyndigheten upprättad promemoria framgick beträffande M:s personliga förhållanden bl.a. att han av sin läkare sedan en tid tillbaka ansetts vara i behov av psykiatrisk vård. Läkaren bedömde honom dock inte som "vårdintygsmässig".

Sedan ärendet remitterats till polismyndigheten för upplysningar och yttrande anförde *chefsJO Eklundh* följande i ett beslut den 9 februari 1993.

Enligt 24 kap. 9 § rättegångsbalken (RB) skall den anhållnes när- maste anhöriga och annan som står den anhållne särskilt nära under- rättas om anhållandet så snart det kan ske utan men för utredningen. En sådan underrättelse får dock inte utan synnerliga skäl lämnas mot den anhållnes önskan.

Det ankommer på ansvarig tjänsteman vid polismyndigheten att på eget initiativ tillfråga den anhållne om han önskar att någon anhörig eller annan sådan närstående som avses i bestämmelsen skall underrät- tas om anhållandet (Gullnäs m.fl.: Rättegångsbalken Del 2 s. 24:38). Som exempel på synnerliga skäl att underrätta en anhörig eller annan närstående trots att den anhållne motsätter sig det nämns i förarbetena att denne är minderårig eller efterlyst såsom saknad (NJA II 1943 s. 330). De skäl som kan anföras för att tillämpa denna undantagsregel beträffande sådana personer har enligt min mening i princip bärkraft också i fråga om en anhållen som lider av en allvarlig psykisk störning. Detta synsätt ligger väl i linje med vad som gäller om utseende av försvarare för personer med sådana störningar (21 kap. 3 § andra stycket RB). Det är emellertid uppenbart att polisen här kan komma att ställas inför svåra bedömningsfrågor där omedelbara ställ- ningstaganden inte alltid är möjliga.

Av polismyndighetens yttrande framgår att M., när han tillfrågades om sin inställning i saken, bestämt motsatte sig att hans anhöriga underrättades om anhållandet samt att myndigheten inte på eget initia- tiv lämnade någon sådan underrättelse. Polismyndigheten har i sitt yttrande inte berört frågan om hur man uppfattade M:s psykiska tillstånd, och handlingarna i polismyndighetens akt ger inte heller

något klart besked i saken. Det framgår emellertid av yttrandet att man vid myndigheten den 7 augusti avsåg att kontakta M:s mor trots dennes invändningar men att man förekommer av en bror till M. som själv hörde av sig till myndigheten.

Jag finner mot denna bakgrund inte anledning att framföra någon kritik mot polismyndighetens handläggning utan avslutar ärendet med de nu gjorda uttalandena.

Protokoll över husrannsakan som inte lett till beslag skall i princip upprättas i omedelbar anslutning till åtgärden

(Dnr 3853-1992)

I ett remitterat ärende framkom bl.a. att en polisman dröjt två månader med att upprätta protokoll över en husrannsakan. I ett beslut den 11 maj 1993 anförde *chefsJO Eklundh* i denna del.

Rättegångsbalkens regler om protokoll över husrannsakan överensstämmer i princip med motsvarande regler i fråga om beslag i 27 kap. 13 § RB (jfr Gullnäs m.fl.: Rättegångsbalken Del 2 s. 28:20). Dessa bestämmelser kan inte anses innebära ett absolut krav på omedelbar dokumentation. Det anses sålunda godtagbart att man, när det är fråga om att upprätta protokoll över en husrannsakan och ett därvid verkställt beslag avseende ett mycket stort antal handlingar eller föremål, upprättar en detaljerad förteckning över den omhändertagna egendomen först sedan denna förts till den verkställande myndighetens lokaler. Om ett detaljerat protokoll inte upprättas omedelbart, krävs dock att man på platsen för beslaget genom anteckningar dokumenterar vad för slags egendom man för med sig och vilket antal det rör sig om. Det väsentliga är att den vidtagna tvångsåtgärden redovisas så snart det kan ske (JO 1975/76 s. 154 och 1982/83 s. 48).

De skäl som kan göra det tillåtet att vänta viss tid med att upprätta ett fullständigt protokoll när det rör sig om beslag av ett omfattande material saknar självfallet relevans beträffande protokollet över en husrannsakan som över huvud taget inte har lett till något beslag. I fråga om sådana protokoll gäller således att de i princip skall upprättas i samband med att åtgärden vidtas och i varje fall i omedelbar anslutning till denna. I ett fall av det här aktuella slaget bör protokollet således upprättas senast så snart den polisman som vidtagit åtgärden har återkommit till polisstationen. — — —

Dokumentation av förhör under förundersökning

(Dnr 200-1992)

Bakgrund m.m.

I en anmälan till JO framförde Zeljko O. kritik mot bl.a. en polisman vid Polismyndigheten i Stockholm för att denne under en förundersökning rörande misshandel upprättat två olika versioner av ett och samma målsägandeförhör.

Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens i Stockholm akter i de aktuella ärendena infordrades och granskades liksom det aktuella förundersökningsprotokollet och kopia av ett protokoll avseende polisförhör med målsäganden Charlotta F. Dessutom hölls förhör med Zeljko O:s offentlige försvarare, advokaten Anders Göran Ryberg. Vidare inhämtades och utskrevs tingsrättens bandupptagning av det förhör som hållits med Charlotta F. vid tingsrättens huvudförhandling.

Av de inhämtade handlingarna och Anders Göran Rybergs uppgifter framgick bl.a. följande.

Den 21 februari 1991 höll polisaspiranten Redar Baskin ett förhör med målsäganden Charlotta F. Ett förhørsprotokoll upprättades i vilket antecknades att förhöret var uppläst och godkänt. Ett exemplar av protokollet överlämnades till Zeljko O. I polismyndighetens akt och i förundersökningsprotokollet fanns detta protokoll emellertid inte med. I stället fanns där ett annat protokoll avseende samma förhör. Detta protokoll, som hade upprättats av samme polisman, hade delvis ett annat innehåll bl.a. beträffande Charlotta F:s agerande vid brottstillfället. Så t.ex. fanns inte antecknat i detta att Charlotta F. berättat att hon hade slagit till Zeljko O. Det framgick vidare att den första sidan och delar av andra sidan av protokollet var skrivna med en annan skrivmaskin än resten av detta.

På grund av vad som hade framkommit fann chefsJO Eklundh anledning att anta att undertryckande av urkund enligt 14 kap. 4 § brottsbalken och/eller tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken begåtts och beslutade därför den 26 mars 1992 att inleda förundersökning om sådana brott. Handläggningen vid Åklagarmyndigheten i Stockholm sedan Anders Göran Ryberg gjort vederbörande åklagare uppmärksam på saken granskades i ett särskilt JO-ärende 1018-1992; se nästkommande referat.

Under förundersökningen här hölls först förhör med Charlotta F. och Zeljko O. samt med inspektören Jarmo Gillgren, Polismyndigheten i Stockholm.

Redar Baskin hördes därefter såsom misstänkt för urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken eller tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Han bestred ansvar för brott. Han vitsordade att han hade ändrat det först utskrivna protokollet på det sätt som påståtts och vidgick att första sidan av protokollet kastats bort men hävdade att han inte förfarit felaktigt. Han uppgav bl.a. följande.

Han avslutade Polishögskolans grundkurs I den 18 december 1990. Strax efter nyår påbörjade han sin praktiktid om arton månader genom att tjänstgöra vid polisområde 1, Norrmalmspolisen, vid Polismyndigheten i Stockholm. Han skulle under tre månader tjänstgöra som utredningsman. Tjänstgöringen där började med en kort internutbildning. Därefter fick han börja utreda vissa ärenden avseende "småbrott". Han hade på skolan fått viss utbildning i att göra en utredning och hålla förhör men han hade ingen praktisk erfarenhet av sådana arbetsuppgifter. Aspiranterna, 20–25 stycken, hade en handledare som hette Chris Hellstrand. Redar Baskin vände sig ofta — särskilt i början — till handledaren när han blev osäker. Nästan varje

förhör redovisades för handledaren. — Han kommer ihåg det aktuella ärendet. Han höll först ett telefonförhör med målsäganden, Charlotta F. Vid förhöret förde han konceptanteckningar över vad hon sade. Möjligen renskrev han anteckningarna på maskin samma dag eller dagen därpå. Han var mycket noga med att det skulle bli ett så bra förhör som möjligt. Eftersom det fattades uppgifter, tog han ny kontakt med Charlotta F. och han besökte henne i hemmet vid vad han minns ett tillfälle. Möjligen tog handledaren del i bedömningen att det fattades uppgifter, men han är inte säker på det. Det är möjligt att han inhämtade några kompletterande uppgifter från Charlotta F. per telefon. När han besökte Charlotta F. hade han skrivit ut det första förhöret och undertecknat det. Det var i sin helhet skrivet med samma skrivmaskin, en manuell maskin. Charlotta F. fick en kopia av förhöret. Hon ville ta bort vissa stycken ur detta som hon inte tyckte var korrekta och komplettera med nya uppgifter i stället. När Redar Baskin kom tillbaka till polisstationen skrev han ut förhöret i samma protokoll men med de nya uppgifterna, så att protokollet bl.a. fick en ny första sida. Han skrev de nya delarna av protokollet på en elektrisk maskin. Han måste ha ringt och läst upp den nya versionen av förhöret för Charlotta F. Om den första utskriften av förhöret var klar när han förhörde Zeljko O., fick nog denne ta del av den utskriften. Zeljko O. tog i varje fall del av hela utredningen när den var klar. Den första utskriften kastades troligen bort när ärendet skulle redovisas. Han minns inte om det var han själv eller om det möjligen var handledaren som gjorde detta. — Normalt samlar han allt som har sagts vid olika tillfällen och skriver sedan ned det. Därefter läser han upp det han har skrivit för den som förhörts. Konceptanteckningarna förstörs alltid senast i samband med redovisningen av ärendet. Hans åsikt är att man kan hålla förhör med samma person vid olika tillfällen och sedan redovisa den slutliga versionen på en förhørsblankett avseende ett enda förhörstillfälle, även om uppgifterna ändrats från förhör till förhör. Han ser det som ett och samma förhör som skall återges på sådant sätt att det innehåller den slutliga versionen. Antingen har han blivit lärd att göra på detta sätt eller också har han gjort det på eget bevåg. Han talade säkert om för handledaren att Charlotta F. ändrat sina uppgifter flera gånger. Han minns inte om han frågade om det gick bra att redovisa de olika uppgifterna på det sätt han gjort. Han hade inte hållit så många förhör innan han påbörjade utredningen i det aktuella ärendet.

Förhör hölls vidare med t.f. poliskommissarien Chris Hellstrand som uppgav bl.a. följande: — — — De senaste åren har han varit handledare för aspiranter och hållit i introduktionen för dessa. Sedan några månader tillbaka tjänstgör han som lärare på Polishögskolan där han undervisar i kriminalpolisverksamhet. I detta avsnitt ingår även förhörsteknik. — När aspiranterna påbörjade sin utredningstjänst om ca tre månader vid kriminalavdelningen fick de först en introduktion under en vecka. Därvid undervisades om förhörsteknik, protokollering, blanketter, hur man skriver m.m. Efter introduktionen fick aspiranterna övergå till att utreda enklare ärenden såsom butiksnatterier

och dylikt. Efter ungefär en månad övergick aspiranterna sedan till att utreda alla typer av ärenden som t.ex. misshandelsbrott. Aspiranterna hade klart för sig att de skulle fråga handledaren väldigt mycket och i början granskade Chris Hellstrand alla förhørsprotokoll noga. Den noggranna granskningen av ärendena pågick under ungefär en månad. När ett ärende skulle redovisas hade aspiranten en genomgång med handledaren varvid bl.a. förundersökningsprotokollet färdigställdes. Chris Hellstrand granskade därvid förhørsuppteckningarna ur formell synvinkel. Han kontrollerade t.ex. att dessa var godkända och underskrivna m.m. Gruppchefen på avdelningen kontrollerade därefter förundersökningsprotokollet. Aspiranten hade ingen kontakt med gruppchefen. Vad som lärdes ut beträffande kompletteringsförhör var att det ursprungliga protokollet skulle finnas kvar om det blivit godkänt och att det klart skulle framgå att det var fråga om ett kompletteringsförhör. Därvid skulle anges bl.a. tid och plats för förhöret. Såvitt han vet lärs detta ut vid undervisningen på skolan. Enligt hans mening kan man inte sammanfoga flera olika förhör i ett protokoll så att det ser ut att vara ett enda förhör. När en aspirant höll ett förhör per telefon brukade uppgifterna renskrivas på maskin varefter det nedskrivna lästes upp per telefon för den hörde så att denne skulle kunna godkänna eller eventuellt ändra uppgifterna. Konzeptanteckningar förda vid ett förhör kastades bort sedan förhöret hade godkänts. Registerroteln vill ha det så, och aspiranterna blir lärda att göra på det viset. Redar Baskins aspiranttjänstgöring förflöt normalt. Chris Hellstrand fick inte den uppfattningen att Redar Baskin hade några speciella svårigheter. Han minns inte det aktuella ärendet och kommer inte ihåg om han har diskuterat det med Redar Baskin. Efter att ha tagit del av de båda förhørsprotollen avseende målsägandeförhör med Charlotta F. är hans åsikt, att det hela inte är riktigt dokumenterat och att han inte skulle ha godkänt förfarandet om han hade fått veta hur det gått till.

Författningsregleringen

I 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken (RB) föreskrivs följande.

Sedan utsaga av misstänkt eller annan upptecknats, skall, innan förhöret avslutas, utsagan uppläsas eller tillfälle på annat sätt lämnas att granska uppteckningen samt den hörde tillfrågas, om han har något att erinra mot innehållet. Erinran, som ej föranleder ändring, skall antecknas. Därefter må uppteckningen ej ändras. Har utsagan först efter granskningen antecknats i protokollet, skall uppteckningen biläggas handlingarna.

Enligt 22 § första stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) skall protokollet avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Vidare föreskrivs i 23 § bl.a. att vid protokollföring använda memorialanteckningar bör erhålla slutlig avfattning efter hand som förundersökningen

fortskrider; en uppteckning som skall granskas enligt 23 kap. 21 § RB skall emellertid erhålla slutlig avfattning i samband med sådan granskning.

1993/94:JO1

Såvitt avser utsagor under förundersökningen uttalade riksdagens särskilda utskott vid tillkomsten av 23 kap. 21 § RB (se NJA II 1943 s. 318) att om den hörde efter granskningen av uppteckningen lämnar nya eller ändrade uppgifter dessa naturligtvis skall antecknas i protokollet utan att någon ändring sker i uppteckningen av vad han förut anfört. Vad som skall ändras i anledning av den hördes erinringar är enligt utskottet endast oriktigheter i uppteckningen av en utsaga.

De straffbestämmelser som aktualiserats i ärendet återfinns i 14 kap. 1 § och 20 kap. 1 § brottsbalken. Enligt det först nämnda lagrummet skall bl.a. den som falskeligen ändrar en äkta urkund dömas för urkundsförfalskning, om åtgärden innebär fara i bevishänseende. I den senare bestämmelsen föreskrivs att den som uppsåtligen eller av oakt-samhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa.

Bedömning

I ett beslut den 21 augusti 1992 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Genom utredningen finner jag klarlagt att Redar Baskin i ett protokoll avseende målsägandeförhör med Charlotta F. den 21 februari 1991 upptecknat Charlotta F:s utsaga och att utsagan lästs upp för och godkänts av henne. Kopior av protokollet har sedan överlämnats till Charlotta F. och Zeljko O. Av utredningen framgår vidare att Redar Baskin med anledning av uppgifter som Charlotta F. lämnat vid senare förhörstillfällen ändrat uppteckningen av hennes tidigare utsaga genom att skriva en helt ny första sida i protokollet och göra vissa tillägg på dettas andra sida. Det nya förhørsprotokollet har sedan tagits in i det förundersökningsprotokoll som redovisats till åklagaren och som sedermera ingått i tingsrättens brottmålsakt. Det först upprättade förhørsprotokollet har däremot inte ingått i förundersökningsprotokollet; utredningen ger vid handen att första sidan av protokollet kastats bort i varje fall innan förundersökningen redovisades till åklagaren.

Som framgår av redovisningen av gällande författningsbestämmelser i ämnet har Redar Baskins förfarande varit felaktigt. Felet har enligt min mening varit av allvarligt slag.

Syftet med en förundersökning är enligt 23 kap. 2 § RB dels att utreda vem som kan misstänkas för brottet och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal, dels att bereda målet på ett sådant sätt att bevisningen vid huvudförhandlingen kan förebringas i ett sammanhang. Förundersökningens funktion att skapa underlag för ett beslut i åtalsfrågan är uppenbarligen av central betydelse.

Förundersökningsprotokollet kan vidare i vissa fall ha betydelse också vid själva rättegången. Grundsatsen om muntlighet i rättegången innebär visserligen att målsägande och vittnen skall avge sina berättel-

ser muntligen inför rätten. Enligt 36 kap. 16 § andra stycket RB får emellertid vid vittnesförhör det som vittnet tidigare anfört inför rätta eller inför åklagare eller polismyndighet förebringas när vittnets berättelse avviker från vad han tidigare anfört eller när vittnet vid förhöret förklarar att han inte kan eller inte vill yttra sig. Enligt 37 kap. 3 § första stycket RB gäller detta också vid förhör med bl.a. målsägande i brottmål.

Det förhållandet att den hörde lämnat olika uppgifter vid skilda förhörstillfällen kan uppenbarligen vara av betydelse vid bedömningen av trovärdigheten hos en viss utsaga såväl vid åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan som vid domstolens prövning av ett väckt åtal.

Av det anförda framgår att det är av största vikt att protokoll över förhör under en förundersökning avfattas på sådant sätt att de ger en riktig bild av vad som förekommit. Kravet på en korrekt dokumentation i detta avseende måste ställas mycket högt.

Det kan vid en straffrättslig bedömning av det inträffade konstateras att de objektiva rekvisiten avseende förfalskningsbrott är uppfyllda; Redar Baskins förfarande har inneburit att en äkta urkund falskeligen ändrats på ett sätt som inneburit fara i bevishänseende. Genom sitt handlande har Redar Baskin vidare vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Nästa fråga blir då om det oriktiga handlandet omfattats av uppsåt från Redar Baskins sida. Man måste vid denna bedömning beakta följande omständigheter.

Redar Baskin har förklarat sitt handlande med att hans ambition var att få till stånd ett förhörsprotokoll som så korrekt som möjligt skulle återge Charlotta F:s slutliga uppfattning om vad som hänt vid brottstillfället. Han har därvid hävdats att det är möjligt att hålla förhör med samma person vid olika tillfällen och sedan redovisa endast den slutliga versionen på en blankett avseende ett enda förhörstillfälle, även om uppgifterna ändrats från förhör till förhör. Han har uppgett att han antingen blivit lärd detta förfarande eller möjligen på eget bevåg gjort så ändå.

Redar Baskin hade vid tillfället nyligen genomgått Polishögskolans grundkurs I och han var alldeles i början av sin första praktiktjänstgöring efter avslutad grundkurs. Hans erfarenhet av förfarandet vid brottutredningar var således synnerligen begränsad. Även om utredningen ger vid handen att han fått undervisning om hur han skulle förfara vid dokumenteringen av hållna förhör och det i varje fall kan fastslås att han inte har blivit lärd att förfara på det sätt som han gjort, anser jag mig vid min bedömning ha att utgå från vad han uppgett om att han trott att det av honom tillämpade förfarandet var korrekt. Denna villfarelse får med hänsyn till omständigheterna anses vara av sådant slag att den utesluter ansvar för förfalskningsbrott. Det sagda innebär att inte heller ansvar för uppsåtligt tjänstefel kan komma i fråga.

Det kan däremot konstateras att Redar Baskins felaktiga handlande haft sin grund i oaktsamhet från hans sida bestående i att han inte satt sig in i gällande regler. Frågan blir då om denna oaktsamhet kan medföra ansvar för tjänstefel.

Vid bedömningen av om någon handlat oaktsamt på ett sätt som kan föranleda straffansvar är enligt vad som sägs i förarbetena till tjänstefelsbestämmelsen i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som följt av uppgiftens art. Detta får sedan vägas mot omständigheter som hänför sig till gärningsmannen personligen, t.ex. hans kunnighet, utbildning och erfarenhet eller att han handlat under tidspress (prop. 1988/89:113 s. 19 och 20). Inom områden där kraven på korrekt handläggning är särskilt stora kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Detta gäller t.ex. rättsväsendet (s. 25).

Mot bakgrund av vad jag tidigare anfört om Redar Baskins bristande erfarenhet anser jag att den oaktsamhet som kan läggas honom till last inte är av sådant slag att den kan medföra ansvar för tjänstefel.

Jag beslutar av nu angivna skäl att lägga ned förundersökningen.

Jag vill slutligen erinra om vad som föreskrivs i 23 kap. 21 § andra stycket RB om skyldighet att bevara minnesanteckningar från förhör under en förundersökning (jfr JO 1974 s. 131 ff, 1980/81 s. 126 och 1988/89 s. 95).

Åklagarmyndighetens handläggning av en förundersökning under vilken ett protokoll över ett målsägandeförhör upprättats i två olika versioner

(Dnr 1018-1992)

Bakgrund m.m.

I en anmälan till JO framförde Zeljko O. kritik mot en polisman vid Polismyndigheten i Stockholm för att denne under en förundersökning rörande misshandel upprättat två olika versioner av ett och samma målsägandeförhör (JO:s ärende 200-1992, se föregående referat). I anmälan framförde Zeljko O. kritik även mot Åklagarmyndighetens i Stockholm handläggning av förundersökningen.

Beträffande inhämtade handlingar m.m., se föregående referat styckena 2—4.

Av åklagarmyndighetens akt framgick vidare att det först upprättade förhørsprotokollet enligt ankomststämpel inkom till myndigheten den 14 november 1991 eller fyra dagar innan huvudförhandlingen vid tingsrätten ägde rum. Handlingarna utvisade att protokollet per telefax sänds samma dag från advokaten Göran Rybergs kontor till kammaråklagaren Åke Olsson. På ett meddelande som medföljde protokollet hade Göran Ryberg antecknat "Enl överenskommelse per tfn".

Muntliga upplysningar inhämtades från kammaråklagarna Åke Olsson och Thomas Holst, Åklagarmyndigheten i Stockholm.

Åke Olsson lämnade därvid följande upplysningar: Han minns att advokaten Ryberg ringde och bl.a. undrade varför det fanns två olika utskrifter av förhöret med Charlotta F. Han minns också att det "luskades" i detta. Han har ett svagt minne av att förklaringen kan ha

varit att polismannen tyckt att utskriften blivit "ful" och skrivit om den. Eventuellt var det Thomas Holst som från honom tog över frågan om varför det fanns två förhørsutskrifter.

Thomas Holst lämnade följande upplysningar: Han minns inte annat än att advokaten talade om att det fanns två versioner av ett förhör. Han brydde sig inte så mycket om det eftersom han inte ansåg att det hade någon betydelse för målet. Om någon utredning gjordes i saken så var det Åke Olsson som gjorde denna. Det var nämligen Åke Olssons mål. Thomas Holst gjorde i varje fall ingenting.

Under huvudförhandlingen vid tingsrätten den 18 november 1991 gav Göran Ryberg in det först upprättade protokollet. Åklagare vid förhandlingen var Thomas Holst. Vid målsägandeförhöret under huvudförhandlingen ställde endast Göran Ryberg frågor med utgångspunkt från innehållet i det först upprättade förhørsprotokollet. Tingsrätten meddelade dom den 18 november 1991. I domen antecknades bl.a. att med hänsyn till den provokation som föregått gärningen påföljden kunde stanna vid villkorlig dom och böter. Domen överklagades av Zeljko O. varefter åklagaren anslutningsväddjade.

Göran Ryberg uppgav vid förhör hållet vid JO-ämbetet den 28 februari 1992 bl.a. följande. I samband med tingsrättens förordnande av honom som offentlig försvarare fick han, förutom handlingarna från tingsrätten, de handlingar som Zeljko O. hade i saken. Vid inläsningen av målet inför huvudförhandlingen upptäckte han att första sidan av protokollet från det ursprungliga förhöret bytts ut. Vid genomläsning av de olika protokollen såg han att för målsäganden graverande och således för hans huvudman fördelaktiga uppgifter saknades i det förhørsprotokoll som fanns intaget i förundersökningsprotokollet. Han tog därför den 14 november 1991 kontakt med åklagaren, Åke Olsson. Till Åke Olsson framförde han att han uppdagat skillnaden och att han ville ha besked om varför det blivit så. Han har noterat att han samma dag sände över det ursprungliga protokollet till Åke Olsson med telefax. Dagen därpå talade han åter med Åke Olsson som endast bekräftade att det var skillnad mellan protokollen. Senare samma dag talade han med Thomas Holst om saken. Han begärde därvid att få en förklaring. Han har inte fått någon riktig förklaring av någon av åklagarna. Han fick den uppfattningen att de endast konstaterat att något fel hade begåtts och att saken sedan rann ut i sanden. Vid huvudförhandlingen lämnade han in kopior av det ursprungliga förhørsprotokollet; åklagaren lämnade inte in det. Åklagaren gjorde inte heller någon anmärkning beträffande förekomsten av de två förhören med olika innehåll. Under förhöret med målsäganden nämndes ingenting om provokation från målsägandens sida förrän han själv började ställa frågor till henne. Han läste därvid upp och konfronterade henne med vad som antecknats i det ursprungliga förhørsprotokollet. Enligt hans mening fick målet därefter en helt annan utgång än det annars hade fått. Åklagaren tog inte heller under pläderingen upp förekomsten av de antecknade uppgifterna. — Zeljko O. ringde senare upp polismannen, Redar Baskin, och bad denne om en förklaring till de olika versionerna. Förklaringen som han fick var

att det hållits flera målsägandeförhör varvid målsäganden lämnat olika uppgifter om vad som hänt den aktuella kvällen och att det som slutligen skrevs var en slutversion av hennes uppgifter.

Innan förundersökningen i ärendet 200-1992 inleddes hade det nu aktuella ärendet lagts upp som ett särskilt JO-ärende avseende granskning av handläggningen vid åklagarmyndigheten sedan Göran Ryberg hade gjort vederbörande åklagare uppmärksam på saken.

Sedan beslutet i ärendet dnr 200-1992 meddelats (se föregående referat) remitterades klagomålen mot Åklagarmyndighetens i Stockholm handläggning till myndigheten för upplysningar och yttrande angående vilka överväganden som gjordes i samband med att förekomsten av två förhörsprotokoll blev känd för myndigheten.

Yttranden inkom från kammaråklagarna Åke Olsson och Thomas Holst. I yttrandena anförde de bl.a. följande.

Åke Olsson: Förundersökningsprotokoll i ärendet inkom till Åklagarmyndigheten i Stockholm den 2 maj 1991 och jag ansökte om stämning å O. den 23 maj 1991. — Undersökningsledare var kriminalkommissare Åke Svensson. — Jag kan inte erinra mig att jag under utredningen befattat mig med denna.

I samband med genomläsning av utredningen inför beslut i åtalsfrågan observerade jag inte något anmärkningsvärt i förhöret med Charlotta F.

Någon eller några dagar före huvudförhandlingen i tingsrätten kontaktades jag av advokaten Ryberg, som påtalade nu aktuellt förhör. Såsom jag redan har anförts vid telefonsamtal — — — har jag ett svagt minne av att jag kontaktade utredningsmannen Baskin. Jag har vidare samma svaga minnesbild av att Baskin förklarade skillnaderna i typsnitt med, att han inte var nöjd med själva utskriften.

Advokaten Ryberg bör rimligen ha informerats om resultatet av mina efterforskningar, eftersom jag erinrar mig att flera kontakter togs mellan honom och mig eller kammaråklagaren Thomas Holst. Vid dessa kontakter hade advokaten Ryberg även andra synpunkter på målets fortsatta handläggning. Jag ansåg mig ej ha anledning vidtaga några vidare åtgärder med anledning av förhöret, eftersom ändringarna i förhörsprotokollet, vid denna tidpunkt, framstod som betydelselösa för målet.

Målet skulle handläggas i domstolen av kammaråklagaren Holst varför jag hänvisade advokaten Ryberg till honom. Efter detta har jag inte handlagt målet eller gjort några överväganden i anledning av nu aktuell fråga.

Thomas Holst: Mina minnesbilder, som är osäkra, av turerna i målet är följande. Strax före huvudförhandlingen i tingsrätten, som jag var utsedd att handlägga, fick jag reda på av kå. Åke Olsson att det skulle finnas ytterligare förhör med målsäganden som inte fanns med i förundersökningsprotokollet. Samma dag eller senare samtalade jag per telefon med advokaten Göran Ryberg som berättade om förhöret och dess innehåll. Jag sade då till Ryberg att innehållet i förhöret inte påverkade åtalsbeslutet. Vid huvudförhandlingen i tingsrätten fick jag en kopia av detta förhör av Ryberg och det ställdes en del frågor till målsäganden i anledning av det dubbla förhöret. Frågan tas även upp vid förhandlingen i hovrätten på initiativ av advokaten Ryberg.

Mina överväganden vid vetskaper om att ytterligare förhör fanns av annat innehåll än i förundersökningsprotokollet var att det inte påverkade åtalet, vilket var det väsentligaste. Skälet till att polisassistenten

inte redovisade bägge förhören kunde jag inte förstå annat än som ren okunnighet, det kunde ju knappast finnas något motiv för hans agerande. Dessutom var det ju polismannen som lämnat ut förhöret, det första, till den misstänkte, så det var ju hans agerande som gjorde att det överhuvudtaget blev känt.

Att polismannens agerande var felaktigt och att det inneburit besvär för advokaten är uppenbart, men det var enligt min mening aldrig risk för någon rättsförlust för den tilltalade.

Överåklagaren Uno Hagelberg, Åklagarmyndigheten i Stockholm, kom därefter in med ett yttrande med bl.a. följande innehåll.

När förhållandet med de dubbla förhørsprotokollen blev känt för åklagarna i målet hade åtalsfrågan redan prövats och åtal väckts. Den första fråga som uppkom måste därför ha varit huruvida de nya omständigheterna kunde vara av betydelse för åtalsfrågan eller utformningen av åtalet. Det framgår av Åke Olssons och Thomas Holsts yttranden att de gjort sådana överväganden och därvid funnit att de nya uppgifterna inte påverkade dessa frågor. Enligt min mening är den bedömning åklagarna gjort i detta hänseende riktig.

Nästa fråga som måste ha uppkommit är huruvida det inträffade kunde ha någon betydelse för den fortsatta handläggningen av målet och därför krävde någon åtgärd från åklagarens sida. Olsson har i sitt yttrande konstaterat att ändringarna i förhørsprotokollet framstod som betydelselösa för målet vid den tidpunkt då han före huvudförhandlingen hade kontakt med försvararen. Som jag uppfattat hans yttrande ligger emellertid däri också att han menat att eventuella oklarheter skulle kunna klaras ut vid huvudförhandlingen. Även Holsts yttrande synes gå ut på att saken fick klargöras vid huvudförhandlingen.

Genom att såväl åklagaren i målet som den tilltalade och hans försvarare hade kännedom om det dubbla förhørsprotokollet synes det inte ha förelegat någon egentlig risk för att eventuella oklarheter i målsägandens uppgifter inte skulle bli uppmärksammade och aktualiserade under huvudförhandlingen. Sätillvida kan jag ha förståelse för åklagarnas ståndpunkt.

Enligt min mening kan man emellertid i en situation som den aktuella inte nöja sig med ett sådant konstaterande.

När förhållandet med de dubbla förhørsprotokollen blev känt måste det ha framstått som angeläget att klarlägga bakgrunden härtill och det eventuella behovet av en komplettering av förundersökning vad avser målsägandens uppgifter. En mera ingående utredning än den Åke Olsson synes ha företagit hade enligt min mening varit påkallad. Vad som framkommit borde ha dokumenterats.

Det förhållandet att det fanns två versioner av protokoll från ett förhörstillfälle gjorde det nödvändigt att redovisa båda i sammanställningen över vad som förekommit under förundersökningen. Härtill kommer att det, med hänsyn till de sakliga skillnader som förelåg mellan de båda protokollen såvitt gällde innehållet i målsägandens utsaga måste ha framstått som uppenbart att man vid huvudförhandlingen kunde komma att behöva konfrontera målsäganden med en del av de uppgifter som hon lämnat under förundersökningen enligt den första protokollversionen. Åklagaren borde därför ha verkat för att den version av målsägandeförhöret som försvararen hade tillgång till blev ingiven till tingsrätten för att komplettera det förundersökningsprotokoll som hade ingetts i samband med åtalets väckande.

Utanför ramen för det ifrågavarande målet förelåg också skäl att söka klarlägga vad som förekommit både från eventuell ansvarssynpunkt och med tanke på behovet av att förhindra liknande fel i framtiden.

I ett beslut den 21 juni 1993 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och förundersökningskungörelsen (1947:948).

Enligt 23 kap. 4 § första stycket RB skall vid förundersökning inte blott de omständigheter som talar emot den misstänkte utan även de som är gynnsamma för honom beaktas och bevis som är till hans förmån tillvaratas. Detta stadgande är ett uttryck för den viktiga principen att förundersökning skall bedrivas med största möjliga objektivitet. Hänsynen till de intressen som bär upp rättsordningen kräver inte bara att den som begått brott skall fällas till ansvar utan också att inte någon oskyldig skall drabbas av straff (Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken Del 2, 23:20).

Av 23 kap. 21 § första stycket RB framgår att det vid förundersökning skall föras protokoll över vad som därvid förekommit av betydelse för utredningen. En utskrift av förundersökningsprotokollet skall enligt 45 kap. 7 § RB ges in till rätten när åtalet väcks eller så snart som möjligt därefter.

I förundersökningsprotokollet skall enligt 20 § andra stycket förundersökningskungörelsen antecknas bl.a. utsagor av hörda personer. I 22 § första stycket föreskrivs att protokollet skall avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen.

I 23 kap. 21 § andra stycket RB finns föreskrifter om att den hörde efter ett förhör skall beredas tillfälle att ta del av uppteckningen av hans utsaga. Om den hörde efter att ha granskat uppteckningen av sin utsaga lämnar nya eller ändrade uppgifter skall dessa antecknas i protokollet utan att någon ändring sker i uppteckningen av vad han förut anfört (NJA II 1943 s. 318).

Ibland behövs efter åtalets väckande ytterligare utredning i syfte att möjliggöra att huvudförhandlingen blir koncentrerad. Enligt 45 kap. 11 § och 46 kap. 12 § RB får rätten, om förundersökningen behöver kompletteras, meddela åklagaren föreläggande om detta. Åklagaren kan också företa ytterligare utredning på eget initiativ. Av 23 kap. 23 § RB följer att bestämmelserna i 23 kap. i sådana fall skall gälla i tillämpliga delar (Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken Del 2, 23:77).

Bedömning

Av utredningen framgår att Åke Olsson den 14 november 1991 av Göran Ryberg gjordes uppmärksam på att det fanns två protokoll med delvis olika lydelse avseende ett och samma målsägandeförhör. Det framgår vidare att ett exemplar av det först upprättade förhöret översändes till Åke Olsson samma dag per telefax samt att också Thomas Holst upplystes om saken före huvudförhandlingen i tingsrätten.

Åke Olsson har uppgett att han gjorde den bedömningen att ändringarna i förhörsprotokollet vid denna tidpunkt framstod som betydelselösa för målet. Också Thomas Holst har förklarat att han ansåg att

åtalet inte påverkades av att det fanns ytterligare ett förhör med delvis annat innehåll än det som hade redovisats i förundersökningsprotokollet.

Uno Hagelberg har i sitt yttrande gett uttryck för uppfattningen att åklagarnas bedömning att de nya omständigheterna saknade betydelse för åtalsfrågan och utformningen av åtalet i och för sig var riktig.

I frågor som gäller om åtal skall väckas eller ej eller hur ett åtal skall utformas kan olika bedömningar göras i ett visst fall utan att någon av dem kan anses vara felaktig. JO tar i allmänhet inte upp sådana frågor till utredning om inte det aktuella ställningstagandet framstår som klart oriktigt. Mot bakgrund härav finner jag inte skäl att uttala mig angående frågan om Åke Olssons och Thomas Holsts ställningstaganden vad gällde de nya omständigheternas betydelse för själva åtalsbeslutet och utformningen av åtalet.

Såsom Uno Hagelberg anført uppkom emellertid också frågan om det inträffade kunde ha någon betydelse för den fortsatta handläggningen av målet och av detta skäl krävde någon åtgärd från åklagarens sida.

Jag delar Uno Hagelbergs uppfattning att det inte förelåg någon egentlig risk för att de oklarheter i fråga om målsägandens uppgifter som kunde föreligga inte skulle uppmärksammas under huvudförhandlingen men att det inte var tillräckligt med ett sådant konstaterande från åklagarnas sida.

Skillnaderna mellan innehållet i de två protokollen var av sådant slag att de borde ha föranlett Åke Olsson eller Thomas Holst, som skulle handlägga målet vid huvudförhandlingen i tingsrätten, att närmare undersöka orsaken till olikheterna samt att, med utgångspunkt i objektivitetsprincipen, överväga behovet av en komplettering av förundersökningen.

Mot bakgrund av de regler som gäller i fråga om förundersökningsprotokoll anser jag vidare i likhet med Uno Hagelberg att åklagaren borde ha gett in det först upprättade förhørsprotokollet till tingsrätten som en komplettering av förundersökningsprotokollet. Med hänsyn särskilt till att de nya uppgifterna inte hade föranlett någon komplettering av förundersökningen avseende målsägandens uppgifter, borde Thomas Holst enligt min mening vidare under förhöret med henne under huvudförhandlingen ha konfronterat henne med de uppgifter i det först upprättade förhørsprotokollet som avvek från uppgifterna i det protokoll som hade tagits in i förundersökningsprotokollet. Det blev nu i stället försvararen som kom att göra detta.

Slutligen anser jag i likhet med Uno Hagelberg att det även utanför ramen för målet förelåg skäl att söka klarlägga vad som förekommit. Jag vill i detta hänseende peka på de åtgärder som här vidtogs i ärendet dnr 200-1992 med anledning av det inträffade.

(Dnr 527-1993)

Sedan en förhørsledare anmälts för att i samband med ett förhör ha vägrat att ta emot en motanmälan från den förhörde anförde *chefsJO Eklundh* följande i ett beslut den 1 mars 1993.

Frågan har behandlats i ett tidigare avgörande av JO (dnr 1590—1988). Ärendet gällde om en förundersökningsledare under förhör med en polisman har en ovillkorlig skyldighet att ta upp en av denne gjord motanmälan angående falsk angivelse m.m. I beslutet anfördes bl.a. följande.

Det föreligger en principiell skyldighet för polisen att ta emot anmälningar om brott. Detta har i olika sammanhang fastslagits och har framhållits av JO i ett flertal ärenden under senare år; se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1988/89 s. 73. Där anges att huvudregeln måste vara att polisen utan uppskov tar emot anmälningar om brott men att det kan förekomma situationer där en enskild polisman inte omedelbart behöver föranstalta om anmälningsupptagning.

Frågan i detta ärende är om en förhørsledare i en förundersökning med anledning av anmälan mot en polisman har en ovillkorlig skyldighet att ta upp en motanmälan angående falsk angivelse eller falsk tillvitelse. — — — Jag är — — — av den uppfattningen att något generellt undantag inte kan medges för de aktuella situationerna. Självfallet bör dock inte, utan alldeles särskilda skäl, ett förhör avbrytas när den hörde säger sig vilja göra en motanmälan. Däremot anser jag att den principiella skyldigheten att motta en anmälan bör gälla för förhørsledaren efter förhöret. Det bör emellertid inte anses felaktigt eller olämpligt att en förhørsledare — — — när förhöret hålls på en polisstation hänvisar anmälaren till den enhet som har till uppgift att ta emot anmälningar. Det bör dock framhållas att en sådan hänvisning inte befriar honom från ansvaret att se till att anmälan tas upp av polisen utan onödig omgång.

Min slutsats blir alltså att direktiv som förbjuder förhørsledaren att ta upp motanmälningar är alltför långtgående. Däremot kan jag inte se något hinder mot en ordning som innebär att den anmälde polisman som vill göra en motanmälan i första hand hänvisas till exempelvis ordinarie anmälningsupptagaren på polisstationen, om detta inte skulle medföra någon beaktansvärd tidsförlust eller annat förfång.

Förfarandet med gods som tagits i beslag men som innehavaren inte velat kännas vid eller vägrar att återta när beslaget hävts; framställning till regeringen om översyn av regelsystemet

(Dnr 3275-1990)

Bakgrund

I samband med en inspektion av en polismyndighet uppmärksammades i några fall att beslagtagen egendom som den misstänkte inte velat vidkännas och som inte heller kunnat härledas till någon ägare hade behandlats som hittegods, när brott beträffande egendomen inte hade ansetts kunna styrkas.

Yttrande inhämtades från bl.a. Rikspolisstyrelsen som anförde:

Av förarbetena till lagen (1938:121) om hittegods (hittogodslagen) framgår att en sak får omhändertas som hittegods endast om den överhuvud inte är i någons besittning (NJA II 1938 s. 743). Lagen skall i princip tillämpas också på gods, som fränhänts den rätte ägaren genom stöld eller därmed jämförligt brott. Även den besittning som tjuven själv kan ha till föremålet måste beaktas (JO:s ämbetsberättelse 1959 s. 368). Detta får anses innebära att t.ex. stöldgods måste ha tappats eller övergivits av tjuven för att egendomen skall kunna betraktas som hittegods (jfr NJA 1947 s. 582). Om någon påträffar en s.k. tjuvgömma t.ex. nedgrävd ute i naturen får egendomen fortfarande anses vara i tjuvens besittning under förutsättning att omständigheterna tyder på att den som gömt godset i praktiken kan tänkas ha en möjlighet att återfinna detsamma. Den nedgrävda egendomen skall således i sådana fall inte betraktas som hittegods (prop. 1974:124 s. 63).

I 1 § lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. (stöldgodslagen) föreskrivs att om egendom som fränhänts någon genom brott har anträffats hos annan som uppenbart saknar rätt till egendomen eller har anträffats utan att vara i någons besittning och varken ägaren eller någon annan rättsinnehavare är känd, egendomen skall tas i förvar, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller också om varken ägaren eller annan som har rätt till egendomen gör anspråk på den.

En tillämpning av stöldgodslagen förutsätter således att egendom som har anträffats har fränhänts någon genom brott. För att egendomen skall kunna tas i förvar hos en viss innehavare krävs dock inte att denne själv har kommit åt den genom brott. Ett förvarstagande kan ske så snart det är uppenbart att innehavaren inte har gjort ett godtrosförvärv (prop 1986/87:6 s. 41).

1 § stöldgodslagen fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 1987. Det kan nämnas att rikspolisstyrelsen redan under den remissbehandling som föregick ändringen i 1 § påpekade att ett då föreliggande promemorieförslag inte fängade in t.ex. följande situation. Polisen har hos en för brott misstänkt person beslagtagit en mängd föremål som inte gärna kan ha förvärvats på ett lagligt sätt. Innehavaren av egendomen förnekar att han har kommit åt egendomen genom brott och påstår att han har köpt godset av en okänd person. Egendomen kan inte härledas till någon brottsanmälan. Åklagaren kan inte visa att egendomen fränhänts den rätte ägaren genom brott. Enligt styrelsen innebar detta att polisen måste återlämna den beslagtagna egendomen till innehavaren.

Föredragande departementschefen bemötte rikspolisstyrelsens påpekanden bl.a. med att hänvisa till att de nya bestämmelserna i 1 § innebar att egendom som har fränhänts en okänd målsägande genom brott skall kunna tas i förvar hos en innehavare så snart det är uppenbart att denne inte har gjort ett civilrättsligt giltigt godtrosförvärv (prop. 1986/87:6 s. 23).

Ändringen i 1 § stöldgodslagen innebar vidare att uttrycket "egendom som åtkommits genom brott" i paragrafens första stycke ersattes med "egendom som fränhänts någon genom brott". Rikspolisstyrelsens påpekanden föranledde föredraganden att uttala sig i fråga om tolkningen av de två uttrycken (prop. 1986/87:6 s. 23 f.). Han anger i fråga om det ursprungliga uttrycket att motiven till lagrummet ger vid handen att det skall vara uppenbart att egendomen har åtkommits genom brott. Han finner inte någon anledning att göra någon ändring i sak på denna punkt. Däremot föreslår han, som nämnts, en ändrad lagteknisk utformning men anser att det även med denna utgångs-

punkt är möjligt att fånga in åtskilliga av de fall som rikspolisstyrelsen har pekat på. Han menar att förhållandena nämligen inte sällan kan antas vara sådana att det — med hänsyn till t.ex. godsets beskaffenhet — är uppenbart att egendomen frånhänts någon genom brott men att det inte går att visa att det är innehavaren som gjort sig skyldig till något brott beträffande egendomen.

Stöldgodslagen skall inte gälla i fall där hittegodslagen är tillämplig (5 § stöldgodslagen). I specialmotiveringen till bestämmelsen (prop. 1974:124 s. 63) anger föredraganden att i de fall där det kan vara tveksamt huruvida den anträffade egendomen åtkommits genom brott eller inte eller huruvida den alltså skall anses vara i den brottsliges besittning torde egendomen enligt hans mening böra betraktas som hittegoods. — Det kan noteras att 5 § aldrig har ändrats och att uttalandena tar sikte på den ursprungliga utformningen av 1 § stöldgodslagen. I det nu aktuella ärendet har JO uppmärksammat några fall där beslagtaget förmodat stöldgods har behandlats som hittegoods. Det rör sig om fall där det inte har gått att styrka brott och där godset inte har vidkänts av den misstänkte och inte heller har kunnat härledas till någon annan ägare.

Med hänvisning till den ovan lämnade redogörelsen i fråga om relevant lagstiftning kan rikspolisstyrelsen konstatera att det i en situation av detta slag kan föreligga betydande svårigheter att bedöma om beslagtaget gods skall hanteras enligt hittegodslagen eller stöldgodslagen. Det kan t.o.m. ifrågasättas huruvida någondera lagen är tillämplig i ett sådant fall. En sådan rättsosäkerhet är naturligtvis inte tillfredsställande. I remisshandlingarna förekommer också uppgifter som tyder på att hithörande situationer — som ingalunda är ovanliga — hanteras på olika sätt vid landets polis- och åklagarmyndigheter.

De nu påtalade förhållandena — sammantaget med vad som även i övrigt har framkommit i ärendet — visar enligt styrelsen att det finns behov av klarare regler om hur beslagtaget gods skall hanteras i dessa fall. Sådana klarlägganden kan enligt styrelsens mening endast ske genom ändringar i aktuell lagstiftning. Styrelsen anser att det vore mycket värdefullt om sådana ändringar komme till stånd.

Bedömning

I ett beslut den 3 juli 1992 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Enligt 27 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken får föremål som skäligen kan antas ha avhånts någon genom brott tas i beslag. Om det inte längre finns skäl för beslaget skall det omedelbart hävas (27 kap. 9 §). Egendomen skall därvid i princip återställas till den person hos vilken beslaget skett.

Jag har emellertid vid mina inspektioner av polismyndigheter vid flera tillfällen kunnat konstatera att egendom som varit föremål för beslag efter dettas hävande inte har kunnat återlämnas till den person hos vilken beslaget skett, eftersom denne inte velat vidkännas egendomen. I sådana situationer förekommer det att egendomen behandlas som hittegoods enligt lagen (1938:121) om hittegoods (hittegodslagen).

Den rättsliga reglering som är av intresse i detta sammanhang återfinns i lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. (stöldgodslagen) och i hittegodslagen.

Enligt stöldgodslagen skall egendom under vissa förhållanden tas i förvar. Enligt den regel som tagits in i 1 § första stycket första meningen krävs för en sådan åtgärd att egendomen är frånhänd någon

genom brott och att den antingen har anträffats hos någon annan som uppenbart saknar rätt till den eller har anträffats utan att vara i någons besittning. Därutöver fordras att varken ägaren eller annan som har rätt till egendomen är känd och att åtgärden inte är uppenbart oskäligen.

Uttrycket "egendom som frånhänts någon genom brott" skall tolkas så att det skall vara uppenbart att egendomen är av detta slag (prop. 1974:124 s. 61 och 1986/87:6 s. 23 f.).

Genom användningen av uttrycket "annan som uppenbart saknar rätt till egendomen" har lagstiftaren velat ge uttryck för att egendom som frånhänts en okänd målsägande genom brott skall kunna tas i förvar hos en innehavare så snart det är uppenbart att denne inte har gjort ett civilrättsligt giltigt godtrosförvärv (se prop. 1986/87:6 s. 23 och s. 41).

Regeln om egendom som anträffas utan att vara i någons besittning tar sikte på det s.k. tjuvgömmefallet, dvs. när stöldgods påträffas exempelvis nedgrävt i naturen och såväl den brottslige som ägaren är okänd (a. prop. s. 41).

Enligt 1 § första stycket andra meningen stöldgodslagen skall förvarstagande också ske i fråga om egendom som har förvärvats eller mottagits under förhållanden som anges i 9 kap. 6 § andra stycket eller 7 § andra stycket 1 brottsbalken. Denna regel gör det möjligt att ta i förvar egendom som påträffats hos den som fällts till ansvar för häleri respektive häleriförseelse beträffande egendomen i sådana fall där det inte krävs att det bevisas att ett förbrott föreligger (prop. 1986/87:6 s. 41 f. och 1990/91:127 s. 58).

I 1 § andra stycket stöldgodslagen föreskrivs att bestämmelserna i första stycket skall tillämpas också om varken ägaren eller någon annan som har rätt till egendomen gör anspråk på den.

Beslut om att egendom skall tas i förvar meddelas enligt huvudregeln i 2 § stöldgodslagen av allmän domstol på talan av åklagare.

I 5 § stöldgodslagen föreskrivs att lagen inte gäller i fall där hittegodslagen är tillämplig. En grundläggande förutsättning för tillämpligheten av den lagen är att det rör sig om egendom som över huvud taget inte befinner sig i någons besittning (jfr NJA II 1938 s. 743). Av vad som nyss sagts framgår emellertid att sådan egendom omfattas av reglerna i stöldgodslagen om den frånhänts någon genom brott och varken brottslingen eller ägaren är känd.

När egendom tagits i beslag av det skälet att den misstänkts vara frånhänd någon genom brott men det inte kan styrkas att den person hos vilken beslaget ägt rum har gjort sig skyldig till brott avseende egendomen, uppkommer frågan hur man skall förfara med denna.

I de fall där det är uppenbart att egendomen har frånhänts någon genom brott och att innehavaren inte har gjort ett godtrosförvärv är stöldgodslagen tillämplig (prop. 1986/87:6 s. 23 ff.).

Det förekommer emellertid också situationer där det t.ex. visserligen finns anledning att anta att det rör sig om stöldgods men där egendomen inte har kunnat hänföras till något anmält brott och där det inte heller på någon annan grund är uppenbart att egendomen har från-

hänts någon genom brott. Reglerna i 1 § första stycket stöldgodslagen är då inte tillämpliga på egendomen. Denna skall därför återställas till den person hos vilken beslaget gjorts.

Som jag har nämnt inledningsvis inträffar det inte så sällan i situationer av detta slag att innehavaren inte vill kännas vid egendomen och därför vägrar att ta emot den sedan beslaget hävts. Han kan t.ex. förneka all kännedom om hur godset har kommit i hans besittning eller påstå att detta har lämnats hos honom av någon för honom okänd person.

I 1 § andra stycket stöldgodslagen anges visserligen att lagen är tillämplig också om varken ägaren eller någon annan som har rätt till egendomen gör anspråk på den. Denna föreskrift avser emellertid inte den situation som uppkommer när den som misstänkts för brott beträffande egendom, som beslagtagits hos honom men som inte har kunnat med säkerhet konstateras vara fränhänd någon genom brott, vägrar att återta denna.

Inte heller hittegodslagen tar sikte på sådana fall. Som redan nämnts krävs för att denna skall vara tillämplig att egendomen, när den anträffas, över huvud taget inte är i någons besittning. Det enda undantag som gjorts härifrån avser saker som glömts kvar hos någon (6 § hittegodslagen).

Situationer av nu angivet slag ger upphov till betydande praktiska problem för såväl åklagare som polismyndigheter. I likhet med Rikspolisstyrelsen anser jag att det föreligger ett behov av att i lag reglera frågan om hur man skall förfara med beslagtaget gods i sådana fall. Jag avser därför att med stöd av 4 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän hos regeringen hemställa om en översyn av det aktuella regelsystemet.

Med dessa uttalanden är ärendet avslutat.

Polismyndighets hantering av omhändertagna fordon

(Dnr 2044-1991)

Bakgrund

Vid en inspektion av Polismyndigheten i Västervik anträffades på vakthavande befälets expedition en pärm angående omhändertagna fordon. Vid genomgång av handlingarna uppmärksammades bl.a. följande:

I en tjänsteföreskrift, löpnummer 4/88, utfärdad av polismyndigheten hade intagits regler om "Förfarande med egendom som tagits i beslag; förverkats eller tagits i förvar". Under punkten 2.4 föreskrevs att beslagtagna fordon efter undersökning skulle förvaras på kommunens inhägnade uppställningsplats i Målserum. I ett tillägg till tjänsteföreskriften, utfärdad i november 1989, uttalades under punkten 5 följande:

Beträffande förfarande med fordon som tagits i beslag eller förvar eller i övrigt omhändertagits av polisen, se Bilaga 1.

Föreläggande om hämtning av fordon utfärdas och tillställs ägaren/försäkringsbolaget i rekommenderat brev med mottagningsbevis. I föreläggandet meddelas att fordonsägaren/försäkringsbolaget skall avhämta fordonet senast 8 dagar efter mottagandet av underrättelsen.

Sker inte detta kan fordonet komma att betraktas som övergivet och i förekommande fall skrotas.

Se vidare anvisningar i föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet, FAP 102-2.

I en PM som upprättats av kommissarien Bo Malm angavs bl.a. i bilaga 2 att oklarheter förelåg beträffande grunden för omhändertagandet av fordonen DOU 407, JDM 744, JCH 188, AWG 421 och KJS 673. Fordonen förvarades på kommunens uppställningsplats vid soptippen Målserum. Av bilagan framgick vidare att dessa fordon skulle flyttas till soptippen. Den 3 augusti 1989 gjordes följande tjänsteanteckning av Bo Malm:

Enl tf pme beslut inskrevs bilarna tills vidare — i avvaktan på närmare uppföljning — vid hittegoodsavd.

Beträffande fordonet DOU 407 lämnade sedermera den registrerade ägaren fullmakt åt polismyndigheten i Västervik att skrota bilen. De registrerade ägarna till övriga fordon lät sig däremot inte avhöra. Fyra av fordonen skrotades sedermera, och fordonet AWG 421 överlämnades till försäkringsbolaget Folksam.

Vidare uppmärksammades följande oklarheter beträffande vissa i pärmen upptagna fordon som hade omhändertagits av myndigheten.

Ulf S. förelades den 26 januari 1990 att senast viss angiven tidpunkt avhämta ett i beslag taget fordon CMO 578. Om så ej skedde skulle fordonet omgående skrotas genom polisens försorg.

Mats Peter A. förelades den 10 maj 1990 att senast inom sju dagar meddela sig till polismyndigheten angående ett beslagtaget fordon ALS 916. I ett tillägg angavs att fordonet skulle klassas som övergivet och skrotas om svar inte erhöles. Enligt uppgift från polismyndigheten fanns fordonet alltså kvar hos myndigheten.

Genom dom den 31 maj 1990, DB 139, förverkades fordonet HKN 010 av Västerviks tingsrätt. Enligt en tjänsteanteckning hade FFV förklarat att fordonet inte hade sådant värde att en transport till FFV var lönsam och att fordonet därför kunde skrotas. I en fordonsanmälan angavs polismyndigheten i Västervik som ägare till fordonet. Som ägare till fordonet hade i en anmälan den 12 juli 1990 även angetts rikspolisstyrelsen. Den 8 januari 1991 överläts fordonet till ett skrotningsföretag.

Sedan ärendet remitterats till Polismyndigheten i Västervik för upplysningar och yttrande anförde *chefsJO Eklundh* följande i ett beslut den 28 oktober 1992.

I 27 kap. rättegångsbalken (RB) finns regler om beslag. Enligt 1 § första stycket får ett föremål tas i beslag, om det skäligen kan antas ha betydelse för en brottsutredning eller ha avhånts någon genom brott eller vara förverkat på grund av brott. Beslut om beslag får fattas av undersökningsledaren eller åklagare. Om det föreligger fara i dröjsmål får en polisman emellertid företa ett beslag utan sådant beslut. I dessa fall skall beslaget skyndsamt underställas undersökningsledarens eller åklagarens prövning (4 §). Också rätten kan under vissa förutsättningar besluta om beslag (5 §). Den person från vilket ett beslag sker skall, om han inte varit närvarande vid detta, underrättas om beslaget (11 §). Den som drabbats av ett beslag som vidtagits utan rättens förordnande kan begära rättens prövning av frågan (6 §). Om det inte längre finns skäl för beslaget skall det omedelbart hävas (8 §). Egendomen skall därvid i princip återställas till den person hos vilken beslaget skett. Över beslag skall föras protokoll som anger ändamålet med beslaget och vad som därvid förekommit (13 §). Av protokollet skall t.ex. alltid framgå vem som har beslutat om beslaget.

Enligt lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. (stöldgodslagen) skall egendom under vissa förutsättningar tas i förvar. Enligt den regel som tagits in i 1 § första stycket första meningen krävs för en sådan åtgärd att egendomen är frånhänd någon genom brott och att den antingen har anträffats hos någon annan som uppenbart saknar rätt till den eller har anträffats utan att vara i någons besittning. Därutöver fordras att varken ägaren eller någon annan som har rätt till egendomen är känd och att åtgärden inte är uppenbart oskäligen. Enligt andra meningen i samma stycke skall förvarstagande också ske i fråga om egendom som har förvärvats eller mottagits under förhållanden som anges i 9 kap. 6 § andra stycket eller 7 § andra stycket brottsbalken. Beslut att egendom skall tas i förvar meddelas enligt huvudregeln i 2 § stöldgodslagen av allmän domstol på talan av åklagare.

Om förfarandet med egendom som tagits i förvar och om rätt för en ägare som sedermera blir känd eller någon annan som har rätt till egendomen att få egendomen utlämnad till sig eller att erhålla ersättning finns bestämmelser i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. Om någon rättsinnehavare inte blir känd skall egendomen försälgas för statens räkning.

Stöldgodslagen gäller inte i de fall där lagen (1938:121) om hittegods (hittegodslagen) är tillämplig (5 § stöldgodslagen). Hittegodslagen förutsätter för sin tillämplighet att det rör sig om upphittad egendom som över huvud taget inte är i någons besittning. Sådant egendom omfattas emellertid som redan nämnts av reglerna i stöldgodslagen om den frånhänts någon genom brott och varken brottslingen eller ägaren är känd.

I hittegodslagen finns föreskrifter om hur hittegodset skall vårdas (2 §) samt om rätt för ägaren att mot lösen få hittegodset åter (3 §).

Vidare föreskrivs under vilka förutsättningar hittegodset tillfaller upphittaren (4 §). Om ägaren inte anträffas och upphittaren inte gör anspråk på godset, tillfaller detta staten.

Lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall (flyttningsslagen) samt den därtill hörande förordningen (1982:198) i samma ämne gör det möjligt för kommunala myndigheter och polismyndigheter att flytta fordon som t.ex. är uppställda så att fara för trafikolyckor uppstår eller hinder uppkommer i trafiken eller att flytta fordon som är fordonsvrak.

Beslutet om flyttning skall föregås av utredning varvid protokoll skall föras (3 § förordningen). Hos polismyndigheten skall vidare föras register över fordon som har flyttats inom distriktet (15 § förordningen). I flyttningsslagen finns föreskrifter om var ett fordon skall uppställas eller förvaras efter det att flyttning skett. Det föreskrivs vidare att fordonets ägare skall underrättas om flyttningen eller, om denne inte kan anträffas, att flyttningen skall kungöras på lämpligt sätt. Om ägaren inte låter sig avhöra inom viss tid efter underrättelsen resp. kungörelsen skall fordonet tillfalla kommunen eller staten beroende på vilken myndighet som verkställt flyttningen. Ett fordonsvrak som flyttats tillfaller omedelbart kommunen resp. staten (3, 5 och 6 §§ flyttningsslagen).

Av intresse i sammanhanget är vidare vad som allmänt gäller om polisens verksamhet. Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen (2 § polislagen, 1984:387). Det ligger väl i linje med polisens allmänna roll i samhället att den är behjälplig vid omhändertagandet av ett fordon som skadats vid en trafikolycka. Det kan ibland vara lämpligt att polisen lämnar sådant biträde också åt en fordonsförare som måste lämna sitt fordon t.ex. med anledning av att han blivit föremål för en misstanke om rattfylleri. I situationer av nu nämnt slag torde normalt inte något av de tidigare nämnda regelsystemen vara tillämpligt. Bestämmelser som ålägger polisen att här handla på något bestämt sätt finns således inte. Om en polismyndighet i ett sådant fall själv svarar för omhändertagandet av ett fordon, påtar den sig ett ansvar för detta (jfr JO 1974 s. 129). Hur långt ett sådant ansvar sträcker sig i det särskilda fallet får bedömas med ledning av allmänna civilrättsliga regler. När någon frivilligt överlämnar egendom i det allmännas vård föreligger t.ex. regelmässigt en avtalssituation (se prop. 1972:2 s. 357 f.).

Bedömning

Som framgår av redogörelsen för gällande rättsregler kan fordon komma att omhändertas av polisen på skilda grunder. Det är självfallet nödvändigt att man i varje särskilt fall gör klart för sig vilket regelsystem som tillämpas och att man dokumenterar åtgärden på ett korrekt sätt.

I de fall där polisens handlande är av ren servicekaraktär skall som nyss nämnts den rättsliga innebörden av olika åtgärder från polisens sida bedömas med utgångspunkt i civilrättens regler. Det är därför i sådana situationer angeläget att frågor som gäller ansvaret för ett fordon i görligaste mån i förväg klaras ut mellan polisen och fordonets ägare eller förare. Man bör därvid från polisens sida försöka att utforma de hjälpande insatser som situationen kan kräva på sådant sätt att man inte påtar sig ett större ansvar för fordonet än vad som är nödvändigt. Polisens hjälpande insatser bör sålunda i första hand inriktas på att göra det möjligt för fordonets ägare eller förare att själv svara för omhändertagandet. Som exempel på problematiska situationer som annars kan uppkomma kan nämnas det fallet att ägaren till ett fordon som omhändertagits av polisen som en serviceåtgärd inte avhämtar det utan låter det förbli i polismyndighetens vård.

I fråga om tre av de sammanlagt åtta fordon som är aktuella i detta ärende, nämligen DOU 407, JDM 744 och JCH 188, saknas helt dokumentation beträffande de omständigheter som föranlett omhändertagandena.

Den utredning som nu har presenterats från polismyndighetens sida ger närmast vid handen att JDM 744 och JCH 188 tagits om hand av trafiksäkerhetsskäl. Om det förhållit sig på detta sätt, borde flyttningslagen ha tillämpats. Möjligen har emellertid fordonet JDM 744 i stället tagits om hand som en ren serviceåtgärd i samband med en trafikolycka. Som nämnts saknas offentligrättsliga regler om hur polisen i en sådan situation skall förfara med ett fordon som av något skäl blivit kvar i polisens vård.

Vad gäller fordonet DOU 407 ger utredningen närmast stöd för att detta fraktats till det aktuella uppställningsområdet av Västerviks Bostads AB. Polismyndigheten har därefter omhändertagit fordonet i den tron att myndigheten själv fraktat dit det. Lagliga förutsättningar för denna åtgärd har uppenbarligen saknats.

Beträffande fordonen AWG 421 och KJS 673 har protokoll "Anträffat efterlyst fordon" upprättats. Dokumentation beträffande grunden för dessa omhändertaganden finns således. I övrigt saknas såvitt framgår av utredningen dokumentation i fråga om fordonen. De har emellertid uppenbarligen tagits om hand för ett sådant ändamål som avses med beslagsreglerna i 27 kap. rättegångsbalken. Dessa regler borde således ha tillämpats.

Fordonet ALS 916, som var anmält tillgripet, har tagits i beslag. Protokoll över beslaget har emellertid inte upprättats och inte heller har någon anteckning om beslaget gjorts i beslagsliggaren.

Beträffande samtliga de fordon som jag nu har behandlat har det således framkommit allvarliga brister vad gäller dokumentationen av polismyndighetens åtgärder. Så har t.ex. föreskrivna beslags- och flyttningsprotokoll inte upprättats. Bl.a. som en följd av dessa brister har frågorna om de beslagtagna fordonens omhändertagande och utlämnande inte kommit under den kvalificerade prövning som föreskrivs i 27 kap. rättegångsbalken.

Bristen på dokumentation har vidare fått till följd att fordonet DOU 407 omhändertagits trots att polismyndigheten över huvud taget inte haft någon anledning att ta befattning med det. Den har också gett upphov till problem när ärendena skulle avslutas; det har då inte varit möjligt att avgöra vilket regelsystem som var tillämpligt i fråga om vart och ett av de olika fordonen. Man har då i flertalet fall valt att felaktigt behandla dem som hittegods.

Polismyndigheten kan självfallet inte undgå kritik med anledning av de här påpekade bristerna i dess handläggning. Jag konstaterar emellertid att samtliga de nu behandlade omhändertagandena i tiden ligger före hösten 1989, då rutinerna enligt vad som uppgetts stramades upp. Jag anser mig därför kunna utgå från att brister av nu konstaterat slag inte längre förekommer. Jag noterar dessutom att polismyndigheten förklarat att den avser att på nytt se över rutinerna i samband med omhändertagande av fordon.

Jag övergår här efter till att behandla fordonen CMO 578 och HKN 010.

Fordonet CMO 578 togs i beslag i augusti 1987. I september 1987 ogillade tingsrätten åklagarens yrkande om förverkande. Polisen har därefter försökt att återställa fordonet till dess registrerade ägare. Först den 15 februari 1990 avhämtades dock fordonet av denne.

När ett beslag hävts skall, som tidigare framgått, den egendom som varit föremål för beslaget enligt huvudregeln återställas till den ursprungliga besittningshavaren. I förevarande fall har det dröjt över tre år innan fordonets ägare avhämtat fordonet hos polisen. Det är inte tillfredsställande att polismyndigheten på detta sätt skall behöva förvara och ansvara för ett fordon under så lång tid. Situationen ger upphov till praktiska problem hos polismyndigheterna liknande dem som jag har uppmärksammat i ett tidigare ärende (dnr 3275-1990), som gällde den situation som uppkommer när den person hos vilken viss egendom har tagits i beslag inte vill kännas vid denna sedan beslaget hävts. Jag kunde då konstatera att det föreligger ett behov av att i lag reglera frågan hur man skall förfara med beslagtaget gods i sådana situationer. Jag har därför gjort en framställning till regeringen om en översyn av de aktuella regelsystemen.

Det finns enligt min mening anledning att göra Justitiedepartementet uppmärksam på den nu behandlade frågan, och jag överlämnar därför ett exemplar av beslutet dit.

Fordonet HKN 010 förklarades förverkat av domstol i maj 1990. Polismyndigheten ingav därefter äganderättsanmälan för statens räkning och lät avställa fordonet. I juni 1990 tillgreps taklucka, motordeklar och oljesticka från fordonet, medan detta var uppställt på polisens inhägnade område.

Det inträffade ger mig anledning att erinra om polismyndighetens ansvar för fordon som den har i sin vård.

Med dessa uttalanden är ärendet avslutat.

(Dnr 999-1992)

Sedan saken remitterats till Rikspolisstyrelsen för upplysningar och yttrande anförde *chefsJO Eklundh* följande i ett beslut den 15 januari 1993.

Av utredningen i ett klagobärande (dnr 2866-1990) framgick att Polismyndigheten i Kungälv i samband med en större polisinsats vänt sig direkt till Polismyndigheten i Göteborg med en begäran om polisförstärkning. Framställningen ledde till att delar av Göteborgspolisens piketstyrka ställdes till Kungälvspolisens förfogande. Varken Länsstyrelsen i Hallands län eller Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län var inkopplad i ärendet. Det hade också i ett par ärenden iakttagits att piketpersonal efter beslut av jourhavande polischef sänts som förstärkning till ett annat polisdistrikt i samma eller annat län. Det hade vidare i några ärenden framgått att exempelvis polispatruller från ett visst polisdistrikt formlost ställts till ett angränsande distrikts förfogande.

Med anledning av iakttagelserna upprättades inom JO-ämbetet i mars 1992 en promemoria med följande innehåll.

Bestämmelser om polisförstärkning fanns tidigare intagna i 23 § första stycket polisinstruktionen (1972:511). Där angavs att länsstyrelsen, om det behövdes, fick beordra polismän att tjänstgöra som förstärkning i andra polisdistrikt i länet än de där de var anställda. Enligt andra stycket fick polisstyrelsen, om länsstyrelsens besked inte kunde avvakas, beordra polismän att tillfälligt tjänstgöra i annat polisdistrikt i länet. Länsstyrelsen kunde vidare med stöd av 24 § instruktionen tillfälligt beordra polismän att för visst uppdrag tillfälligt tjänstgöra utom länet och även begära förstärkning från andra länsstyrelser.

I prop. 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. (den s.k. princippropositionen) gavs allmänna riktlinjer för en reform av polisväsendet. Det förutsattes där att det skulle ankomma på länsstyrelsen att leda polisverksamhet som berör flera polisdistrikt inom länet. Det angavs (s. 77) att när det "behövs polisförstärkning i ett polisdistrikt, kan länsstyrelsen besluta om polisförstärkning från annat distrikt inom länet eller begära sådan förstärkning från annat distrikt inom länet eller från någon annan länsstyrelse.

Bestämmelser om samverkan mellan polismyndigheterna har numera tagits upp i polislagen (1984: 387). I 4 § anges till en början att det i varje polisdistrikt skall finnas en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Vidare sägs att regeringen eller den myndighet som regeringen utser bestämmer i vad mån en polismyndighet skall bedriva verksamhet utanför sitt distrikt. Bestämmelsen tar enligt vad som sägs i förarbetena till polislagen (prop. 1983/84:111 s. 65) i första hand sikte på enheter med regionala uppgifter, såsom narkotikarotlarna och de ekonomiska rotlarna liksom trafikenheter med regionala uppgifter.

I samband med den senaste ändringen av 6 § polislagen (SFS 1990:997) anförde departementschefen att regeringen med stöd av 4 § polislagen och 2 kap. 7 § polisförordningen varje år i regleringsbrev kan besluta vilka polismyndigheter som skall bedriva regional polisverksamhet (prop. 1989/90:155 s. 56). Regeringen har vidare i 3 kap. 2 § polisförordningen bemyndigat länsstyrelserna att bestämma i vad mån en polismyndighet skall bedriva polishundverksamhet utanför sitt

distrikt. Bemyndigandet i 4 § polislagen anses också ge stöd åt föreskrifterna i 5 kap. 7 § polisförordningen om polismäns skyldighet att tjänstgöra utanför sitt polisdistrikt och om rätt för dem att ingripa utanför detta.

Enligt 6 § andra stycket polislagen ankommer det på länsstyrelsen att bestämma i vilken utsträckning polispersonal skall ställas till förfogande för verksamhet som bedrivs gemensamt för flera polisdistrikt samt att för viss begränsad tid eller för särskilda fall i övrigt bestämma om sådan verksamhet. För att främja en effektiv verksamhet eller annars vid behov får länsstyrelsen bestämma även om annan polisverksamhet inom länet. Vad som har sagts nu gäller dock inte i den mån annat har beslutats av regeringen.

I 6 § tredje stycket polislagen regleras frågan om polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat. Kännetecknande för polisförstärkning är att den personal som avdelas till förstärkning normalt underställs polismyndigheten i det mottagande distriktet och alltså bedriver sin verksamhet på den myndighetens vägnar (prop. 1983/84:111 s. 65 f.). Enligt nämnda bestämmelse får länsstyrelsen besluta om polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat inom länet eller till ett annat län samt begära förstärkning från ett annat län. Den får också helt eller delvis ta över ledningen av polispersonalen i länet, när särskilda förhållanden föranleder det eller kravet på en enhetlig ledning inom länet annars är särskilt framträdande. Regeringen kan föreskriva att länsstyrelsen också i andra fall skall leda polisverksamhet.

Varken polislagen eller polisförordningen ger något utrymme för det enskilda polisdistriktet att besluta om polisförstärkning till ett annat polisdistrikt. I förarbetena till 6 § tredje stycket polislagen framhålls särskilt att uttrycket polisförstärkning inbegriper både tillfälliga arrangemang och sådan planerad förstärkning som hänförs under beteckningen "stödjande verksamhet", dvs. den skyldighet som ålagts vissa större polisdistrikt att fortlöpande vid behov ställa kvalificerad personal till förfogande för tekniska undersökningar eller för utredning av svårare brott hos mindre distrikt i regionen. Länsstyrelsens befogenhet att meddela beslut om polisförstärkning har ansetts viktig inte bara från praktisk arbetssynpunkt utan också genom att den ger länsstyrelsen och länspolischefen en naturlig plattform för en ledande ställning i samband med att olika samordnade aktioner planeras inom länet, t.ex. på narkotikaområdet (prop. 1983/84:111 s. 69).

Den regionala polisorganisationens befogenheter har nyligen varit föremål för överväganden i prop. 1991/92:52 angående den regionala ledningsorganisationen inom polisen. Där anförts bl.a. (s. 19) att länsstyrelsen med stöd av 6 § andra stycket polislagen kan, efter framställning från lokala polismyndigheter eller på eget initiativ, bestämma om samordning av viss verksamhet eller om samordning över distriktsgränserna. Det pekas också på att länsstyrelsen med stöd av 6 § tredje stycket får besluta om polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat län. Frågan om polisförstärkning till ett polisdistrikt inom samma län nämns dock inte. Propositionen har utskottsbehandlats (JuU 1991/92:9).

I sammanhanget kan nämnas att det har uttalats att de piketgrupper som finns i Stockholm, Göteborg och Malmö normalt skall vara verksamma inom det vaktdistrikt som de tillhör men att de inom ramen för uttryckningsverksamheten kan tas i anspråk även inom andra vaktdistrikt, se prop. 1977/78:100 Bil. 5 s. 53.

Enligt 2 kap. 9 § polisförordningen skall det hos Polismyndigheten i Stockholm finnas en beredskapsstyrka för bekämpning av terroraktioner i landet. Beredskapsstyrkan får tas i anspråk för detta ändamål

först efter beslut av regeringen. Beredskapsstyrkan har tillkommit på förslag av den Parlamentariska kommissionen (SOU 1988:18). I prop. 1989/90:100 Bil. 15 s. 106 anförde föredraganden bl.a. att beredskapsstyrkan bör vara en för hela landet gemensam resurs och att det bör ankomma på regeringen att besluta om att beredskapsstyrkan skall få tas i anspråk. Riksdagen har godkänt det anförda (Rskr. 1989/90:211).

Någon bestämmelse som klargör vem som skall ha ledningsansvaret för beredskapsstyrkan återfinns inte i förordningen. Som tidigare anförts kan regeringen enligt 6 § tredje stycket polislagen föreskriva att en länsstyrelse skall leda polisverksamhet, och det har i Berggren-Munck: Polislagen, 1989 s. 52 angetts att sådana föreskrifter också torde kunna ges för ett särskilt fall. En annan tänkbar lösning är att låta frågan om befälet över beredskapsstyrkan avgöras med utgångspunkt i reglerna om polisförstärkning. Detta skulle innebära att beredskapsstyrkan, sedan regeringen beslutat att den skall få tas i anspråk, efter framställning av vederbörande länsstyrelse ställs till det lokala polisdistriktets förfogande efter beslut av Länsstyrelsen i Stockholms län (jfr 3 kap. 11 § första stycket polisförordningen).

Bestämmelser om polisförstärkning finns intagna också i 8—11 §§ förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Enligt 8 § i denna förordning får Rikspolisstyrelsen tillkalla polisförstärkning från de lokala polismyndigheterna i den utsträckning som behövs för att leda polisverksamhet i fråga om bevaknings- och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och liknande händelser. Enligt 9 § skall Rikspolisstyrelsen vidare på begäran av vederbörande länsstyrelse lämna förstärkning vid spaning eller utredning som leds av en lokal eller regional polismyndighet. Sådan förstärkning sker genom att personal från Rikskriminalpolisen ställs till den lokala respektive regionala myndighetens förfogande.

Frågor angående förstärkningsinsatser mellan olika polisdistrikt torde ha stor praktisk betydelse bl.a. av det skälet att det sannolikt ofta framstår som ändamålsenligt exempelvis att en lokal polismyndighet får biträde av en bilpatrull från en annan polismyndighet för att genomföra ett visst uppdrag. Det är vidare uppenbart att det föreligger ett behov av att piketutbildad personal kan utnyttjas också utanför det egna polisdistriktet. I fråga om den särskilda beredskapsstyrkan har som nämnts förutsatts att denna skall ha hela landet som verksamhetsområde.

Av det anförda framgår emellertid att polislagen — oavsett förstärkningens omfattning och art — förutsätter att beslut om förstärkning från ett polisdistrikt till ett annat skall fattas av länsstyrelsen; om polisförstärkningen skall gå över en länsgräns förutsätts att båda de berörda länsstyrelserna kopplas in i beslutsprocessen. Som inledningsvis nämnts har det vid handläggningen av ärenden här framkommit att det inträffar att enskilda polisdistrikt utan medverkan av länsstyrelsen beslutar om polisförstärkning sinsemellan av såväl mindre som större omfattning.

Länsstyrelsens uppgift att besluta om polisförstärkning aktualiserar även frågan om länspolischefens respektive länspolismästarens beredskapstjänstgöring under icke ordinarie arbetstid. Jag har t.ex. inhämtat att länsstyrelsen i Stockholms län inte gett något generellt förordnande av det slag som avses i 3 kap. 7 § polisförordningen för annan än länspolismästaren och biträdande länspolismästaren att svara för de uppgifter som enligt polislagen och polisförordningen ankommer på länsstyrelsen.

Den i 6 § tredje stycket polislagen intagna regleringen innebär att beslut om polisförstärkning kan fattas endast av länsstyrelsen. Som framgår såväl av den remitterade promemorian som av Rikspolisstyrelsens yttrande har det emellertid utbildats en praxis vid sidan av polislagens regler av innebörd att enskilda polisdistrikt utan medverkan av länsstyrelsen beslutar om polisförstärkning sinsemellan. Sådana beslut avser ofta insatser av begränsad omfattning, t.ex. en enstaka bilpatrull, men också betydligt mer omfattande förstärkningar kan förekomma. Till stöd för denna praxis har åberopats praktiska skäl. Som framgår av Rikspolisstyrelsens yttrande har det av företrädare för den lokala polisorganisationen hävdats att en strikt tillämpning av reglerna om polisförstärkning i akuta och brådskande hjälpsituationer kan få olyckliga konsekvenser.

Bestämmelserna om polisens organisation, om ledningen av polisverksamheten och om formerna för samverkan mellan olika polismyndigheter är av central betydelse i det polisrättsliga regelsystemet. Det är självfallet av största vikt att dessa bestämmelser tillämpas på ett riktigt sätt. Utredningen i detta ärende har emellertid pekat på vissa praktiska problem i sammanhanget som enligt min mening förtjänar beaktande.

Jag delar Rikspolisstyrelsens uppfattning att de frågor som uppmärksammas i ärendet, och som dagligen aktualiseras vid landets polismyndigheter, bör bli föremål för överväganden från lagstiftarens sida. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet.

— — —

Anm: Genom en ändring av 3 kap. 12 § polisförordningen (1984:730) som trätt i kraft den 1 oktober 1993 (1993:993) får i brådskande fall frågan om polisförstärkning handläggas av lokal polischef, kommissarie eller vakthavande befäl på länsstyrelsens vägnar. Sådana åtgärder skall rapporteras till den regionale polischefen.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt med anledning av utevistelser som medgivits en intagen

(Dnr 3456-1991)

I ett beslut den 18 september 1992 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Initiativet

Den 31 oktober 1991 fanns i Svenska Dagbladet en artikel med rubriken "Fånge utförde bedrägerier". I artikeln uppgavs bl.a. följande. Varje morgon tog den fängelsedömde krögaren Mercedesen från Svartsjöanstalten på Färingsö till Stockholms centrum för att utföra avancerade kreditbedrägerier. Varje kväll återvände han till anstalten och cellen för att fortsätta att avtjäna sitt fyrråriga fängelsestraff. Detta pågick i nästan fem månader innan han avslöjades. Krögaren hade fått frigång från anstalten för att arbeta på en restaurang i Stockholm. I stället hade han emellertid, enligt polisen, drivit företag som beställt varor på kredit och därefter skickat dem utomlands så fort som möjligt. Någon betalning hade det aldrig varit fråga om.

Med anledning av vad som framgick av artikeln beslutade jag samma dag att granska Kriminalvårdsanstalten Svartsjös handläggning av ärendet.

Utredning

Den aktuella intagnes, Georges C., behandlingsjournal lånades in och granskades i relevanta delar.

Ärendet remitterades därefter den 19 november 1991 till Kriminalvårdsstyrelsen (KVS) för utredning och yttrande angående de utevistelser som beviljats Georges C. under den tid då han var intagen i Kriminalvårdsanstalten Svartsjö.

I yttrande den 10 april 1992 anförde KVS — generaldirektören Björn Weibo — bl.a. följande.

Georges C. häktades den 11 augusti 1989 och dömdes den 21 juni 1990 till fängelse fyra år sex månader för olaga hot, grovt bedrägeri, försök till grovt bedrägeri, olovligt förfogande, oredlighet mot borgenärer, bokföringsbrott, anstiftan till urkundsförfälskning, skattebedrägeri, grovt skattebedrägeri, oredlig uppbördsredovisning, brott mot uppbördslagen och förseelse mot vägtrafikkungörelsen. Han placerades den 4 oktober 1990 i kriminalvårdsanstalten Kumla. Den 4 december 1990 beslutade Kriminalvårdsnämnden om villkorlig frigivning av Georges C. att äga rum den 8 november 1991. Han beviljades första regelbundna permission den 24—26 december 1990 och den 22 januari 1991 förflyttades han till kriminalvårdsanstalten Täby.

Efter beslut om förflyttning av Georges C. till kriminalvårdsanstalten Svartsjö inställde han sig i den anstalten den 1 april 1991 efter regelbunden permission. Den 10 juni påbörjade han frigång med arbete som köksmästare på restaurang Falstaff i Stockholm. Den 2 oktober greps han av polis misstänkt för ny brottslighet.

Georges C. dömdes den 13 mars 1992 till fängelse fyra år för grovt bedrägeri, grovt bedrägeri medelst urkundsförfalskning, försök till grovt bedrägeri medelst urkundsförfalskning, urkundsförfalskning samt brukande av falsk urkund. Brotten begicks under tiden den 27 maj till den 2 oktober 1991.

Från ägaren till restaurang Falstaff har styrelsen inhämtat bl.a. följande. Restaurangen var stängd för reparation under tiden den 21 juni t o m den 1 augusti 1991. Georges C. hade frigång även under den perioden. Han sysselsattes i allt väsentligt med att "hålla ordning" på de 2–3 personer som utförde reparationsarbetena i restaurangen.

Det har nu framkommit att det för ansvariga tjänstemän på Svartsjö-anstalten inte var känt att restaurang Falstaff hållits stängd för reparation.

Det står klart att anstaltens uppföljning av den frigång Georges C. medgivits brustit i flera avseenden. Att anstalten inte ens känt till att Georges C. under viss icke obetydlig tid av frigångsperioden överhuvudtaget inte varit i arbete med det för vilket frigång medgivits, är därvid särskilt anmärkningsvärt.

Till KVS:s remissvar var fogat ett yttrande från biträdande kriminalvårdsdirektören Ulla-Britt Wigren vid kriminalvårdens regionkansli i Stockholm, vari anfördes bl.a. följande.

I yttrande som avgivits från kriminalvårdsanstalten Svartsjö direkt till kriminalvårdsstyrelsen och i C:s behandlingsjournal framkommer att han den 1 april till den 10 juni då han beviljades frigång har erhållit 17 särskilda permissioner förutom de regelbundna permissionerna och besökspermissionerna. Av dessa särskilda permissioner avser sex (6) besök hos advokater och tre (3) besök vid lokala skattemyndigheten. Någon redovisning i detalj över de särskilda permissionerna har ej kunnat rekonstrueras i efterhand. Det konstateras dock i anstaltens yttrande att varje utevistelse generellt styrkts med dokument och/eller telefonsamtal med berörd myndighet eller person. Det ligger också i sakens natur att C. med anledning av tidigare konkurser, en pågående skatteprocess samt hans dubbla medborgarskap och problem runt det gällande beskattningavtal som finns mellan Grekland och Sverige kan antas ha demonstrerat ett ovanligt stort behov av att besöka myndigheter och advokater. Permissionstidernas längd kan enligt anstalten förklaras med de dåliga allmänna kommunikationer som föreligger mellan anstalten och Stockholm.

Enligt yttrande från anstalten har C. beviljats frigång fr o m 10 juni 1991 mot bakgrund av att han avtjänade ett långt fängelsestraff, att han saknade arbete/försörjning inför frigivningen, att han kände sig i stark psykisk obalans samt att han uppvisat god skötsamhet. Med hänsyn till den oregelbundna arbetstiden som innebar tjänstgöring vissa helger kompenserades han under frigången med förlängda frigångspermissioner dessa helger samt vid ett tillfälle en tisdag och onsdag.

Särskild permission får enligt anstaltsföreskrifterna, KVVFS 1990:10, beviljas för att en intagen utanför anstalten skall kunna ombesörja angelägenhet som är av väsentlig betydelse för honom och som inte kan ombesörjas under regelbunden permission eller på annat sätt. Som tidigare konstaterats har C:s förhållanden varit sådana att han blivit permissionskrävande. Man kan rent allmänt ställa sig frågan om inte C. beviljats så pass många utevister att straffverkställigheten urhol-

kats och om inte en bättre samordning hade kunnat göras av utevistelserna. Nu i efterhand saknas dock den detaljerade kunskap som skulle behövas för att göra en ordentlig bedömning av anstaltens beslut från regionmyndighetens sida.

Anstalten har motiverat varför C. beviljades frigång. I anslutning till promemorian "Lyxfångar — finns dom?" har justitiedepartementet i protokoll 1986-05-29 beträffande gruppen socialt välanpassade intagna uppgivit att frågan om frigång i dessa fall ofta kan vara svårbedömd. I protokollet sägs att "Kriminalvården får anses vara skyldig att medverka till att de intagna såvitt möjligt har arbetsanställning eller någon annan form av försörjning ordnad vid frigivningen. I den mån det kan påvisas att någon tids frigång är en förutsättning för detta eller att den i varje fall kraftigt skulle underlätta för den intagne att försöka försörja sig själv och eventuell familj i omedelbar anslutning till frigivningen, måste frigång i rimlig omfattning kunna medges även den som har arbetsvana och i övrigt är socialt välanpassad".

I varje enskild prövning i frigångsfrågan måste således olika intressen vägas mot varandra. Från regionmyndighetens sida saknas grund att rikta kritik mot anstaltens beslut i frigångsfrågan, allrahelst som frågan om frigång vid ett antal tillfällen behandlats för C:s del redan innan han kom till Svartsjö, dock utan att något beslut fattats. Det är således förståeligt om än inte korrekt att man från anstaltens sida behandlat C. som ett normalt lokalanstaltsfall utan att närmare studera t ex domen.

Regionchefen har numera vid genomgång av frigångs- och permissionsfrågor med anstaltscheferna inom regionen påpekat vikten av att frågan om frigång inte tidigt under verkställigheten tas upp på sådant sätt att det ger sken av att ha behandlats positivt för den intagne om någon egentlig prövning inte skett, samt också vikten av att samtliga handlingar, inklusive domen, studeras noggrant innan beslut om öppnande, permission och frigång fattas.

— — —

I ett kompletterande yttrande den 4 juni 1992 anförde Kriminalvårdsstyrelsen följande.

Undertecknad föredragande, sektionsschefen Dag Olofsson, fyra tjänstemän från kriminalvårdsanstalten Svartsjö samt ledningen för Stockholmsregionen sammanträffade den 28 april. Permissionsgången för Georges C. diskuterades ingående med avseende på i första hand skäl för permission samt planering av permissionerna. Frigången diskuterades ur ett flertal aspekter.

Permissionerna

Tjänstemännen från Svartsjöanstalten var eniga i uppfattningen att många av de angelägenheter som Georges C. hade att ombesörja under de särskilda permissioner han medgavs borde ha kunnat samordnas i större utsträckning än som faktiskt skedde. Man menade också att en del av permissionerna omfattat omotiverat lång tid.

Vid flera tillfällen återkom Georges C. för sent till anstalten efter permission. Denna upprepade misskötsamhet påverkade inte permissionsgången i något för Georges C. negativt avseende. Svartsjöanstalten kunde inte ge någon förklaring till detta förhållande.

Svartsjöanstalten redovisade bl.a. följande. Lämpligheten av restaurang Falstaff som arbetsplats för frigångare hade kort tid före det att Georges C. medgavs frigång diskuterats med företrädare för andra anstalter inom regionen. Den gemensamma erfarenheten var att restaurangen dittills anvisat lämpliga arbeten och att arbetsgivaren var pålitlig. Vid tidpunkten för Georges C:s frigång hade flera andra intagna i anstalten också frigång. Företsättningarna att mera ingående kontrollera frigången för Georges C. var därför begränsade. Mot bakgrund av dessa förhållanden bestämdes att kontrollen av frigången skulle bestå i regelbunden telefonkontakt med arbetsplatsen.

Samtliga tjänstemän från Svartsjöanstalten bekräftade att det inte varit känt att restaurang Falstaff hållits stängd viss tid för reparation.

Vid mötet framkom vidare följande. Arbetet för Georges C. på restaurang Falstaff var organiserat så att han hade flera timmars sammanhängande "ledighet" under dagen. Några särskilda anvisningar om vad han under den tiden hade att iakttä hade inte utfärdats av anstalten.

Bedömning

Det finns anledning att rikta anmärkning mot anstaltens sätt att hantera permissionsfrågan för Georges C. I allt väsentligt är bristerna följande. Samordning av olika angelägenheter som skulle ombesörjas under permission har i många fall inte gjorts trots att detta varit möjligt. Upprepad misskötsamhet har inte resulterat i nödvändig åtstramning av permissionsgången. Förlängda frigångspermissioner har omotiverat medgivits som "kompensation" för obekväm arbetstid under frigång.

Beträffande frågan om frigång för Georges C. finns anledning att upprepa de synpunkter styrelsen redovisade i yttrandet den 10 april, nämligen att anstaltens uppföljning av frigången brustit i flera avseenden. Det är dessutom svårt att föreställa sig på vilket sätt anstalten skulle ha ytterligare kunnat missköta frågan om frigång för Georges C. I det avslutande skedet av mötet den 28 april sades också uttryckligen från anstaltens sida att man låtit sig duperas av Georges C. Det kan för övrigt diskuteras huruvida det alls förelåg tillräckligt starka skäl att medgiva Georges C. frigång. Styrelsen vill dock inte hävda att det var uppenbart fel att medge honom frigång och lämna därför den frågan.

— — —

Regionledningen har upplyst att man i omedelbar anslutning till att Georges C. greps under pågående frigång infört följande ordning beträffande hanteringen av frigångsärenden. För intagen som har en strafftid om lägst två år avseende narkotikabrott eller ekonomisk brottslighet skall samråd ske med regionen innan frigång medges.

I samarbete med samtliga regioner söker styrelsen sedan någon tid att skapa effektiva metoder för uppföljning av för de intagna gynnande beslut. De beslut som i första hand avses gäller alla former av utevistelser för de intagna. Inte minst det nu aktuella ärendet visar på behovet av åsyftade metoder. Förestående väsentligt utökade insatser från rättshetens sida i form av bl.a. undervisning och uppföljning kommer också att bidra till att anstalterna bättre hanterar frågor rörande exempelvis permission och frigång för de intagna. Under april—maj 1992 hölls seminarier inom samtliga regioner rörande permissionstillämpningen. Deltagare i seminarierna var de tjänstemän på anstalterna

som har att besluta i permissionsärenden. Från styrelsens sida betonades särskilt vikten av att anstalterna "bättrar sig" både vad avser prövning av skälen för permission och bedömning av missbruksrisk.

1993/94:JO1

— — —

Jag har tagit del av Svea hovrätts dom den 30 juni 1992 i mål nr B 1005/92 (DB 84). Genom domen skärpte hovrätten straffet för Georges C. för den nu aktuella brottsligheten från av tingsrätten utdömda fängelse fyra år till fängelse fyra år och sex månader. Jag har dessutom företagit viss kompletterande utredning.

Bedömning

1. Inledning

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

Som framhållits av JO i annat sammanhang (se JO 1989/90 s. 101) kan detta grundläggande stadgande om kriminalvården i anstalt inte läsas isolerat. Det finns således anledning att framhålla att behandlingen av de intagna givetvis måste stå i överensstämmelse med de detaljföreskrifter som finns i KvaL och i övriga tillämpliga kriminalvårdsförfattningar och med gällande praxis.

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

En arbetsgrupp inom Justitiedepartementet behandlade i en rapport (Ds Ju 1985:1) "Lyxfångar — finns dom?" vissa frågor rörande en grupp intagna som definierades som åtminstone ytligt sett väletablerade personer, som ådömts längre eller i varje fall inte helt kortvariga fängelsestraff. Den brottslighet som det var fråga om var inte sällan ekonomisk brottslighet. Det kunde emellertid också vara fråga om annan förmögenhetsbrottslighet exempelvis bedrägeri eller förskingring utan samband med näringsverksamhet. Även våldsbrottslighet eller annan brottslighet fanns företräd i gruppen.

I rapporten angavs flera skäl som talade för att gruppen socialt väletablerade intagna borde upp märksammas. Dessa intagna har till skillnad från de flesta övriga intagna inte något påtagligt behov av åtgärder som tar sikte på att avhjälpa missbruk, att förbereda den intagne för en ordnad social tillvaro eller att ombesörja inskolning i arbetslivet. Vidare är risken för rymning eller störning av ordning och säkerhet minimal i denna grupp.

Ytterligare ett skäl att uppmärksamma den aktuella gruppen intagna var enligt rapporten att socialt väletablerade intagna ofta har lättare att underbygga sina önskemål än andra intagna och ibland även resurser att skaffa advokathjälp, läkarintyg m.m. En annan omständighet som ofta föreligger är att de kan vara inblandade i konkursförfaranden, civilprocesser och liknande under anstaltstiden, något som inte sällan åberopas som stöd för anspråk på permissioner och andra motsvarande lättnader.

De av arbetsgruppen behandlade frågorna som är av intresse såvitt avser Georges C., som alltså får anses tillhöra den aktuella gruppen intagna, rör särskilda permissioner och frigång.

2. De särskilda permissionerna

Enligt 32 § KvaL får korttidspermission beviljas dels för att underlätta den intagnes anpassning i samhället (regelbunden permission), dels om annan särskild anledning föreligger (särskild permission). Enligt 106 § i KVS:s anstaltsföreskrifter (KVVFS 1990:10) får särskild permission beviljas för att en intagen utanför anstalten skall kunna ombesörja angelägenhet som är av väsentlig betydelse för honom och som inte kan ombesörjas under regelbunden permission eller på annat sätt. Särskild permission får bl.a. beviljas för att intagen skall få tillfälle att

1. besöka närstående som är svårt sjuk eller närvara vid närståendes begravning eller

2. enligt kallelse inställa sig vid domstol eller annan myndighet, om inte domstolen eller myndigheten begär att den intagne skall inställas genom anstaltens försorg, eller på annat sätt bevaka sina intressen i en rättslig angelägenhet eller

3. vidta förberedelser för frigivning.

Särskild permission får också beviljas av medicinska skäl.

För särskild permission får ställas villkor om ändamål och vistelseort. Särskild permission får inte omfatta längre tid än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med permissionen.

Som framhålls av den tidigare nämnda arbetsgruppen bör när det gäller intagna som har kommit in i regelbunden permissionsgång och som ansöker om särskild permission vid sidan härav alltid undersökas om inte ändamålet med permissionen kan tillgodoses genom att den regelbundna permissionen utnyttjas. Av ett beslut av förutvarande JO Anders Wigelius (se JO 1985/86 s. 168) framgår emellertid att en ansökan om särskild permission inte bör avslås enbart på sistnämnda grund, om ett klart dokumenterat behov föreligger och det skulle innebära påtagliga nackdelar för den intagne att använda den regelbundna permissionen.

Av utredningen framgår att Georges C. under tiden den 1 april – den 10 juni 1991 då han påbörjade frigång erhöll 16 särskilda permissioner förutom regelbundna permissioner och besökspermissioner. De olika typerna av permission omfattade sammanlagt 25 dagar. Det kan ifrågasättas om det i samtliga fall förelegat tillräcklig anledning att bevilja Georges C. särskild permission. Som framhållits av JO i annat

sammanhang (se JO 1989/90 s. 101) kan man emellertid vid bedömningen av frågan om en intagen skall beviljas permission eller annan utevistelse inte begränsa sig till att ta ställning till varje tillfälle sett isolerat. Myndigheten måste också göra en samlad bedömning av den totala omfattningen av utevistelserna så att dessa inte kommer att utgöra en alltför stor del av verkställighetstiden. Sett från det perspektivet har Georges C. under sin vistelse i Svartsjöanstalten rönt en synnerligen välvillig behandling.

Kriminalvårdsstyrelsen har i sitt yttrande den 4 juni 1992 pekat på allvarliga brister vad gäller anstaltens sätt att hantera permissionsfrågan för Georges C. Det har enligt yttrandet rört sig om bl.a. bristande samordning av permissionerna och otillräckliga eller uteblivna reaktioner på misskötsamhet. Jag delar Kriminalvårdsstyrelsens syn på handläggningen och är således mycket kritisk till vad som förevarit i denna del.

3. Frigången

Med frigång avses aktiviteter som regelbundet försiggår utanför anstalten med stöd av 11 § KvaL. Frigångsinstitutet regleras vidare av 11, 12 och 26 §§ förordningen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av KvaL (KvalF). KVS har meddelat föreskrifter rörande frigångsverksamheten (KVVFS 1990:10) och allmänna råd (ARK 1987:1).

I 11 § första stycket KvaL föreskrivs att den som är intagen i lokalanstalt kan för att underlätta anpassningen i samhället medges att under arbetstid utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet utanför anstalten. I andra stycket i paragrafen sägs bl.a. att medgivande som avses i första stycket kan lämnas även den som är intagen i rixanstalt, om det föreligger särskilda skäl.

Arbetsgruppens uttalanden beträffande den aktuella kategorin intagna föranledde regeringen bl.a. att ändra 11 § KvalF (regeringens förordningsmotiv 1986:6). Där föreskrivs nu i fjärde stycket att det vid prövning av fråga om medgivande för intagen enligt 11 § KvaL att utföra arbete eller delta i särskilt anordnad verksamhet utanför anstalten särskilt skall beaktas om den intagne behöver inskolning i arbetslivet eller ett medgivande annars kan väsentligt underlätta hans försörjningsmöjligheter efter frigivningen.

Rörande dessa intagna kan, som framhålls i KVS:s allmänna råd, svårigheter uppstå vid bedömningen av om frigång skall beviljas eller inte. De behöver som regel inte utbildning eller träning i ordnat arbete. Men, som KVS påpekar, måste även i dessa fall hänsyn tas till frigivningssituationen, speciellt i de fall vederbörande tvingas att börja om inom ett helt nytt verksamhetsområde. Kan det påvisas att någon tids frigång är en förutsättning för deras framtida försörjning eller väsentligt underlätta den, bör enligt KVS frigång kunna beviljas.

Som KVS framhållit i sitt svar hit den 4 juni 1992 kan det diskuteras om det över huvud taget fanns skäl att bevilja Georges C. frigång. Någon anledning för mig att ta ställning i denna — trots allt ganska svårbedömda — fråga anser jag emellertid inte föreligga.

Av utredningen framgår att anstaltens handläggning av frågan om frigång för Georges C. varit behäftad med ytterst allvarliga brister. Som särskilt anmärkningsvärt framstår självfallet det förhållandet att det inte var känt på anstalten att restaurangen var stängd under en längre tid. Den kontroll av förhållandena på frigångsplatsen som är avsedd att äga rum förefaller att ha varit i det närmaste obefintlig. Även i denna del kan jag helt ansluta mig till vad KVS anfört.

4. Avslutande kommentarer

KVS har till sitt remissvar den 4 juni 1992 fogat en PM den 21 januari 1992 till Justitiedepartementet. I denna framhålls avslutningsvis att reglerna för frigång bör ses över och att därvid samhällets skyddsaspekt tillsammans med missbruksrisken bör lyftas fram.

I regeringens kommittédirektiv (dir. 1992:36) angående översyn av kriminalvården i anstalt efter 1974 års kriminalvårdsreform, beslutade den 2 april 1992, framhålls å ena sidan att frigången fyller en viktig funktion för intagna som har behov av utbildning eller träning i ordnat arbete. Å andra sidan sägs det att det vid tillämpningen av frigångsregeln visat sig att rekvisitet "underlätta anpassningen i samhället" i vissa fall kan vara svårtolkat; se här de tidigare nämnda besluten av JO angående "urholkning av straffverkställigheten". Enligt direktiven bör kommittén överväga om inte villkoren för frigång bör utformas på ett tydligare sätt.

Med hänsyn till av regionledning och KVS vidtagna åtgärder och med beaktande av den pågående översynen av frigångsreglerna saknas anledning för mig att göra några ytterligare uttalanden.

Kritik mot kriminalvårdsanstalter med anledning av vissa rutiner för utbetalning av kontanta medel till intagna

(Dnr 611-1992 m.fl.)

I ett beslut den 18 februari 1993 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

I ett stort antal anmälningar till JO under 1992 har klagomål framförts från intagna i olika kriminalvårdsanstalter i landet — alla slutna riksanstalter — angående anstalternas rutiner för utbetalning av kontanta medel till de intagna. Det har därvid anförts att storleken av kontantutbetalning från s.k. egna medel har begränsats i strid med gällande författningsbestämmelser. Enligt anmälningarna har utbetalningarna vid vissa anstalter begränsats till 100 kronor i veckan och vid en annan anstalt till 350 kronor i månaden. En intagen som har pension har i en anmälan uppgett att han fått utbetalt högst 320 kronor i veckan. Klagomålen har vidare rört det förhållandet att utbetalningarna gjorts beroende bl.a. av de intagnas skötsamhet. I

denna del har det t.ex. pekats på att utbetalning av egna medel inte har medgivits då den intagne arbetsvägrat. I ett fall har kritik framförts för att utbetalning villkorats av att de intagna lämnar urinprov.

Två av anmälningarna har remitterats till respektive kriminalvårdsanstalt. Samtliga aktuella anmälningar har remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen, som avgivit yttrande genom generaldirektören Björn Weibo. I yttrandet anfördes följande.

Den grundläggande bestämmelsen vad avser intagnas innehav av pengar finns i 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). I paragrafens andra stycke föreskrivs att en intagen får inneha pengar och skaffa sig eller mottaga varor enligt särskilda bestämmelser.

Särskilda bestämmelser har meddelats av Kriminalvårdsstyrelsen i Kriminalvårdsverkets anstaltsföreskrifter (KVVFS 1990:10). I 68 § regleras i vad mån intagna får inneha pengar i anstalten. Beträffande slutna riksanstalt stadgas att en där intagen får inte utan medgivande inneha så mycket pengar att beloppet överstiger 1.8 % av gällande basbelopp.

I 142 §, som avser slutna riksanstalter, regleras hur vissa medel skall utbetalas till den enskilde. Bestämmelsen har följande lydelse.

I slutna riksanstalt skall, till den intagne, av ersättning och pengar, som skickas till anstalten, varje vecka utbetalas kontant ett belopp som sammanlagt motsvarar 0.8 % av gällande basbelopp. Återstående medel skall överföras till ett särskilt konto för permissions- och frigivningsmedel intill dess att ett belopp motsvarande 3 % av gällande basbelopp finns inestående på kontot. Därefter utbetalas hela den intjänade ersättningen till den intagne, dock skall föreskriften i 68 § andra stycket följas.

För en intagen som har ålderspension och som inte deltagit i ersättningsberättigad sysselsättning samt för en intagen som har förtidspension eller sjukbidrag och som inte kan erbjudas ersättningsberättigad sysselsättning, som bedöms lämplig för honom, gäller föreskrifterna i första stycket för pengar som skickas till anstalten.

För en intagen som har förtidspension eller sjukbidrag och som endast delvis kan delta i ersättningsberättigad sysselsättning gäller att utfyllnad upp till ersättning motsvarande heltidssysselsättning får ske från de pengar som skickas till anstalten med beaktande av föreskrifterna i första stycket.

I första styckets första mening talas om ersättning och pengar som skickas till anstalten men i sista meningen endast om ersättning. Avsikten med denna formulering torde ha varit att man velat förhindra att en intagen, som undandrar sig arbetsplikten, ska kunna röra sig med tillskickade pengar i anstalten. En normal veckoförtjänst för den som arbetar torde uppgå till ca 3–400 kronor. Det är alltså vad den intagne skulle få ut när permissions- och frigivningskontot är fyllt.

Emellertid är det inte reglerat när den intagne skall få utbetalning av de pengar som skickas till anstalten. En bokstavstolkning av bestämmelsen ger vid handen att en intagen över huvud taget inte skulle vara berättigad till att få ut något av dessa medel. En sådan ordning ter sig dock tämligen orimlig och att utbetalning sker även av dessa pengar framgår av de nu aktuella klagomålen.

En annan målsättning med 142 § har varit att söka likställa ålderspensionärer och de som har förtidspension eller sjukbidrag med övriga intagna. Såvitt styrelsen kan bedöma innebär dock andra stycket i paragrafen att det till där avsedd intagen alltid måste utbetalas maxbe-

loppet 610 kronor, d v s 1.8 % av basbeloppet om hans tillgångar räcker till det. Jämfört med paragrafens första stycke skulle det således innebära att de som arbetar skulle ha mindre pengar att röra sig med än de som av olika anledningar inte gör det. Detta ter sig otillfredsställande ur likställighetssynpunkt.

Enligt styrelsens mening måste nämnda bestämmelser tillämpas på följande sätt.

I 68 § lämnas ett utrymme för prövning av en intagens önskan att få ut ett visst belopp. Det är när han vill få ut en summa som överstiger 1.8 % av basbeloppet, d v s i dagsläget 610 kronor. Det förutsätter att han får medgivande till det av anstalten som då dessförinnan har att pröva frågan. Av detta följer att den intagne måste anses ha en ovillkorlig rätt att inneha belopp som inte överstiger nämnda gränsvärde om han har tillräckliga tillgångar.

I 142 § finns det inte angivet något utrymme för prövning. Det är tvärtom så att utbetalningarna endast är knutna till vissa beloppsgränser. Eftersom man inte kan göra någon prövning av förutsättningarna för utbetalning enligt 142 § måste regeln i 68 § anses gälla. Det innebär då att den intagne alltid skall ha rätt få ut upp till 610 kronor under förutsättning av att han har tillgångar i tillräcklig omfattning och permissionskontot är fyllt.

Mot denna bakgrund konstaterar styrelsen att anstalterna inte torde ha lagligt stöd för att vare sig reducera denna summa eller att göra utbetalningarna beroende av prövning av t ex skötsamhet.

I de fall de i detta ärende aktuella anstalterna har begränsat de intagnas uttag av egna medel på detta sätt har man således förfarit felaktigt. Från kriminalvårdsanstalten Kumla har man dock vid telefonkontakt med styrelsen meddelat att en intagen där alltid utan prövning kan få ut upp till 610 kronor per vecka. Tanken bakom de utgivna anstaltsmeddelandena är att förenkla hanteringen av uttag. Vidare övervägs att ta bort skötsamhetskriteriet för rätt till uttag.

Sammanfattningsvis har 142 § fått en något olycklig och motsägelsefull formulering som dessutom strider mot innehållet i 68 §. Detta torde vara en förklaring till de i detta ärende aktuella anstalternas högst skiftande rutiner vad gäller utbetalning av egna medel. Styrelsen får ta på sig ansvaret för detta genom att föreskrifterna är svårtolkade.

Styrelsen har emellertid utfärdat nya föreskrifter om arbets- och studieersättningar till intagna — — —. Vidare är styrelsen i färd med att utarbeta nya anvisningar vad gäller intagnas kontantinnehav i anstalt. Avsikten är att denna nya reglering skall bli så enkel och enhetlig som möjligt för att undvika att sådana problem som är aktuella i detta ärende uppstår på nytt.

— — —

Kriminalvårdsstyrelsen har i sitt yttrande redogjort för de aktuella författningsbestämmelserna och hur dessa — enligt styrelsens uppfattning — bör tillämpas. Jag kan ansluta mig till vad styrelsen därvid anfört. Det är naturligtvis olyckligt att de gällande bestämmelserna har gett utrymme för olika tolkningar. Jag finner det därför tillfredsställande att dessa i relevanta delar blivit föremål för Kriminalvårdsstyrelsens översyn.

Vad gäller det förhållandet att utbetalningarna i vissa fall gjorts beroende av en prövning av den intagnes skötsamhet vill jag tillägga följande.

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

Mot bakgrund av det anförda delar jag Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att anstalterna inte har stöd vare sig i KvaL eller anstaltsföreskrifterna för att göra utbetalningar från egna medel beroende av en prövning av den intagnes skötsamhet. Jag förutsätter därför att anstalterna i fortsättningen inte tillämpar en sådan ordning.

— — —

Kritik mot en kriminalvårdstjänsteman med anledning av våld mot intagen i samband med kroppsvsitation

(Dnr 1304-1992)

I ett beslut den 29 oktober 1992 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan har G.M., som var intagen i Kriminalvårdsanstalten Malmö, anfört följande. Efter ett besök av hans hustru den 8 april 1992 blev han avvisiterad enligt gällande regler. Vid visitationen tog vårdaren ett kraftfullt strupgrepp runt hans hals och klämde åt, eftersom han inte ville öppna munnen.

Utredning

Sedan anmälan remitterats till Kriminalvårdsanstalten Malmö har anstalten genom styresmannen Christer Isaksson inkommit med yttrande. Anstalten, som har hört vårdaren Jonas Karlsson, har därvid anfört följande.

Efter besök av sin hustru skulle M. visiteras på observationsavdelningen. Under visitationen upptäckte vårdaren att M. utförde misstänkta tugg- och sväljrörelser. M. är narkotikaklassificerad som 2:a på grund av heroinmissbruk och vårdaren misstänkte att M. förvarade narkotika i munnen som han tänkte svälja för att undgå upptäckt. Vårdaren tog då tag i M:s hals för att förekomma eventuell sväljning av narkotika. Händelseförloppet gick väldigt snabbt och vårdaren handlade reflexmässigt. Inget onödigt våld kan anses ha förekommit. Det visade sig att M. hade ett tuggummi munnen. Därav tugggrörelserna. Avdelningspersonalen på observationsavdelningen, som hanterar de flesta av anstal-

tens visitationer, kommer att erhålla vidareutbildning i regler angående olika former av visitationer; skyddsvisitatation, kroppsvisitatation, ytlig kroppsbesiktning samt kroppsbesiktning.

1993/94:JO1

Bedömning

Kriminalvårdstjänstemans befogenhet att bruka våld för att genomföra en tjänsteuppgift regleras i 24 kap. 2 § brottsbalken. I paragrafens första stycke föreskrivs följande.

Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars 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, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt för att rymningen skall hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma skall gälla, om någon annan än som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Paragrafen är tillämplig även vid s.k. passivt motstånd av 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. Våld får emellertid tillgripas endast när tjänsteuppgiften inte kan lösas på annat sätt. Endast sådant våld som kan anses försvarligt med hänsyn till omständigheterna får brukas.

Av utredningen i detta ärende framgår att vårdaren brukat våld mot G.M. i samband med kroppsvisitationen. Det kan visserligen inte anses tillförlitligen utrett att vårdaren därvid tagit ett strupgrepp på G.M. men utredningen ger vid handen att vårdaren i vart fall gripit tag i G.M:s hals. Jag anser att detta våld varit oförsvarligt och att vårdaren således förfarit felaktigt. Vad anstalten anfört i fråga om misstanken om att G.M. förvarade narkotika i munnen ändrar inte min uppfattning. Med hänsyn till att vårdaren tycks ha handlat impulsivt och med beaktande av att våldet synes kortvarigt anser jag mig dock kunna stanna vid den kritik som innefattas i det sagda.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt med anledning av att det i samband med fritidsverksamhet utom anstalt enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt förekommit övningar med skjutvapen

(Dnr 3297-1992)

I ett beslut den 4 februari 1992 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Initiativet

I två tidningsartiklar (*Expressen* och *Aftonbladet*) den 8 oktober 1992 förekom uppgifter om att intagna i Kriminalvårdsanstalten Halmstad i samband med fritidsverksamhet utom anstalten haft övningar med skjutvapen. Med anledning härav beslutade jag att granska anstaltens handläggning av det aktuella ärendet.

Kriminalvårdsstyrelsen, som anmodats att komma in med utredning och yttrande, anförde bl.a. följande.

Bakgrund

I kriminalvårdsanstalten Halmstad ges intagna möjlighet att delta i kursen "Gnistan". Kurstiden är fem veckor och vid varje tillfälle deltar fem intagna. — — —

Som ett led i kursverksamheten får de intagna delta i vistelse utom anstalten enligt 14 § andra stycket lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL). Utevistelserna avser miljöstudier, besök på behandlingshem, segling m.fl. aktiviteter.

Sedan flera år tillbaka har kriminalvårdsanstalten Halmstad visst samarbete med studieförbundet i staden. Under ledning av studiesekreteraren där, Lars Gustavsson, har intagna som 14 §-aktivitet fått ägna sig åt vilt- och naturvård; torrfoderanläggningar har uppförts, sjöar har kalkats och f n pågår arbete med viltddammar. Lars Gustavsson medverkar också i motsvarande verksamhet inom ramen för kursen Gnistan.

Efter det att Lars Gustavsson lett ett antal 14 §-aktiviteter för deltagarna i Gnistan höll han ett föredrag i anstalten. Vid det tillfället fick han av de intagna frågan om det fanns möjlighet för dem att få en demonstration i lerduveskytte. Lars Gustavsson hade tidigare undervisat de intagna i ämnet viltvård och jakt, varför frågan inte var helt oväntad. Lars Gustavsson hänvisade de intagna att förhöra sig med anstaltsledningen.

Anstaltsledningen gick med på att tre av de fem intagna i gruppen skulle få närvara vid en demonstration i lerduveskytte. Lars Gustavsson — som är utbildningsansvarig för jägare i Hallands län — skulle svara för demonstrationen. Denna genomfördes den 7 oktober 1992. De intagna medgavs utevistelse enligt 14 § andra stycket KvaL för ändamålet. Utevistelsen ägde rum under tillsyn av vårdaren vid anstalten, Anette Lundberg. Utevistelsen för de intagna hade inget annat syfte än att låta dem som åskådare närvara vid skjutningen. Mera i form av principresonemang hade man dock på anstalten — innan utevistelsen påbörjades — frågat sig vilken eller vilka av de intagna som skulle kunna komma ifråga för provskjutning. En av de intagna befanns "tänckbar". Denne är V.J. Han avtjänar fängelse ett år sex månader jämte förverkad villkorligt medgiven frihet sex månader för bl a grovt bedrägeri. Han är fortfarande placerad i kriminalvårdsanstalten Halmstad och skall enligt gällande straffrättsbeslut friges villkorligt den 16 mars 1993.

På skjutbanan visade Lars Gustavsson hur ett vapen hanteras och demonstrerade skytte. De tre intagna fick "känna på vapnet" i oladdat skick. V.J. frågade om han kunde få provskjuta. Lars Gustavsson och Anette Lundberg överlade i saken och lät honom avlossa ett par skott. Därefter avslutades aktiviteten. Ett reportageteam från kvällstidningen Expressen — vilket oväntat uppenbarat sig på skjutbanan — hade strax innan begärt av Lars Gustavsson att han omgående, på plats, skulle medverka i ett "fritidsreportage". Eftersom sådan medverkan från Lars Gustavssons sida inte var avtalad, sade han nej till Expressen.

Lagstöd

I 14 § andra stycket KvaL anges att intagna, om det lämpligen kan ske, bör beredas tillfälle att utom anstalten på fritid deltaga i sådan föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet som är ägnad att underlätta anpassningen i samhället. I prop 1974:20 pekas på de

behandlingsmässiga fördelar som inte sällan kan nås genom att en intagen redan under anstaltstiden kan beredas tillfälle att delta i sådan idrotts- och föreningsverksamhet som bedrivs utanför anstalten. I tidigare gällande anvisningar från styrelsen sades att deltagande i fritidsverksamhet utom anstalt i första hand bör medges intagna som är i behov av social träning eller som på grund av lång anstaltstid har särskilt behov av kontakt med yttervärlden. Vidare sades att verksamhet som kan befaras vara till skada eller rent allmänt kan sägas sakna värde för främjandet av anpassningen i samhället skall undvikas. Dessa riktlinjer skall fortfarande vara vägledande.

Bedömning

Anstalten har i sitt yttrande till Kriminalvårdsstyrelsen förklarat att man blivit "fartblind" efter den stora framgång man tyckte sig ha fått med kursen Gnistan. Vidare framhåller anstalten att "ingen vapendel skall ingå i vår verksamhet" och att händelsen inte kommer att upprepas.

Det är enligt styrelsens mening olämpligt att inom ramen för fritidsverksamheten vid en anstalt låta de intagna komma i kontakt med eller undervisas om vapen. Detta gäller även om det i det enskilda fallet kan synas vara ett sätt att odla ett intresse som kan vara till nytta efter frigivningen. Kriminalvården måste nämligen även beakta hur allmänheten uppfattar den verksamhet som sker inom ramen för en straffverkställighet. Styrelsen finner att det nästintill är omöjligt att pedagogiskt försvara en sådan verksamhet.

Det har framkommit i ärendet att anstalten nu ångrar att man haft med skjutmomentet i den aktuella utevistelsen. Med hänsyn till detta och vad i övrigt framkommit — varvid det finns anledning att lyfta fram det mycket lovvärda i det arbete anstalten bedriver med kursen Gnistan — finner styrelsen att det inte bör riktas någon kritik mot anstalten.

— — —

Bedömning

Den verksamhet som äger rum i samband med verkställigheten av ett fängelsestraff bör inte utformas på sådant sätt att allmänhetens tilltro till kriminalvårdsväsendet rubbas. Jag delar helt Kriminalvårdsstyrelsens bedömning av vad som förevarit detta fall. Med hänsyn till att det av allt att döma varit fråga om en engångsföreteelse, som enligt uppgift inte kommer att upprepas, saknas anledning för mig att vidta någon ytterligare åtgärd.

Kritik mot Kriminalvårdsnämnden för otillräcklig motivering av beslut i ett ärende om villkorlig frigivning

1993/94:JO1

(Dnr 4072-1992)

I ett beslut den 4 juni 1993 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

L.M. dömdes den 2 maj 1990 av Hallsbergs tingsrätt för grovt narkotikabrott till fängelse sex år. Domen fastställdes av Svea hovrätt den 19 juni 1990. Enligt gärningsbeskrivningen hade L.M. under tid då han var verksam som yrkeslärare vid Kriminalvårdsanstalten Kumla vid ett stort antal tillfällen på uppdrag av intagna fört in narkotika i anstalten.

Såvitt avsåg påföljdsfrågan m.m. anförde tingsrätten i domskälen bl.a. följande.

Annan påföljd än ett fängelsestraff kan inte komma i fråga. Vid bestämmandet av strafftidens längd beaktar tingsrätten följande omständigheter hänförliga till brottens straffvärde och till M:s person. M. har under en tid av omkring ett år och fyra månader till Kriminalvårdsanstalten Kumla infört narkotika i stora mängder och delvis av särskilt farligt slag. Med hänsyn till rådande rättspraxis talar redan mängden narkotika och det förhållandet att narkotikan vid ett tillfälle utgjorts av heroin med styrka för att ett straff klart över straffminimum för grovt narkotikabrott bör utdömas. Sedan tillkommer som en, såväl enligt lagförarbetena som rättspraxis, ytterligare försvårande omständighet att det är fråga om införande av narkotika till en kriminalvårdsanstalt. Allvarligt är också att M. inte synes ha övervägt att sluta med sina brottsliga förehavanden utan av allt att döma skulle ha fortsatt att föra in narkotika till anstalten i allt större mängder om han inte blivit avbruten genom polisens spaningsverksamhet. Genom brotten har M. missbrukat det särskilda förtroende han haft som lärare på anstalten.

Emellertid föreligger det också en del omständigheter som talar för att straffet kan sättas något lägre än vad som annars bort ske. Sålunda har M. inte haft någon större ekonomisk vinning av brotten. Han har inte varit initiativtagare till den brottsliga verksamheten utan endast ett redskap för andra personer, vilka han åttlytt av rädsla att bli avslöjad. Han är, såvitt framgår av utredningen tidigare ostraffad. Det finns grundad anledning att han till följd av brotten kommer att förlora sitt arbete.

Enligt ett av Kriminalvårdsstyrelsen (KVS) den 6 augusti 1990 meddelat strafftidsbeslut utgör den 13 februari 1996 datum för strafftidens slut. Halva strafftiden hade avtjänats den 12 februari 1993 medan två tredjedelstid infaller den 12 februari 1994.

I ett beslut i november 1990 fann KVS på anförda skäl att L.M. var att hänföra till den kategori intagna som avses i 7 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Vid omprövning den 24 april 1991 fann KVS att L.M. inte längre var att hänföra till den angivna kategorin intagna.

KVN, som med hänsyn till längden av det L.M. ådömda straffet haft att besluta om villkorlig frigivning av honom, förordnade i ett beslut

den 13 oktober 1992 att L.M. skulle villkorligt friges den 12 februari 1994 med en prøvotid om ett år. I beslutet uttalade nämnden såvitt här är av intresse följande.

Enligt 26 kap. 7 § brottsbalken gäller att, om någon har dömts till fängelse lägst två år för särskilt allvarlig brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa och påtaglig risk bedöms föreligga för att han efter frigivningen fortsätter brottslighet av samma slag, han inte får villkorligt friges förrän två tredjedelar av den i domen bestämda strafftiden har avtjänats.

Kriminalvårdsnämnden finner främst med hänsyn till brottslighetens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt att påtaglig risk för fortsatt brottslighet av samma slag föreligger och att därför villkorlig frigivning vid halva strafftiden ej kan ske.

Av KVN:s beslut framgick bl.a. att Kriminalvårdsanstalten Tillberga, där L.M. sedan den 7 januari 1992 var intagen, hade inkommit med ett yttrande och att L.M. var personligen närvarande vid nämndens sammanträde.

Anmälan

I anmälan, som kom in till JO den 3 december 1992, uttryckte L.M. sitt missnöje med KVN:s beslut. Han anförde därvid bl.a. följande.

I domen användes den försvårande omständigheten att det rörde sig om införsel i anstalt två gånger. Först för att fastslå det som ett grovt narkotikabrott och sedan även för att mäta ut strafftiden. Nu har detta använts igen av Kriminalvårdsnämnden vid bedömning av återfallsrisken vid frigivning efter halva strafftiden. Man skriver att på grund av brottslighetens beskaffenhet föreligger det påtaglig risk för återfall i brottslighet av samma slag. Kan det vara rimligt att en försvårande omständighet får användas ett flertal gånger och förlänga anstaltstiden på detta sätt? Hur skall han kunna begå brott av samma slag igen? Han kan aldrig mer få en anställning inom kriminalvården och skulle inte vilja ha någon heller. Alltså är det omöjligt för honom att fortsätta brottslighet av samma slag. Därvid faller Kriminalvårdsnämndens argument. I protokollet från Kriminalvårdsnämnden framgår ingenting om alla de handlingar som inkommit, vilka talar för honom bl.a. från de utredande poliserna, övervakare och arbetsgivare. Har dessa handlingar inte alls tagits upp? I justitieutskottets betänkande 1982/83:26 s. 36 hänvisas till ett uttalande av departementschefen rörande bedömningen av om påtaglig risk för återfall skall anses föreligga. Han har inte intagit någon ledande roll i brottsligheten utan varit, som tingsrätten skriver, "enbart ett redskap som endast åtljtt andra av rädsla för att bli avslöjad". Han har inte varit misstänkt för narkotikalangning efter domen. Kriminalvårdsnämndens beslut innebär ett fortsatt frihetsberövande av ingripande betydelse för honom. Sedan augusti 1991 har han haft regelbundna permissioner och överförs till öppen anstalt. Därifrån har han permission varannan helg. Något permissionsmissbruk föreligger inte. Enligt departementschefen torde det som regel inte finnas skäl att anse att återfallsrisken är påtaglig vid dessa omständighe-

ter. Enligt 32 § KvaL kan korttidspermission beviljas om inte påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk föreligger. I hans fall har en del av kriminalvården ansett att det inte finns någon påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet i och med att han beviljats snart 25 permissioner. Kriminalvårdsnämnden däremot bedömer det som om det föreligger påtaglig risk för fortsatt brottslighet av samma slag. Han anser att nämndens beslut är felaktigt och vill ha detta prövat av ett opartiskt organ. På grund av sitt brott har han trampat hela kriminalvården på tårna och han har märkt att det finns en del hämndbegär. Han anser Kriminalvårdsnämnden vara jävig. Till anmälan hade L.M. fogat kopior av bl.a. KVN:s beslut den 13 oktober 1992 och Hallsbergs tingsrätts och Svea hovrätts domar i brottmålet.

Utredning

KVN:s akt i ärendet lånades in och granskades.

Ärendet remitterades därefter till KVN för yttrande såvitt avsåg nämndens beslutsmotivering. I remissvaret, som är dagtecknat 28 januari 1993, anförde nämnden följande.

I anledning av vad M. anfört om ett beroende- eller jävsförhållande mellan Kriminalvårdsnämnden och Kriminalvårdsverket vill nämnden inledningsvis framhålla att den omständigheten att nämnden administrativt försörjs av Kriminalvårdsverket inte i vidare mån än som gäller mellan Domstolsverket och de allmänna domstolarna gör nämnden som sådan beroende av verket. Nämnden utgör sålunda en fristående myndighet som i fråga om ställning, sammansättning och krav på ledamöterna (37 kap. 4 och 5 §§ rättegångsbalken) i prövningshänseende och i övrigt har karaktären av domstol.

Vad härefter angår själva remissen har nämnden uppfattat den så att den avser nämndens beslutsmotivering som sådan.

Nämnden finner dock anledning att också allmänt beröra den s.k. riskprövning, som lagstiftningen ålägger nämnden att företa och som är en svår och grannlaga uppgift. Den ställer olika krav beroende av arten av den brottslighet som det är fråga om, främst olika slag av våldsbrottslighet, narkotikabrottslighet och sexualbrottslighet.

När det gäller grov narkotikabrottslighet kan brottslighetens beskaffenhet enligt nämnden i vissa fall utgöra utgångspunkt för bedömningen att påtaglig risk föreligger för fortsatt brottslighet av samma slag, d.v.s. grov narkotikabrottslighet. Ett särskilt förhållande i sådana fall är om det som förekommit innefattat kontakter med och utgjort medverkan i organiserad eller eljest planerad brottslighet och inte skett för att finansiera ett narkotikabehov utan inneburit utsikter till eller medfört egen ekonomisk vinning. En tillkommande omständighet vid bedömningen kan vara att verksamheten fått fortgå utan påvisbara försök att bringa den till upphörande. Betydelsen av den intagnes välförhållande under verkställighetstiden vägs in positivt i riskbedömningen. Departementschefens uttalande därom i förarbetena har dock inte en utslutande verkan, eftersom skötsamhet närmast utgör regel bland narkotikadömda som inte själva är narkotikaberoende och som har en ordnad civil bakgrund. Fortsatt välförhållande och andra omständigheter efter beslutet kan emellertid vid en ansökan om omprövning eller om s.k. del på delen komma att bli utslagsgivande i positiv riktning så att påtaglig risk inte längre bedöms föreligga.

Nämndens beslutsmotiveringar får sägas vara sammanfattande och kortfattade. Detta är inte något uttryck för att nämnden skulle anse att sådana motiveringar bör eftersträvas. Nämnden är väl medveten om värdet av utförliga motiveringar. De valda motiveringarna för olika fall är emellertid betingade av de förutsättningar som gäller för verksamheten.

Nämndens bedömning i det aktuella fallet har sammanfattats i motiveringen "med hänsyn till brottslighetens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt." Denna motivering innefattar en hänvisning till brottsligheten sådan den framgår av tingsrättens dom, vad handlingarna i övrigt innehåller samt vad som förekommit vid den intagnes inställelse inför nämnden.

Enligt nämnden bör motiveringen ha givit M., som är den till vilken motiveringen är riktad och som har varit invecklad i den berörda brottsligheten, möjlighet att förstå vad som utgjort grund för den gjorda bedömningen.

L.M. kommenterade remissvaret. Han vidhöll därvid vad han tidigare anfört.

Sedan det framkommit att L.M. begärt omprövning av KVN:s beslut har jag tagit del av det med anledning av begäran den 1 mars 1993 meddelade beslutet. Genom detta beslut förordnade nämnden att L.M. skulle villkorligt frigges samma dag. I beslutet anfördes bl.a. följande.

I ärendet har det inkommit ytterligare utredning om M:s frigivningsförhållanden, psykologutlåtande, läkarintyg samt yttrande från anstalten. M. har därjämte hörts ånyo inför Kriminalvårdsnämnden. På grund av vad sålunda förekommit finner sig Kriminalvårdsnämnden numera böra utgå ifrån att påtaglig risk för fortsatt allvarlig narkotikabrottslighet inte föreligger.

Bedömning

Enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) — FL — skall med vissa undantag ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som bestämt utgången.

För den enskilde är det ytterst väsentligt att myndigheten klargör hur den kommit fram till sitt beslut. Endast om skälen öppet redovisas kan den enskilde bedöma hur myndigheten urskiljt och värderat för beslutet relevanta fakta och hur dessa fakta har bedömts enligt tillämpliga regler etc. En upplysande motivering kan antingen övertyga honom om att beslutet är korrekt eller, i förekommande fall, ge honom underlag för ett överklagande, om beslutet kan angripas på detta sätt. Allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet kräver också att dessa förmår visa att besluten är väl underbyggda. Vetskapen om att motivering måste ges främjar en omsorgsfull och saklig prövning av ärendet.

Regeln innefattar inte något krav på detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendena eller vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligt. Uttrycket "de skäl som bestämt utgången" markerar att det är s.a.s. den springande punkten som skall anges. Hur detta skall ske kan inte anges generellt. Det bör dock understrykas att motiveringen skall vara av verklig substans. Att som "motivering"

endast återge tillämpligt lagrum är inte tillräckligt. (Se beträffande motiveringsskyldigheten Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 u. 1992, s. 79 f. och där anmärkta JO-beslut.)

KVN har till stöd för sitt beslut den 13 oktober 1992 vid riskprövningen åberopat, förutom brottslighetens beskaffenhet, "omständigheterna i övrigt". Med hänsyn inte minst till att det förelåg "omständigheter" som talade för en annan bedömning än den som KVN gjorde i frågan borde nämnden avsevärt mera klarläggande ha redovisat sina beslutsskäl. Enligt min mening torde varken L.M. eller någon utomstående enbart genom att ta del av beslutet haft möjlighet att förstå vad som utgjort den egentliga grunden för detsamma.

Vad som i övrigt förekommit föranleder inte några uttalanden från min sida.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för bristfällig kontroll av verkställighetshandlingar vid intagning i anstalten

(Dnr 869-1993)

I ett beslut den 28 maj 1993 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

En artikel i en dagstidning innehöll uppgifter om att en man varit intagen i Kriminalvårdsanstalten Hudiksvall en dryg vecka trots att domen beträffande det aktuella fängelsestraffet inte hade vunnit laga kraft.

Med anledning av uppgifterna i artikeln beslutade jag att inleda en utredning i saken.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från Kriminalvårdsanstalten Hudiksvall, varvid bl.a. följande framkom (den intagne anges här som P).

P dömdes av Ljusdals tingsrätt den 30 juli 1992 till fängelse fem månader. Han inställde sig vid Kriminalvårdsanstalten Hudiksvall den 10 februari 1993 och begärde att få börja avtjäna fängelsestraffet. Han medförde inte någon dom eller något annat bevis om fängelsestraffet. P:s identitet var känd. Av misstag kontrollerades inte att den aktuella domen var verkställbar innan P skrevs in i anstalten. Först den 22 februari framkom att domen inte hade vunnit laga kraft. P hade nämligen överklagat den. P uppgav att han hade glömt bort detta. Sedan han tillfrågats om han ville återkalla sitt överklagande men avböjt detta frigavs han omedelbart.

Efter remiss inkom Kriminalvårdsstyrelsen med yttrande. Till remissvaret hade fogats yttrande från anstalten och Kriminalvårdens regionkansli i Härnösand.

Anstalten, tf. styresmannen Håkan Ström, yttrade bl.a. följande.

Enligt kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter (KVVFS 90:10) § 1 skall vid intagning i anstalt identitets- och verkställighetshandlingar kontrolleras. Grunden för intagning skall antecknas tillika omständigheter av betydelse för intagningen.

P:s identitet kunde fastställas av tjänstgörande personal eftersom han var känd. Misstaget var att P:s verkställighetshandlingar ej blev kontrollerade.

De muntliga rutiner som fanns på anstalten var att inskrivande tjänsteman, om något vid inskrivningen var oklart, höll en dialog (muntlig eller skriftlig) med kansliexp. T ex, saknades handlingar eller behövde uppgifter kontrolleras, var kansliet behjälpligt med detta. Kansliet, som efter intagningen i anstalt fortsättningsvis handlagt den intagnes verkställighet bl a genom insändande av dom till kriminalvårdsstyrelsen för straffidsresolution m m, har fungerat som en kontrollfunktion till att allt varit korrekt. Så har det fungerat på Hudiksvallsanstalten under många år. Med anledning av det inträffade har vi förstått att den rutinen ej är tillräcklig. Vi har nu dokumenterat hur intagningen av personer med egen inställelse skall handläggas.

— — — P:s dom kontrollerades inte förrän 93-02-22 mot kriminalvårdens verkställighetsdata. Då uppenbarades att domen var överklagad till Hovrätten för NN och eftersom P i detta sammanhang blev klar över att han överklagat domen, ville han ej återkalla vadetalan och frisläpptes därför samma dag. Hela ansvaret för misstaget ligger alltså hos oss på Hudiksvall.

Personalen som skötte inskrivningen har lång kriminalvårdserfarenhet och är synnerligen väl förtrodda med sitt arbete och gällande regler. Ingen är dock ofelbar och det inträffade har påvisat brist i våra rutiner. Med nya rutiner anser vi att händelser liknande den inträffade ej kan hända igen.

Till sitt yttrande hade anstalten fogat de nya anvisningarna för inskrivning i anstalten.

Regionkansliet, biträdande kriminalvårdsdirektörerna Svante Lundqvist och Hans Brännström, anförde följande.

— — —

Den i ärendet aktuella personen, som var känd på anstalten, inställde sig själv vid anstalten och bad att få avtjäna det straff som han själv överklagat och som ännu inte avgjorts i hovrätten. Mot denna bakgrund kan det till nöds anses ursäktligt att han mottogs och skrevs in vid anstalten. Det anmärkningsvärda är att så lång tid, elva dagar, tilläts förflyta innan det rätta förhållandet uppdagades. Detta kan, enligt vad som framgår av anstaltschefens yttrande, främst tillskrivas två orsaker. För det första saknade den personal, som sköter inskrivningen i anstalten, skriftliga instruktioner för verkställbarhets- och identitetskontroll. För det andra handlades dessa frågor på fel nivå i anstalten.

Med anledning av det inträffade har nu anstaltschefen utfärdat skriftliga anvisningar. Därav framgår bland annat att anstaltschefen omedelbart skall underrättas om tveksamhet uppkommer angående grunden för intagningen eller personens identitet. Därmed tycks risken för upprepning av detta beklagliga misstag vara undanröjd.

Kriminalvårdsstyrelsen, generaldirektören Björn Weibo, anförde att styrelsen delar regionkansliets bedömning att de av anstalten vidtagna åtgärderna synes undanröja risken för att det inträffade skall upprepas i Kriminalvårdsanstalten Hudiksvall. Styrelsen anförde vidare att den

avser att informera underlydande kriminalvårdsmyndigheter om förevarande ärende och därvid understryka hur viktigt det är att noga kontrollera identitets- och verkställighetshandlingar vid intagning i anstalt och häkte.

Bedömning

Det är naturligtvis helt oacceptabelt att anstalten inte kontrollerade att domen vunnit laga kraft innan P skrevs in i anstalten. Som regionkansliet anför i sitt yttrande är det anmärkningsvärt att kontrollen gjordes först en dryg vecka efter P:s inskrivning. Anstalten kan inte undgå allvarlig kritik för det inträffade. Anstalten har nu utfärdat skriftliga anvisningar för förfarandet vid inskrivning i anstalten för att undvika liknande händelser i framtiden. Jag anser att anvisningarna är tillfredsställande. Med hänsyn härtill finner jag inte skäl att gå vidare i saken.

JO:s granskning med anledning av kronofogdemyndigheternas övertagande av mål om betalningsföreläggande m.m.

Kronofogdemyndigheterna övertog från och med den 1 januari 1992 handläggningen av mål inom den s.k. summariska processen från tingsrätterna. Det är således fråga om mål som handläggs enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Under 1992 — med kulmen under hösten — inkom ett förhållandevis stort antal anmälningar till JO avseende kronofogdemyndigheters handläggning av dessa mål. Klagomålen tog till övervägande del sikte på den ofta alltför långa handläggningstiden. *JO Pennlöv* avskrev i regel dessa ärenden, varvid ett exempel på motivering lämnas här (dnr 3561-1992, beslutet meddelades den 5 november 1992).

När handläggningen av den summariska processen överfördes från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna var förväntningarna högt ställda, bl.a. vad gäller möjligheterna till ett effektivt förfarande. I dagsläget måste konstateras, att dessa förväntningar inte infriats. Tvärtom brottas kronofogdemyndigheterna med stora balanser med därav följande långa handläggningstider.

Jag har under året följt utvecklingen på detta område. I mina kontakter med ett antal kronofogdemyndigheter har jag fått veta, att den uppkomna situationen har flera orsaker, där en är att datasystemet ännu inte har den kapacitet och snabbhet som vore önskvärd. En annan är att det förutsattes, att en mycket stor andel av ansökningarna skulle ske medelst datamedium. Denna utveckling har dock blivit kraftigt försenad. Härtill kommer att den allmänna ekonomiska situationen i samhället medfört att antalet mål ökat.

Det nu sagda innebär självfallet inte att jag finner situationen tillfredsställande. Tvärtom är det av flera lätt insedda skäl ytterst olyckligt att inte den summariska processen fungerar snabbt och smidigt. Enligt min mening är emellertid detta inte i första hand ett problem av rättslig natur. Det är i stället närmast fråga om vilka resurser kronofogdemyndigheterna har till sitt förfogande i förhållande till den inströmmande målmängden, och naturligtvis hur effektivt dessa resurser används. Min slutsats måste därför bli, att utrymmet för någon meningsfull åtgärd från min sida för närvarande är begränsat.

Om inte situationen avseende den summariska processen avsevärt förbättras inom en nära framtid kommer jag dock att genom inspektioner hos olika kronofogdemyndigheter närmare utreda förhållandena.

Vid företagna inspektioner och informationsbesök hos kronofogdemyndigheter har också särskild uppmärksamhet ägnats åt handläggningen av de aktuella målen. Bl.a. har medarbetare till *JO Pennlöv* i september 1992 besökt kronofogdemyndigheterna i Kristianstads och Malmöhus län (dnr 2892-1992 respektive 2999-1992). *JO Pennlöv* med medarbetare har vidare i januari och februari 1993 företagit inspek-

tioner vid kronofogdemyndigheterna i Gävleborgs, Stockholms och Värmlands län (dnr 163-1993, 231-1993 och 328-1993). Sammanfattningsvis har dessa inspektioner och besök — utöver vad som anförts i det ovan återgivna beslutet — givit följande bild av utvecklingen.

En eftersläpning med registreringen av nyinkomna mål uppstod ganska tidigt. Orsaken härtill var bl.a. de svårigheter som fanns med att hänföra inbetalda avgifter till rätt mål. Detta problem löstes emellertid under hösten 1992 genom att ett system med fakturering i efterskott infördes. För att komma till rätta med situationen i övrigt tilldelades myndigheterna också extra resurser. Dessutom tillfördes myndigheterna ofta resurser internt, det vill säga från andra delar av verksamheten. Detta fick emellertid negativa konsekvenser för verksamhetsgrenarna. De balanser som uppstod under 1992 var i början av 1993 till stor del nedarbetade. — Myndigheterna har som ett särskilt problem nämnt svårigheterna att få i målen utfärdade förelägganden delgivna med svarandena.

Vid inspektionerna företagen granskning av akter i mål rörande den summariska processen har inte föranlett några anmärkningar från JO:s sida.

Kronofogdemyndighets utredning i mål om införsel

(Dnr 3723-1991)

I en anmälan mot Kronofogdemyndigheten i Stockholms län anförde E.R. bl.a., att myndighetens Huddingekontor i ett beslut om införsel hade fastställt förbehållsbeloppet så att han och hans familj hamnade under existensminimum. Han vände sig främst mot att myndigheten hade fastställt beloppet utan att ha kontaktat honom innan beslutet fattades.

Yttrande inhämtades från kronofogdemyndigheten såvitt avsåg frågan om beredande av tillfälle för gäldenären att yttra sig innan beslut om införsel meddelas. Yttrande inhämtades även från Riksskatteverket.

JO Pennlöv uttalade följande i sitt beslut den 25 augusti 1992.

I fråga om kronofogdemyndighetens skyldighet att höra gäldenären innan beslut om införsel meddelas gäller 15 kap. 8 § utsökningsbalken:

Innan beslut om införsel meddelas skall gäldenären beredas tillfälle att yttra sig, om det kan ske utan avsevärd tidsutdräkt. Gäldenären behöver dock ej höras när han byter anställning och beslut skall meddelas om införsel hos den nye arbetsgivaren, om ej särskilda skäl föreligger.

När utsökningsbalken infördes övertogs denna regel från tidigare gällande lagstiftning (9 § införsellagen). I förarbetena till utsökningsbalken erinrade lagberedningen beträffande allmänna mål om att gäldenären under indrivningsförfarandet genom kravbrev kunde ha fått besked att införsel kunde komma att äga rum, om skulden inte betalades. Gäldenären behövde då enligt 39 § utsökningskungörelsen inte under rättas på nytt annat än om det förflutit lång tid sedan kravet framställdes eller hans hörande var önskvärt av annat skäl. Med anledning av

beredningens påpekande erinrade föredragande statsrådet¹ om vad han uttalat i anslutning till 4 kap. 12 §. Där² angav föredraganden, såvitt här är av intresse, att ny underrättelse bör tillställas gäldenären om längre tid förflyter från underrättelsen eller om det eljest finns särskilda skäl för det.

39 § utsökningskungörelsen har ersatts av 14 kap. 6 § utsökningsförordningen (1981:981), som har följande lydelse.

Trots att underrättelse enligt 15 kap. 8 § utsökningsbalken har lämnats gäldenären, skall i allmänna mål en ny sådan underrättelse lämnas, när det är påkallat på grund av den tid som förflutit från den förra underrättelsen eller av något annat skäl.

I det nu aktuella fallet har E.R. den 22 augusti 1991 tillställts en betalningsanmaning, i vilken bl.a. lämnats upplysningar om kronofogdemyndighetens åtgärder och om vilka uppgifter gäldenären bör lämna till myndigheten i fråga om sina ekonomiska förhållanden. Härigenom får kronofogdemyndigheten anses ha uppfyllt de i 15 kap. 8 § utsökningsbalken angivna kraven på att gäldenären skall ha beretts tillfälle att yttra sig innan beslut om införsel meddelas. Beslut om införsel meddelades den 24 oktober 1991. Den tid som då hade gått sedan den senaste underrättelsen sändes ut kan inte anses ha varit så lång att en ny underrättelse var nödvändig av det skälet.

Fråga är då om en förnyad underrättelse var nödvändig av annat skäl. Ett sådant skäl kan vara att myndigheten behöver ha tillgång till aktuella uppgifter av olika slag innan ett införselbeslut meddelas (se 7 kap. 3 § utsökningsförordningen). Det kan — såsom i detta fall — gälla uppgifter om bostadskostnader och familjeförhållanden. Det kan inte uteslutas, att sådana uppgifter ofta kan inhämtas från gäldenären själv. Det kan med andra ord finnas anledning för en kronofogdemyndighet att överväga, om det inte i vissa fall kan vara att föredra att gäldenären på nytt bereds tillfälle att yttra sig vid sidan av att uppgifterna inhämtas från olika myndigheter. I vilka situationer detta kan vara till fördel för utredningen måste emellertid avgöras från fall till fall. Jag anser mig inte böra rikta någon kritik mot myndigheten för att den avstod från denna möjlighet i det fall som nu är aktuellt.

Riksskatteverket uppgav i sitt yttrande att frågan om det ändamålsenliga i att göra förfrågningar hos de lokala skattekontoren var föremål för utredning inom verket och att kronofogdemyndigheterna skulle informeras om detta var möjligt. Verket har numera utsänt information till kronofogdemyndigheterna om möjligheterna att, i stället för att begära besked från försäkringskassan om civilstånd och förekomsten av barn, göra denna förfrågan hos lokalt skattekontor (MEX 1992:10). Om dessa rutiner kommer till användning torde åtminstone en felkälla komma att minska.

¹Prop 1980/81:8 s. 742.

²Prop 1980/81:8 s. 396.

En kronofogdemyndighet har företagit s.k. distansutmätning utan att ha kännedom om var egendomen fanns, varför utmätningen inte kunnat säkerställas

1993/94:JO1

(Dnr 2972-1992)

I en anmälan påtalade S.L. att Kronofogdemyndigheten i Jönköpings län den 14 oktober 1991 utmätt en båt, men underlåtit att ta hand om den. Han menade bl.a., att kronofogdemyndigheten hade tvingat honom och hans hustru att hämta båten, som fanns i Norge.

Yttrande inhämtades från kronofogdemyndigheten. I remissvaret anförde myndigheten i huvudsak följande. Myndigheten saknade under lång tid kännedom om var den utmätta båten fanns. S.L. hade vid upprepade tillfällen uppmanats att uppge var den utmätta båten fanns. S.L. svarade endast att båten fanns i Norge utan att närmare ange båthamn eller dylikt. Först den 22 april 1992 fick myndigheten besked om att båten nu fanns i Sverige, på Resö. Myndigheten kontaktade då omgående kronofogdemyndigheten i Uddevalla för biträde med värdering av båten, varvid framkom att båten var i mycket dåligt skick och att dess värde väsentligt understeg restskulden till det företag som med äganderättsförbehåll sålt den till S.L. I detta läge hävdades utmätningen.

I sitt den 15 december 1992 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande, såvitt avser utmätningen av båten.

Enligt 4 kap. 7 § första stycket utsökningsbalken är en av förutsättningarna för s.k. distansutmätning att hinder inte kan antagas möta mot säkerställande av utmätningen. Säkerställande skall enligt 6 kap. 1 § andra stycket ske utan dröjsmål, och enligt 4 § säkerställs utmätning av lös egendom (annan än pengar, fordringar osv.) genom att egendomen tas i förvar eller, om den lämnas i gäldenärens besittning, förseglas eller märks som utmätt, såvida det ej framstår som obehövt.

Av utredningen framgår att kronofogdemyndigheten vid utmätningsfallet saknade kännedom om var den ifrågavarande båten fanns. Det var först senare som myndigheten fick veta att den fanns i Norge, men även då var den exakta platsen okänd. Utmätningen kunde därmed inte säkerställas, i vart fall inte innan S.L. själv transporterat båten till en för myndigheten känd plats i Sverige. Med andra ord finns det anledning att ifrågasätta, om det fanns förutsättningar för utmätning av båten innan den påträffats (se även prop. 1980/81 s. 372). — Att myndigheten inte kunde omhänderta båten var också det som S.L. främst tog sikte på i sin anmälan. Utmätningen är numera — på grund av båtens relativt låga värde — hävd. Utöver det ovan gjorda påpekandet finner jag därför inte anledning att ytterligare behandla själva utmätningen.

En kronofogdemyndighet har betraktat en inkommen skrift som besvär över exekutiv försäljning men avvisat skriften på grund av brister i innehållet

1993/94:JO1

(Dnr 2133-1992)

Kronofogdemyndigheten i Uppsala län lät sälja en S. tillhörig bostadsrätt vid en exekutiv auktion den 18 maj 1992. Sedan S. klagat hos JO på auktionen granskades myndighetens akt i ärendet. Därvid uppmärksammades ett beslut den 10 juni 1992, fattat på myndighetens vägnar av kronofogden Sven Herlitz. Av beslutet framgick, att Sven Herlitz ansåg att en den 9 juni 1992 inkommen skrift inte uppfyllde de formella krav som ställs på besvär och att den därför avvisades. — Skriften var inte undertecknad, men det kunde på goda grunder antas att den härrörde från S. I skriften begärdes att försäljningen skulle "återkallas". Det uppgavs också att ärendet överklagats till Svea hovrätt. Vidare framfördes synpunkter på bostadsrättens värde.

Yttrande inhämtades från kronofogdemyndigheten, främst vad gäller åtgärden att avvisa den inkomna handlingen. Myndigheten anförde bl.a. följande.

Sven Herlitz har övervägt skilda tolkningar av skriften och olika åtgärder som kunde föranledas av den. Han har slutligen stannat för att behandla skriften som ett besvär.

Vid angiven bedömning hade det ankommit på Sven Herlitz att endast ta ställning till rättidsfrågan. Eftersom besvärstiden inte hade löpt ut, borde skriften översänts till hovrätten med myndighetens yttrande. Därefter hade det varit hovrättens sak att infordra kompletteringar i de avseenden som skriften var ofullständig.

Beslutet den 10 juni 1992 borde således inte ha fattats av kronofogdemyndigheten.

I sitt den 31 mars 1993 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Enligt 18 kap. 8 § utsökningsbalken (UB) skall klaganden i besvärsinlagan ange det överklagade beslutet, den ändring som yrkas däri och grunderna för besvärstalan. Klaganden eller hans ombud skall dessutom lämna bevisuppgift samt egenhändigt underteckna besvärsinlagan. Kronofogdemyndigheten har endast att pröva om besvärsinlagan har inkommit i rätt tid (18 kap. 9 § UB). Avvisas inte besvärstalan, vilket kronofogdemyndigheten alltså endast kan göra om besvärsinlagan kommit in för sent, skall myndigheten så snart som möjligt sända inlagan och övriga handlingar i målet till hovrätten (18 kap. 10 § UB), eventuellt med ett eget yttrande (18 kap. 2 § utsökningsförfordningen). Det ankommer sedan på hovrätten att förelägga klaganden att avhjälpa de brister som kan finnas i besvärsinlagan (18 kap. 1 § andra stycket UB jämförd med 52 kap. 6 § rättegångsbalken). — Här bortses från de fall där kronofogdemyndigheten även skall pröva om självrättelse kan ske.

Jag finner inte anledning att gå närmare in på om den i ärendet aktuella skriften var att anse som en besvärsinlaga eller inte. Jag nöjer mig med att konstatera, att Sven Herlitz, sedan han stannat för att behandla inlagan som besvär, endast borde ha prövat om handlingen

kommit in i rätt tid. Han skulle med andra ord inte ha gjort någon prövning av i vilken mån skriften uppfyllde de i 18 kap. 8 § UB uppställda kraven på innehållet i en besvärsskrift. Jag instämmer således i den bedömning kronofogdemyndigheten i denna del gav uttryck för i sitt yttrande.

Kritik har riktats mot en tillsynsmyndighet i konkurser för dess sätt att fullgöra sina uppgifter

(Dnr 477-1993)

Vid en i januari 1993 företagen inspektion hos Kronofogdemyndigheten i Värmlands län granskade JO Pennlöv och hans medarbetare bl.a. ett antal akter i ärenden rörande konkurstillsyn. I vissa av de granskade ärendena gjordes iakttagelser som föranledde anteckningar i inspektionsprotokollet (dnr 328-1993). Med anledning av dessa iakttagelser lät JO Pennlöv i ett särskilt ärende inhämta myndighetens yttrande över sin handläggning av de uppräknade ärendena.

I yttrandet anförde kronofogdemyndigheten — i detta hänseende företrädd av chefskronofogden Per Karlsson — i sammanfattning följande som en bakgrund.

Konkurstillsynen har tidigare bedrivits på ett aktivt sätt vilket inneburit att tillsynsmyndighetens (TSM:s) inblick i konkurserna varit mycket god. Antalet konkurser ökade kraftigt från årsskiftet 1990-91, vilket innebar att förvaltarna fick svårigheter att hålla de tider som angetts både vad gäller förvaltar- och halvårsberättelser. Med anledning härav har TSM skickat ut påminnelser till förvaltarna. Dessa skrivelser har förvarats i en särskild pärm på TSM:s expedition. Däremot har inga anteckningar gjorts i tillsynsakten. Beträffande vissa förvaltare, som haft svårigheter såväl med att inkomma med förvaltar- och halvårsberättelser som med att avsluta konkurser, har TSM med berörd tingsrätt kommit överens om att de inte skulle få ytterligare uppdrag, förrän deras pågående konkurser avsevärt sjunkit. De praktiska åtgärderna i en konkurs, dvs. att rädda, förvara och försälja egendom till borgenärernas bästa, måste prioriteras, även om detta skulle innebära att vissa förvaltningsåtgärder skulle komma i andra hand. Utvecklingen av antalet konkurser har tyvärr inneburit att TSM tappat den kontroll över konkurserna som man tidigare haft. Det upplevs som om pappershanteringen i konkurserna samt informationsflödet från konkursförvaltarna växer myndigheten över huvudet. — Per Karlsson kommenterade även de särskilda ärenden, beträffande vilka anteckningar gjorts i inspektionsprotokollet. Varken dessa anteckningar eller myndighetens kommentarer har dock tagits med här.

I sitt den 7 maj 1993 meddelade beslut anförde JO Pennlöv följande.

Den tillsyn som TSM utövar över förvaltningen av konkurser kan indelas i en formell och en materiell del. Den formella kontrollen inskränker sig till en bevakning av att förvaltaren avger föreskrivna redovisningar (t.ex. slutredovisning) och en granskning av dessa. Den materiella kontrollen blir av naturliga skäl närmast en efterhandskontroll. Den materiella kontrollen, som i huvudsak regleras i 7 kap. 27 § konkurs-

lagen, består i en övervakning av att konkursförvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med gällande författningar. Myndigheten skall särskilt se till att avvecklingen av konkursen inte fördröjs i onödan. Den får också, när den finner det lämpligt, inventera konkursboets kassa och övriga tillgångar samt begära redovisning av förvaltaren. — I praktiken är det ofta förekommande, att en TSM löpande följer förvaltningens gång. Det är i så fall förvaltaren som löpande lämnar information till TSM. Här kan också nämnas, att TSM:s möjligheter att påverka förvaltningen numera har vidgats genom att förvaltaren ålagts en skyldighet att i viktigare frågor höra bl.a. TSM (7 kap. 10 § konkurslagen). Utöver de nu nämnda lagrummen finns ett antal bestämmelser som närmare anger TSM:s uppgifter och befogenheter.

Antalet konkurser har ökat kraftigt under senare år. Detta har medfört en kraftigt ökad belastning på främst domstolar, förvaltare och tillsynsmyndigheter. För tillsynsmyndigheternas del torde den stora belastningen ofta få till följd, att tillsynen av nödtvång mer måste inriktas på en granskning av inkommande handlingar än på en löpande och aktiv tillsyn i nära kontakt med förvaltaren i olika hänseenden. För att detta skall vara meningsfullt måste myndigheten dock se till att den har tillgång till och använder de verktyg som lagstiftningen ställt till dess förfogande. En väsentlig del i detta är att myndigheten granskar de berättelser som konkurslagen ålägger förvaltaren att avge, närmast berättelser enligt 7 kap. 15 § konkurslagen (förvaltarberättelse) och 7 kap. 20 § konkurslagen (halvårsberättelse). Genom denna granskning får TSM underlag för att bedöma hur ansvarsfullt och effektivt en konkurs drivs, till exempel vad gäller frågan om konkursens avslutande fördröjs i onödan. Granskningen kan också bilda underlag inför den kommande bedömningen av förvaltarens arvodesanspråk. Jag instämmer således inte i vad TSM sagt i sitt yttrande hit, nämligen att "pappershanteringen" i konkurserna tenderar att växa myndigheten över huvudet. Denna hantering är i väsentliga delar till för att TSM skall kunna utföra sina uppgifter som granskningsorgan.

Jag vill här särskilt understryka, att förvaltaren är skyldig enligt konkurslagen att avge nämnda berättelser och att TSM inte kan ge dispens från denna skyldighet. Om en förvaltare således i beaktansvärd mån inte uppfyller sina åligganden, t.ex. på grund av stor arbetsbelastning, bör TSM medverka till att detta hinder undanröjs. Ifrågavarande förvaltare bör med andra ord inte tilldelas ytterligare förvaltaruppdrag, åtminstone inte för en tid. Enligt vad TSM uttalat i sitt yttrande hit har också denna åtgärd kommit till användning i viss utsträckning. En förvaltares oförmåga att infria de krav som i olika hänseenden uppställs i konkurslagen bör naturligtvis även påverka TSM:s bedömning av ställda arvodesanspråk.

Det är uppenbart, att de — företrädesvis advokater — som i dag anlitas för förvaltaruppdrag är mycket arbetstyngda. Enligt min mening finns det i ett sådant läge mycket som talar för att TSM aktivt bör

verka för att förvaltarens utökas. En advokat som kan förväntas uppfylla de kvalifikationskrav som uppställs i 7 kap. 1 § konkurslagen bör därför inte hindras från att åta sig förvaltaruppdrag.

Av de granskade akterna framgår bl.a., att ett vanligt problem är att TSM inte — såvitt kunnat utläsas — följt upp att t.ex. halvårsberättelser uteblivit. Enligt vad Per Karlsson uppgivit samlas påminnelser till förvaltare i en särskild pärm och inte i akterna. Att ordna saken på detta sätt framstår som opraktiskt, inte minst på grund av att myndigheten och andra som önskar ta del av handlingarna på så sätt inte direkt av akten kan utläsa vilka åtgärder som vidtagits. Om påminnelserna ändå samlas på detta sätt måste i vart fall en hänvisning göras i akten.

Den ifrågavarande pärmen synes ha förts sedan 1989. Av handlingarna i den framgår bl.a., att TSM vid några tillfällen utsänt påminnelser till de förvaltare som inte inom lagstadgad tid inkommit med berättelse enligt 7 kap. 15 § konkurslagen (förvaltarberättelse). Detta har skett den 22 mars och den 31 oktober 1991 samt den 17 mars 1992. Påminnelse om berättelser enligt 7 kap. 20 § konkurslagen (halvårsberättelser) har utsänts den 3 maj 1990. Påminnelserna har innehållit listor över respektive förvaltares konkurser. Den slutsats som kan dras av vad som iakttagits är att TSM:s påminnelseaktiviteter varit sporadiska och närmast planlösa. Visserligen kan, som Per Karlsson anför, muntliga påminnelser ha förekommit. Till detta vill jag säga, att muntliga kontakter mellan företrädare för TSM och förvaltare i olika frågor naturligtvis har ett stort värde, inte bara när det gäller påminnelser om avgivande av berättelser av olika slag utan också t.ex. konkreta förvaltningsfrågor. Det är dock angeläget att vad som avhandlats vid sådana kontakter dokumenteras, t.ex. genom tjänsteanteckningar som tillförs akten i tillsynsärendet. Utredningen har visat, att det finns stora brister i TSM:s dokumentation av sina åtgärder. Detta är ägnat att bidra till att tillsynsverksamheten — särskilt i tider av stigande arbetsbörda — tenderar att glida myndigheten ur händerna.

Sammanfattningsvis har jag alltså funnit anledning att rikta delvis allvarlig kritik mot myndigheten för dess sätt att fullgöra sina tillsynsuppgifter. Någon åtgärd härutöver — förutom att jag sänder en kopia av detta beslut till Riksskatteverket för kännedom — finner jag emellertid inte påkallad.

Fråga om handläggningstiden för ett socialbidragsmål i länsrätt

(Dnr 3899-1992)

JO Wahlström anförde följande i ett beslut den 3 februari 1993.

Socialnämndens i Degerfors kommun socialutskott beslutade den 1 april 1992 att avslå Arne E:s ansökan om socialbidrag 5 070 kr per månad och att i stället utge bistånd i form av mat vid ett servicehus. Arne E överklagade beslutet hos Länsrätten i Örebro län. Skrivelsen med överklagande kom in till socialkontoret den 23 april 1992 och överlämnades tillsammans med handlingarna i ärendet och ett den 29 april 1992 dagtecknat yttrande till länsrätten, dit den kom den 4 maj 1992. Målet försågs vid registreringen med förtursmarkering. Länsrätten beredde Arne E tillfälle att yttra sig över socialnämndens yttrande, vilket han gjorde i en skrivelse som kom in till länsrätten den 22 maj 1992.

I en anmälan som kom in till JO den 23 november 1992 anförde Arne E bl.a. att han vid fem olika tillfällen varit i telefonkontakt med länsrätten i syfte att förmå domstolen att avgöra målet.

Länsrätten (lagmannen Björn Bryngelsson) anförde i ett yttrande den 16 december 1992 följande (bilagorna här utelämnade):

E:s besvär kom in till länsrätten den 4 maj 1992 och hans yttrande över vad socialnämnden anförde kom in den 22 maj. Målet föredrogs för avgörande den 3 december 1992 och dom meddelades den 4 december, varvid länsrätten lämnade besvären utan bifall.

Målet, som lottats på min rotel, var av förturskaraktär och borde ha avgjorts tidigare.

Orsakerna till förseningen är främst följande.

1. Den stora ökningen av förtursmål under de senaste åren samt det bekymmersamma personalläget vid länsrätten när det gäller antalet domare och handläggare.

Under 1989 kom det t ex in 355 mål enligt socialtjänstlagen medan antalet inkomna sådana mål successivt stigit till 808 år 1991. Från och med den 1 januari till och med den 15 december i år har det kommit in 953 mål enligt socialtjänstlagen. Länsrätten i Örebro län har dessutom i förhållande till sin storlek flest LVU- och LVM-mål i landet, vilket är mycket betungande. LVU- och LVM-mål har i en utredning statskontoret gjort 1987 ansetts fem gånger så tunga som ett normalt skattemål.

Med anledning av de nya målgrupperna, psykiatrimål och socialförsäkringsmål, erhöll länsrätten som förstärkning endast en fiskaltjänst. Samtliga psykiatrimål är förtursmål och skall avgöras inom åtta dagar och som regel efter muntlig förhandling på fyra olika sjukhus i länet. Länsrätten har från och med den 1 januari 1992 till och med den 15 december 1992 fått 388 psykiatrimål. Antalet inkomna socialförsäkringsmål är under samma tid 616 stycken.

Enligt Domstolsverkets senaste prognos beräknades länsrätten i Örebro få 270 socialförsäkringsmål per år (=0,9 domartjänst). Verkligheten blev tyvärr att länsrätten fick endast en förstärkningsfiskal men mer än dubbelt så många socialförsäkringsmål. Antalet inkomna socialförsäkringsmål skulle enligt de beräkningar som tillämpades vid tillsättandet av nya rådmanstjänster berättiga länsrätten till två sådana tjänster. Länsrättens underbemanning beträffande domare och handläggare har påtalats för Domstolsverket och Kammarrätten i Jönköping.

2. Min sjukdom under tiden den 2–22 november i år med sjukhusvistelse. Övriga domare blev då hårt belastade av förtursmålen.

Såväl jag som övriga rotelinnehavare är medvetna om att vi skall pröva vilka mål på roteln som framstår som mest angelägna att avgöra och att vi skall se till att de kommer under handläggning i den turordning som bestäms av detta. Av skäl som ovan beskrivits blev tyvärr handläggningen av detta mål försenat. Jag har tagit upp detta vid handläggarmöte för att vi alla måste vara mer vaksamma i fortsättningen.

Arne E inkom med ytterligare synpunkter.

— — —

Enligt 18 § länsrättsinstruktionen skall ett mål avgöras så snart det kan ske. Ett mål eller en fråga, som har kommit upp i ett mål, skall handläggas med förtur, om målet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt. Vilka mål som är förtursmål bestäms i arbetsordningen.

I länsrätterna har — till följd av arbetssituationen — under lång tid tillämpats en ordning enligt vilken förtursmål handläggs med skyndsamhet, medan mål av "förturskaraktär" (exempelvis biståndsmålen) avgörs så snart det kan ske och resterande mål (bl.a. flertalet taxeringsmål) "balanseras" och avgörs i tur och ordning när arbetssituationen så tillåter.

När arbetssituationen är särskilt besvärande kan det vara nödvändigt att "balansera" även mål av "förturskaraktär". Det är inte självklart att målen i denna grupp då skall avgöras i tur och ordning; det kan finnas skäl att ge vissa mål eller måltyper prioritet inom gruppen. Det aktuella målet var uppenbarligen av sådan karaktär att det borde ha prioriterats även inom gruppen biståndsmål och det måste rimligen — även med beaktande av personalläget vid domstolen — ha kunnat avgöras långt tidigare än som skedde. Vad som anförts i remissvaret om förhållandena under hösten 1992 saknar därför enligt min mening relevans.

Eftersom länsrätten nu vidtagit åtgärder för att ett upprepande skall undvikas, finner jag inte tillräckliga skäl för att gå vidare i saken utan avslutar ärendet med den kritik som ligger i det anförda.

Fråga om länsrätts handläggningstid i ett socialbidragsmål m.m.

1993/94:JO1

(Dnr 1702-1992)

I en till JO den 21 maj 1992 inkommen anmälan anförde A.F. att Länsrätten i Stockholms län — trots skriftlig påminnelse den 4 mars 1992 — ännu inte avgjort ett mål om socialbidrag till hyra och mat.

Från länsrätten inhämtades kopia av dagboksbladet i mål nr Ö1016-92, som innehöll följande noteringar:

1992-02-04	Aktbilaga	1	Besvär AL
1992-02-04		2	Skriv fr soc t LR
1992-02-04		3	Skriv fr soc t F
1992-02-04		4	Skriv fr soc t F
1992-02-04		5	Skriv fr soc t F
1992-02-04		6	Skriv fr soc t F
1992-02-04		7	Skriv fr F t soc
1992-02-04		8	Skriv fr F t soc
1992-02-04			Inform om FD uts
1992-03-05		9	Skrivelse fr F
1992-03-17		10	Remiss t soc ang ab 9
1992-03-31		11	Skrivelse fr soc
1992-03-31		12	Handlingsplan

Genom remiss den 1 juni 1992 infordrades yttrande från länsrätten senast den 22 juni 1992.

Länsrätten (rådmannen Hanserik Nordlund som ensam domare) beslutade den 10 juni 1992 att överklagandet inte skulle föranleda någon länsrättens vidare åtgärd. Det slutliga beslutet motiverades enligt följande:

Vad A.F. överklagat utgör enligt länsrätten inte något sådant beslut som enligt 73 § socialtjänstlagen får överklagas hos länsrätten. Överklagandet skall därför inte föranleda någon länsrättens vidare åtgärd. Det antecknas att länsrätten i dom den 25 februari 1992, mål nr Ö341-92, konstaterat att av A.F. framställda motsvarande yrkanden inte ankom på länsrätten att pröva varför överklagandet i denna del inte föranledde någon rättens vidare åtgärd.

Angående A.F.s hemställan om skyndsam handläggning har länsrätten från socialtjänsten Centrala stan inhämtat att denna den 4 mars 1992 betalt ut socialbidrag till A.F. för mars månad.

I ett "tillägg" till sin anmälan, inkommet till JO den 16 juni 1992, påpekade A.F. att socialbidraget för mars månad betalades ut först den 9 mars 1992 och helt utan länsrättens medverkan. Han menade att länsrätten underlåtit att fullgöra sin skyldighet att pröva hans "anmälan" den 4 mars 1992.

Länsrättens yttrande kom in till JO den 23 juni 1992. Till yttrandet var fogad en promemoria av rådmannen och rotelinnehavaren Hanserik Nordlund, vari anfördes följande (bilagorna här ej återgivna):

Den 15 januari 1992 kom ett överklagande från A.F. in till länsrätten över sociala distriktsnämndens nr 1 i Stockholms stad beslut den 18 december 1991. Distriktsnämnden hade avslagit A.F.s ansökan om extra socialbidrag med 3 000 kr till kläder. I besvaren yrkade A.F., förutom ekonomiskt bistånd till kläder med 2 500 kr, att han skall slippa ansöka om socialbidrag varje månad, att han åter skall få anlita socialbyrån i Hägersten samt att han skall få en annan handläggare på socialförvaltningen. Målet föredrogs i nämnd den 30 januari 1992. I dom den 25 februari 1992, mål Ö341-92 (bilaga 1), lämnade länsrätten A.F.s besvär avseende ekonomiskt bistånd utan bifall. Avseende de övriga yrkandena angavs i domskälen att dessa inte ankom på länsrätten att pröva, varför besvaren i denna del inte föranledde någon länsrättens vidare åtgärd. Domen skickades till A.F. den 26 februari 1992 och han delgavs domen genom förenklad delgivning den 12 mars 1992 (bilaga 2). Det antecknas att aktbilaga 7 i mål Ö341-92 utgör "beslutet" som sedermera överklagas i mål Ö1016-92.

Ö1016-92

Den 23 januari 1992 kom till länsrätten in ytterligare ett överklagande från A.F., nu avseende "beslutet" den 15 januari 1992. Eftersom överklagandet kommit in direkt till länsrätten sändes det över samma dag till socialdistrikt 1 för rättidsprövning och omprövning (bilaga 3).

Den 4 februari 1992 återkom A.F.s överklagande från socialdistrikt 1 och registrerades som mål nr Ö1016-92. A.F. yrkar i sitt överklagande över "beslutet" den 15 januari 1992 att få slippa en socialassistent och att återfå socialbyrån i Hägersten samt att inte behöva ansöka om socialbidrag varje månad.

Härefter kommer A.F. den 5 mars 1992 in med en skrivelse "Begäran om skyndsam handläggning" (bilaga 4). I skrivelsen, daterad den 4 mars 1992, anger A.F. bl a att sociala servicecentral nr 1 vägrar att betala ut hans pengar för mars. A.F. yrkar med hänsyn härtill länsrättens omedelbara handläggning så att han får sina pengar från socialbyrån. Vidare yrkar han ånyo att få någon annan handläggare samt att återfå sin gamla socialbyrå i Hägersten.

Länsrätten remitterar den 17 mars 1992 A.F.s skrivelse till socialtjänsten Centrala stan varvid det anhålls om yttrande senast den 25 mars 1992. Svar kommer in till länsrätten den 31 mars 1992. Av svaret framgår att A.F. fick sitt socialbidrag för mars månad utbetalt den 4 mars 1992 och att anledningen till förseningen varit att han inte kommit in med någon ansökan för mars månad.

Ny handläggare tillträder i målet Ö 1016-92 i april 1992 och förslag till beslut i målet sätts upp i början av samma månad. Därvid bedöms A.F. fått kännedom om länsrättens inställning till hans yrkande genom den tidigare domen. A.F.s tilläggsyrkande har tillgodosetts genom utbetalningen den 4 mars 1992. Målet bedöms därför inte så brådskande. Diskussioner förs också huruvida "beslutet" den 15 januari 1992 är att anse som ett beslut eller upplysningskrivelse. Vidare förs diskussion om det är ett beslut som kan överklagas enligt 73 § socialtjänstlagen samt om målet skall föredras i nämnd eller inte.

Länsrätten (lagmannen Åke Lundborg) anförde följande:

Länsrätten har som ambition att avgöra biståndsmål inom någon månad från det målen blir färdiga för avgörande.

Avgörandet av ifrågavarande mål har dragit något längre ut på tiden. Beslut har meddelats den 10 juni 1992. Kopia av beslutet biläggs.

Efter beskedet från socialtjänsten att A.F. fick sitt socialbidrag för mars månad utbetalt den 4 mars och då länsrätten i tidigare dom besvarat övriga yrkanden har målet av roteln uppenbarligen inte längre bedömts vara av mera brådskande natur.

A.F. kommenterade remissvaret.

JO Wahlström anförde följande i ett beslut den 17 september 1992.

73 § socialtjänstlagen (1980:620) har följande lydelse:

Socialnämndens beslut får överklagas hos länsrätten, om nämnden har meddelat beslut i fråga om
bistånd enligt 6 §,
medgivande enligt 25 §,
förbud enligt 27 §, eller
eftergift enligt 37 §.

Beslut i fråga om bistånd till annan får inte överklagas enligt första stycket.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

Det står fullkomligt klart att yrkandena i A.F:s besvärsskrivelse (mål nr Ö1016-92) inte kunde prövas av länsrätten. Överklagandet borde därför ha avvisats av länsrätten, som borde ha företagit denna prövning redan när målet anhängiggjordes.

A.F:s skrivelse "Begäran om skyndsam handläggning" innehåller bl.a. ett yrkande med avseende på ett påstått beslut — en "vägran" — att utge socialbidrag för mars månad 1992. Länsrättens åtgärder — att hänföra skrivelsen till det äldre målet (som inte skulle tas upp till prövning), att ta upp den nya frågan till prövning utan underinstansens rättidsprövning samt att remittera skrivelsen till socialnämnden för yttrande — var direkt felaktiga.

När yttrande från socialnämnden kom in fann länsrätten — av anledning som inte berörs i remissvaret — skäl att underlåta sedvanlig kommunikation av yttrandet med A.F. Denna underlåtenhet framstår som naturlig för det fall att länsrätten kommit till insikt om att A.F:s yrkande skulle avvisas, om länsrätten hade för avsikt att omedelbart fatta beslut om avvisning av yrkandet och om länsrätten därför fann kommunikation uppenbart onödig (jfr 10 § andra stycket 2. och 18 § förvaltningsprocesslagen). Av remissvaret framgår emellertid att så inte var fallet. Beslutet den 10 juni 1992 grundades i aktuell del på uppgiften i socialnämndens yttrande att behovet av bistånd för mars månad numera tillgodosetts; en uppgift som A.F. inte fått tillfälle att bemöta.

I länsrättens dom av den 25 februari 1992 avvisades vissa yrkanden i domskälen genom lokutionen "inte föranleder någon länsrättens vidare åtgärd". Enligt min mening borde avvisningsbeslutet dels ha tagits in i domslutet, dels ha skett med någon av de lokutioner som beskriver ett avvisningsbeslut.

Beslutet den 10 juni 1992 innefattar, så som det måste uppfattas, dels avvisning av vissa yrkanden, dels avskrivning av ett yrkande med

hänsyn till att ändamålet numera förfallit (behovet av bistånd för mars månad numera tillgodosett). Länsrättens beslutsmening — "A.F:s överklagande föranleder inte någon länsrättens vidare åtgärd." — kan svårligen anses vara en relevant sammanfattning av de två besluten. Beslutet om avskrivning av frågan om bistånd för mars månad låg dessutom utanför länsrättens kompetens med hänsyn till att något av socialnämnden fattat och efter överklagande rättidsprövat beslut i frågan ej fanns.

Kritik mot Jämställdhetsombudsmannen angående personliga åsikter i ett beslut, bristande dokumentation av beslut m.m.

(Dnr 2584-1992, 2661-1992)

JO Wahlström anförde följande i ett beslut den 8 januari 1993.

1 Bakgrund

I en anmälan till Jämställdhetsombudsmannen (JämO) begärde två personer granskning av en viss företeelse vid Gröna Lund i Stockholm.

JämO (byråassistenten Helen Ekström) svarade i en skrivelse — som inte åsatts något diarienummer — den 13 juli 1992 följande:

Vi har mottagit Ert brev och kan meddela följande.

Jämställdhetsombudsmannen, JämO, har till uppgift att övervaka efterlevnaden av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Lagens ändamål är att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet. Lagen gäller i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetssökande/arbetstagare.

Den situation som Ni beskriver i Ert brev faller inte under ovan nämnda lag och JämO kommer därför inte att vidta någon åtgärd med anledning av Ert brev.

Personligen håller jag fullständigt med Er. Det är kränkande mot kvinnor och viktigast av allt, det hör ej hemma på ett "familjetivoli". JämO har ej funnit något lagligt hinder mot denna företeelse men skickar Er anmälan och detta svar till Gröna Lund för kännedom.

2 Anmälningarna

I en anmälan begärde Rolf Johnsson — administrativ chef hos AB Gröna Lunds Tivoli — JO:s granskning av om JämO borde ha uttalat "personliga åsikter" om verksamheten vid Gröna Lund, i synnerhet som företaget inte fått tillfälle att yttra sig. I en annan anmälan begärde Astrid Qvarforth att JO skulle pröva om inte JämO borde vidtagit någon åtgärd mot företaget.

3 Utredning

Jämställdhetsombudsmannen Gun Neuman anförde i ett infordrat yttrande följande den 5 september 1992:

Av Jämställdhetsombudsmannens (JämOs) svar till anmälarna framgår klart att anmälningen till JämO mot Gröna Lund faller utanför myndighetens ansvarsområde och därför inte föranleder någon åtgärd.

Byråassistent Helen Ekström har emellertid i en personlig kommentar instämt i anmälarnas synpunkter. Hon har särskilt betonat att det

är personligen, alltså inte i sin egenskap av anställd hos myndigheten JämO hon gör detta yttrande, avsett för anmälarna och inte för Gröna Lund.

I ärenden som faller utanför myndighetens område skickar myndigheten sitt svar endast till anmälaren. I undantagsfall, om myndigheten bedömer att det finns anledning till det, skickas en kopia av svaret till den anmälningen berör, för kännedom. I det här fallet var anledningen till anmälan en stort uppslagen artikel i tidningen Expressen. JämO bedömde att det kunde vara av intresse för Gröna Lund att få veta att den anmälda verksamheten låg utanför JämOs ansvarsområde. En vanlig inställning hos allmänheten är nämligen att JämO har ett mandat långt över vad lag och instruktion ger oss.

JämO beklagar att detta agerande, som var avsett som en service mot Gröna Lund, uppfattats som någon form av myndighetsutövning. Självfallet måste myndigheten i framtiden undvika att så sker, utan att därför hemfalla åt standardsvar eller byråkrati.

Jag har stor förståelse för att myndigheters språk och agerande kan vara svårt för vanliga medborgare att förstå. Jag hade själv viss svårighet att tolka JOs skrivelse och vilka upplysningar JO önskade.

Till yttrandet — åsatt diarienummer 92-141/92 — var bl.a. fogad den ursprungliga anmälan till JämO, ankomststämplad den 9 juli 1992 under dnr 92-141/92.

Vid JO-ämbetet upprättades den 17 september 1992 en promemoria med följande innehåll:

Jämställdhetsombudsmannen har i remissvaret anfört att hon hade viss svårighet att tolka JO:s remiss. Mot bakgrund bl.a. härav bör följande förtydligande frågor ställas:

1. Vilket diarienummer åsattes anmälan från Anders Loosme och Lena Wager när den kom in?

2. Vilken befattningshavare fattade beslutet att inte vidta någon åtgärd i anledning av anmälan (jfr 5 § förordningen 1991:1438 med instruktion för jämställdhetsombudsmannen)?

3. Hur har detta beslut dokumenterats (jfr 29 § verksförordningen)?

4. Vilket diarienummer var åsatt beslutet?

5. Borde skrivelsen den 13 juli 1992 ha utformats annorlunda i den del den innehåller meddelande om myndighetens beslut?

6. Borde Helen Ekström ha tagit med sina personliga kommentarer i skrivelsen den 13 juli 1992?

7. Diariefördes skrivelsen den 13 juli 1992?

Om anmälan, beslutet eller skrivelsen inte diariefördes bör anges på vilket sätt myndighetens skyldigheter enligt 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) fullgjordes.

Till Jämställdhetsombudsmannens yttrande bör fogas kopia av arbetsordningen.

Genom remiss inforrades yttrande enligt promemorian. Jämställdhetsombudsmannen Gun Neuman svarade följande den 29 september 1992:

1. Endast handlingar som direkt berör myndighetens verksamhet diarieförs. Anmälningar som faller utanför myndighetens verksamhetsområde sparas tillsammans med svaret i en pärm rubricerad "Korrespondens" samt aktuellt årtal och finns tillgängliga på myndighetens kansli.

2. Som framgår av arbetsordningen går JämO eller stf JämO igenom inkommande post. Normalt fattas beslut om handläggning i samband härmed. I detta fall kom anmälningen in under semestertider. Beslutet fattades då av tjänstgörande handläggare.

3. Ett sådant beslut fattas muntligen och meddelas den byråassistent som skall besvara skrivelsen, normalt Helen Ekström.

4. Som framgår av punkt 1 diarieförs inte denna typ av handling. I samband med JO-anmälan fick anmälningen en annan karaktär. Eftersom den som JO-ärende direkt berörde myndigheten diariefördes ärendet.

5. Formuleringar kan alltid diskuteras. Det viktigaste är emellertid att anmälaren förstår att myndigheten inte har befogenhet att göra någonting åt den situation som beskrivs.

6. Myndigheten eftersträvar alltid goda kontakter med medborgarna. Det finns många företeelser i samhället som i sig är könsdiskriminerande utan att det finns någon sanktion. Det kan gälla reklam, olika åldersgränser för män och kvinnor på restauranger, att ridsporten får för lite pengar mm. I sådana fall är det inte ovanligt att JämO uttrycker någon form av instämmande i svaret till anmälaren; Jag har förståelse för din åsikt, delar din uppfattning eller liknande följt av en förklaring till varför myndigheten inte kan ingripa.

Att endast få ett besked att anmälningen faller utanför myndighetens ansvar skulle säkert uppfattas negativt av medborgarna i stil med "det är inte mitt bord". I förlängningen skulle ett sådant förfarande drabba statsförvaltningen i stort.

I det här fallet har anmälaren utöver sina egna åsikter hänvisat till tidningen Expressens artikel. Byråassistent Helen Ekström har instämt i såväl anmälarnas som tidningens åsikt. Gröna Lund har uppfattat detta som en form av myndighetsutövning. Myndighetens saklighet och opartiskhet har satts i fråga. Detta faktum är nog för att konstatera att svaret från JämO borde utformats på ett annat sätt. I övrigt hänvisar jag till mitt svar till JO 1992-09-05.

7. se punkt 1

8. se punkt 1

4 Bedömning

AB Gröna Lunds Tivoli står inte under JO:s tillsyn och skall inte heller granskas indirekt genom överprövning av JämO:s beslut i sak. Jag inskränker därför min bedömning till de frågor som aktualiserats i promemorian den 17 september 1992, dvs. frågor om diarieföring av handlingar, dokumentation av beslut och utformning av myndighetens skrivelser.

Av 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) framgår att en myndighet får underlåta registrering av handlingar, för vilka sekretess inte gäller, om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Av remissvaret framgår att myndigheten Jämställhetsombudsmanen förvarar sådana anmälningar som faller utanför verksamhetsområdet jämte svaret på anmälningen i en särskild pärm på kansliet. Jag har inte något att invända mot denna ordning i sig, även om den inte synes stå helt i överensstämmelse med myndighetens arbetsordning. Vad JämO anfört (yttrandet den 29 september 1992 p. 4) som förklaring till att den aktuella anmälningen så småningom ändå registrerades framstår däremot som svårbegripligt. På vad sätt anmälningen till

JämO skulle ha anhängiggjort ett "JO-ärende" framgår inte och inte heller varför yttrandena till JO anses beslutade inom ramen för det genom den anmälningen anhängiggjorda ärendet. Det framstår vidare som direkt felaktigt att diarienumret antecknats på anmälningen på ett sådant sätt att det inte framgår att registrering skedde långt efter den dag då handlingen kom in till JämO.

Enligt 29 § verksförordningen (1987:1100) skall det i fråga om varje beslut finnas en handling som utvisar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som fattat beslutet, vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet och vem som har varit föredragande. Bestämmelsen skall enligt 3 § JämO:s instruktion (1991:1438) tillämpas på JämO.

Innehållet i den skrivelse som blivit anmäld till JO ger närmast vid handen att skrivelsen utgör ett meddelande om ett avvisningsbeslut: "— — — JämO kommer därför inte att vidta någon åtgärd med anledning av Ert brev." I sitt yttrande har JämO upplyst att sådana beslut varom nu är fråga "fattas muntligen". Vidare har den i remissen ställda frågan om vem som fattat beslutet besvarats med "tjänstgörande handläggare" utan angivande av namn eller tjänsteställning. Av remissyttrandet kan knappast dras någon annan slutsats än att JämO som rutin — i strid mot bestämmelserna i verksförordningen och den egna instruktionen — i vissa slag av ärenden helt underlåter att dokumentera myndighetens beslut samt att denna underlåtenhet i det nu aktuella fallet har lett till bl.a. den konsekvensen att frågan vem som fattat beslutet inte kan besvaras.

De aktuella bestämmelserna i verksförordningen och JämO:s instruktion har till syfte just att säkerställa att det för framtiden skall bevaras ett auktoritativt bevis om beslutets innehåll, när det fattades och vem eller vilka som ansvarar för beslutet. Den ordning som tillämpas hos JämO kan självfallet inte accepteras i fråga om formliga förvaltningsbeslut. JämO bör därför ändra sina rutiner och fortsättningsvis dokumentera alla förvaltningsbeslut. Detta behöver inte nödvändigtvis ske i en särskilt uppsatt handling. Det kan ibland, t.ex. i sådana ärenden som nu är i fråga, vara fullt godtagbart att beslutet antecknas på anmälningen. Huvudsaken är att det hos myndigheten finns en handling som utvisar beslutets innehåll och datum samt vilka som har deltagit i handläggningen. Jag förutsätter att JämO vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att myndigheten framgent skall uppfylla kraven i verksförordningen och instruktionen.

Angående den av Rolf Johnsson väckta frågan om lämpligheten av de "personliga åsikter" som tagits in i den till JO anmälda skrivelsen från Helen Ekström har JämO i sina yttranden bl.a. framhållit att uttalandet har kommit att uppfattas som en form av myndighetsutövning och föranlett att myndighetens saklighet och opartiskhet har satts i fråga. Detta faktum är enligt yttrandet nog för att konstatera att svaret från JämO borde utformats på ett annat sätt.

Jag har ingen annan uppfattning än den som framkommer i JämO:s yttrande. För egen del vill jag tillägga att det måste antas vara av stor betydelse för allmänhetens uppfattning av förvaltningsmyndigheternas

sätt att fullgöra sina skyldigheter att myndigheterna i sina beslut och övriga skrivelser, men även i sitt handlande i övrigt, begränsar sig till frågor som faller inom det givna uppdraget. Att, som skett i detta fall, först konstatera att det anmälda förhållandet faller utanför myndighetens kompetensområde och därefter ändå lämna kommentarer som uppenbarligen kan uppfattas som uttryck för myndighetens ställningstagande i samma fråga, framstår som särskilt olämpligt. Det måste också anses som en självklarhet att en tjänsteman, när han eller hon företräder myndigheten, inte bör ge uttryck åt sina privata uppfattningar i skilda frågor.

Fråga om överklagande bör avskrivas sedan det återkallats per telefon

(Dnr 3210-1992)

I samband med granskning av ett ärende uppmärksammades att Arbetsmarknadsstyrelsen avskrivit ett ärende, som rörde överklagande av ett beslut av en länsarbetsnämnd, sedan klaganden per telefon återkallat sitt överklagande.

Arbetsmarknadsstyrelsen (generaldirektören Göte Bernhardsson) anförde i ett yttrande till JO i aktuell del följande.

Av 23 § förvaltningslagen framgår att ett beslut överklagas skriftligt.

Någon generell bestämmelse om att ett återkallande av en överklagan också måste ske skriftligt, finns inte. Om muntlig handläggning enligt 14 § förvaltningslagen medgivits bör t.ex. ett återkallande kunna ske under ett sådant sammanträde.

Ett återkallande som sker på telefon skall antecknas på sätt som framgår av 15 § förvaltningslagen och måste också anses vara giltigt. Anteckningen bör emellertid enligt AMS bedömning i tveksamma fall delges parten som därmed får möjlighet att göra invändningar eller bekräfta om myndigheten rätt uppfattat att ett återkallande var partens avsikt.

JO Wahlström anförde i aktuell del följande i ett beslut den 23 februari 1993.

Vad gäller frågan om ett överklagande bör avskrivas sedan det återkallats per telefon kan jag inte dela den uppfattning som redovisas i remissvaret.

Av 23 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att ett överklagande skall göras skriftligen. Den klagande kan därefter enligt 14 § samma lag lämna uppgifter muntligt i ärendet. Frågan om den klagande kan vidta en rättshandling, såsom att återkalla sitt överklagande, muntligt är däremot inte reglerad i lagen.

Även om det således inte finns uttryckliga regler av innebörd att ett överklagande måste återkallas skriftligen, talar enligt min mening rättssäkerhetshänsyn — bl.a. mot bakgrund av att avskrivningsbeslutet normalt inte kan överklagas — för att ett återkallande som gjorts per telefon inte bör läggas till grund för ett beslut att avskriva överklagandet. Stöd för denna uppfattning kan hämtas från rättspraxis (se exempelvis Regeringsrättens årsbok 1979 referat 2:36).

Kritik mot två länsstyrelser handläggning av ärende rörande omhändertagande enligt LVM och körkortsingripande; bl.a. ändring av personnummer i en länsrättsdom samt underlåtenhet att företa identitetskontroll trots att handlingarna angett olika personnummer för samma person

(Dnr 382-1993)

Bakgrund

Den 15 december 1992 beslutade Länsrätten i Malmöhus län att en person vid namn Catarina Bengtsson skulle beredas vård med stöd av 4 § 1. lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). I domen angavs att Catarina Bengtssons personnummer var 640315-4326.

I januari 1993 erhöll en annan person med samma namn (förmamnet dock stavat Chatarina) och samma födelsedag ett föreläggande från Länsrätten i Kristianstads län. I föreläggandet angavs att allmänna ombudet vid Länsstyrelsen i Kristianstads län ansökt om körkortsingripande i anledning av Länsrättens i Malmöhus dom. I en kopia av denna dom vilken bifogades föreläggandet var de fyra sista siffrorna i Catarina Bengtssons personnummer överstrukna och ersatta med fyra andra siffror. I och med ändringen var det personnummer som angavs identiskt med Chatarina Bengtssons personnummer.

Anmälan

I en anmälan till JO begärde Chatarina Bengtsson och Sven-Erik Olsson att JO skulle granska de berörda myndigheternas agerande.

Utredning

Upplysningar och yttranden inhämtades från Länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län.

Länsstyrelsen i Kristianstads län anförde följande.

Domen från länsrätten i Malmö har inte på något sätt ändrats här på länsstyrelsen utan kom hit i fotokopia med det ändrade personnumret. Domen har skickats hit av länsstyrelsen i Malmö. I vanlig ordning togs här ett utdrag ur körkortsregistret efter personnumret och med ledning av uppgifterna i printen skrevs ansökan om körkortsingripande till länsrätten.

Allmänna ombudet ansåg sig inte ha anledning att räkna med annat än att den av en myndighet lämnade personuppgiften var riktig och eftersom printens första förnamn och efternamn helt stämde överens

med länsrättsdomens namn fann allmänna ombudet inget skäl att göra särskilda kontroller. Länsstyrelsen anser inte att det i och för sig mycket beklagliga felet uppstått till följd av bristande omsorg och noggrannhet från länsstyrelsens sida.

Så snart felet upptäckts har länsstyrelsen skyndsamt så långt möjligt vidtagit rättelse. Ansökan om körkortsingripande har givetvis återtagits och målet avskrivits under motivering att ansökan riktats mot fel person. Alla uppgifter i körkortsregistret som förts in med anledning av ansökan till länsrätten har tagits bort helt. I länsstyrelsens diarium har skrivits att ansökan riktats mot fel person och att domen ifråga gäller en annan.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anförde följande.

Länsrätten expedierar en kopia av sina domar i LVM-mål till Länsstyrelsen. Där diarieförs den på sociala enheten, varifrån en kopia rutinmässigt skickas till Länsstyrelsens körkortsfunktion. Någon ändring av personnumret har inte gjorts på det exemplar av domen som finns på Länsstyrelsens sociala enhet. Att någon på denna enhet skulle ha ändrat personnumret på kopian, innan denna skickades till körkortsfunktionen, håller Länsstyrelsen för uteslutet.

Sedan domen kommit till körkortsfunktionen undersöks med ledning av namn och personnummer om den dömde har körkort. Om så inte är fallet makuleras domen. Om han däremot har körkort skickas domen till länsstyrelsen i det län där han är bosatt. Det synes som om någon i samband med denna undersökning kan ha skrivit över ett annat personnummer än det ursprungliga. Det strider emellertid helt mot Länsstyrelsens rutiner att på detta sätt ändra i underlagsmaterialet. Berörda tjänstemän på körkortsfunktionen kan på förfrågan heller inte erinra sig att något sådant skulle ha förekommit.

Även om Länsstyrelsen således inte närmare kan förklara hur felet har uppstått vill Länsstyrelsen beklaga de konsekvenser som uppkommit till följd av felet samt understryka att åtgärder har vidtagits till förekommande av att liknande händelser inträffar i framtiden.

Tilläggsas kan att upprinnelsen till den olyckliga utgången var att Länsrätten uppgivit fel personnummer. Det har nu konstaterats att den person som avses med domen inte hade körkort. Det riktiga personnumret var emellertid snarlikt det som angavs i domen.

Vidare inforrades Länsrättens i Malmöhus län akt i mål Ö 5360-92 samt Länsstyrelsens i Malmöhus län akt i LVM-ärendet (nr 5041-14487-92). Av länsrättens akt framgick att domstolen genom beslut den 20 januari 1993 rättat personnumret i domen och i protokollet från den muntliga förhandling som hölls i målet, så att det korrekta personnumret numera är angivet. Av länsstyrelsens akt framgick att i de handlingar som låg till grund för länsstyrelsens ansökan om tvångsvård förekommer det felaktiga personnumret på en handling (Malmö stad, Södra förvaltningen, ärendblad B) medan det korrekta personnumret finns angivet på övriga handlingar.

Bedömning

JO Wahlström anförde i beslut den 15 juni 1993 bl.a. följande.

Inledningsvis vill jag konstatera att vad som förekommit i detta ärende på ett mycket tydligt sätt belyser nödvändigheten av att myndigheter alltid noggrant förvissar sig om att de förfogar över korrekta

personuppgifter i de ärenden myndigheterna handlägger. Personnumret har kommit att bli den vanligast förekommande identitetsbeteckningen på personer, folkbokförda i Sverige. Kontroll av att myndigheten förfogar över en persons korrekta personnummer är därför synnerligen angelägen. Som särskilt viktigt framstår en sådan kontroll, då fråga är om ärenden som kan leda till beslut som kommer att föranleda ingripanden i någons personliga förhållanden.

Innan jag till bedömning tar upp de skilda myndigheternas åtgärder efter tidpunkten för länsrättens dom, vill jag något beröra en särskild fråga som väckts genom yttrandet från Länsstyrelsen i Malmöhus län. Länsstyrelsen har anfört att anledningen till de olyckliga handläggningsåtgärder som förekommit var att länsrätten angett fel personnummer i domen. Det är i och för sig korrekt att länsrätten angett felaktigt personnummer i sin dom. Av den från länsstyrelsen inlämnade akten i LVM-ärendet framgår emellertid att länsstyrelsen i sin ansökan om omhändertagande enligt LVM angett det personnummer som länsrätten antecknade i domen. Vidare framgår av länsstyrelsens akt att i de handlingar som låg till grund för länsstyrelsens ansökan hos länsrätten förekommer dels det felaktiga personnumret (Malmö stad, Södra förvaltningen, ärendblad B), dels — i övriga i akten ingående handlingar — det korrekta personnumret. Detta förhållande borde självfallet ha uppmärksamats vid länsstyrelsens prövning av frågan huruvida en ansökan om tvångsomhändertagande enligt LVM skulle göras, och en personnummerkontroll borde ha gjorts. En sådan kontroll bör självfallet alltid göras så snart någon tveksamhet om en persons rätta personnummer föreligger. I ärende som avser tvångsomhändertagande framstår detta som särskilt angeläget med hänsyn till den synnerligen ingripande åtgärd i en persons liv som det är fråga om. Vad som framkommit genom utredningen i ärendet visar således att de åtgärder som senare vidtogs med anledning av länsrättsdomen inte med fog kan ursäktas med hänvisning till innehållet i länsrättsdomen.

Även de handlingar som länsstyrelsen, som stöd för sin ansökan om omhändertagande enligt LVM, gav in till länsrätten innehåller olika personnummer, dels det felaktiga, dels det korrekta. Som framgår av de från länsrätten inlämnade handlingarna har domstolen numera rättat personnummeruppgiften i domen. Jag finner bl.a. med hänsyn härtill inte tillräcklig anledning att inleda en utredning eller att vidta någon annan åtgärd med anledning av att domen i sin ursprungliga utformning kom att innehålla det felaktiga personnumret.

Vad som förekommit ger mig först anledning att erinra om de bestämmelser som reglerar förfarandet vid rättelser av felaktiga uppgifter i en länsrätts beslut.

En allmän förvaltningsdomstols beslut, som till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, får enligt 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) rättas av domstolen. Enligt 36 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna skall rättelse av en dom eller annat beslut antecknas av ordföranden på originalet till domen eller beslutet eller när beslutet tagits in i ett protokoll, i detta protokoll. I anteck-

ningen skall dagen för rättelsen eller kompletteringen anges. Enligt 34 § samma förordning skall ett beslut undertecknas av den eller de som deltagit i avgörandet.

En länsrätts dom eller beslut får således rättas endast på det sätt som framgår av det ovan sagda. I ärendet är klarlagt att en sådan ändring trots detta har gjorts på en kopia av den aktuella länsrättsdomen. Någon tjänsteman har av allt att döma med handskrift strukit över de sista fyra siffrorna i det i domen angivna personnumret och ersatt dessa med fyra andra siffror. Det får självfallet inte förekomma att en myndighet på eget initiativ ändrar innehållet i domstols dom och därefter företar åtgärder med ledning av den sålunda ändrade domen.

Genom utredningen i ärendet har inte kunnat fastställas på vilket sätt och av vem den handskrivna ändringen av personnumret genomförts. Mot bakgrund av vad de båda länsstyrelserna har anfört i sina yttranden finner jag emellertid att omständigheterna talar för att ändringen företagits av någon tjänsteman vid körkortsfunktionen vid Länsstyrelsen i Malmöhus län. Åtgärden måste anses som helt oacceptabel. När det uppdagades att det i domen angivna personnumret framstod som felaktigt, borde tjänstemannen omedelbart ha vänt sig till länsrätten med en begäran om att länsrätten skulle undersöka förhållandet och vidta de åtgärder som kunde anses erforderliga. Den åtgärd som i stället vidtogs framstår som särskilt allvarlig mot bakgrund av att domen avsåg ett tvångsingripande enligt LVM och att länsstyrelsens åtgärder med anledning av domen syftade till en körkortsindragning. Åtgärden har också medfört stort obehag och besvär för den person, vars personnummer felaktigt fördes in i domskopian.

Såvitt kan utläsas av Länsstyrelsens i Malmöhus län yttrande bedömer även länsstyrelsen att personnummerändringen måste ha gjorts av någon tjänsteman vid länsstyrelsens körkortsfunktion. Länsstyrelsen har vidtagit åtgärder för att utröna hur felet uppstått. Jag saknar anledning att anta att länsstyrelsens utredning av frågan inte har genomförts med vederbörlig noggrannhet och omsorg. Ingen tjänsteman på körkortsfunktionen har emellertid, enligt vad som framgår av yttrandet, kunnat erinra sig att "något sådant skulle ha förekommit". Jag bedömer mot denna bakgrund att klarhet i frågan om vem som företagit ändringen inte torde kunna vinnas genom någon ytterligare utredningsåtgärd från min sida. Med hänsyn härtill och att länsstyrelsen har förklarat att åtgärder vidtagits för att förhindra en upprepning, vilka åtgärder jag utgår ifrån innebär att länsstyrelsen informerat de anställda bl.a. om de regler om rättelse av förvaltningsdomstols dom och beslut vilka jag ovan redogjort för, lämnar jag saken med den allvarliga kritik som ligger i det ovan sagda.

I den från Länsstyrelsen i Malmöhus län inlånade akten förvaras en kopia av den länsrätts dom som innehåller det felaktiga personnumret. Kopia av den rättade domen saknas. Enligt uppgift som inhämtats från länsrätten har en rättad dom avsänts till samtliga som tillställdes den ursprungliga domen. Denna kopia bör givetvis — till undvikande av framtida personförväxlingar — finnas i länsstyrelsens akt. Om länsstyrelsen mot förmodan skulle sakna tillgång till en kopia av den

rättade domen, bör en sådan omgående rekvireras från länsrätten. I den utsträckning ett felaktigt personnummer med ledning av den ursprungliga domen eller den hos länsstyrelsen felaktigt rättade kopian förts in i någon annan handling eller något register hos länsstyrelsen, bör personnumret snarast rättas.

Jag har ovan beskrivit på vilket sätt en felskrivning i en länsrättsdom får rättas. Om en rättelse har förts in i en dom genom något annat förfarande bör den rättelsen mot bakgrund härav självfallet inte godtas utan vidare. Härav följer att det allmänna ombudet hos Länsstyrelsen i Kristianstads län självfallet inte utan någon som helst ytterligare kontrollåtgärd hade bort lägga den från Länsstyrelsen i Malmöhus län erhållna kopian av länsrättsdomen med den handskrivna personnummerändringen till grund för att begära körkortsindragning. Jag förutsätter att även Länsstyrelsen i Kristianstads län vidtar informationsåtgärder för att förhindra en upprepning av det skedda. Mot bakgrund av att länsstyrelsen emellertid omedelbart vidtagit de åtgärder som kan krävas för att undanröja konsekvenserna av den felaktiga handläggningen lämnar jag även denna fråga med den kritik som ligger i det sagda.

Kritik mot länsstyrelse för långsam handläggning av ett ärende om bestämmanderätt i fråga om gravsättning. Tillika kritik mot länsstyrelsens handläggning av remiss från JO

(Dnr 3469-1992)

1 Rättslig reglering av den i ärendet föreliggande sakfrågan

I 5 kap. begravningslagen (1990:1144) föreskrivs bl.a. följande.

Twister om kremering och om gravsättningen

3 § Om de efterlevande inte kan enas om kremering skall ske eller om gravsättningen, skall kyrkogårdsmyndigheten på den ort där den avlidne senast var folkbokförd på begäran medla mellan parterna.

Om parterna enas, skall myndigheten fastställa deras överenskomelse. Om enighet inte kan uppnås, skall myndigheten i stället med eget yttrande hänskjuta tvisten till länsstyrelsen.

4 § Länsstyrelsen skall pröva vem som skall bestämma om kremering eller om gravsättningen. Länsstyrelsen skall därvid särskilt beakta önskemål som den avlidne kan ha haft. Hänsyn skall också tas till parternas personliga förhållande till den avlidne, främst sammanlevnad, släktskap eller annan nära anknytning.

2 Bakgrund till JO-anmälan

Lars-Olof Ingvarssons broder Anders Ingvarsson avled den 14 augusti 1990. Efter jordfästning kremerades stoftet men någon gravsättning skedde ej, eftersom det förelåg oenighet mellan Lars-Olof Ingvarsson å ena sidan och Anders Ingvarssons maka Kerstin Ingvarsson och dotter Andrea Ingvarsson å andra sidan om var askan skulle gravsättas. Lars-Olof Ingvarsson begärde därför den 2 april 1991 att Göteborgs

Kyrkogårdsförvaltning skulle medla mellan parterna. Sedan parterna kallats till medling, anförde kyrkogårdsförvaltningen i protokoll den 19 april 1991 bl.a.: "Eftersom ena parten inte deltar i medlingen förutsätts att enighet inte kan uppnås mellan parterna och kyrkogårdsförvaltningen hänskjuter tvisten till länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län för prövning." I ärendet, som kom in till länsstyrelsen den 14 maj 1991, hade förvaltningen som sitt ställningstagande anfört att Lars-Olof Ingvarsson borde ombesörja gravsättningen av askan efter Anders Ingvarsson, eftersom Anders Ingvarsson skriftligen bett Lars-Olof Ingvarsson att vid Anders Ingvarssons död arrangera begravning och gravsättning i Tyskland.

I en till länsstyrelsen den 18 september 1992 inkommen skrivelse framförde Lars-Olof Ingvarsson missnöje med att länsstyrelsen ännu efter 16 månader inte meddelat något beslut i ärendet. I skrivelsen anförde Lars-Olof Ingvarsson bl.a. följande.

Jag vill påpeka att

1. vid telefonsamtal med handläggaren i höstas (1991) utlovades beslut inom snar framtid
2. vid telefonsamtal 1992-08-22 utlovades beslut inom 14 dagar
3. kyrkogårdsförvaltningen i Göteborg meddelat mig, att de utlovats beslut under sistlidne sommar.

Jag *kräver*

att beslut i detta ärende fattas inom två veckor. I annat fall *önskar* jag uppgift om de möjligheter jag har att besvara mig mot ärendets utdragna behandling i Länsstyrelsen. Jag räknar med svar på mitt *krav* eller min *önskan* enligt ovan senast 1992-10-06.

3 Anmälan

I sin anmälan, som kom in den 22 oktober 1992, kritiserade Lars-Olof Ingvarsson den långa handläggningstiden. Han vände sig i sammanhanget särskilt mot att länsstyrelsen helt underlåtit att besvara hans till länsstyrelsen den 18 september 1992 inkomna skrivelse.

4 Utredning

Genom remiss den 27 oktober 1992 begärdes att länsstyrelsen skulle avge yttrande senast den 7 december 1992. Remissen besvarades dock inte inom utsatt tid och länsstyrelsen begärde inte heller att få anstånd med att avge infordrat yttrande. Sedan något svar, oaktat påminnelse senast den 19 januari 1993, ännu inte inkommit den 2 mars 1993 tog byråchefen vid ombudsmannaexpeditionen H. Sandberg samma dag kontakt med chefsjuristen vid länsstyrelsens rättsenhet Carl-Otto Lindberg. Denne lovade då att han skulle "ta tag" i ärendet och se till att remissen blev besvarad utan vidare dröjsmål. Härefter inkom hit ett den 4 mars 1993 av länsstyrelsen avfattat yttrande i vilket anfördes följande.

Länsstyrelsen har denna dag meddelat beslut i ärendet.

Länsstyrelsen måste tillstå att handläggningstiden är helt oacceptabel. Endast den förklaringen kan lämnas att handläggande tjänsteman känt ett starkt engagemang i den djupa tvist, med starka känslomässiga

inslag, som föreligger mellan parterna i ärendet. Tjänstemannen har samtidigt känt stor förståelse för de argument som parterna framfört för sina ståndpunkter. Detta tillsammans har gjort det svårt att nå fram till ett avgörande beslut i ärendet.

På grund av nyligen genomförda förändringar av organisatorisk art inom länsstyrelsen (sammanslagning av förutvarande juridiska och allmänna enheterna till en rättsenhet, chefsbyten m m) har den fortlöpande uppföljningen av ärendehandläggningen tyvärr för en tid blivit eftersatt. En mer grundlig och regelbunden uppföljning kommer emellertid åter att ske för att undvika att handläggningen av något enstaka ärende, såsom i detta fall, stannar upp under orimligt lång tid. Länsstyrelsen kan nämna att handläggningstiden i övrigt i ärenden av detta slag hittills uppgått till mellan fyra och sex veckor, utom i ett särskilt komplicerat fall där den uppgått till fyra månader.

Av det i yttrandet omnämnda beslutet framgick att länsstyrelsen på anförda skäl beslutat att Lars-Olof Ingvarsson skall bestämma om gravsättningen av Anders Ingvarsson.

5 Bedömning

JO Wahlström anförde följande i beslut den 22 mars 1993.

Det ligger i sakens natur att det är angeläget att ärenden av här ifrågavarande slag avgörs skyndsamt. Detta har också särskilt framhållits i förarbetena till begravningslagen (se prop. 1990/91:10, s. 46). I detta fall har handläggningstiden (den 14 maj 1991—den 4 mars 1993) uppgått till cirka ett år och tio månader. En så lång handläggningstid är givetvis, vilket också medgetts av länsstyrelsen, helt oacceptabel och måste betecknas som minst sagt anmärkningsvärd.

Vad som anförts i länsstyrelsens remissvar kan på intet sätt anses innefatta någon nöjaktig förklaring till en så lång tidsutdräkt som det här rört sig om. Härtill kommer att Lars-Olof Ingvarsson vid samtal med vederbörande handläggare under hösten 1991 utlovats beslut inom en snar framtid. Han har också vid ett telefonsamtal med länsstyrelsen den 22 augusti 1992 utlovats beslut inom 14 dagar. Vidare har av Lars-Olov Ingvarsson i ett brev, som kom in till länsstyrelsen den 18 september 1992, framförd begäran om besked från länsstyrelsen senast den 6 oktober 1992 inte föranlett någon som helst reaktion från länsstyrelsens sida utan enbart lagts till handlingarna. Av utredningen framgår också att ytterligare ett brev från Lars-Olof Ingvarsson, vilket kom in till länsstyrelsen den 11 december 1992, rönt samma behandling. Jag måste alltså sammanfattningsvis konstatera att handläggningen inom länsstyrelsen av det ifrågavarande av kyrkogårdsförvaltningen till länsstyrelsen hänskjutna ärendet är i hög grad klandervärd.

Jag ser mig slutligen föranlåten att även rikta kritik mot länsstyrelsens handläggning av JO:s remiss.

Kritik mot länsstyrelse för bristande motivering till beslut att avslå överklagande av byggnadsnämnds beslut

1993/94:JO1

(Dnr 4350-1992)

Vid inspektion av Länsstyrelsen i Norrbottens län i november 1992 antecknades bl.a. följande i inspektionsprotokollet.

Ärendet 204-19780-91. Genom beslut den 10 januari 1992 avlog länsstyrelsen ett av Nils Nilsson gjort överklagande av ett beslut av Byggnadsnämnden i Luleå kommun. Som motivering till sitt beslut anförde länsstyrelsen följande.

"Länsstyrelsen anser att de skäl som byggnadsnämnden redovisat för sitt beslut har en sådan tyngd att beslutet inte kan anses vara felaktigt."

Eftersom de av byggnadsnämnden åberopade skälen inte kan utläsas av länsstyrelsens beslut, måste beslutet anses brista i fråga om motivering. JO beslutade att med anledning av vad sålunda antecknats begära yttrande av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen svarade följande.

Förvaltningslagens bestämmelser

Regler om motivering av beslut finns i 20 § förvaltningslagen. Ett beslut varigenom myndigheten avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Bestämmelsen om motivering av beslut syftar till att stärka den enskildes rättssäkerhet i den offentliga förvaltningen. Bestämmelsen skapar garantier för en omsorgsfull och saklig prövning av ärendena liksom för en fast och enhetlig rättstillämpning. Skyldigheten att motivera beslut är också viktig för parternas möjlighet att vinna rättelse i ett beslut.

Enligt 7 § förvaltningslagen skall myndigheten sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. I handboken myndigheternas föreskrifter (1986) som Stadsrådsberedningen har gett ut finns rekommendationer hur myndighetsspråket kan göras mer begripligt för allmänheten. Som allmän princip för hur man bestämmer innehållet i en text gäller hänsynen till läsaren. Den som skriver skall utgå ifrån läsarens kunskaper när han gör sitt urval av fakta. Det gäller att bestämma sig för vem beslutet riktas till. Att tänka på läsaren är en gyllene regel i hela skrivprocessen, d.v.s. när man bestämmer innehåll och disposition m.m.

Allmänt om länsstyrelsens uppfattning

Länsstyrelsens beslut i överklagningsärenden riktar sig i första hand till en adressat, nämligen klaganden. Länsstyrelsen beaktar också att byggnadsnämnden har intresse av att ta del av beslutet. Länsstyrelsen utgår från att båda dessa adressater har kunskap om det ärende som är aktuellt. Länsstyrelsen beaktar detta när fakta väljs ut. Vissa uppgifter är dock obligatoriska. Bland annat skall det framgå vilket beslut som har överklagats. Klagandens yrkanden skall också framgå av texten. Länsstyrelsen kan också i korthet redogöra för de grunder som klaganden åberopar. På så sätt får klaganden också klart för sig att länsstyrelsen har uppfattat de sakskalet som han eller hon har anfört som stöd för sin talan.

Bestämmelsen om motivering av beslut avser endast de fall det är fråga om myndighetsutövning mot den enskilde. Det är också till övervägande del den enskildes rättssäkerhet som skall tas till vara genom bestämmelsen.

För en annan läsare av beslutet, t.ex. JO, en högre instans, allmänheten eller massmedia medger tryckfrihetsförordningens bestämmelser att den som önskar det får ta del av handlingarna i ärendet. JO och högre instanser får alltid ta del av hela akten i samband med inspektioner respektive överklaganden av länsstyrelsens beslut.

Motiveringen av beslutet i ärende 204-19780-91

Länsstyrelsen har en bestämd uppfattning om att klaganden i detta ärende varit helt klar över vilka skäl som byggnadsnämnden haft för sitt beslut. Klaganden har ju i sin skrivelse med överklagandet i alla delar bemött de skäl som byggnadsnämnden angett. När det gäller byggnadsnämnden är det självklart att de känner till skälen för sitt eget beslut.

Länsstyrelsen har därför i detta ärende ansett sig kunna motivera sitt beslut genom att hänvisa till de skäl som byggnadsnämnden har redovisat för sitt beslut. Eftersom de är kända för klaganden har denne också fått klart för sig de omständigheter som varit avgörande för länsstyrelsens beslut.

En möjlighet som ofta tillämpas av domstolarna är att till beslutet bifoga en kopia av det överklagade beslutet. Om så hade skett skulle beslutet — som länsstyrelsen förstår det — ha uppfyllt det krav som JO ställer på motiveringen av ett beslut. Länsstyrelsen anser det ofta självklart att den som klagat på ett beslut — där det också framgår av delgivningskvitto att han tagit del av det — också känner till innehållet. Det är därför i de flesta fall överflödigt att bifoga kopia av det överklagade beslutet.

I beslut den 19 februari 1993 yttrade *JO Wahlström*.

Enligt huvudregeln i 20 § förvaltningslagen (1986:223), vilken regel är tillämplig i ifrågavarande överklagningsärende, skall ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Om en överklagningsmyndighet finner att underinstansens beslut är till alla delar riktigt, är överklagningsmyndigheten oförhindrad att som egen motivering hänvisa till de skäl som anförts av underinstansen. Det är härvidlag till fyllest att överklagningsmyndigheten "inte ändrar" det överklagade beslutet vilket markerar att även beslutets motivering i princip godtagits. Oavsett hur överklagningsmyndighetens ståndpunkt att den godtar underinstansens motivering kommer till uttryck, måste det dock anses som självklart att det direkt av överklagningsinstansens beslut kan utläsas de skäl som bestämt utgången i underinstansen. Detta måste för övrigt enligt min mening anses följa direkt av lagtexten.

Jag har alltså ingen förståelse för länsstyrelsens synsätt i detta fall att byggnadsnämndens skäl inte behövt redovisas i länsstyrelsens beslut, eftersom det måste förutsättas att skälen varit kända för klaganden och byggnadsnämnden. Det framstår som helt orimligt att dessa samt andra läsare av beslutet såsom t.ex. högre instanser, företrädare för massmedia och olika kontrollorgan skall vara hänvisade till att endast på

omvägar kunna utläsa vilka skäl som legat till grund för länsstyrelsens beslut. Den inställning till motiveringspliktens närmare innebörd som länsstyrelsen gett uttryck för i sitt yttrande finner jag därför vara svår att förena med motiven bakom 20 § förvaltningslagen.

Jag anser alltså sammanfattningsvis att det var fel av länsstyrelsen att i sitt beslut inte redovisa de av byggnadsnämnden åberopade skälen. En sådan redovisning kunde ha skett antingen genom ett direkt återgivande av skälen i länsstyrelsens beslut eller genom att länsstyrelsen som bilaga till sitt beslut fogat en kopia av byggnadsnämndens beslut.

Underlåtenhet att avvisa överklagande som befunnits inkommet för sent

(Dnr 2101-1992)

Vid inspektion den 20 maj 1992 av Länsstyrelsen i Kopparbergs län uppmärksammade *JO Ragnemalm* en till Trafiksäkerhetsverket den 25 september 1991 ställd skrivelse, vari länsstyrelsen överlämnade ett ärende till verket för handläggning. I skrivelsen anfördes bl.a. att O.G. överklagat länsstyrelsens beslut den 19 april 1991 angående lokal trafikföreskrift för väg 242 i Vimo, Mora kommun samt att överklagandet, på grund av utlandsvistelse, *ej* hade inkommit i rätt tid. *JO Ragnemalm* beslöt att från länsstyrelsen inhämta yttrande om handläggningens förenlighet med förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om myndigheternas skyldighet att avvisa för sent inkomna överklaganden (24 §).

Länsstyrelsen anförde i yttrandet följande.

O.G. tillställdes beslutet den 12 februari 1991 och utkvitterades av anhörig den 18 juli 1991. Någon fullmakt att utkvittera handlingen har *ej* funnits. När O.G. återkom efter semestern hade överklagningstiden räknat från utkvitterandet av beslut gått till ända. O.G. kontaktade föredraganden som översände besvaren till trafiksäkerhetsverket eftersom han ansåg det "obilligt" att inte O.G. skulle vara bibehållen besvärsrätten på grund av ett oriktigt förfarande av posten. Ärendet har därefter prövats av trafiksäkerhetsverket som i beslut den 28 augusti 1992 lämnat besvaren utan bifall.

O.G. har bort få besked om att han kunnat ansöka om återställande av försutten tid. Detta föreföll vara ett omständligt förfarande i ett enkelt ansökningsärende.

Det bör anmärkas att det överklagade beslutet var daterat den 19 april 1991, varför uppgiften om vid vilken tidpunkt beslutet sändes till O.G. måste vara felaktigt angiven i yttrandet.

JO Wahlström anförde i beslut den 23 februari 1993 följande.

Enligt 24 § förvaltningslagen prövar den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet om skrivelse med överklagande har kommit in i rätt tid; har skrivelsen kommit in för sent, skall myndigheten avvisa den, om inte annat följer av undantagsbestämmelser, som här inte är aktuella och rör situationen där felaktig fullföljdshänvisning har lämnats resp. den där skrivelsen har kommit in till överprov-

ningsmyndigheten i rätt tid. Regeln lämnar alltså inte utrymme för undantag i andra fall. Länsstyrelsen handlade därför i strid med lagen genom att överlämna överklagandet, trots att den hade funnit att överklagandet kommit in för sent (25 § förvaltningslagen). Vad länsstyrelsen anfört — såväl i den skrivelse varigenom överklagandet överlämnades som i sitt yttrande över inspektionsprotokollet — ger vidare intrycket att enligt länsstyrelsens mening överprövningsmyndigheten hade haft möjlighet att underlåta att sakpröva överklagandet mot bakgrund av att skrivelsen med överklagandet kommit in för sent till länsstyrelsen. Denna möjlighet står emellertid inte överprövningsmyndigheten till buds. Ett till beslutsmyndigheten för sent inkommet överklagande skall avvisas av beslutsmyndigheten (24 § första stycket förvaltningslagen). Om denna myndighet underlåtit detta och felaktigt överlämnat ett för sent inkommet överklagande, måste den högre instansen sakpröva överklagandet, om det inte avvisas på någon annan grund.

Vad länsstyrelsen i sitt yttrande upplyst rörande beräkningen av överklagandetiden påkallar en särskild kommentar.

Enligt den i 23 § andra stycket andra meningen förvaltningslagen angivna huvudregeln skall skrivelsen med överklagandet ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Beträffande normbeslut gäller enligt andra stycket följande särskilda regel: Tiden för överklagande av sådana beslut som gäller föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och som inte delges räknas från den dag då beslutet gavs till kända. Länsstyrelsens aktuella beslut den 19 april 1991 avsåg lokal trafikföreskrift. *Meddelandet av sådana föreskrifter* utgör normbeslut, och föreskrifterna tillkännages i allmänhet genom antingen uppsättande av vägmärken eller kungörande i ortstidning och författningssamling (152 § vägtrafikkungörelsen). I fråga om beslut, vari myndighet "avslår ansökan" — vilket var fallet i det aktuella ärendet — eller på annat sätt förklarar att viss aktualiserad *föreskrift inte meddelas*, torde den nu berörda särskilda regeln för beräkning av överklagandetid inte vara tillämplig.

Eftersom huvudregeln för överklagandetidens beräkning var tillämplig, aktualiseras innebörden av uttrycket "få del av beslut". Härvid gäller följande. Om beslut delges, skall klagotiden räknas från den dag då delgivningen skedde — en tidpunkt som bestäms enligt föreskrifterna i 19 § delgivningslagen (1970:428); bringas beslut inte till klagandens kändedom genom delgivning, skall tiden i överensstämmelse med stadgad praxis räknas från den dag då klaganden skriftligen fick del av beslutet genom myndighetens försorg (se prop. 1971:30 s. 417 f. och Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 3 upplagan, s. 314 resp. 317).

Uppgifter i det aktuella beslutet den 19 april 1991 rörande expediering till O.G. och en annan person, vilka uppträdde som sökande i ärendet, ger vid handen att länsstyrelsen avsåg att delge dem beslutet. Det kan inte utan närmare undersökning uteslutas att dessa personer rättsligt verkligen var att anse som parter och att såtillvida bl.a. 21 § förvaltningslagen var tillämplig vid ärendets handläggning (jfr prop.

1985/86:80 s. 58). I de där meddelade bestämmelserna om beslutsunderrättelse finns bemyndigande att använda delgivning för underrättelse. Eftersom beslutet inte innebar att några föreskrifter meddelades, var de i specialförfattningen (vägtrafikkungörelsen, se ovan) angivna bestämmelserna, vilka kan anses som avvikande från förvaltningslagens (jfr 3 §) i förevarande hänseende, inte tillämpliga. Saken får följaktligen bedömas med utgångspunkt i att länsstyrelsen hade befogenhet att delge O.G. beslutet.

I 19 § delgivningslagen stadgas följande: "Delgivning har skett genom att den som söks för delgivning själv har mottagit handlingen, oavsett på vilket sätt den kommit honom till handa. Har den sökte kvitterat postförsändelse som hämtats av bud, skall den anses ha kommit honom till handa samma dag som den avhämtats på posten." Av länsstyrelsens yttrande framgår att en anhörig till O.G., utan att ha fullmakt eller annat uppdrag att göra så, den 18 juli 1991 kvitterat ut försändelsen. Någon uppgift om när O.G., som vid denna tidpunkt befann sig utom riket, själv mottog beslutet finns inte. Av länsstyrelsens yttrande framgår att länsstyrelsen har lagt utkvitterandet den 18 juli 1991 till grund för sin bedömning av huruvida skrivelsen med överklagandet inkommit i rätt tid. Mot bakgrund av innehållet i 19 § delgivningslagen kan konstateras att de av länsstyrelsen lämnade uppgifterna inte kan ha utgjort tillräckligt underlag för slutsatsen att överklagandet kommit in för sent.

Den av länsstyrelsen gjorda rättidsprövningen framstår som förvånande. Tanken att postens obehöriga förfarande med försändelsen skulle kunna medföra rättsförlust för O.G. borde ha föranlett länsstyrelsen att i vart fall i samband med att O.G. informerades om det inträffade sätta sig in i de regler som ovan redogjorts för.

En av Statens invandrarverks förläggningar har underlåtit att fatta beslut i ett ärende om bistånd till asylsökande

(Dnr 2924-1991)

R kom till Sverige från dåvarande Sovjetunionen den 4 januari 1991 och ansökte om asyl. I en anmälan till JO anförde Stig-Åke Petersson för R:s räkning i huvudsak följande.¹

R vistades på invandrarverkets flyktingförläggning i Laxå. Efter en tid uppstod problem, och R ordnade själv en bostad i Stockholm. Under maj månad 1991 fick han besked att han inte längre hade rätt till dagbidrag enligt lagen (1988:153) om bistånd till asylsökande om han fortsatte att bo i Stockholm i stället för på förläggningen. Den 27 juni 1991 beslutade förläggningen — enligt ett muntligt besked — att R inte längre hade rätt till dagbidrag. Detta beslut överklagades till Länsrätten i Örebro län. Den 19 juli 1991 beslutade länsrätten att besvaren inte skulle föranleda någon åtgärd, eftersom asylförläggningen upplyst att det inte fanns något avslagsbeslut i ärendet. Länsrätten erinrade om att förläggningen borde behandla R:s ärende på ett sådant sätt att ett beslut fattades som var överklagbart. — Samtidigt med förläggningens beslut fick R dagbidrag för fyra veckor. Sedan den tiden gått ut tog R på nytt kontakt med förläggningen för att få fortsatt dagbidrag. Förläggningen upprepade kravet på boende i Laxå. Sedan R valt att fortsätta bo i Stockholm skrev förläggningen ut honom den 8 augusti 1991. Därefter har han inte fått något dagbidrag. Även beslutet att skriva ut R överklagades till länsrätten, som den 23 augusti åter beslutade att inte vidta någon åtgärd, eftersom Invandrarverket inte prövat biståndsansökningen utan i stället skrivit ut honom. Länsrätten erinrade om förläggningens skyldighet att utreda R:s behov av bistånd och att fatta ett överklagbart beslut, i det fall han inte bedöms ha behov av bistånd.

Av det från Invandrarverket inhämtade yttrandet återges följande.

Den asylsökande utlänning som vistas på en statlig förläggning har bland andra enligt lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m fl rätt till bl a dagbidrag om han behöver det; rätten upphör om utlänningen, innan beslut i frågan om uppehållstillstånd har meddelats, inte längre vistas på förläggningen (2 § och 5 §).

¹Anmälan innehöll även klagomål i andra hänseenden. De har emellertid inte tagits med här.

Det konstitutiva elementet i sammanhanget är alltså — vid sidan av behovet — vistelsen som sådan på förläggningen. Begränsas dagbidraget till att gälla för tid under pågående asylprövningstid, innebär det obestridligen ett ställningstagande till eller — i varje fall — ett ifrågasättande av om vistelsekravet är uppfyllt och utlännningen därmed berättigad till dagbidrag. Ett beslut om dagbidrag under x antal veckor är följaktligen att anse som ett, ur den asylsökandes synpunkt negativt beslut därför att det sätter en annan gräns för hans rätt till bidrag än den som följer av lagen (5 §). Det måste därför ges en form att det kan överprövas på föreskrivet sätt. Det måste med andra ord motiveras och föras med besvärshänvisning. Huruvida utlännningen önskar ett sådant beslut eller inte saknar i sammanhanget betydelse.

Överfört på de situationer som nu föreligger till bedömning, måste alltså konstateras att man på förläggningen såväl den 27 juni som den 25 juli borde ha formulerat de beslut man då fattade enligt förslagsvis denna modell:

— Omständigheterna är sådana att det kan ifrågasättas, om R uppfyller det krav på vistelse som är en förutsättning för dagbidrag. Vid sådant förhållande anser invandrarverket att den tid under vilken dagbidrag skall utbetalas bör begränsas till fyra veckor räknat fr o m denna dag. Vid utgången av denna tid skall en ny prövning ske om dagbidrag författningsenligt kan utbetalas till R.

Vill R överklaga detta beslut skall han göra det till länsrätten i — — —. Skrivelsen skall ges in till invandrarverket inom 3 veckor från den dag då R fick del av beslutet. I skrivelsen med överklagande skall R ange vilket beslut som överklagas och vilken ändring i detta som han vill ha.

Beslutet den 8 augusti med avslag på begäran om dagbidrag kan onekligen ge anledning till synpunkter vad gäller utformningen. Från renodlat formella synpunkter föranleder det emellertid ingen annan kommentar än att det naturligtvis skulle ha utfärdats s a s ex officio och inte efter en begäran från R.

Till det den 8 augusti fattade "utskrivningsbeslutet" är detta att säga. Utlänning avgör själv om han vill vistas på förläggning eller inte. När förläggningen konstaterar att utlännningen inte längre vistas på förläggningen, skall förläggningen besluta om att dagbidrag inte längre skall utgå med hänvisning till att vistelsen upphört. Något "självständigt" beslut om utskrivningen som sådan behöver författningsenligt inte fattas. Beslutet är m a o förvaltningsrättsligt överflödigt; om förläggningen för den egna administrationens skull anser sig behöva ett "utskrivningsbeslut" så bör detta lämpligen ske i andra former. — Vad gäller den till detta "beslut" fogade "besvärshänvisningen" är det bara att säga att den mår bäst av att glömmas så fort som möjligt!²

Avslutningsvis till denna punkt. Det pågår ett intensivt utbildningsarbete för att göra personalen på alla nivåer medveten om de krav som bl a förvaltningslagen ställer på verksamheten.

Stig-Åke Petersson kommenterade Invandrarverkets yttrande.

I sitt den 4 november 1992 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande under rubriken Rättslig reglering.

²Förläggningen hade i beslutet hänvisat R till JO om han var missnöjd med beslutet.

Enligt 2 § lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. (LBA) är en av förutsättningarna för bistånd att utlänningen vistas på en statlig förläggning för asylsökande. Av 5 § följer, att rätten till bistånd upphör bl.a. om utlänningen, innan beslut har meddelats i frågan om uppehållstillstånd, inte längre vistas såsom sägs i 2 §. Bistånd lämnas i form av kostnadsfri bostad, dagbidrag eller särskilt bidrag (7 §). I detta ärende är fråga om dagbidrag, vilket enligt 9 § utgör ett behovsrelaterat bistånd till den dagliga livsföringen, så att utlänningen tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Dagbidragets storlek beräknas efter grunder som anges i 3 § förordningen (1988:156) om bistånd åt asylsökande m.fl. Enligt förordningens 4 § utbetalas dagbidrag förskottsvis per månad, om inte särskilda skäl föranleder annat. Av 9 § framgår att föreskrifter för verkställighet av förordningen meddelas av Invandrarverket.

Här kan anmärkas, att det tidigare i Invandrarverkets förläggningshandbok uttalades, att utbetalning av dagbidrag skulle ske vid fastställd tid varannan vecka. Detta uttalande stämde alltså inte överens med vad som sägs i förordningens 4 §. Invandrarverket har dock numera utfärdat föreskrifter om bistånd åt asylsökande (SIVFS 1992:3 med därtill hörande allmänna råd). I dessa föreskrifter (6 §) anges bl.a. att utbetalning enligt huvudregeln i 4 § förordningen skall ske månadsvis i förskott.

Invandrarverkets beslut om bidrag överklagas hos länsrätten i det län där utlänningen vistades på förläggning när beslutet fattades (15 § LBA). Om en ansökan om dagbidrag avslagits eller bifallits endast till viss del, skall beslutet delges sökanden.

I beslutets bedömningsdel anförde *JO Pennlöv*, såvitt avser frågan om bistånd, härafter följande.

Beslut om ekonomiskt bistånd (bl.a. dagbidrag) till en asylsökande fattas sedan en ekonomisk utredning gjorts. Ett beslut om beviljande av dagbidrag avser normalt återstoden av asylprövningstiden. Om emellertid förhållandena ändras, t.ex. därför att förutsättningarna för erhållande av bidrag förändras, kan ett nytt beslut fattas.

I R:s fall har förläggningen funnit anledning att ifrågasätta om vistelsevillkoret alltså var uppfyllt. Något formligt beslut i frågan om dagbidrag har emellertid inte fattats. Av journalanteckningar, förda vid förläggningen, framgår att handläggaren redan den 16 maj 1991 under rättade R om att dagbidraget endast skulle betalas ut för en vecka i taget om han inte vistades permanent på förläggningen. Enligt journalen har R den 27 juni 1991 informerats om att han under sommaren skulle få dagbidrag för fyra veckor, men att vid nästa utbetalning skulle gälla "samma regler som förut dvs att särskilda skäl finns ej". Såsom Invandrarverket uttalat i sitt yttrande hit måste detta betraktas som ett ur R:s synpunkt negativt beslut. Det borde därmed ha fått skriftlig avfattning och försetts med besvärshänvisning. — Förläggningens underlåtenhet att fatta beslut framstår som än mer anmärkningsvärd med tanke på de påpekanden som länsrätten gjorde i sina beslut. R har visserligen — såvitt framkommit — fått dagbidrag under hela den aktuella perioden, dvs. fram till dess att han skrevs ut från

förläggningen den 8 augusti 1991. Utbetalningarna har emellertid varit kombinerade med åtskilliga "pekpinnar" och uppmaningar till honom att vistas på förläggningen. Dessa uppmaningar har varit ägnade att bibringa R uppfattningen att hans rörelsefrihet var begränsad. I det sammanhanget förtjänar därför att upprepas vad jag uttalat i ett tidigare beslut (meddelat den 29 oktober 1990, dnr 135-1990).

Något generellt förbud för de utlänningar varom nu är i fråga att röra sig fritt i samhället finns inte. Det får därför inte, även om jag har förståelse för att flyktförläggningarna så långt möjligt ger anvisningar som syftar till att underlätta en snabb handläggning av ärendena, komma i fråga att asylsökande eller någon annan som vistas på förläggningen bibringas uppfattningen att deras rörelsefrihet på olika sätt skulle vara begränsad. — — —

Av ett brev den 6 juni 1991 från Robert Sörensson, handläggare vid förläggningen i Laxå, till Stig-Åke Petersson framgår att förläggningen tycks ha haft uppfattningen att rätten till bistånd går förlorad först då den asylsökande skrivs ut från förläggningen. De i brevet använda formuleringarna ger intryck av att vara en följd av en olycklig sammanblandning av begreppen "vistelse på förläggning" och "inskriven vid förläggning". Det finns därmed anledning inskräpa betydelsen av att förläggningsspersonalen noggrant skiljer på de regler som avser bistånd enligt LBA och de bestämmelser — närmast av administrativ natur — som gäller inskrivning på förläggning.

Jag vill sammanfattningsvis understryka vikten av att frågor om bistånd enligt LBA handläggs på ett sådant sätt att misstankar om godtycke inte uppkommer. Inte heller får uppfattningen uppstå att biståndsfrågorna används som påtryckningsmedel mot den biståndssökande i olika hänseenden. Någon åtgärd utöver den kritik som ligger i det ovan sagda har jag emellertid inte funnit påkallad. Jag utgår härvid från att de av verket anförda utbildningsinsatserna kommer att leda till att berörd personal får sådan kunskap att sådana felaktigheter i hanteringen av ärenden, som de nu aktuella, undviks.

En av Statens invandrarverks förläggningar har kritiserats för handläggningen av ett ärende om bistånd enligt lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl.

(Dnr 3944-1992)

I en anmälan berättade den asylsökande M.K. att förläggningen i Backamo, där han vistades, avslagit en begäran om bidrag till vissa kläder. Sedan han överklagat beslutet tillerkände länsrätten honom bistånd till vinterkläder. Han klagade närmast på att han hade fått vänta på att besvärstiden gick ut innan förläggningen gav honom biståndet. Det enda han sedan fick var 150 kr till en begagnad vinterjacka.

Anmälan remitterades till Invandrarverket för utredning och yttrande. I en till verkets yttrande fogad redogörelse för händelseförloppet uppgavs bl.a. att biträdande förläggningsschefen Ann-Christin Apelman

ansett att domen var felaktig och att hon trodde sig ha tre veckors överklagandetid. Förläggningsschefen Tore Isacsson beviljade därefter M.K. 150 kr vilket bedömdes tillräckligt för att inhandla nödvändiga vinterkläder.

JO Pennlöv anförde följande i sitt beslut av den 26 maj 1993.

Följande har framkommit. Vid en muntlig kontakt med förläggningens handläggare den 15 juli 1992 framförde Mohaddes Kourosh önskemål om ett särskilt bidrag till underkläder. Han fick emellertid endast ett muntligt besked att beslut skulle meddelas senare. Någon ansökan upprättades inte vid detta tillfälle, inte heller fick Mohaddes Kourosh något muntligt besked förrän vid sin nästa kontakt den 27 juli 1992, då han av en annan handläggare uppmanades att uppsöka läkare för att eventuellt erhålla intyg till styrkande av behovet. Först den 4 augusti 1992 upprättades en ansökan om särskilt bidrag på en för ändamålet avsedd blankett.

Jag har i och för sig förståelse för att förhållandena vid Invandrarverkets förläggningar kan vara sådana, att bistandsfrågor inte alltid och i alla delar kan hanteras i full överensstämmelse med vad som sker inom övriga delar av den statliga förvaltningen. Här kan t.ex. nämnas de särskilda svårigheter som förorsakas av språkproblem och därmed uppkommande behov av tolk. Jag kan likväl inte finna att den inledande delen av handläggningen har varit tillfredsställande. Jag vill särskilt peka på att Mohaddes Kourosh inte fick något besked efter sin kontakt med handläggaren den 15 juli 1992 och på att han redan vid det tillfället borde ha uppmanats att styrka sitt behov av särskilt bidrag med läkarintyg.

Från verkets sida, bl.a. i den redogörelse som fogades till yttrandet hit, har uttryckts oförstående inför länsrättens beslut att bifalla Mohaddes Kouroshs överklagande och uttala att han skall beviljas bidrag till vinterkläder. Om detta är att säga följande. I Mohaddes Kouroshs ansökan har endast angetts att den avsåg klädbidrag, detta utan närmare specifikation av vilket slags kläder som avsågs. I förläggningens beslut den 5 augusti 1992, fattat av handläggaren Pia Johnsson, har endast angivits, att det särskilda bidraget inte beviljades och att skälet härför var att kostnader för vardagliga plagg för hela året ingår i dagbidraget. Beslutets närmare omfattning finns inte heller angiven i det yttrande förläggningen avgav till länsrätten med anledning av besvären, förutom att extra behov med anledning av sjukdom inte kunde anses föreligga. Det är mot bakgrund av dessa uppenbara brister inte ägnat att förvåna, att länsrätten fann sig oförhindrad att pröva Mohaddes Kouroshs behov av vinterkläder.

Det dröjde mer än en månad innan förläggningen vidtog åtgärder för att verkställa länsrättens dom. Den främsta orsaken till dröjsmålet var att biträdande förläggningsschefen Ann-Christin Apelman misstog sig på besvärshandläggningarna. Jag finner det synnerligen anmärkningsvärt, att personal som i sin anställning hos Invandrarverket har att tillämpa LBA inte känner till eller förmår ta reda på att beslut som meddelas enligt lagen får överklagas endast av den enskilde och att

beslut i fråga om bistånd gäller omedelbart (15 § tredje och fjärde styckena LBA, lagtexten återfinns bl.a. i den handbok för förläggningsverksamheten som verket utgivit).

Sedan länsrätten funnit att Mohaddes Kourosh skulle beviljas särskilt bidrag till vinterkläder, återförvisade den målet till Invandrarverket för ny behandling. Hos förläggningen utmynnade denna nya behandling i att förläggningsschefen Tore Isacson beviljade Mohaddes Kourosh klädbidrag i form av en rekvisition avseende en begagnad vinterjacka till ett värde av 150 kr. Även detta var att anse som ett beslut enligt LBA, och borde därför ha fått skriftlig form och försetts med besvärshänvisning.

Sammanfattningsvis har jag således funnit, att förläggningens hantering av bistandsfrågan har varit behäftad med flera allvarliga brister. Dessa brister tycks ha sin grund i en avsaknad av kunskap om de regler som gäller för hanteringen av bistandsfrågor. Vad som förevarit ger mig anledning att understryka behovet av att Invandrarverket genom utbildningsinsatser och andra åtgärder inom förläggningsverksamheten gör sitt yttersta för att förhindra att det inträffade upprepas.

Statens invandrarverk har vid förordnande av offentligt biträde till asylsökande inte tagit hänsyn till sökandens önskemål om att en viss advokat skulle förordnas

(Dnr 602-1992)

M. ansökte om asyl i Sverige i december 1991. I sin anmälan till JO anförde han att han i samband med polisutredningen begärt att advokaten Roger Häggquist skulle förordnas som offentligt biträde för honom. Invandrarverket förordnade emellertid Torbjörn Magnusson som offentligt biträde.

Yttrande inhämtades från Invandrarverket, liksom verkets dossier rörande M.

I sitt den 29 oktober 1992 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Av Invandrarverkets dossier rörande M. framgår bl.a. följande. Som bilaga till asylansökan fogades den s.k. B-utredning som genomfördes den 30 december 1991 vid Katrineholms polisdistrikts utlänningsavdelning i Flen. I den handlingen finns tydligt angivet att M. föreslagit advokaten Roger Häggquist i Uppsala som offentligt biträde.

Den 30 januari 1992 förordnade Invandrarverket jur. kand. Torbjörn Magnusson i Askersund till offentligt biträde åt M. Utöver själva beslutet anges i det för ändamålet använda formuläret följande.

Om detta förordnande innebär att sökandens önskemål om en viss person som offentligt biträde inte tillgodosätts, anges detta i särskild skrivelse med motivering och upplysning om hur beslutet överklagas.

Något särskilt meddelat beslut av nämnd art finns inte i Invandrarverkets dossier.

Den 4 februari 1992 inkom till verket en skrift från M., vari han sade sig vilja överklaga beslutet och att han i stället önskade att Roger Häggquist förordnades. M. inkom den 13 februari 1992 med en kompletterande skrift.

Av ett den 14 februari 1992 meddelat beslut framgår att Invandrarverket upptog de från M. inkomna skrifterna som en begäran om byte av offentligt biträde. Denna begäran avslogs. Invandrarverket behandlade en därefter inkommen skrift som ett överklagande. Rättshjälpsnämnden fastställde Invandrarverkets beslut den 11 maj 1992.

Verket har i sitt yttrande hit uttalat att det inte gått att få klarhet i varför Magnusson och inte Häggquist förordnades. Det sakliga innehållet i verkets förordnandebeslut bör jag som JO inte pröva. Däremot avser jag att beröra frågan om i vad mån önskemål i aktuellt hänseende skall beaktas.

Enligt 44 § rättshjälpslagen (1972:429) gäller följande. Har den som beviljats rättshjälp enligt lagens 41 § till offentligt biträde föreslagit någon som är lämplig, skall denne förordnas, om ej hans anlitande skulle medföra avsevärt ökade kostnader eller i övrigt särskilda skäl föranleder annat.

Av regleringen följer att den sökandes önskemål att en viss person skall förordnas till offentligt biträde skall beaktas när beslut i biträdesfrågan fattas. Förordnas någon annan än den av den sökande föreslagne är det att betrakta som ett ur den sökandes synvinkel negativt beslut. Det bör därför få skriftlig avfattning och förses med besvärshänvisning. Uppenbarligen har Invandrarverket, när det utformade det formulär som används för beslut om förordnande av offentligt biträde, också haft denna inställning. Detta framgår för övrigt även i verkets handbok för handläggning av asyl- och tillståndsärenden. Som framgått ovan finns emellertid inte något beslut av denna innebörd i detta fall. — Den rimligaste förklaringen till det inträffade är förmodligen att Invandrarverkets handläggare förbisåg att M. framställt ett önskemål.

Invandrarverket har i sitt yttrande påpekat att ett förordnandebeslut av denna art kan angripas genom att den sökande begär byte av det offentliga biträdet. Enligt min mening är detta ett riktigt men inte tillräckligt långtgående konstaterande. Till att börja med skall som en självklarhet den sökandes egna önskemål prövas redan i samband med att rättshjälp genom offentligt biträde beviljas och biträde förordnas. Viktigare är dock att byte av biträde bara får ske efter särskilt tillstånd och att möjligheterna att få sådant tillstånd är begränsade (44 § andra stycket jämförd med 21 § andra stycket rättshjälpslagen). Förutsättningarna för att den sökandes önskemål skall kunna tillgodoses är med andra ord avsevärt sämre om det blir fråga om den senare av de två situationerna.

Min slutsats måste därför bli att Invandrarverket förfarit felaktigt genom att inte pröva M:s begäran om att Roger Häggquist skulle förordnas.

En annan sak är att verket behandlade det från M. inkomna överklagandet av förordnandebeslutet som en begäran om byte av

biträde. I den uppkomna situationen framstår detta som den lämpligaste lösningen, eftersom verket inte tidigare prövat om Roger Häggquist kunde förordnas. Invandrarverkets beslut i den frågan kunde överklagas till Rättshjälpsnämnden, som också prövat saken. Av Rättshjälpsnämndens beslut synes för övrigt framgå att nämnden betraktat M:s överklagande som avseende såväl frågan om biträdesförordnande som frågan om biträdesbyte.

Kritik mot myndighetschef för att han förstört en handling som begärts utlämnad

(Dnr 1255-1992)

I en anmälan anförde Thomas Kanger att chefen för Flygvapnets Uppsalaskolor (F20) — i stället för att pröva Kangers begäran om utbekommande av en handling (ett videokassettband) — förstört handlingen och därigenom förnekat Kanger hans grundlagsenliga rätt att få handlingens karaktär prövad.

Chefen för F20 (översten Jan-Åke Berg) anförde i en redogörelse följande:

Vissa förhørsövningar på tolkskolan (TolkS) i början av 1980-talet filmades ibland, främst för att låta eleverna se och bedöma sitt eget beteende. En önskan var också att, om möjligt, låta filmerna vara grund till en kommande utbildningsfilm i fångförhörstjänst. Resultatet var nedslående avseende den senare avsikten, och filmerna förstördes i allmänhet omedelbart efter övningstillfällena. Jag har den uppfattningen att filmerna var att betrakta som utkast (anteckningar, arbetsmaterial). Därför registrerades de aldrig. Varför en enda film från tillämpade förhørsövningar med Infanteriets officershögskola (inte med kustjägarna som Kanger påstår) blivit kvarliggande vet jag inte. Värdet av filmen har inte förbättrats med åren. Den nu aktuella filmen var en samling episoder om totalt drygt 1 1/2 timmes spellängd. Den saknade varje form av redigering och hade inte heller minsta talade eller skrivna kommentar. Ljudkvaliteten var dessutom usel, tidvis gick inte ens för ett tränat öra att uppfatta vad som avhandlades i filmen.

Eftersom jag ansåg och fortfarande anser att filmmaterialet inte var en allmän handling tog jag hem det, tittade noga igenom materialet samt studerade de delar av Tryckfrihetsförordningen jag ansåg tillämpliga, nämligen 2 kap, 9 §.

Även om en anteckning (utkast m m) sänts till annan myndighet för preliminär granskning eller samråd, vilket skett i flera fall mellan TolkS och samverkande myndigheter, så är materialet fortfarande inte allmänt (prop TF sid 170 enligt SAV cirkulär 1987 A18).

Svårigheter att kommunicera vid tiden för Kangers första samtal med chefen för TolkS, övlt Lars Wiklund, har förelegat eftersom jag personligen befann mig i Ljungbyhed då och övlt Wiklund på annan plats under förberedelser för en sektorövning.

Vid det första tillfället som Kanger hos mig begärt att få se eventuell film (övt Wiklund hade meddelat Kanger att det fanns en videokassett) visste jag inte om att den existerade och beslöt mig för att själv ta reda på hur det låg till.

Jag har aldrig uppfattat att Kanger begärt att få prövat om videofilmen var allmän handling av någon annan myndighet än min egen. Jag är inte van vid någon särskild nomenklatur i detta sammanhang. Min avsikt har heller aldrig varit att för framtiden undvika att tala med Kanger. Jag har däremot samrått med C TolkS och vi har då kommit överens om att jag, som till skillnad från övt Wiklund deltagit i

arbetet i samband med tidigare JO-utredning 1984-85 och tidigare som chef för försvarsstabens informationsavdelning arbetat tillsammans med journalister, skulle tills vidare ta hela informationsansvaret i den nu aktuella frågan. Det var i samma anda som jag efter mitt beslut meddelade övlt Wiklund vad jag gjort med den aktuella videokassetten och att detta beslut var helt mitt eget.

Skälet till att sammanträffande med Kanger uppskjutits flera gånger är främst att jag ville skaffa mig en noggrann uppfattning om hur det låg till med eventuella videokassetter. Jag ville inte att några diskussioner skulle ske med Kanger innan de redan tidigare aviserade samtalen med ÖB-sakkunnige i folkrättsfrågor (hovrättspresident Carl-Ivar Skarstedt) och militärbefälhavarens i mellersta militärområdet folkrättslige rådgivare (lagman Jan-Erik Nordahl, som skulle tillträda sin befattning 1 april i år) genomfört sitt besök vid TolkS. Detta besök kommer att ske onsdag 6 maj i Uppsala. Jag har uppfattat att skälet till experternas besök är att övertyga sig om att C TolkS följer de av ÖB utfärdade centrala bestämmelserna för tillämpade fängförhörsövningar. Denna diskussion anser jag vara obligatorisk innan jag är beredd att diskutera med representanter för massmedierna.

Kangers kommentar angående informationschef Björn Kaggers beslut att inte kommentera mitt handlande antyder att ärendet skulle vara för känsligt. Jag hoppas att Kanger istället inser, att myndigheter, varav F20 är en, har att göra egna bedömningar och fatta beslut även i ärenden som detta. Förutsättningen är då självfallet att besluten tas inom ramen för gällande lagar m m. Tillämpade fängförhörsövningar är till sin karaktär sådana, att jag som myndighetschef anser att jag inte behöver acceptera, att representanter för media får närvara vid sådana övningar. Av samma skäl får de inte ta del av filmat eller fotograferat material därifrån som inte utgör allmän handling. Därför önskar jag att berörd högre myndighet noggrant gör klart för mig och övriga ansvariga för förhörsövningar, vilka regler som gäller fotografering m m samt uttyder begreppet anteckningar (utkast, arbetsmaterial m m) resp "allmän handling" innefattande framställning och fortsatt hantering av videokassetter i detta sammanhang.

Jag har slutligen inte, som Kanger påstår, medvetet förstört ett dokument för att omöjliggöra offentlig insyn i myndighetens verksamhet. Intresset att granska myndighetens verksamhet har tidigare noggrant visats av JO då han i två omgångar bedrivit undersökning av de aktuella övningarna i början av 1980-talet. Därvid har JO naturligtvis medgivits att se all den vidofilm han önskat se. Såvitt jag erinrar mig hade JO vid tiden för sin undersökning ingen erinran mot att filmerna var att betrakta som arbetsmaterial, inte som allmänna handlingar. Någon invändning gjordes heller inte mot att de inte var registrerade.

Jag har meddelat Kanger som min personliga uppfattning att jag som myndighetschef inte betraktar TV 4 och Kalla Fakta som ett obligatoriskt granskningsinstrument i det här fallet. Jag har förståelse för att en journalist kan känna sig förolämpad och uppretad av mitt handlande. Jag inser också att det kan ställa mig i en för vissa personer ofördelaktig dager. Trots detta ser jag inte att jag kunnat handla på annat sätt. Motivet för mitt handlande är i grunden omsorg om Tolkskolan med dennas chef, lärare och elever. En tidigare elevs handlande (gäller Per Enerud som har initierat hela affären) styr inte mina bedömningar särskilt mycket. Jag är medveten om att TolkS och mitt förhållande till denne Enerud är infekterat. Skälet är att han, i egenskap av förtroendevald redaktör för Tolkföreningens tidskrift försökt utnyttja sin ställning att införa ett bidrag med starkt kritiskt, tendensiöst och rent lögnaktigt och förolämpande innehåll gentemot Tolkskolans och Tolkföreningens verksamhet. Flera personer — dock

ej jag själv — har försökt få Enerud att inse att han grovt överträtt sina anförtrodda befogenheter. Som exempel har han skrivit i sitt förslag till artikel att TolkS fortsätter "sin brottsliga verksamhet", att stilen närmar sig Auschwitz och att vi tillämpar gestapometoder.

Det är inte osannolikt att Kanger i viss mån oförskyllt fått lida för förhållandet mellan Enerud och företrädare för TolkS och Tolkföreningen. Emellertid ändrar det ingenting i sak.

Myndigheten Överbefälhavaren (generallöjtnanten Owe Wiktorin) anförde i infortrat yttrande följande:

En videokassett är en upptagning som endast kan uppfattas med tekniskt hjälpmedel och enligt 2 kap 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) är denna att anse som en handling. För att dokumentera en specifik förhörsövning med syfte att ge eleverna möjlighet att diskutera vissa moment i utbildningen torde, såsom överste Berg uppgivit, snarare videokassetten vara att anse som en minnesanteckning enligt 2 kap 9 § första stycket TF. Enligt överste Berg har avsikten med inspelningen också varit att ligga till grund för en eventuell utbildningsfilm. Emellertid har kvaliteten varit bristfällig och planerna fullföljdes aldrig.

För bedömning av överste Bergs handlande måste det först avgöras om den aktuella videokassetten utgjorde en allmän handling eller inte. I 2 kap 3 § TF anges att en handling är allmän om den förvaras hos myndigheten och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Om videokassetten skulle anses vara upprättad enligt 2 kap 7 § TF är den som en minnesanteckning enligt 2 kap 9 § TF inte att anse som en allmän handling om den tas om hand för arkivering.

Någon arkivering av videokassetten gjordes inte. En videokassett betraktas enligt arkivbestämmelserna som sådant hjälpmedel som inte behöver arkiveras. Om en sådan videokassett skulle tas om hand för arkivering är den enligt bestämmelserna gallringsbar.

Överste Berg uppger att den aktuella videokassetten fanns på TolkS, men den var inte arkiverad eller i övrigt registrerad. Kriteriet på förvaring får därmed anses vara uppfyllt.

Videokassetten var framtagen på TolkS och fråga uppkommer då om den var att anse som en upprättad handling enligt 2 kap 7 § TF. Vad som upplysts i ärendet ger inte vid handen att videokassetten expedierats. Ej heller hänför sig kassetten till ett ärende som slutbehandlats hos myndigheten, eftersom inspelningen uppenbarligen inte avsett ett specifikt ärende utan mer har haft karaktär av sporadiska inspelningar av vissa förhörsövningar. Detta leder till att den aktuella videokassetten inte kan anses vara en upprättad handling enligt Tryckfrihetsförordningens regler och därmed är heller inte videokassetten att betrakta som en allmän handling.

Överbefälhavaren anser mot bakgrund av ovanstående att överste Berg har haft rätt i sin bedömning att videokassetten var att betrakta som en minnesanteckning och utgjorde därmed inte någon allmän handling. Myndigheten hade därmed rätt att vägra lämna ut den efterfrågade videokassetten.

Överbefälhavaren anser att åtgärden att förstöra videokassetten när Kanger begärt att få del av den är minst sagt uppseendeväckande och olämpligt med tanke på att få frågan om handlingens utlämnande prövad av domstol.

Thomas Kanger kommenterade inte remissvaret.

Den aktuella handlingen var, innan den förstördes, antingen en allmän handling — som fick förstöras eller i övrigt avhändas myndigheten i den utsträckning gallringsbestämmelserna i arkivlagstiftningen så medgav — eller en icke allmän handling, för vilken hinder mot förstöring naturligtvis inte förelåg. Av Överbefälhavarens yttrande framgår att videokassettbandet — om det var en allmän handling — fick förstöras enligt arkivbestämmelserna. Det står således klart att myndigheten F20 hade fått förstöra bandet, alldeles oavsett om det var en allmän handling eller ej, fram till den tidpunkt när handlingen begärdes utlämnad.

När en handling som förvaras hos myndighet begärs utlämnad skall myndigheten ta ställning till om handlingen skall lämnas ut eller ej. Ett formellt beslut att inte lämna ut handlingen får överklagas, oavsett om beslutet grundas på att handlingen inte är allmän hos myndigheten eller att den väl är allmän men föremål för sekretess. Under tiden myndigheten tar ställning till om handling skall lämnas ut och i avvaktan på eventuell överprövning av beslutet får handlingen givetvis inte förstöras. Att så ändå skett är felaktigt och gravt omdömeslöst.

Det är på intet sätt uppenbart att det aktuella videokassettbandet inte var en allmän handling. Jan-Åke Bergs förfarande framstår mot denna bakgrund som än mer anmärkningsvärt.

Bl.a. med hänsyn till den osäkerhet som får anses råda om huruvida handlingen var att anse som allmän och då ytterligare utredning inte kan förväntas ge klarhet finner jag inte att förutsättningar föreligger att gå vidare i ärendet. Jag avslutar därför ärendet här med den synnerligen allvarliga kritik som ligger i det anförda.

Fråga om ansvarsfördelningen mellan Försvarets sjukvårdsstyrelse (SjvS) och Chefen för flygvapnet (CFV) med avseende på tillsyn över hälso- och sjukvården. Även fråga om en befattningshavare hos Chefen för flygvapnet genom hot om repressalier försökt få en befattningshavare vid sjukvårdsstyrelsen att sluta göra vissa uttalanden för pressen

(Dnr 1319-1992)

JO Pennlöv anförde i ett beslut den 15 december 1992 följande.

1 Bakgrund

Sjukvårdsstyrelsen (försvarsöverläkaren Göran Lagerholm) hemställde den 16 maj 1990 att det medicinska underlag som legat till grund för ett visst beslut skulle tillställas för granskning. Chefen för flygvapnet (översten 1. Michael von Rosen) svarade den 1 oktober 1990 följande:

Chefen för flygvapnet (CFV) konstaterar att gällande dokumentation inte är helt entydig vad gäller ansvar för tillsyn av försvarets hälso- och sjukvård respektive flygmedicinsk verksamhet.

Riksdagsbeslut grundat på proposition 79/80:100 bil 7 innebär emellertid att CFV skall ha det fulla ansvaret för specialflygmedicinsk verksamhet varvid Sjävs tillsynsuppgift avseende denna speciella verksamhet kan upphöra.

CFV har i verksamhetsförfordningen (SFS 1990:533, bil 4) tilldelats ansvar för ledning av flygsäkerhetstjänsten och tillsyn över luftfarten inom försvarsmakten.

Till försvarets materielverk (FMV) har CFV delegerat ansvaret för luftvärdighet för militära flygplan (FFS 1982:22). Definitionsmässigt ingår här även flygförarens säkerhetsutrustning.

I här aktuell fråga gäller sålunda att CFV har totalansvaret för militär luftfart och flygsäkerhet, inkluderande flygförarens medicinska status och omgivningens inverkan därpå, medan FMV tilldelats ansvar för materielens luftvärdighet, inkluderande flygförarens säkerhetsutrustning. Sjävs behöver således ej känna något ansvar i dessa avseenden. Rent praktiskt vore det också omöjligt för Sjävs att ta på sig ett sådant ansvar. För att få en väl grundad uppfattning om risknivåer för förare och säkerhetsutrustning räcker det inte att se enkom till flygmedicinska faktorer. I den helhetsbedömning som utgör underlag för flygutprovningstillstånd måste alla randvillkor och det sätt på vilket proven genomförs granskas.

De flygmedicinska faktorerna behandlas i en fortgående process och dokumenteras inte vid ett givet tillfälle varifrån de lätt kan extraheras. CFV flygmedicinska samråd grundar sig således på en fortlöpande medverkan i projektgruppen för flygstridsdräkten.

Mot bakgrund av gällande regelverk och vad som i övrigt angivits ovan kommer CFV inte att ta fram särskilt underlag rörande flygutprovningstillstånd enligt Sjävs hemställan.

I en promemoria den 31 mars 1992 till översten vid sjukvårdsstyrelsen Hans Hjort besvarade översten 1. vid flygvapnet Karl-Göte Widén vissa ställda frågor. Han anförde härefter följande:

Sammanfattningsvis Hans, finner jag det inte längre meningsfullt att bolla de här frågorna fram och tillbaka. Vissa problem är inte tillfredsställande lösta. Vi tar gärna emot dina synpunkter där.

Jag anser också, att du får den bästa responsen om du framför dina "flygmedicinska" synpunkter i första hand till den flygmedicinska referensgruppen. Du har ju tillgång till deras protokoll.

Du kan naturligtvis också framföra ev synpunkter osv via myndigheten Sjävs.

Slutligen är du välkommen att underhand diskutera med mig.

Jag vill slutligen informera dig om, att det finns ett relativt kompakt motstånd i flygläkarkåren att samarbeta i flygmedicinska frågor med dig. Detta är en situation jag bara kan notera. För att tala klarspråk, är du inte själv oskyldig till den situation som uppstått. Med detta vill jag bara orientera dig om, att du kommer att få mycket svårt att samarbeta med övriga i kåren i flygmedicinska frågor. Mitt helt personliga råd till dig är därför, att du borde, om möjligt, ägna mer kraft åt andra fackområden inom sjukvården. Du har ju goda kunskaper om FV organisation och verksamhet — detta bör utnyttjas på ett fruktbart sätt.

Jag är t v beredd att stödja fortsatt flygtjänst SK 60 för dig. Det finns många röster mot. Förutsättningen är emellertid att du på ett positivt sätt bidrar med din erfarenhet och kunskaper i anslutning till att du bedriver flygtjänst. Vi i flygvapenledningen kan t ex inte acceptera, att du framför kritik mot flygmedicinsk verksamhet på ett så onyanserat sätt som skett vid några tillfällen. Jag vet också att berörd divisionschef har talat med dig om detta.

Som du märker, talar (skriver) jag i klartext. Jag tycker det är ärligast så.

Jag har i detalj informerat både nuvarande CFS och förutvarande CFS, dvs Genmj Bert Stenfeldt, om vad jag skrivit ner ovan. Jag har deras fulla stöd i allt. CFV vet också i stort om vad jag har gjort. Han tycker dock att vi kanske inte skall lägga så mycket tid på den här frågan som vi har gjort.

Jag kommer också att med ett handbrev informera GL, GD FOA, C FMV:FLYGMATERIEL och C FMV:PROV om att jag inte funnit anledning att ifrågasätta vad som hittills gjorts. Jag informerar dem också i stort om vad jag ovan har meddelat dig.

2 Utredning

Med anledning av vissa tidningsuppgifter — som delvis kom till JO:s kännedom genom en anmälan från Lennart Forsell — om att sjukvårdsstyrelsen inte erhållit begärd information och om "Hotelser mot Jaskritiker" inforrades från Överbefälhavaren utredning och yttrande med avseende på om Försvarets sjukvårdsstyrelse hindrats i sin tillsyn och på den aktualiserade yttrandefrihetsfrågan.

Efter hörande av Chefen för flygvapnet (generallöjtnanten Lars-Erik Englund) och Försvarets sjukvårdsstyrelse (generalläkaren Björn Zetterström) anförde Överbefälhavaren (generalen Bengt Gustafsson) i den första frågan följande:

Av 33 § i förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten framgår att Försvarets sjukvårdsstyrelse (SjvS) skall ha tillsyn över bl a hälso- och sjukvården inom försvarsmakten. SjvS har, enligt bilaga 5 till förordningen, fackuppgift inom sakområdet Hälso- och sjukvård.

I bilaga 4 till förordningen anges att chefen för flygvapnet (CFV) bl a utövar ledning av flygsäkerhetstjänsten.

Vad som innefattas i en fackuppgift enligt ovan framgår av 31 och 32 §§ i förordningen.

Att frågor angående utprovning av en flygstridsdräkt hör till en specialmedicinsk fråga är CFV och SjvS eniga om i sina respektive skrivelser till ÖB. Den författningsmässiga grunden för uppgiftsfördelningen inom försvarsmakten utgörs av förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten. Den riksdagsbehandling som CFV hänvisar till 1979/80 ligger i tiden före förordningens tillkomst och det uttalande som skett i utskott och riksdag har inte fått uttryck i författning. Enligt överbefälhavarens uppfattning är specialmedicinska frågor en del av hälso- och sjukvården inom försvarsmakten som SjvS med nuvarande skrivning av förordningen har ett övergripande tillsynsansvar för. Fackuppgiften ligger dock på CFV och det förefaller också naturligt att CFV med den flygmedicinska expertis som finns på myndigheten även fortsättningsvis handlägger dessa frågor. ÖB anser att detta behöver klaras ut i det kommande arbetet med en ny organisation av försvarsmakten.

Huruvida Försvarets sjukvårdsstyrelse hindrats i sin tillsyn över hälso- och sjukvården i ovan angivet ärende går inte entydigt att besvara med stöd av CFV och SjvS skrivelser. Klart är dock att information givits av CFV bl a vid det av CFV i sin skrivelse återopade mötet den 4 november 1991.

I den andra frågan inhämtade Överbefälhavaren ett yttrande från Chefen för flygvapnet (generallöjtnanten Lars-Erik Englund), vari denne redogjorde för reglerna för flygtjänst m.m. och därefter anförde följande:

Trots att Hjorts synpunkter kunnat bemötas vid ett antal tillfällen, har hans kritik fortsatt. Detta har också framgått i massmedia (bl a Morgonekot och SvD).

Personal inom FV har med anledning av detta sinsemellan diskuterat och ifrågasatt motivet för fortsatt flygtjänst för Hjort. Hjorts kritik har fortsatt, trots att den kunnat bemötas på ett sakligt och underbyggt sätt. Hjorts kritik uppfattas därmed inte som berikande för den fortsatta utvecklingen.

Widén uppger att hans avsikt inte har varit att påverka Hjort med eventuell fortsatt flygtjänst som påtryckningsmedel. Som framgår ovan är det en bred stabsberedning som styr vilka som kommenderas till flygtjänst. Avsikten var i stället, enligt Widén, att orientera Hjort om att det finns personer som anser att Hjorts agerande är negativt och att hans fortsatta flygtjänst därför bör ifrågasättas. Detta är enligt Widén också bakgrund till att han valt att orientera Hjort om detta under hand i en PM.

Av PM framgår att Widén personligen är positiv till fortsatt flygtjänst för Hjort. Som framgår av samma PM är Widén positiv till fortsatta synpunkter från Hjort i frågor om utveckling m m av flygstridsdräkten. Det är emellertid Widéns och också CFV's uppfattning att de synpunkterna bör framföras genom den myndighet där Hjort arbetar, dvs SjsV och inte direkt från Hjort till enskilda personer.

Överbefälhavaren anförde i denna del följande:

Överbefälhavaren anser att den av Widén författade skrivelsen, PM:et till försvarsöverläkare Hans Hjort, objektivt sett kan uppfattas som ett påtryckningsmedel att sluta med den framförda kritiken på angivet sätt för att få behålla fortsatt flygtjänst. I detta sammanhang får man inte bortse från att personalen inom flygvapnet kan uppfatta den av Hjort framförda kritiken på ett sådant sätt att det även påverkar deras flygtjänst.

Av CFV yttrande framgår att överste Widén inte haft för avsikt att påverka Hjort med eventuell fortsatt flygtjänst som påtryckningsmedel. I den översända PM har istället Widén som det framstår på ett personligt sätt orienterat Hjort om hans agerande och vissa frågor däribland fortsatt flygtjänst. Widén är dessutom själv positiv till att Hjort får behålla flygtjänsten.

Enligt CFV fattas beslut om flygtjänst efter vederbörlig stabsberedning där olika faktorer vägs in. Av dessa faktorer att döma är det inte helt självklart varför Hjort idag med sin nuvarande befattning upprätthåller flygtjänst. Enligt Överbefälhavaren är det viktigt att beslut om flygtjänst fattas på fackmässiga och sakliga grunder och definitivt inte huruvida någon eventuellt framfört synpunkter som han grundlagsenligt haft rätt att både inneha och uttrycka.

Försvarsöverläkaren Hans Hjort har i anledning av Överbefälhavarens yttrande inkommit med skrivelser, som dock inte innehåller något av intresse i detta ärende.

3.1 Sjukvårdsstyrelsens tillsynsansvar m.m.

Enligt 33 § förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten skall Försvarets sjukvårdsstyrelse ha tillsyn över hälso- och sjukvården m.m. inom försvarsmakten.

Något undantag från sjukvårdsstyrelsens tillsynsansvar har, såvitt framkommit i remissvaren, inte gjorts och tillsynen torde således omfatta den flygmedicinska verksamheten inom försvarsmakten och även flygvapenchefens tillsyn av den flygmedicinska verksamheten.

Mot bakgrund av de uttalanden som gjorts i bilaga 7 till proposition 1979/80:100 (s. 190) kan i och för sig ifrågasättas om inte sjukvårdsstyrelsen borde begränsa de resurser som läggs ner på aktuella delar av tillsynsverksamheten. Denna fråga bör i första hand diskuteras inom Försvarets sjukvårdsstyrelse och i andra hand aktualiseras av myndigheten Överbefälhavaren, som leder försvarsmakten och har uppsikt över dess verksamhet (se 9 § förordningen om verksamheten inom försvarsmakten). Däremot framstår det som helt oacceptabelt att den myndighet som står under tillsyn anlägger synpunkter på vad tillsynsmyndigheten skall granska och t.o.m. vägrar att lämna ut ett beslutsunderlag för granskning.

3.2 Yttrandefrihetsfrågan m.m.

Jag delar Överbefälhavarens uppfattning att den av Widén författade skrivelsen, PM:en till försvarsöverläkaren Hans Hjort, objektivt sett kan uppfattas som ett försök att förmå Hjort att sluta med den framförda kritiken med fortsatt flygtjänst som påtryckningsmedel. Där emot delar jag inte uppfattningen att Widén inte haft för avsikt att söka påverka Hjort med flygtjänsten som påtryckningsmedel. Den omständigheten att ett hot utformats som en "orientering" om andra befattningshavares inställning förtar på intet sätt dess karaktär av hot och det aktuella hotet har uttryckligt och direkt samband med önskemålet om slut på de kritiska synpunkterna. Hotet har dessutom förstärkts av att bl.a. flygstabschefen sägs ha informerats "i detalj".

Ärendet avslutas med dessa mot myndigheten Chefen för flygvapnet synnerligen kritiska synpunkter.

Vid inspektion av Dalregementet (I13/Fo53) upptagen fråga om rättsbefäls beslutsbefogenhet vid omvandling av utgångsförbud till löneavdrag och vid uppehåll i verkställighet. Även fråga om dokumentation av dessa beslut

(Dnr 2146-1992)

JO Pennlöv anförde i ett beslut den 16 november 1992 följande.

1 Aktuella bestämmelser

Enligt 38 § andra stycket lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. (LDK) skall myndigheten, om utgångsförbud inte kan verkställas, omvandla det till löneavdrag enligt vissa i 36 § angivna omräkningsbestämmelser.

Enligt 36 § förordningen (1987:187) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. (FDK) skall verkställighet av utgångsförbud — med visst här ej aktuellt undantag — ske i en följd utan uppehåll. Verkställigheten får dock, enligt 34 § LDK, uppskjutas eller avbrytas, om det finns särskilda skäl. Frågor om uppskov med eller avbrott i verkställigheten skall, enligt 38 § FDK, prövas av den som har beslutat disciplinpåföljden.

Chefen för Dalregementet har i arbetsordningen (9 kap. 2.1) bemyndigat "C persadmavd" att "meddela verkställighetstid när C (stf) I13/Fo53 beslutat i ärendet".

2 Initiativet

Den 19 maj 1992 företog JO Hans Ragnemalm en inspektion av Dalregementet, varvid konstaterades att rättsbefälet (kaptenen Hilding Andersson) i ett antal ärenden beslutat om omvandling av utgångsförbud till löneavdrag och om uppehåll i verkställighet.

JO Ragnemalm beslöt att inhämta yttrande från Dalregementet med avseende på kaptenen Anderssons befogenhet att på myndighetens vägnar besluta om omvandling av utgångsförbud till löneavdrag och om uppehåll i verkställighet; yttrandet skulle jämväl avse fråga om myndighetens skyldighet att dokumentera de särskilda skäl som legat till grund för ett beslut om avbrott i verkställighet.

3 Remissvaret

Dalregementet (översten 1. Lars Wallén) anförde i ett den 10 september 1992 inkommet yttrande följande:

Omvandling av utgångsförbud till löneavdrag

Enligt 38 § LDK andra stycket *skall*, om utgångsförbud inte kan verkställas, det omvandlas till löneavdrag. Även i propositionens specialmotivering används ordet *skall*. Något utrymme för en diskretionär prövning föreligger enligt myndighetens uppfattning därför inte utan fråga är om en administrativ åtgärd för vilken särskilt bemyndigande inte borde behövas. Om justitieombudsmannen skulle vara av annan mening kommer kapten Andersson att ges ett sådant bemyndigande.

I samtliga de ärenden, till vilka justitieombudsmannen refererat, är förhållandet det att krigsmannen varit i tjänst under övning dygnet runt under "avbrottstiden". Det har alltså inte varit fråga om avbrott i den mening som avses i 34 § LDK. Eftersom det varit känt för kapten Andersson vid fattande av beslut om verkställighet att dessa övningar skulle äga rum och då utgångsförbud inte kan verkställas under tjänstetid, har Andersson inte kunnat fatta annat beslut än som skett. Hans bemyndigande torde innefatta behörighet att fatta sådana beslut. Däremot innefattar bemyndigandet inte behörighet att fatta avbrottsbeslut av andra skäl, t.ex. personliga sådana, i vilka fall det skall prövas om "särskilda skäl" föreligger. Några sådana avbrottsbeslut har ej förekommit. I klarhetens intresse bör emellertid för framtiden anges skälet till att verkställighet inte sker i en följd, både då orsaken är att verkställighet förhindras av tjänst och — självklart — då särskilda skäl av annat slag föreligger.

4 Bedömning

4.1 Omvandling av utgångsförbud till löneavdrag

Det är först genom myndighetens *beslut* härom som utgångsförbudet omvandlas till löneavdrag. Något utrymme för en diskretionär prövning föreligger inte, varför det torde vara *möjligt* att bemyndiga även befattningshavare utanför den i 20–21 §§ LDK angivna personkretsen att fatta beslut. Det bemyndigande som givits kaptenen Andersson omfattar emellertid till sin ordalydelse inte beslut av aktuell art.

4.2 Uppehåll i verkställighet

Myndigheten gör gällande att det i de aktuella fallen inte varit fråga om "avbrott i den mening som avses i 34 § LDK". Det framstår som oklart vad myndigheten avser med uttalandet — och vilket författningsstöd myndigheten i så fall anser sig ha haft för att göra uppehåll i verkställigheten. Mot bakgrund av vissa uttalanden i förarbetena till LDK (prop. 1985/86:9 s. 115; se även Överbefälhavarens handbok "RättsH" s. 72) anser jag mig emellertid kunna slå fast att även beträffande avbrott påkallade med hänsyn till tjänsten en prövning skall ske om "särskilda skäl" föreligger enligt 34 § LDK. De särskilda skälen bör — oavsett om fråga är om hinder p.g.a. tjänst eller annan orsak — dokumenteras i beslutet om avbrott.

Bestämmelsen i 38 § FDK måste ses som ett förbud för myndigheten att delegera beslutanderätten — vad avser avbrott i verkställighet — till befattningshavare utanför den i 20–21 §§ LDK angivna personkretsen. Då kaptenen Andersson inte tillhör denna personkrets kan hans bemyndigande enligt arbetsordningen inte anses omfatta sådana beslut.

Fråga om militär myndighets befogenhet att vägra värnpliktiga tillträde till Systembolaget genom att placera militärpolis vid ingången

1993/94:JO1

(Dnr 3013-1992)

Gustav Lundberg, företrädare för Värnpliktsrådet, anförde i en anmälan bl.a. följande. Militärpolis från Södermanlands regemente (P10/Fo43) ställdes i entrén till Systembolaget i Strängnäs den 13 och 14 maj 1992 för att stoppa all värnpliktig personal under grundutbildning. De stoppade värnpliktiga hade slutat sin tjänst för dagen och var civilt klädda. Militärpoliserna stoppade alla som de misstänkte vara värnpliktiga vid P10 och frågade om så var fallet. Värnpliktige S.H. svarade nekande, men avvisades ändå. Militärpoliserna skrev också upp bilnumren på bilar som verkade misstänkta.

Brigadchefen vid Södermanlandsbrigaden, översten Ulf Henricsson, lämnade följande redogörelse för de av honom beslutade åtgärderna:

Bakgrund

Under den aktuella tiden genomfördes vård och inlämning efter brigadens krigsförbandsövning (KFÖ). Brigadens värnpliktiga hade permissionsförbud med stöd av Tjänstereglemente för försvarsmakten (TjRF) kap 8, § 28, stycke 3. Ett pansarskyttekompani och trosskompaniet deltog i försök med ny typ av infanteribrigad i VÄSTERVIK. Normal tjänstetid rådde enbart för garnisonskompaniet och mindre delar av krigsförbandet.

För att förekomma de glädjeytringar i form av öl och spritdrycker som inte är helt ovanligt bland ett fåtal värnpliktiga efter längre övningar vidtog ett antal åtgärder. Bland annat utnyttjades militärpolis (MP) för ordningshållning. Dessa militärpolis var underställda mig.

Givna order.

Jag har givit order om patrullering på staden och inom regementsområdet. Syftet med patrullering på staden har varit att kontrollera olovlig frånvaro samt olovligt brukande av kronans fordon. Vid KFÖ (krigsförbandsövning) utnyttjas ett stort antal civilregistrerade fordon på vilka under stundom kronmärkningen avlägsnas för att dölja olovligt brukande. Patrulleringen har på min order kraftsamlat i anslutning till Systembolaget för att minska risken för alkoholförtäring under tjänsten.

Genomförande.

Ett antal vpl (värnpliktiga) iklädda uniform har avvisats av MP från Systembolaget. De har därefter dykt upp igen civilklädda, några i blandad civil-militär klädsel. Eftersom MP-plutonen deltagit under hela slutövningen kändes de vpl igen och avkrävdes legitimation och avvisades, helt enligt given order. Att dessa vpl hade permission var MP inte medvetna om. Kontroll av bilnummer var en följd av given order om fordonskontroll.

Chefen för armén (översten Henning Jansson) anförde i ett yttrande följande:

Chefen för Södermanlandsbrigaden har handlat med stöd av TjRF som ger rätt att inskränka friheten i samband med viktig verksamhet (TjRF 8 kap 28 §).

Vård i samband med inlämning och uttryckning är en sådan viktig verksamhet. Brigadchefens beslut att anbefalla permissionsförbud har således stöd i TjRF.

Permission är enligt TjRF en ledighet för ett särskilt i beslutet angivet syfte. Den enskilde måste kunna styrka att han har permission. Detta kan ske genom att det skriftliga permissionsbeslutet medföres och vid behov uppvisas.

Den kritik som kan riktas torde därför egentligen bara gälla om en värnpliktig som har styrkt permission avvisas.

Vad som i verkligheten sagts i anslutning till Systembolaget i Strängnäs vid aktuellt tillfälle har ej kunnat klarläggas.

Chefen för Armén bedömer mot bakgrund av vad som framkommit att C P10/Fo43 (C Södermanlandsbrigaden) ej har handlat olämpligt i det som JO-anmälan omfattar.

Överbefälhavaren (viceamiralen Peter Nordbeck) anförde i yttrande följande:

Av chefens för Södermanlandsbrigaden utredning framgår inte att ordern till militärpolisen givits på det sättet att den endast omfattar de värnpliktiga, som meddelats permissionsförbud. Detta är inte acceptabelt. Den opreciserade ordern fick till följd att även andra värnpliktiga avvisades från Systembolaget.

Enligt Överbefälhavarens uppfattning saknas det författningsenligt stöd för att ge militärpolisen en allmänt hållen order av innebörd att avvisa samtliga värnpliktiga från att besöka Systembolaget, även om syftet med åtgärden är välment. I andra fall än vad som anges i TjRF mom. 15:21—25 har värnpliktiga, även under tid då de är krigsmän, på sin fritid givetvis samma rätt som gäller för envar att inköpa, förvara och förtära alkoholhaltiga drycker. Överbefälhavaren anser därför att det var fel, om det förhåller sig så, att militärpolisen utanför Systembolaget i Strängnäs stoppade och avvisade även sådana värnpliktiga, som slutat sin tjänst för dagen och som inte omfattades av något permissionsförbud.

Militärpolisen har rätt att avkräva legitimation av värnpliktiga, som igenkänns som krigsmän. Denna rätt är enligt förordningen med reglemente för militärpolisen inte begränsad till vissa situationer utan gäller generellt. I här aktuellt fall bedöms avkrävandet av legitimation också med beaktande av behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § polislagen vara försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt. Detta i den mån syftet var att särskilja värnpliktiga med permissionsförbud från värnpliktiga, som inte omfattades av sådant förbud.

JO Pennlöv anförde i ett beslut den 26 januari 1993 följande.

Som Överbefälhavaren anfört har de värnpliktiga — med vissa här ej aktuella begränsningar — samma rätt som gäller för envar att på sin fritid inköpa alkoholhaltiga drycker. Militärpolisen har således inte rätt att stoppa och avvisa sådana värnpliktiga som slutat sin tjänst för dagen och inte omfattades av något permissionsförbud. Utöver detta konstaterande vill jag tillägga följande.

Syftet med den av brigadchefen beordrade patrulleringen har enligt remissvaret varit att "kontrollera olovlig frånvaro samt olovligt brukande av kronans fordon". Militärpolisernas uppgift i enlighet med detta syfte borde då ha varit att identifiera aktuella värnpliktiga respek-

tive fordon och att rapportera det iakttagna till myndigheten. Något laga stöd för att avvisa den värnpliktige från en för allmänheten öppen butik kan inte heller i denna situation anses föreligga.

1993/94:JO1

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

En skattemyndighet har kritiserats för att inlämnade deklarationer förkommit

(Dnr 2283-1992)

Under juli månad 1992 förekom uppgifter i massmedia om att ett stort antal självdeklarationer avseende 1992 års taxering förkommit vid Skattemyndigheten i Västerbottens län, lokala skattekontoret i Umeå.

Men anledning av dessa uppgifter beslutade JO Pennlöv att på eget initiativ utreda saken. Ett yttrande inhämtades från skattemyndigheten.

I sitt svar anförde myndigheten bl.a. följande. Det inträffar varje år att ett mindre antal deklarationer förkommer eller av annan anledning inte hamnar rätt. I detta fall var antalet telefonsamtal med anledning av utsända förelägganden att lämna deklaration ovanligt högt. Det visade sig att flertalet av de personer som ringde lämnat sina deklarationer någon av dagarna den 15–17 februari 1992 på något av tre inlämningsställen: länsstyrelsens postlådor, skattemyndighetens reception samt den deklarationsmottagning som lokala skattekontorets personal arrangerade den 17 februari 1992 utanför lokalerna. Vidtagen undersökning pekade på att samtliga dessa deklarationer kommit in i lokalerna. Deklarationerna från länsstyrelsens postlådor hade samlats upp i papperssäckar eller svarta plastsäckar. Detta var olämpligt eftersom sådana används för förvaring av sopor och för handlingar som skall brännas. Det kan inte uteslutas att någon säck uppfattats som sopor. Förlusten har antagligen uppkommit innan deklarationerna sorterats upp på någon av de båda personsektionerna, förmodligen i samband med eller i anslutning till öppnandet av kuverten. Några belägg för att någon teori om hur det gått till är säkrare än någon annan har inte kunnat fås. Det inträffade har gett många impulser till förbättrade rutiner och kontrollåtgärder.

I sitt den 28 september 1992 meddelade beslut anförde JO Pennlöv följande.

Jag finner det ytterst anmärkningsvärt att skattekontorets rutiner för hantering av ingivna deklarationer har varit så bristfälliga att en stor mängd handlingar kunnat försvinna spårlöst. Efter att ha tagit del av skattemyndighetens redogörelse för vad som förevarit och de åtgärder som kommer att vidtagas för att förebygga ett uppreparande har jag likväl inte kunnat finna att någon ytterligare åtgärd från min sida är påkallad.

(Dnr 624-1993)

1 Bakgrund

Vid en inspektion hos Skattemyndigheten i Värmlands län i januari 1993 uppmärksammades bl.a. att det av skattenämndens protokoll inte kunde utläsas vilka ärenden som nämnden behandlat och i vilka ärenden beslut fattats. JO Pennlöv beslutade att ta upp saken till närmare utredning i ett särskilt ärende.

2 Utredning

Sedan ärendet remitterats till skattemyndigheten anförde myndigheten — länsskattechefen Willy Ekmark — följande.

Vid skattenämndens sammanträden ska protokoll föras (3 kap 20 § förordningen [1990:1293] med instruktion för skatteförvaltningen). Några bestämmelser om *hur* detta protokoll skall föras finns dock inte. Skattemyndigheten har därför använt den av riksskatteverket framställda blanketten (RSV 3392 utg 9, numera RSV 2659 utg 1). Stöd för detta förfarande finns också i den publikation¹ som nämns i inspektionsprotokollet.

Skattemyndigheten anser numera att det skulle vara till fördel om protokollet även utvisade vilka ärenden som skattenämnden behandlat vid sammanträdet. Med hänsyn till antalet ärenden som i genomsnitt behandlas vid sammanträdena blir detta inte heller särskilt betungande. Skattemyndigheten kommer därför att besluta att protokollen för länets skattenämnder i fortsättningen skall innehålla vilka ärenden som behandlats vid sammanträdet.

Skattemyndigheten anser dock inte att det av skattenämndens protokoll behöver framgå vilka beslut som fattats. Detta framgår av den beslutskopia som finns i akten (= självdeklarationen och skriftväxling). Skattemyndigheten har tidigare beslutat att den tjänsteman som varit ordförande vid skattenämnden ska signera denna kopia. Det torde därför vara tillräckligt säkrat att det beslut som utsänds till deklarenten verkligen överensstämmer med skattenämndens beslut. Eftersom skattenämndernas protokoll i fortsättningen anger vilka ärenden som behandlats är det inte heller några svårigheter att få fram besluten. Det torde också vid en eventuell process vara av värde att det i akten finns ett beslut som bestyrkts genom skattenämndens ordförandes signum.

¹Riksskatteverkets publikation Komplement till Granskningshandboken för taxering 1992 — Taxeringsförfarandet, s. 41 f.

Ärendet remitterades därefter till Riksskatteverket (RSV) för yttrande. I sitt svar uttalade RSV följande.

1993/94:JO1

I 3 kap. 20 § förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen, som trädde i kraft den 1 januari 1991, stadgas att protokoll skall föras vid skattenämndens sammanträden. Någon ytterligare författningsreglering rörande skattenämndens protokollföring finns inte.

I det tidigare taxeringsförfarandet stadgades i 61 § 1 mom. i den då gällande taxeringslagen (1956:623) att protokoll skulle föras vid taxeringsnämndens sammanträden enligt de närmare föreskrifter som meddelades av regeringen. I 26 § i den numera upphävda taxeringsförordningen (1957:513) angavs att det i protokollet skulle särskilt antecknas vilka ledamöter som varit närvarande, vem som varit föredragande i nämnden, i vilka särskilda fall ledamot eller föredragande tjänsteman på grund av jäv inte deltagit i behandlingen av ett ärende, i vilka fall personligt sammanträffande eller besiktning enligt 31 § 2 mom. tredje stycket taxeringslagen ägt rum samt i vilka fall ledamot eller föredragande tjänsteman anfört skiljaktig mening.

RSV har tagit fram en blankett för skattenämndens protokoll (se bilaga²). På denna finns inget utrymme där de ärenden som behandlats vid sammanträdet kan antecknas.

RSV anser, i likhet med Skattemyndigheten i Värmlands län, att det finns skäl som talar för att det av skattenämndens protokoll bör framgå vilka ärenden som behandlats på skattenämndens sammanträde. Möjligen bör det också framgå vilken typ av beslut som fattats, t.ex. taxeringsbeslut, beskattningsbeslut (jfr 41 § lagen [1968:430] om mervärdesskatt), beslut om särskild avgift eller beslut att uppskjuta avgörandet i sakfrågan till ett senare tillfälle. Protokollen skulle härigenom på ett fullständigare sätt än för närvarande spegla vad som förevarit vid nämndens sammanträde.

Det skall noteras att besluten i varje enskilt ärende sätts upp särskilt eller antecknas på deklarationen.

Sekretess gäller, som framgår av 9 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100), i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Av paragrafens tredje stycke följer att sekretess, med vissa undantag, inte gäller för beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs. Det förhållandet att skattenämnden fattat ett taxerings- eller beskattningsbeslut eller beslut om särskild avgift avseende viss person är därför, enligt RSV:s uppfattning, inte hemligt.

RSV menar vidare, med hänvisning till vad som sagts i föregående stycke, att protokollen på begäran måste tillhandahållas den som önskar ta del av dem utom i de delar som de innehåller upplysning dels om att visst ärende behandlats av skattenämnden utan att nämnden fattat taxerings- eller beskattningsbeslut eller beslut om särskild avgift, dels om personligt sammanträffande eller besiktning eller om vilka skattskyldiga som lämnat upplysningar muntligt inför nämnden.

²Bilagan ej medtagen här.

JO Pennlöv anförde i beslut den 27 april 1993 följande.

Särskilda författningsbestämmelser saknas, som framgår av remissvaren, rörande skattenämndens protokollföring. Vid sådant förhållande får olika lämplighetsöverväganden bli bestämmande för vad som bör upptas i protokollet. Jag delar härvid helt den av såväl skattemyndigheten som RSV framförda åsikten, att det av flera skäl är lämpligt om skattenämndens protokoll utvisar vilka ärenden som behandlats vid sammanträdet. Jag anlägger däremot inte några synpunkter på om det av protokollen också bör framgå vilken typ av beslut som fattats för att, som RSV uttalar, protokollen härigenom på ett fullständigare sätt än för närvarande skall spegla vad som förevarit. Denna fråga får, enligt min mening, bedömas mot bakgrund av dels syftet med protokollen, dels det merarbete som en alltför detaljerad uppgiftsskyldighet skulle innebära. I enlighet med detta resonemang har jag inget att invända mot att protokollen inte utvisar skattenämndens beslut, eftersom dessa sätts upp särskilt i varje enskilt ärende eller antecknas på deklARATIONEN.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Tidsaspekter på omprövning och överlämnande till länsrätt av överklaganden av taxeringar

(Dnr 86-1993)

1 Anmälan

I en anmälan till JO den 11 januari 1993 framförde L.J. klagomål mot Skattemyndigheten i Stockholms län, lokala skattekontoret i Södertälje, angående handläggningen i olika avseenden av hans taxeringar 1991 och 1992, m.m.

2 Utredning

Under utredningens gång uppkom fråga om vilka tidsaspekter som bör läggas på omprövning och överlämnande till länsrätt av överklaganden av taxeringar. Ärendet remitterades till skattemyndigheten och Riksskatteverket för yttrande med ledning av en till remissen fogad promemoria, vari anfördes bl.a.

Av utredningen i ärendet framgår att L.J. överklagade skattemyndighetens beslut beträffande 1991 års taxering i en skrift som kom in till lokala skattekontoret i Södertälje den 22 november 1991. Handläggaren fann, att "någon obligatorisk omprövning inte kunde göras utan att en omfattande utredning företogs". Revision inleddes och ärendet föredrogs i skattenämnd den 4 februari 1993. Ärendet överlämnades därefter till länsrätten.

Skattemyndigheten anförde i huvudsak följande.

Den allmänna regeln om myndigheters handläggning av ärenden finns intagen i 7 § förvaltningslagen (1986:223): "Varje ärende där någon

enskid är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts". I konstitutionsutskottets betänkande 1985/86:21, som föregick den nuvarande förvaltningslagen, sägs betr handläggningstider bl a detta: "När det gäller fasta tidsgränser för handläggningen på utredningsstadiet kan det inte uteslutas att sådana skulle kunna innebära risker för rättssäkerheten om myndigheten skulle avstå från att företa utredning för att kunna iakttä upptälda tidsfrister".

I betänkandet som legat till grund för den nya taxeringslagen (1990:324) (Skatteförenklingskommitténs slutbetänkande — SOU 1988:21) sägs principiellt beträffande omprövningsförfarandet (s 70): "En begäran om omprövning måste behandlas snabbt. Ett av syftena med omprövningsförfarandet är ju att den skattskyldige utan onödigt tidsutdräkt skall få rättelse gjord. Omprövningsärendena har emellertid mycket skiftande karaktär. I vissa fall kan en tjänsteman omedelbart fatta beslut om rättelse. Andra fall kan kräva omfattande utredning innan beslut kan fattas med skattenämndens medverkan. En definitiv tidpunkt inom vilken beslut skall fattas är därför knappast lämplig." Utredningen föreslår att uppföljningsskyldighet i stället skall läggas på RSV och vdb SKM.

6 kap taxeringslagen (1990:324) reglerar skattemyndighetens förfarande i samband med en skattskyldigs överklagande av skattemyndighetens beslut. I 6 § stadgas: "Skattemyndigheten skall snarast ompröva det överklagade beslutet".

Skattemyndigheten är således i normalfallet skyldig att ompröva när en skattskyldig överklagar ett beslut. Endast i de fall då skattemyndigheten skall avvisa överklagandet (6 kap 5 §) eller om frågan avgjorts av allmän förvaltningsdomstol (4 kap 8 §) görs undantag från denna regel.

I fråga om snabbheten i handläggningen — "...skall snarast ompröva..." — anförts i prop 1989/90:74, s 319: "För att en omprövning skall bli meningsfull krävs vidare att ärendet är tillräckligt utrett. Det bör därför åligga skattemyndigheten att göra den utredning som behövs. Detta kan i vissa fall innebära att omprövningen drar ut på tiden men det är enligt min mening att föredra framför en ordning där outredda och oomprövade beslut överlämnas till domstolen". Vidare s 414: "Att omprövningen skall ske snarast får inte medföra att skattemyndigheten underlåter att företa den utredning som behövs för att få ett gott beslutsunderlag...". I SKMs verksamhetsplan för verksamhetsåret 1992 upptäcktes som mål för verksamhetsområdet "Skattenämnd, process" att 90 % av omprövningarna av 91 års skattebeslut skulle behandlas inom två månader om prövningen skulle ske i skattenämnd och i annat fall inom en månad, allt räknat från den dag då begäran om omprövning inkom till myndigheten. Något uttalat mål avseende omprövningar i samband med skattskyldigs överklagande av skattebeslut upptäcktes inte. Mål för verksamhetsåret 1993 har upptäckts på i stort motsvarande sätt.

SKMs inställning i fråga om snabbhetskravet stämmer överens med vad som anförts ovan och kan sammanfattas på detta sätt

- omprövningar i samband med överklagande skall ske så snabbt ärendet tillåter
- omprövningsbeslut skall inte överlämnas till länsrätten utan att nödvändig utredning först skett
- endast om SKMs möjligheter att åstadkomma nödvändig utredning uttömts — ex vis den skattskyldige vägrar att delta — skall i detta avseende ofullständiga ärenden överlämnas till länsrätten
- kravet på utredning kan tillåtas väga tyngre än kravet på snabbhet

- fast tidsgräns inom vilken omprövning skall vara utförd är inte lämplig och har inte uppställts av SKM
- arbetsledningen inom resp arbetsenhet har att med ledning av diari-er m m följa upp hanteringen av omprövningsärendena.

Riksskatteverket uttalade följande.

I 6 kap. 6 § första stycket taxeringslagen (TL) föreskrivs att skattemyndighet (SKM) snarast skall ompröva ett av skattskyldig överklagat taxeringsbeslut såvida inte överklagandet skall avvisas som för sent inkommet eller hinder för omprövning föreligger på grund av res judicata eller litis pendens. Därjämte gäller enligt 6 kap. 7 § TL att ett överklagande av skattskyldig får överlämnas till länsrätten utan föregående omprövning av SKM om det föreligger särskilda skäl därtill.

Vad lagstiftaren konkret avsett med ordet "snarast" i 6 kap. 6 § första stycket TL kan varken utläsas av TL eller av förarbetena till den lagen. Något motsvarande krav på skyndsamhet uppställs emellertid inte i TL i övrigt. Med hänsyn härtill kan 6 kap. 6 § första stycket TL knappast ges annan tolkning än att SKM skall prioritera omprövningar med anledning av överklagande, s.k. obligatoriska omprövningar. En sådan ordning torde dessutom följa av allmänna rättsprinciper. Den skattskyldige vill ju ha sin sak prövad av länsrätten och SKM:s hantering dessförinnan är närmast att jämföras med beredande åtgärder inför den kommande processen.

Enligt RSV:s uppfattning är svaret på frågan vad skyndsamhetskravet kan anses innebära i praktiken huvudsakligen avhängigt av tre faktorer, nämligen vilken utredning som krävs, den omtvistade frågans svårighetsgrad och när under året som den skattskyldiges överklagande kommer in till SKM. SKM skall se till att taxeringsärendena är tillräckligt utredda innan SKM fattar beslut. Detta innebär i praktiken att det normalt föreligger en tillfredsställande utredning rörande den omtvistade sakfrågan redan när den skattskyldige överklagar SKM:s beslut i den sakfrågan. I sådana fall bör SKM:s ambition vara att fatta det obligatoriska omprövningsbeslutet redan inom ungefär en månad från det att den skattskyldiges överklagande kom in till SKM. Skall skattenämnden fatta beslut i ärendet kan dock den fastlagda planeringen av nämndsammanträden medföra att tiden blir något längre. Överklagar den skattskyldige samtidigt SKM:s beslut rörande flera olika sakfrågor och/eller medför ett överklagat beslut rörande en viss sakfråga rättsligt komplicerade bedömningar kan också viss tidsutdräkt bli ofrånkomlig. Detsamma är fallet om den skattskyldiges överklagande kommer in till SKM i anslutning till eller under semesterperioden eller under höstmånaderna, som är den mest hektiska tiden för SKM:s del. Det sistnämnda har bl.a. sin grund i att SKM dels i princip måste klara av den årliga taxeringen före oktober månads utgång, dels att november månad i princip är reserverad för omprövningar på begäran av den skattskyldige avseende SKM:s beslut om årlig taxering. Därtill kommer att SKM under december månad måste sända ut årets skattsedlar och att SKM:s tidsfrister för fattande av omprövningsbeslut på eget initiativ är knutna till årsskiftet.

Av vad som hittills sagts framgår att RSV är av uppfattningen att tidsfristen för att fatta obligatoriska omprövningsbeslut bör vara kort i sådana fall då sakfrågan inte kräver särskild utredning och att tidsfristen bör kunna variera något med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Krävs det utredning av sakfrågan innan SKM kan fatta det obligatoriska omprövningsbeslutet kommer emellertid skyndsamhetskravet i 6 kap. 6 § första stycket TL i konflikt med ett annat krav på SKM, nämligen kravet på att fatta väl underbyggda beslut. Som framgår av SKM:s i Stockholm remissvar i detta ärende har nämligen

departementschefen i prop. 1989/90:74 (s. 319 och s. 414) uttalat dels att SKM inte får fatta ett obligatoriskt omprövningsbeslut om inte ärendet är tillräckligt utrett, dels att kravet på skyndsamhet i 6 kap. 6 § första stycket TL får vika för kravet på ett gott beslutsunderlag. Det bör också i detta sammanhang noteras att departementschefen på s. 283 f i nämnda prop. understrukit att ett ärende, innan det når domstol, i princip skall vara färdigutrett men att utredningsskyldigheten inte får drivas in absurdum. Enligt departementschefen skapar en handläggning som innefattar en grundlig utredning visserligen garantier för ett materiellt riktigt beslut men en sådan handläggning kan å andra sidan bli så tidsödande att tidsaspekten framstår som en nackdel från rättssäkerhetssynpunkt.

En mer betydande tidsförskjutning torde dock vara nödvändig endast när det krävs mer omfattande utredning, t ex i form av revision eller inhämtande av uppgifter från utlandet. Tidpunkten för det obligatoriska omprövningsbeslutet blir i sådana fall naturligen beroende av omständigheterna i det enskilda fallet såsom revisionens omfattning, SKM:s aktuella arbetsbelastning och den skattskyldiges samarbetsvilja. I nu avsedda fall kan det således bli så att det obligatoriska omprövningsbeslutet inte kan fattas förrän ganska lång tid efter det att den skattskyldiges överklagande kom in till SKM. Det bör dock strykas under att utredningar med anledning av överklaganden på grund av rättssäkerhetsaspekter måste ges hög prioritet. Även om det vid synnerligen omfattande utredningar och då den skattskyldige är mindre samarbetsbenägen måste accepteras en viss tidsutdräkt, bör det enligt RSV:s uppfattning dock inte annat än i undantagsfall kunna komma ifråga att det obligatoriska omprövningsbeslutet fattas senare än ett år efter det att överklagandet kom in.

3 Bedömning

I beslut den 21 juni 1993 anförde *JO Pennlöv*, såvitt här är ifråga, följande.

Bestämmelser om överklagande av en skattemyndighets taxeringsbeslut återfinns i 6 kap. TL. Av 3 — 7 §§, som avser överklagande av en skattskyldig, framgår bl.a. följande.

Skattemyndigheten skall pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och om så är fallet snarast ompröva det överklagade beslutet. Om skattemyndigheten ändrar sitt beslut i enlighet med den skattskyldiges yrkande förfaller överklagandet. I andra fall skall skattemyndigheten överlämna överklagandet, omprövningsbeslutet och övriga handlingar till länsrätten för vidare handläggning. Om det föreligger särskilda skäl får skattemyndigheten överlämna handlingarna utan föregående omprövning.

Som framgår har skattemyndigheten i princip en obligatorisk skyldighet att ompröva det överklagade beslutet. Denna omprövning skall enligt lagtexten ske snarast (6 kap. 6 § TL). Frågan blir då hur omfattande omprövningen skall vara, och inom vilken tidsrymd den bör vara klar, för att rymmas inom begreppet snarast. Varken lagtext eller förarbeten ger något besked på denna punkt.

Enligt Riksskatteverkets mening bör skattemyndighetens ambition, i de fall då inga nya omständigheter kommit till och då ingen ytterligare utredning krävs, vara att fatta det obligatoriska omprövningsbeslutet "redan inom ungefär en månad" från det att den skattskyldiges över-

klagande kom in till myndigheten. RSV påpekar att denna tid kan bli något längre om ärendet skall prövas av skattenämnd på grund av den fastlagda planeringen av sammanträdesdagarna. I de fall där överklagandet innehåller flera sakfrågor, kommer in vid vissa angivna tider på året och/eller medför rättsligt komplicerade bedömningar är också enligt RSV en viss tidsutdräkt ofrånkomlig. RSV kan slutligen, där mer omfattande utredningar krävs, tänka sig tidsförskjutningar på upp till ett år eller mer i undantagsfall.

I ett yttrande den 9 februari 1989 till Finansdepartementet över betänkandena (SOU 1988:21 och 22) Ny taxeringslag — Reformerad skatteprocess uttalade chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh — som vid denna tidpunkt hade tillsynen över skatteförvaltningen — följande angående omprövningsförfarandet:

Det är naturligtvis önskvärt att så många otvistiga frågor som möjligt kan klaras av under förfarandet inom skatteförvaltningen. Jag vill därför inte motsätta mig förslaget att införa ett i princip obligatoriskt omprövningsförfarande. Av kommitténs uttalanden i frågan framgår emellertid att man har tänkt sig ett förfarande där de aktualiserade frågorna alltid prövas i hela sin vidd och som därmed i komplicerade fall kommer att kräva en omfattande och tidsödande utredning hos skattemyndigheten även när det redan från början står klart att saken kommer att föras vidare till domstol.

Enligt min mening får önskemålet att hålla otvistiga frågor borta från domstolarna inte bli ett självändamål. Omprövningsförfarandet får inte stå som en svårforcerad barriär mellan den skattskyldige och hans rätt till domstolsprövning.

Jag ansluter mig därför till den lösning som departementschefen föreslog i prop. 1986/87:47 och som innebär att också ett icke omprövat beslut kan få överklagas hos domstol men att en granskning i så fall görs innan målet överlämnas till länsrätten. Om det då t.ex. framgår att det är fråga om ett komplicerat ärende innehållande frågor som under alla omständigheter bör prövas av domstol bör det enligt min mening vara tillräckligt med en ganska översiktlig granskning hos myndigheten innan akten efter komplettering lämnas vidare. Risken för att en del egentligen otvistiga frågor "slinker med" till länsrätten väger i detta fall lätt gentemot intresset att få de uppenbart tvistiga frågorna under domstolsprövning utan onödig omgång.

I regeringens proposition 1989/90:74, Ny taxeringslag m.m., uttalas på s. 318, angående utgångspunkterna för det nya taxeringsförfarandet, bl.a. följande: Ett annat krav bör vara att otvistiga ärenden inte i onödan skall belasta länsrätterna. Ett ärende bör inte hanteras på en högre nivå än dess beskaffenhet kräver. Samtidigt är det ett oeftergivligt krav att ordningen tillgodoser den skattskyldiges rättssäkerhet. Förfarandet bör vara så snabbt och enkelt som möjligt och inte medföra att en eventuell domstolsprocess försenas. Beträffande omprövningsinstitutet uttalar departementschefen — såsom skattemyndigheten påpekat i sitt ovan återgivna remissvar hit — på s. 319 i propositionen: "För att en omprövning skall bli meningsfull krävs vidare att ärendet är tillräckligt utrett. Det bör därför åligga skattemyndigheten att göra den utredning som behövs. Detta kan i vissa fall

innebära att omprövningen drar ut på tiden men det är enligt min mening att föredra framför en ordning där outredda och oomprövade beslut överlämnas till domstolen."

Jag har i flera beslut prövat frågan om dröjsmål av förvaltningsmyndighet med att överlämna ett överklagande till besvärinstansen. I ett av dessa (dnr 2705-1992) rörande en allmän försäkringskassa framhölls, att den prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring som försäkringskassan gör i anslutning till rättidsprövningen inte får medföra att överlämnandet därigenom försenas. Jag hyser tveksamhet inför den inställning angående tidsaspekterna som RSV givit uttryck åt i sitt remissvar. Från flera synpunkter ser jag det som felaktigt att skattemyndighetens hantering av överklagade taxeringsärenden skulle få ta upp till ett år eller mer innan handlingarna överlämnas till länsrätten. Härigenom går den skattskyldige under avsevärd tid miste om sin rätt att få sin sak prövad av domstol. Länsrättens processledande funktion och ansvar för ett måls handläggning kan inte inträda förrän handlingarna kommer in till domstolen. Vidare skulle det kunna tänkas föreligga processhinder av den arten att målet över huvud taget inte skall prövas i sak. I det senare fallet skulle den absurda situationen kunna uppstå, att skattemyndigheten genomför en omfattande utredning, t.ex. i form av revision, med den tidsförskjutning och de nackdelar detta medför, blott för att den skattskyldige därefter skulle få ett beslut av domstolen att saken inte tas upp till prövning.

Rent allmänt är det från rättssäkerhetssynpunkt angeläget, att överklagade förvaltningsärenden utan tidsutdräkt överlämnas till besvärinstansen. Enligt min mening saknas det anledning att i de ärenden som skattemyndigheten avgör ha en ordning som väsentligt avviker från vad som gäller för förvaltningsmyndigheterna i övrigt. Mot bakgrund av lydelsen i 6 kap. 6 § TL är det för övrigt tveksamt om lagstiftaren har åsyftat en tillämpning av omprövningsförfarandet som innebär en avsevärd tidsförskjutning innan ärendena överlämnas till domstolen. Språkligt sett ger lagtexten inte utrymme för en sådan tolkning. Med tanke på det krav ifråga om utredningens omfattning å ena sidan och det krav på skyndsamhet som ligger i uttrycket "snarast" å andra sidan anser jag att det finns skäl att överväga en översyn av reglerna om omprövning i nu berört hänseende. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till regeringen (Finansdepartementet) för kännedom.

Ärendet avslutas.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående tidsrymden för och förfarandet vid skattemyndigheternas innehållande av överskjutande ingående mervärdeskatt

1993/94:JO1

(Dnr 623-1993)

1 Bakgrund

Vid en inspektion hos Skattemyndigheten i Värmlands län i januari 1993 uppmärksammades bl.a. frågan om vilken tidsrymd och vilket förfarande som bör gälla vid innehållande av överskjutande ingående mervärdeskatt. JO Pennlöv beslutade att ta upp saken till närmare utredning i ett särskilt ärende.

2 Utredning

Ärendet remitterades inledningsvis till Skattemyndigheten i Värmlands län för upplysningar och yttrande. I sitt svar anförde myndigheten följande.

Återbetalning av överskjutande ingående mervärdeskatt skall göras skyndsamt (23 § förordningen om mervärdeskatt). Detta har av skattemyndigheten tillämpats så att återbetalning normalt beslutats inom 14 dagar efter det att deklarationen kommit in. När utredning skett har återbetalning skett inom en månad. Detta har ansetts vara så skyndsamt som förordningen kräver.

I vissa fall kan dock utredningen dra ut på tiden. Då finns det dock för det mesta en underhandsöverenskommelse med den skattskyldige om att utredningen ska fortsätta. Formella beslut om att vägra återbetalning, helt eller delvis, i avvaktan på att utredningen ska slutföras fattas sällan.

Skattemyndigheten har övervägt det som framgår av protokollet från inspektionen och det som i övrigt framkom vid inspektionen. Myndigheten planerar därför att ändra sina rutiner. Den skattskyldige kommer i fortsättningen att skriftligen underrättas när utredningen har pågått så länge att återbetalning inte kan ske skyndsamt. Av skrivelsen ska framgå att han kan begära att skattemyndigheten fattar ett beslut på det ofullständiga beslutsunderlaget. Detta beslut skall då fattas enligt lagen om mervärdeskatt och kan då överklagas till länsrätten.

Efter remiss uttalade Riksskatteverket (RSV) följande.

Av 22 § tredje stycket mervärdeskattelagen (1968:430) ML, framgår att deklaration skall avges senast den 5 i andra månaden efter utgången av den redovisningsperiod som deklarationen avser, om ej annat följer av anvisningarna. I tredje stycket anvisningarna till 22 § samma lag stadgas att deklaration för redovisningsperiod som går till ända den 30 juni får lämnas den 20 augusti.

I 49 § första stycket ML sägs att om den ingående skatten enligt deklaration överstiger den utgående skatten skall det överskjutande beloppet återbetalas i den mån kvittning inte skall ske. I sjätte stycket samma lagrum stadgas vidare att beträffande återbetalning av mervärdeskatt gäller i övrigt tillämpliga delar i uppbördslagen (1953: 272), UBL. Av 68 § 4 mom. andra stycket UBL följer att skattemyndigheten

kan innehålla överskjutande ingående mervärdeskatt under förutsättning att det med fog kan antagas att återbetalning på grund av senare beslut om skatt inte skall ske.

I 23 § förordningen (1968:431) om mervärdeskatt, MF, föreskrivs att återbetalning av skatt enligt 49 § ML skall ske skyndsamt.

Enligt de t.o.m. år 1992 gällande reglerna i ML saknades rätt till restitutionsränta vid återbetalning av mervärdeskatt. Fr.o.m. den 1 januari 1993 gäller dock enligt 50 § ML att restitutionsränta kan utgå vid återbetalning av mervärdeskatt. I fråga om återbetalning av överskjutande mervärdeskatt på grund av s.k. negativ mervärdeskatteklamation gäller att räntetiden för restitutionsräntan börjar löpa från utgången av den första månaden efter den då deklarationen skall lämnas enligt 22 § tredje stycket ML. Motsvarande gäller om deklarationen lämnats för sent. Räntan, som uppgår till 75 % av den statslåneränta som gällde vid utgången av november föregående kalenderår, beräknas t.o.m. den månad då beloppet återbetalas. Beträffande restitutionsränta på mervärdeskatteområdet anförde departementschefen i prop. 1991/92:93 s. 92 sammanfattningsvis följande. Det är rimligt att ränta börjar löpa först en tid efter det deklarationstidpunkten gått ut. Skattemyndigheten bör ha möjlighet att utan räntekonsekvenser hantera utbetalningsärendena i normal takt. Ränta bör komma ifråga först om en utbetalning drar ut på tiden på grund av att utredning måste slutföras eller av annan orsak. Det helt övervägande antalet utbetalningar klaras av senast under månaden efter utgången av deklarationsmånaden.

RSV har i Riksskatteverkets meddelande RSV Im 1993:1 utfärdat rekommendationer avseende restitutionsränta enligt uppbördslagen m.fl. lagar. RSV har inte meddelat några rekommendationer om när skyndsamhetskravet i 23 § MF skall anses uppfyllt eller överskridet. I RSV:s handledning Mervärdeskatt 1989, RSV 553 utg 04, s. 209 har endast uttalats att en påbörjad utredning t.ex. i form av förfrågan eller skatterevision, i regel medför att återbetalningen får anstå samt att utredningen skall genomföras skyndsamt.

Mervärdeskattesystemet är konstruerat efter den principen att det inte skall göras någon åtskillnad beträffande in- och utbetalningar. Systemet är baserat på deklarationer och skattebesluten fattas automatiskt med ADB varvid skatten fastställs enligt deklaration. Vid registrering av negativ mervärdeskatteklamation signalerar systemet för kontrollåtgärd, varvid erforderlig kontroll kan ske. Utbetalningen sker normalt någon dag efter det deklarationen har godkänts för utbetalning s.k. klarmarkering. I de fall speciella kontrollåtgärder måste vidtagas t.ex. i form av skatterevision, sker inte klarmarkering med följd att utbetalningen då inte heller verkställs. Handläggningen vid utredningen skall ske skyndsamt enligt 23 § MF. Av denna regel kan inte dras någon närmare slutsats om hur lång tid skattemyndigheten får dröja med verkställande av utbetalning i ett mervärdeskatteärende.

Den vägledning som kan erhållas beträffande skyndsamhetskravet finns dels i Regeringsrättens avgörande RÅ 85 2:77, dels i den praxis som JK och RSV utvecklat genom sina respektive beslut i skadeståndsärenden enligt kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall. Vid denna skadeståndsrättsliga prövning, vilken skall ske enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207), kan dröjsmål med återbetalning av överskjutande ingående mervärdeskatt utgöra en sådan omständighet som kan grunda skadeståndsansvar för staten.

En fråga av väsentlig betydelse för den skadeståndsrättsliga bedömningen är huruvida skattemyndigheten vid sin handläggning i det enskilda fallet skall anses ha uppfyllt skyndsamhetskravet i 23 § MF. Beträffande skyndsamhetskravet har i förarbeten och praxis följande

principer uttalats. Generellt gäller att tiden från det deklARATIONEN kom in till skattemyndigheten till dess att beloppet godkänns för utbetalning (s.k. klarmarkering) kan variera med hänsyn till myndighetens arbetsbelastning och de kontrollåtgärder som denna anser sig behöva göra i varje särskilt fall. Myndighetens möjlighet att innehålla återbetalningen regleras i 49 § ML vari hänvisas till uppbördslagens bestämmelser i tillämpliga delar — i detta fall 68 § 4 mom. andra stycket UBL. Av förarbetena till detta lagrum (se prop. 1953:100 s. 360) framgår att undersökningar om eventuell kvittning skall verkställas utan onödigt dröjsmål och att varsamhet iaktas med innehållandet av skatten. Av Regeringsrättens avgörande RÅ 1985 2:77 framgår att ett innehållande av överskjutande ingående mervärdeskatt på ca tre månader på grund av pågående skatterevision var för lång tid. Regeringsrätten betonade att varsamhet med innehållande av skatt med stöd av 68 § 4 mom. UBL bör i hög grad beaktas när lagrummet tillämpas beträffande överskjutande ingående mervärdeskatt. Av Justitiekanslerns beslut den 16 juni 1987 i ärende nr 519-87-40, se JK-beslut 1987 s. 165, kan vidare utläsas att det, då vissa kontrollåtgärder behövde vidtagas för bedömningen av en bestämd redovisningsperiod, godtogs att myndigheten dröjde med återbetalningen till utgången av den andra månaden efter den då deklARATIONEN för den redovisningsperiod skatten avsåg senast skulle ha lämnats. För två andra redovisningsperioder för vilka inga speciella kontrollåtgärder hade vidtagits fann JK att återbetalning borde ha kunnat ske senast den första i månaden efter den månad då deklARATIONEN senast skulle ha avlämnats. RSV har i princip följt denna praxis i ett flertal fall vid skadereglering på grund av påstående om dröjsmål vid handläggning av återbetalning av överskjutande ingående mervärdeskatt.

Med hänsyn till bl.a. att restitutionsränta fr.o.m. år 1993 skall utgå enligt 50 § ML, är det tveksamt vilket prejudikatvärde avgörandet i RÅ 1985 2:77 numera har i fråga om skyndsamhetskravet. Skälet för denna slutsats är främst att Regeringsrättens avgörande avser tid då restitutionsränta inte kunde utgå vid återbetalning av överskjutande mervärdeskatt, vilket Regeringsrätten erinrade om i sitt beslut. En annan synpunkt är att skattemyndighetens innehållande av skatten inte endast berättigar den skattskyldige till restitutionsränta utan även att ett innehållande vid fel eller försummelse kan medföra skadeståndsskyldighet för staten om den skattskyldige visar att dröjsmålet vållat honom skada med belopp som överstiger restitutionsräntan. Regeln i 50 § ML innebär ju inte annat än att den skattskyldige skall efter en utredningstid på knappt två månader tillerkännas viss räntekompensation och det i 23 § MF uppställda kravet om skyndsamt utbetalning gäller alltså.

Det allt mer uppmärksammade fusket med redovisning av överskjutande ingående mervärdeskatt, vilket bl.a. uppmärksammats av JO i ärendet dnr 1396-1992 och dessutom påtalats i regeringens kompletteringsproposition 1992/93:150 bilaga 6 s. 16, medför enligt RSV:s mening att intensifierade kontrollåtgärder skall vidtagas. Mot denna bakgrund och med hänsyn till mervärdeskattesystemets konstruktion i allmänhet och i synnerhet utformningen av 23 § MF är det således inte möjligt att generellt ange någon bestämd längsta tid för handläggningen. Genom införandet av restitutionsrätterregeln i 50 § ML får dock anses ha tillskapats en tumregel för normal handläggningstid för kontroll av negativa mervärdeskattedeklARATIONER. Samtidigt får uttalandena i förarbetena anses innebära att det förutsätts att utbetalningen kan dröja när mera omfattande utredningsåtgärder behöver vidtas.

Beträffande innehållande av mervärdeskatt med stöd av 49 § sjätte stycket ML jämförd med 68 § 4 mom. UBL kan i huvudsak sägas att

skattemyndigheten kan besluta om att innehålla belopp som endast delvis eller inte alls skall utbetalas till den skattskyldige. Även vid sådant överklagbart beslut gäller enligt 23 § MF att återbetalningen skall ske skyndsamt.

Sammanfattningsvis kan sägas att det i lag inte finns någon bestämd tid för när handläggningen i ett enskilt mervärdeskatteärende skall vara slutförd. Beroende på de insatser som bör vidtas i kontrollhänseende kan handläggningstiden variera. Som tumregel kan sägas att handläggningstiden normalt inte bör överskrida två månader från det deklaration kom in till skattemyndigheten. Om förutsättningar föreligger att med stöd av 49 § ML jämförd med 68 § 4 mom. UBL innehålla hela eller del av skatten bör skattemyndigheten fatta ett särskilt beslut om ett innehållande av skatten. Efter sådant beslut gäller också att handläggningstiden skall vara sådan att återbetalning skall ske skyndsamt.

De nya bestämmelserna om restitutionsränta på mervärdeskatteområdet leder enligt verkets mening till att skyndsamhetskravet normalt är uppfyllt om beslut om återbetalning sker före utgången av månaden efter deklarationsmånaden och detta oavsett om några speciella utredningsåtgärder har vidtagits eller inte. Mot bakgrund härav torde fel eller försummelse inte böra anses föreligga om återbetalning i ett ärende, där utredningsåtgärder inte har vidtagits, sker inom månaden efter deklarationsmånaden. Det sagda utesluter naturligtvis inte att skadestånd ändå kan komma att utgå i t.ex. ett fall där skattemyndigheten fattat beslut om återbetalning men på grund av fel eller försummelse inte verkställt beslutet förrän långt senare.

3 Bedömning

JO Pennlöv anförde i beslut den 21 juni 1993 följande.

I ärendet aktualiseras två frågor, nämligen dels hur lång tidsrymd som kan godtas från det att en negativ mervärdeskatte deklaration kommer in till skattemyndigheten till dess att återbetalning sker, dels hurvida myndigheten bör fatta ett formellt beslut vid innehållande av mervärdeskatt.

Utgångspunkten för besvarandet av den förra frågan är bestämmelsen i 23 § MF, som föreskriver att återbetalning av mervärdeskatt skall ske skyndsamt. Beträffande tolkningen av detta skyndsamhetskrav delar jag i allt väsentligt de synpunkter som RSV för fram i sitt remissvar. Den skattskyldiges berättigade intresse av att snabbt få tillbaka för mycket erlagd skatt måste ställas mot skattemyndigheternas möjligheter till effektiva kontrollåtgärder. Resultatet av denna intresseavvägning måste, enligt min mening, bli att det får accepteras att återbetalning av mervärdeskatt, i de fall utredningsåtgärder befinns erforderliga, får anstå en viss kortare tid. Att generellt ange en bestämd tidsrymd inom vilken utredningen skall vara avslutad låter sig av flera skäl inte göras. De ställningstaganden som RSV redovisat synes välgrundade och jag har ingen erinran mot de tidsfrister som angivits. Sammanfattningsvis finner jag således att skyndsamhetskravet får anses uppfyllt om återbetalning, där sådan skall ske, görs inom månaden efter utgången av deklarationsmånaden. Självfallet skall utredningarna alltid bedrivas utan onödigt dröjsmål så att tiden för handläggning av dessa ärenden blir så kort som möjligt.

Det är viktigt att skattemyndigheten i varje enskilt fall då det uppkommit visst dröjsmål med återbetalning av överskjutande ingående mervärdesskatt gör klart för sig på vilken grund innehållandet av skatten sker. Om skattemyndigheten innehåller mervärdesskatt med tillämpning av 68 § 4 mom. UBL bör — som RSV uttalat — skattemyndigheten alltid fatta ett formellt beslut om detta, så att den skattskyldige ges möjlighet att överklaga.

Ärendet avslutas.

Kritik mot skattemyndigheter för långsam och bristfällig handläggning av ett folkbokföringsärende och ett skattejämningsärende

(Dnr 2220-1992)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde R.N. och P.G. klagomål mot skattemyndigheterna i Värmlands och Malmöhus län, lokalkontoren i Filipstad respektive Helsingborg, för långsam och bristfällig handläggning av ett folkbokföringsärende (anmälan om flyttning från Viken i Höganäs kommun till Filipstad) och ett ärende rörande jämkning av preliminär skatt. De anförde i huvudsak följande.

Familjen R.N/P.G. lämnade i mitten av maj 1991 in en flyttningsanmälan inför familjens flyttning från Viken i Höganäs kommun till Filipstad den 1 juni 1991. I slutet av samma år upptäckte de att någon ändring av deras folkbokföring inte skett. De påpekade detta för lokala skattekontoret i Filipstad, som därvid uppgav att någon anmälan om flyttning inte kommit in dit från lokala skattekontoret i Helsingborg, varifrån ändringen av folkbokföringen måste ske. Vid kontakt med skattekontoret i Helsingborg hänvisades de till pastorsexpeditionen i Viken. Pastorsexpeditionen uppgav i sin tur att ärendet överlämnats till skattekontoret i Helsingborg. Vid ytterligare kontakt med skattekontoret i Helsingborg uppgavs att det förekommit fel i samband med överflyttningen av folkbokföringen från pastorsämbetet till skattemyndigheten och att myndigheten skulle undersöka saken.

Vid ännu en kontakt med skattekontoret i Filipstad lovade en tjänsteman där att se till att familjens flyttning blev registrerad. I början av år 1992 ansökte R.N. om skattejämkning hos skattekontoret i Filipstad och fick därvid besked om att hans ansökan vidarebefordrats till Helsingborg eftersom han var folkbokförd där. Han skrev då till skattekontoret i Filipstad och förklarade att de varit bosatta i kommunen sedan 1 juni 1991 och att de gjort flyttningsanmälan i god tid före flyttningen. Han begärde också att myndigheten skulle handlägga ärendet omgående. Efter ett par veckor fick R.N. meddelande om att familjen nu blivit kyrkobokförd i Filipstad och att hans jämningsansökan nu skulle behandlas. Efter ytterligare någon vecka kom också mycket riktigt ett jämningsbesked, men från skattekontoret i Helsingborg. Vid förfrågan hos den myndigheten om familjen skulle beskattas i Höganäs kommun även under 1992 fick de beskedet att eftersom

folkbokföringen ändrats först efter årsskiftet 1991/1992 så skulle de beskattas där. Den 2 juli 1992 fick de emellertid ett nytt besked, denna gång från skattekontoret i Filipstad. Enligt detta besked hade de retroaktivt skrivits i Filipstad före den 1 november 1991 och skulle följaktligen beskattas där år 1992.

Utredning

Skattemyndigheterna yttrade sig efter remiss.

R.N. och P.G. bereddes tillfälle att kommentera remissvaren.

Bedömning

JO Pennlöv anförde i sitt beslut den 18 januari 1993 följande.

Genom utredningen har framkommit att orsaken till R.N:s och P.G:s problem varit att myndigheternas rutiner vid handläggningen av flyttningsärendet inte fungerat, varigenom deras ändrade folkbokföring inte registrerats i rätt tid. Detta har i sin tur även påverkat deras ärende rörande skattejämkning. Av skattemyndigheternas remissvar framgår att anledningen till det inträffade inte har kunnat klarläggas, men att en tänkbar förklaring kan vara att ärendet påverkats av den komplicerade överflyttningen av folkbokföringen från pastorsämbetet till skattemyndigheten per den 1 juli 1991. Komplikationer i samband med övertagandet av folkbokföringen kan visserligen förklara uppkomsten av felaktigheten, men knappast ursäktat den efterföljande handläggningen av ärendet.

Vad först gäller pastorsämbetenas handläggning av ärendet har enligt uppgift från Vikens församling anmälan om flyttningen med rekvisition av personakter inkommit dit från pastorsämbetet i Filipstad först den 13 januari 1992, dvs. drygt ett halvår efter det att flyttningsanmälan gjordes. Detta förhållande framstår som ytterst anmärkningsvärt. Jag har emellertid inte funnit anledning att utreda detta förhållande, eftersom pastorsämbeten inte längre handhar folkbokföringen. Jag har därför begränsat min utredning och prövning till att gälla skattemyndigheterna.

Det är anmärkningsvärt att skattemyndigheterna, trots ett flertal påstötningar från R.N. och P.G., underlåtit att närmare undersöka ärendet och vidta åtgärder för att åstadkomma en rättelse. I stället har myndigheterna ägnat sig åt att hänvisa klagandena till den andra myndigheten eller till något av berörda pastorsämbeten. Detta rimmar illa med förvaltningslagens regler om myndigheters serviceskyldighet. Genom sin bristfälliga hantering har myndigheterna på ett icke godtagbart sätt försenat de åtgärder som ärendet bort föranleda. Jag anser att en noggrann kontroll från Skattemyndighetens i Värmlands län sida borde ha ägt rum redan i slutet av 1991 då R.N./P.G. första gången kontaktade myndigheten och berättade vad som inträffat. Att underlåta att vidta erforderliga åtgärder när — som i detta fall — en person kontaktar myndigheten och redogör för problem med folkbokföringen finner jag helt oacceptabelt. Särskilt Skattemyndighetens i Värmlands

län handläggning av ärendet förtjänar allvarlig kritik, men också Skattemyndigheten i Malmöhus län måste klandras för sin försumliga behandling av ärendet. Inte heller skattemyndigheternas handläggning av R.N./P.G:s ärende om jämkning av preliminär skatt kan med beaktande av vad som förevarit undgå kritik. Jag förutsätter emellertid att skattemyndigheterna vidtar åtgärder för att komma till rätta med de missförhållanden som det inträffade tyder på. Någon ytterligare åtgärd från min sida är mot denna bakgrund inte påkallad. Jag avslutar därför ärendet här.

Socialtjänstlagen (SoL)

Underlåtenhet att verkställa domstols dom avseende rätt till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen i form av personlig assistent

(Dnr 3155-1992)

S.J. har sedan 1985 en hjärnskada. Han omfattas av omsorgslagens bestämmelser. Vid ifrågavarande tid bodde S.J. i gruppboende i Hudiksvalls kommun med landstingets omsorgsförvaltning som huvudman.

S.J. ansökte hos Hudiksvalls kommunalnämnd om bistånd i form av en personlig assistent som skulle hjälpa honom med daglig ADL-träning, gåsträning, gymnastik och bad. Assistenten skulle även vara honom behjälplig med att följa med till och från arbetsträning utanför gruppboendet. Genom beslut den 2 september 1991 avslog nämndens arbetsutskott ansökan jämlikt 3 § andra stycket socialtjänstlagen (SoL). S.J. överklagade beslutet. Länsrätten i Gävleborgs län tog inte upp överklagandet till prövning under hänvisning till att beslut enligt 3 § andra stycket SoL inte är ett sådant beslut som kan överklagas enligt 73 § samma lag.

Frågan om bistånd genom en personlig assistent för S.J. togs upp på nytt av arbetsutskottet. Genom beslut den 11 november 1991 avslog nämnden ansökan under hänvisning till att behovet kunde tillgodoses av annan huvudman — landstinget.

S.J. överklagade beslutet, varvid han hänvisade till bl.a. kommunens yttersta ansvar.

I dom den 9 januari 1992 biföll Länsrätten i Gävleborgs län överklagandet och uppdrog åt nämnden att i samråd med S.J. närmare besluta om utformningen av biståndet.

Nämnden överklagade domen. Kammarrätten i Sundsvall lämnade genom dom den 27 april 1992 besvären utan bifall.

I anmälan till JO anförde Länsstyrelsen i Gävleborgs län följande:

Länsrätten i Gävleborgs län och Kammarrätten i Sundsvall har fastslagit att en person (S.J.) för att uppnå en skälig levnadsnivå är i behov av personlig assistent.

Hudiksvalls kommunalnämnd har överklagat kammarrättens dom till regeringsrätten 92-06-11 men ej vidtagit någon verkställighetsåtgärd.

I sin egenskap av tillsynsmyndighet har länsstyrelsen vid upprepade tillfällen försökt få kontakt med ansvarig kommunalschef men detta har ej lyckats. Länsstyrelsen har vidare tillskrivit kommunalnämnden men ej fått något svar. Länsstyrelsen har även varit i telefonkontakt med ansvarigt kommunalråd men trots alla kontaktförsök har kommunalnämnden ej avhört.

Anmälan remitterades till Hudiksvalls kommunaldelsnämnd för utredning och yttrande. Nämndens arbetsutskott hänvisade som eget yttrande till ett av kommunaldelschefen upprättat förslag.

Länsstyrelsen bemötte kommunaldelsnämndens remissvar.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 20 januari 1993 följande.

Handläggningen av ärendet rörande personlig assistent för S.J. ger anledning till allvarlig kritik i flera hänseenden. Enligt en ansökan som inkom till kommunaldelsförvaltningen den 5 april 1991 begärde S.J:s moder att en personlig assistent skulle utses för sonen. Först den 2 september 1991 togs ansökan upp för beslut av kommunaldelsnämndens arbetsutskott. Det kan redan här konstateras att handläggningstiden, nära fem månader, var oacceptabelt lång.

Utskottet avslag ansökan med hänvisning till 3 § andra stycket socialtjänstlagen. Emellertid innefattade ansökan en begäran om bistånd i form av en personlig assistent. Prövningen skulle därför rätteligen ha skett enligt 6 § socialtjänstlagen. Det är förvånansvärt att utskottet inte insett detta. Härigenom har ärendets handläggning än mer fördröjts.

Enligt nämndens remissvar har en omfattande utredning företagits i ärendet. Vad som framkommit har emellertid inte redovisats i akten. Dokumentationsskyldigheten enligt 51 § socialtjänstlagen har därmed åsidosatts. Handläggningen ger således även i denna del anledning till erinran.

Utskottet meddelade härefter nytt beslut i ärendet den 11 november 1991. Enligt nämndens protokoll hade vikarierande äldreomsorgschefen verkställt utredning i ärendet. Utredningen har inte dokumenterats enligt vad framgår av den socialakt som i kopia lånats in till JO-ämbetet.

Sedan beslutet överklagats fann Länsrätten i Gävleborgs län i dom den 9 januari 1992 att S.J. var berättigad till bistånd i form av personlig assistent och uppdrog åt kommunaldelsnämnden att i samråd med S.J. närmare besluta om utformningen av biståndet.

Kommundelsförvaltningen överklagade beslutet. Något yrkande om att verkställigheten skulle anstå (inhibition) framställdes inte. Enligt dom den 27 april 1992 lämnade Kammarrätten i Sundsvall besvären utan bifall. Prövningstillstånd meddelades inte enligt regeringsrättens beslut den 29 oktober 1992.

Av 73 § sista stycket socialtjänstlagen följer att beslut i fråga om bistånd gäller omedelbart. Nämnden får således inte låta anstå med verkställigheten av beslutet i avvaktan på att frågan prövas av högre instans. Det är dock nämnden obetaget att i samband med överklagande begära inhibition. Om sådant yrkande framställs vid överklagande i direkt anslutning till den dom varigenom sökt bistånd beviljats, torde nämnden få låta anstå med verkställighet intill dess inhibitionsyrkandet prövats. Vidare bör nämnas att enligt angivet lagrum får länsrätt och kammarrätt förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det vunnit laga kraft.

I förevarande fall har inte någon sådan omständighet som nu nämnts förekommit som satt regeln om omedelbar verkställighet ur kraft. Kommundelschefen, som varit ansvarig för verkställigheten, har det oaktat underlåtit att vidta de omedelbara åtgärder som länsrättens och kammarrättens domar förutsatte. Han har därvid inte påstått att han saknat kunskap om de skyldigheter som åvilat honom enligt 73 § sista stycket socialtjänstlagen. Hans handlande lämnar inte utrymme för annan slutsats än att han medvetet — med hävdande av sin uppfattning i sakfrågan — lämnat obeaktat vad länsrätten och kammarrätten uttalat i sina domslut. Kvar står således som ett faktum att S.J. under den tid han vistades i gruppboende inte tilldelades en personlig assistent.

Samtidigt kan emellertid — även om detta inte åberopats av kommundelschefen — inte lämnas åsido att såväl länsrättens som kammarrättens dom innefattat viss oklarhet vad gäller de närmare förutsättningarna för biståndet. Enligt såväl länsrättens som kammarrättens domskäl görs således den begärda hjälpen beroende av att S.J:s behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Därmed har utrymme lämnats för att vid en förändrad tilldelning av personalresurser i gruppboendet låta anstå med utseendet av en personlig assistent.

Det är min uppfattning att en underlåtenhet att verkställa domstols dom kan föranleda ansvar för tjänstefel enligt 20 kap 1 § brottsbalken. Jag har därför övervägt att inleda förundersökning mot kommundelschefen med anledning av misstanke om sådant brott. Med hänsyn till att angivna domar utformats på ett sätt som — om än med tvekan — kan sägas på strikt formella grunder lämna utrymme för osäkerhet vad gäller förutsättningarna för verkställighet, har jag emellertid beslutat att inte inleda sådan undersökning. Jag stannar därför med att rikta allvarlig kritik mot kommundelschefen för att han handlat i uppenbar strid med vad länsrätten och kammarrätten åsyftat.

Enligt vad framgår av nämndens remissvar har omfattande kontakter förekommit med den biståndssökande, med hans moder och med myndigheter. I akten saknas anteckningar om vad som har framkommit vid dessa kontakter. Handläggningen ger också på denna grund anledning till kritik.

Sedan S.J. flyttat från gruppboendet till eget boende tog kommunaldelsnämnden på nytt upp frågan om insatser till S.J. Genom beslut den 30 oktober 1992 beviljades S.J. "bistånd enligt SoL § 6 hemtjänst". Även i detta skede av ärendets handläggning förekommer brister. Av utredningen kan således inte utläsas vilket yrkande som föreligger i ärendet och av beslutet framgår inte vilken omfattning det beslutade biståndet skall ha. Jag vill här särskilt framhålla att rätten till överklagande förutsätter att den biståndssökande inte lämnas i tvivelsmål rörande beslutets innehåll.

Slutligen vill jag tillägga att det givetvis har ankommit på kommunaldelsnämnden att utan dröjsmål besvara länsstyrelsens skriftliga förfrågan rörande ärendets handläggning. Även i denna del förekommer anledning till kritik.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det i nära nog varje led av handläggningen vid kommunalnämnden och förvaltningen har förekommit brister av allvarlig art. Jag förutsätter att kommunalnämnden tillser att de som är verksamma inom socialtjänsten tillförs kunskap om de regler som styr ärendehandläggningen.

Lämnande av urinprov som förutsättning för socialbidrag

(Dnr 603-1993)

Vid inspektion av kommunalnämnden i Gottsunda, Uppsala kommun, den 16–18 februari 1993 uppmärksammades att nämnden i biståndsärenden krävt att missbrukare skulle lämna urinprov för att få ekonomiskt bistånd.

Med anledning av iakttagelserna uttalade *JO Norell Söderblom* följande.

Det förekommer vid beviljande av socialbidrag att socialnämnden kräver att en enskild skall lämna urinprov för att denne skall visa sin drogfrihet. Det har diskuterats huruvida krav på urinprov utgör ett sådant kroppsligt ingrepp mot vilket den enskilde är skyddad enligt 2 kap 6 § regeringsformen. *JO* har i olika sammanhang uttalat att så inte är fallet. I denna del vill jag hänvisa till bl.a. *JO:s* ämbetsberättelse 1984–85 s. 227, 1988–89 s. 350, 1992–93 s. 495 och *JO:s* beslut den 18 januari 1993 i ärende dnr 1524-1993. För att ställa det kravet på den enskilde att han skall lämna urinprov behövs således i och för sig inte något lagstöd (2 kap 12 § regeringsformen). Myndigheten kan dock av andra skäl böra avstå från dylika krav.

Den enskildes missbruk innebär i vissa fall att han inte står till arbetsmarknadens förfogande. Under sådant förhållande har han inte alltid rätt till ekonomiskt bistånd enligt 6 § SoL. Det ligger i sakens natur att det inte sällan är svårt att utreda en misstanke om narkotikamissbruk. Urinprov är en metod som kan användas. Det förekommer därför att socialnämnden fordrar sådana prov för att den enskilde skall få socialbidrag. Urinprovet synes emellertid i dessa fall i sig sakna betydelse för om den enskilde bör få bistånd. Det egentliga skälet att eventuellt vägra bistånd är missbruket. Urinprovet är endast en utredningsåtgärd.

Om den enskilde inte lämnar urinprov kan han sägas underlåta medverka vid utredningen rörande sin möjlighet att själv bidra till sin försörjning. Under sådana förhållanden har nämnden, liksom eljest när den enskilde inte vill lämna uppgifter eller medverka till utredningen om sina förhållanden, möjlighet att på denna grund avslå en framställning om socialbidrag.

Resultatet av urinprovet är en av flera omständigheter som skall beaktas vid utredningen av huruvida någon på grund av narkotikamissbruk inte kan sägas stå till arbetsmarknadens förfogande. Det är svårt att av något enstaka positivt provresultat dra någon slutsats i denna del. Motsvarande gäller vid underlåtenhet att vid något tillfälle lämna provet.

Det nu anförda innebär även bl.a. att nämnden inte bör kräva urinprov av den enskilde med mindre det föreligger en grundad misstanke att det finns ett aktuellt missbruk som är av sådan omfattning att den enskilde på grund av missbruket inte står till arbetsmarknadens förfogande. Mer eller mindre vaga misstankar om att en biståndssökande missbrukar eller om ett klarlagt missbruk som är av mindre omfattning torde således inte utgöra tillräckliga skäl för socialnämnden att kräva att den enskilde lämnar urinprov. I denna del kan jag hänvisa till bl.a. JO:s beslut den 18 januari 1993 i ärende dnr 1524-1992 som gällde socialnämndens möjlighet att fordra urinprov av föräldrar för att de skulle få träffa sitt barn som var föremål för vård enligt LVU.

Man kan diskutera om krav på urinprov är en så ingripande åtgärd att socialnämnden av integritetsskäl bör avstå från krav på prov även när det i sig framstår som sakligt motiverat att undersöka och kontrollera ett eventuellt missbruk (jfr t.ex. JO:s beslut den 25 mars 1993 i ärende dnr 3738-1993 som gällde möjligheten för ett LVM-hem att fordra urinprov av en besökare till intagen vid hemmet). Det går att anföra olika synpunkter i frågan. Under en utredning inom socialtjänsten måste man vid utredningens bedrivande väga de intrång i den personliga integriteten som en utredning medför mot de intressen som myndigheten skall tillgodose. Rent allmänt kan sägas att olika utredningsåtgärder bör vidtagas först efter samtycke från den enskilde. Undantag måste dock göras för bl.a. sådana fall där det är fråga om ett ingripande enligt LVM eller annan tvångslagstiftning. Utanför detta område bör socialnämnden besluta om utredningsåtgärderna i samråd med den enskilde. Ur laglighetssynpunkt föreligger dock inte något hinder mot att förordna att den enskilde i utredningssyfte skall lämna urinprov. Att mot den enskildes vilja besluta om en sådan ingripande åtgärd bör dock inte ske med mindre det föreligger grundad misstanke anta att den sökandes missbruk är av viss kvalificerad omfattning. Socialnämnden bör således inte i ett biståndsärende rutinmässigt ange att den enskilde skall lämna urinprov så snart man misstänker att han missbrukar någon form av narkotika.

Fråga om beslut av Stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborg varit förenligt med socialtjänstlagens bestämmelser om bistånd till missbrukare

(Dnr 446-1991)

Vid Stadsdelsnämndens Bergsjön sammanträde den 15 januari 1991 redovisades ett budgetöverskridande med 4 miljoner kronor såvitt avsåg köp av platser för bl.a. vård av vuxna missbrukare. Ordföranden yrkade vid sammanträdet att beslut skulle fattas angående den fortsatta finansieringen av köpta platser. Ordföranden yrkade, att individ- och familjeomsorgen vid köp av platser för vuxna skall ange hur kostnaden för platsen skall finansieras och att kostnaden skall rymmas inom den

befintliga budgetramen för kretsarna 1 t.o.m. 4 inom individ- och familjeomsorgen och "kan exempelvis finansieras genom vakantsättning av tjänster på kretsarna".

Stadsdelsnämnden beslutade enligt ordförandens förslag.

Monica Boman samt andra anställda på socialkontoret i Bergsjön anförde i en anmälan till JO bl.a:

De har med bestörtning tagit del av stadsdelsnämndens beslut den 15 januari 1991 om bistånd till vård på behandlingshem för vuxna missbrukare.

De anser att beslutet innebär ett allvarligt övergrepp i människors rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Dessutom fransäger sig politikererna sitt politiska ansvar för missbrukarvården och pressar ner detta på socialarbetarna.

Anmälarna befarar att beslutet kommer att få mycket allvarliga konsekvenser för rätten till bistånd och vill att JO granskar beslutets laglighet.

Efter utredning uttalade *JO Norell Söderblom* i beslut den 3 september 1992 bl.a. följande:

I det protokoll som avses med klagomålen har stadsdelsnämnden ställt krav på att individ- och familjeomsorgen vid köp av platser för vuxna missbrukare skall ange hur kostnaden för platsen skall finansieras. Uttalandet bör förstås så att det innefattar en erinran om kostnadsaspekterna vid valet av behandlingsinsats. Givetvis bör uttalandet inte tilläggas den innebörden att den enskildes vårdbehov därvid får efter sättas. Det ankommer således på stadsdelsförvaltningen att överväga bl.a. om behövliga insatser kan ges inom ramen för de resurser som Kortedala kan erbjuda eller om de resurser institutionsförvaltningen förfogar över kan utgöra ett fullgott alternativ till den enskildes begäran om t.ex. en placering vid ett privat behandlingshem. Ytterst kommer den frågan att avgöras utifrån en bedömning av den enskildes vårdbehov, och det är först sedan vårdbehovet klarlagts som kostnadsaspekterna — då likvärdiga alternativ föreligger — kan få betydelse. Givetvis kan det aldrig accepteras att kostnadsfrågan får utgöra utgångspunkt för bedömningen.

Mera tveksamt till sin innebörd framstår uttalandet i protokollet om att kostnaden skall rymmas inom befintlig budgetram och att den kan finansieras genom vakantsättning av tjänster. I belysning av vad som nu har kommit fram i ärendet bör med uttalandet förstås att budgetöverskridande måste undvikas samtidigt som en erinran görs om att ett överskridande kan komma att leda till besparingsåtgärder inom andra verksamhetsområden. Uttalandet får inte ges den innebörden att den ansvarige tjänstemannen skall göra avkall i sina intentioner att finna den behandlingsinsats som i varje enskilt fall bäst tillgodoser den enskildes vårdbehov.

Jag utgår från att i de diskussioner som förekommit sedan stadsdelsnämndens beslut togs enighet har nåtts vad avser inriktningen av arbetet med missbrukare. Vidare uttalanden eller åtgärder från min sida är inte påkallade.

Jordabalkens regler om hyra är tillämpliga när socialförvaltningen mot vederlag upplåter s.k. träningslägenhet

1993/94:JO1

(Dnr 3624-1990 och 4003-1990)

Bakgrund

Kommundelsförvaltningen i Gottsunda kommun, Uppsala kommun, slöt 1986 ett avtal med Uppsalahem AB. Enligt avtalet gavs förvaltningen rätt att i andra hand hyra ut ett antal av bolagets lägenheter. Tanken var att förvaltningen skulle kunna erbjuda personer, som har svårt få egen bostad, boende i s.k. träningslägenhet. Om den enskilde hade skött sitt boende under en provotid skulle han ges möjlighet att få ett eget kontrakt på en lägenhet hos Uppsalahem. Enligt överenskommelsen med Uppsalahem förband sig förvaltningen att omgående vidta åtgärder för att få rättelse till stånd om störningar skulle uppstå vid boendet. — R. erhöll enligt kontrakt den 23 oktober 1989 av förvaltningen en träningslägenhet. Enligt kontraktet skulle en individuell arbetsplan upprättas. I punkt 5 i kontraktet angavs att vid misskötsamhet ägde socialförvaltningen rätt att omedelbart avhysa hyresgästen.

Anmälan

I ett brev till JO klagade R. och hans tidigare hustru I. på kommunalförvaltningen i Gottsunda kommun, Uppsala kommun. De anförde därvid: I mitten av oktober 1990 kom I. på besök till R. De hade båda sin födelsedag i oktober och I. bjöd därför på sprit. Två tjänstemän från förvaltningen kom då till lägenheten. De tog med sig spritflaskan och sade till R. att de under förmiddagen följande dag skulle byta lås i lägenhetsdörren. Nästa dag var R. ute och handlade. När han kom hem hade låset bytts ut. — Härutöver klagade I., i en senare inkommen anmälan, på att kommunalförvaltningen omhändertog R:s post sedan denne tvingats lämna lägenheten.

Utredning

Kommundelsnämnden i Gottsunda kommun inkom med remissyttrande. Nämnden anförde därvid bland annat följande.

Förhållandena med R. reglerades i kontraktet och arbetsplanen. Villkoren för att R. skulle få behålla lägenheten och på sikt få ett eget kontrakt var att han levde ett nyktert liv. Som stöd vid eventuellt återfall erbjöds han kontakt med vår öppenvårdsgrupp, Hjärtpunkten.

Vi såg ganska snart att R. hade svårt att leva upp till överenskommelsen. Vi träffades flera gånger och pratade om den hjälp han kunde få. Under våren flyttade hans fru, I., hem till R.

Sommaren 1990 formulerade vi åter skriftligen villkoren för att R. skulle kunna behålla lägenheten. Den 3 oktober ombads R. flytta. Han erbjöds att flytta tillbaka till Vallbyhemmet. Omhändertagandet av flaskan måste ses mot bakgrund av att man då befann sig i en situation där man inte kunde komma till tals med R., en situation som blev

provocerande. Vi har i bästa samförstånd och ordning transporterat R:s bohag och andra tillhörigheter, även den nämnda flaskan, till I:s lägenhet.

Vi har nu drygt fyra års erfarenheter av arbetet med träningslägenheterna. Vi har hela tiden vinnlagt oss om att klienterna skall vara väl införstådda med förutsättningarna och villkoren som är förknippade med boendet. De aktuella klienterna har inte haft möjlighet till att få egna kontrakt med bostadsföretaget varför träningslägenheterna kan ses som alternativ till bostadslöshet. I de fall där vi tvingas skilja klienter från boende i träningslägenhet erbjuder vi alternativ i form av boende i inackorderingshem.

R. och I. anförde i påminnelse bland annat följande.

Tjänstemännen ombad inte R. att flytta. De sade åt honom att han skulle vara ute ur lägenheten nästa dag. För att få sina tillhörigheter var man tvungna att ringa till förvaltningen. De har inte sammanbott.

Kompletterande upplysningar inhämtades från socialförvaltningen varvid förvaltningen uppgav i huvudsak följande.

Den 3 oktober talade man om för R. att han inte skulle få bo kvar. Uppsägning på annat sätt skedde inte. Det har inte gått att få fram exakt tidpunkt när låset byttes ut.

R. och I. har beretts tillfälle att yttra sig över de kompletterande uppgifterna.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 10 augusti 1992 följande.

Förvaltningen upplåt en bostad i andra hand till R. De närmare villkoren för upplåtelsen reglerades i ett kontrakt mellan parterna. Då det varit fråga om ett avtal varigenom R., mot vederlag, erhållit nyttjanderätten till bostadslägenheten blir reglerna i jordabalken (JB) om hyra (12 kap. JB) tillämpliga på avtalsförhållandet. När det gäller uthyrning av lägenhet i andra hand gäller reglerna mellan förstahandshyresgästen och den andrahandsboende. Den omständigheten att upplåtelsen haft sin grund i vissa sociala förhållanden medger inte något undantag (jfr. bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1985-86 s. 263 ff.).

En följd av att JB:s regler om hyra äger tillämpning är att parternas möjligheter att fritt avtala rörande hyresförhållandet är begränsade. I 12 kap. 1 § 4 st JB sägs nämligen att förbehåll som strider mot en bestämmelse i kapitlet är utan verkan mot hyresgästen, om inte annat anges i lagen.

Förvaltningen skilde R. från lägenheten. Förfarandet aktualiserar bland annat frågor rörande hyresvärdens rätt att avsluta ett hyresförhållande och det sätt på vilket en hyresgäst kan avhysas från bostaden.

Ett hyresavtal kan ingås för bestämd tid. Sådana avtal upphör att gälla vid hyrestidens utgång. Om hyresförhållandet varat mer än nio månader skall dock avtalet alltid sägas upp för att upphöra gälla. Ett hyresavtal, som är ingånget för bestämd tid, anses förlängt på obestämd tid bland annat om hyresgästen, trots att avtalet upphört att gälla utan uppsägning, fortsatt att använda lägenheten en månad efter hyrestidens

utgång utan att hyresvärden anmodat hyresgästen att flytta (12 kap. 3 § JB). För en sådan anmodan gäller vissa formföreskrifter. Om avtalet inte ingåtts för bestämd tid gäller det tills vidare. Sådana avtal upphör att gälla efter uppsägning. I 12 kap. 8 § JB anges hur en uppsägning skall vara utformad. Den skall bland annat vara skriftlig. Om en uppsägning inte uppfyller de angivna formvillkoren är den inte giltig. Ett hyresavtal, som gäller på obestämd tid, upphör att gälla vid det månadsskifte som inträffar närmast tre månader från uppsägningen. Uppsägningstiden är lika lång när det är fråga om en lägenhet som hyrts på bestämd tid under förutsättning att hyresförhållandet varat längre än tre månader. Om ett sådant hyresförhållande varat kortare än tre månader är även uppsägningstiden kortare (12 kap. 4 § JB).

Det kan i sammanhanget noteras att det inte är tillräckligt med en riktig uppsägning för att en hyresgäst skall vara tvingad att flytta från lägenheten. Om hyresvärden sagt upp avtalet har hyresgästen ofta rätt till förlängning av hyresavtalet, s.k. besittningsskydd (12 kap. 46 § 1 st JB). Undantag görs bland annat för de fall där uthyrningen avser ett möblerat rum och hyresförhållandet varat kortare tid än nio månader (12 kap. 45 § 1 st). Parterna har även möjlighet att överenskomma att hyresavtalet inte skall vara förenat med rätt till förlängning (12 kap. 45 § 2 st JB). En sådan överenskommelse skall upprättas i särskild handling och godkännas av hyresnämnden. Om dessa förutsättningar inte uppfylls är inte överenskommelsen bindande mot hyresgästen.

Besittningsskyddet får vika när, förenklat uttryckt, hyresvärdens intresse att få disponera lägenheten är större än hyresgästens intresse att få bo kvar. När så är fallet anges i 12 kap. 46 § JB. Där nämns bland annat att hyresrätten är förverkad (1 p). Frågor rörande rätt till förlängning av hyresavtalet prövas av hyresnämnden. Det är hyresvärdens som har att hänskjuta tvisten dit för prövning av saken (12 kap. 49 § JB).

Hyresavtalet kan även upphöra i förtid på grund av hyresrättens förverkande (12 kap. 42 § JB). En överenskommelse om annan grund än den som anges i stadgandet för hyresrättens förverkande är inte giltig mot hyresgästen. Som exempel på när hyresrätten är förverkad kan anges dröjsmål med betalning av hyra (1 p) och att lägenheten vanvårdas eller hyresgästen åsidosätter vad som fordras för att bevara sundhet, ordning och skick inom fastigheten (5 p). Om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse förverkas inte hyresrätten (12 kap. 46 § 2 st JB).

I R:s fall angavs att kontraktet skulle omprövas efter sex månader. Den närmare innebörden därav är inte helt klar. Eventuellt skulle man kunna förstå avtalet så att hyrestiden var bestämd till sex månader. Å andra sidan ger kontraktet utrymme för att hyresförhållandet skulle ha kunnat gälla under en längre tid. Den nämnda omprövningen skulle ju mycket väl närmast ha kunnat vara avsedd för t.ex. hyrans storlek eller innehållet i den individuella arbetsplanen. Oklarhet beträffande ett hyresvillkor faller i allmänhet tillbaka på den som utformat avtalet, dvs. här på förvaltningen. Enligt min bedömning skulle förvaltningen vid en rättslig prövning knappast ha vunnit framgång till ett

påståande att hyresavtalet träffats för en bestämd tid. Oavsett hur det förhåller sig härmed kom hyresförhållandet med förvaltningens godkännande att fortsätta efter den angivna sexmånadersperioden. Då R. således kom att bo kvar i lägenheten mer än en månad efter hyrestidens slut utan att hyresvärden anmodade honom att flytta blev hyresavtalet under alla förhållanden förlängt på obestämd tid (12 kap. 3 § 3 st 2 p JB).

Enligt uppgift från förvaltningen underrättades R. den 3 oktober 1990 om att han skulle flytta från lägenheten. R. delgavs inte heller någon skriftlig uppsägning. Som angetts ovan är en muntlig uppsägning inte giltig. R. flyttade inte heller från lägenheten frivilligt.

Förvaltningens beslut att skilja R. från lägenheten synes ha grundats på att han inte fullföljt de överenskommelser som gjorts beträffande förtäring av alkohol. Detta förhållande har dock inte utgjort någon grund enligt lagen för hyresförhållandets omedelbara upphörande. I kontraktet har visserligen angetts att vid misskötsamhet ägde förvaltningen rätt att omedelbart avhysa hyresgästen. Som redan sagts ovan är det dock inte möjligt att genom avtal överenskomma om andra förverkandegrunder än de som anges i lagen. Förvaltningen har inte ens påstått att det förelegat någon sådan grund för hyresförhållandets upphörande. Såvitt jag kan finna saknade förvaltningen därför laga grund för den omedelbara avhysningen.

Kritik kan även riktas mot förvaltningen för hur R. avhystes från lägenheten. Även om förvaltningen skulle ha haft rätt att skilja R. från bostaden har inte förvaltningen själv ägt ombesörja detta. Visserligen sägs i kontraktet att förvaltningen hade rätt att under vissa förhållanden omedelbart avhysa hyresgästen. En sådan bestämmelse saknar dock rättslig verkan. När en hyresvärd vill ha någon avhyst från en lägenhet skall han väcka talan om detta vid behörig tingsrätt. Domstolen meddelar därefter utslag eller dom i saken. Hyresvärden kan sedan hos kronofogdemyndigheten ansöka om verkställighet av utslaget eller domen. Kronofogden vidtager därefter erforderliga åtgärder för att verkställighet skall kunna ske. Att hyresvärden själv vräker en hyresgäst kan i vissa fall vara straffbart så som egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 § brottsbalken) eller självtäkt (8 kap. 9 § brottsbalken).

Hyreslagstiftningen har ett socialt skyddssyfte till förmån för den boende. Detta innebär dock inte att förvaltningen, i ett fall som det förevarande, saknar möjligheter att tillgodose sina intressen. Det finns härvid anledning erinra om möjligheten att tidsbegränsa uthyrningen av en bostad. Vid korttidsuthyrning kan nämligen hyresgästens rätt till förlängning av avtalet falla (12 kap. 46 § 10 p JB; se även bl.a. Holmqvist, Hyreslagen 2 uppl. s. 268 f. och Bengtsson/ Victorin, Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom, 4 uppl. s. 95). Det torde dock vara säkrare för förvaltningen att träffa en särskild överenskommelse genom vilken hyresgästen avstår från sitt besittningsskydd (12 kap. 45 § 2 st JB). Med hänsyn till omständigheterna torde det inte föreligga något hinder mot att hyresnämnden lämnar sitt tillstånd till överenskommelsen. Beträffande förfarandet vid träffandet av sådana överenskommelser säger Holmqvist följande (Holmqvist a.a. s. 231 f.).

Om parterna från början är överens om att besittningsskyddsreglerna ej skall gälla går man i allmänhet till väga på följande sätt: Ett preliminärt hyresavtal upprättas i vilket tas in en bestämmelse att det träder i kraft under förutsättning att hyresnämnden godkänner överenskommelsen om avstående från besittningsskydd. Därjämte upprättas den särskilda överenskommelsen i vilken så tydligt som möjligt redogörs för bakgrunden till varför besittningsskydd inte skall gälla. Överenskommelse jämte förekommande kontrakt inges till hyresnämnden. Sedan dess godkännande erhållits blir avtalet definitivt och hyresgästen får flytta in. Skulle hyresgästen redan ha flyttat in och värden tagit emot hyra och nämnden vägrar att godkänna överenskommelsen torde ett muntligt tillsvidareavtal ha uppstått. För detta gäller lagens regler om uppsägning och hyresgästen har i princip besittningsskydd. Hyresgästens möjlighet att få rätt till förlängning torde dock vara mycket begränsad om värden säger upp avtalet inom en inte alltför lång tid. Om det av det ursprungliga skriftliga hyresavtalet och avståendeavtalet framgår att avsikten varit att uthyrning skulle vara under kort tid torde det i regel inte vara oskäligt mot hyresgästen att upplösa hyresförhållandet. Den försiktige hyresvärden ger dock tillstånd till inflyttning först efter det hyresnämndens godkännande erhållits.

När parterna avtalat bort rätten till förlängning av hyresavtalet har hyresgästen således inte någon rätt till förlängning av avtalet. Hyresvärden kan då direkt vända sig till domstol med yrkande om avhysning.

Frågan rörande besittningsskydd för fall som det förevarande har uppmärksammats av Hyreslagskommittén. I sitt betänkande Ny hyreslag (SOU 1991:86) föreslår kommittén en ny regel enligt vilken hyresgästen inte skall ha rätt till förlängning av hyresavtalet när en lägenhet hyrts ut i andra hand och den som hyrt ut lägenheten har ett sådant intresse att förfoga över den att hyresgästen skäligen bör flytta (15 kap 2 § 8 p i förslaget). Den föreslagna bestämmelsen tar bland annat sikte på kommunernas uthyrning av lägenheter till personer som av olika skäl har svårt få egen bostad. Hyreslagskommittén uttalar beträffande sitt förslag i denna del bland annat följande (SOU 1991:86 s. 218 f.).

Vi har erfarit att kommuner hyr ut bostadslägenheter i andra hand till personer med missbruksproblem, varvid hyresgästen avstår från sitt besittningsskydd. Det torde inte förekomma att sådana uthyrningar pågår under någon längre tid. Ändamålet med uthyrningen kan vara att under en begränsad tid, t.ex. några månader, bereda bostad åt en person som genomgår en behandling i öppenvårdsform. Det blir då aldrig tal om att den som genomgår behandlingen skall få ett förstahandskontrakt till lägenheten. Tanken med en kommuns uthyrning i andra hand kan emellertid också vara att en person med missbruksproblem skall få ett förstahandskontrakt. Detta kan bli fallet om hyresgästen under en begränsad tid, t.ex. ett år, sköter sina åligganden såsom att betala hyran och låta bli att störa grannarna.

I de nu nämnda fallen kan det förekomma att kommunen vill att hyresgästen skall flytta. I de allra flesta fall torde detta inte föranleda någon förlängningstvist. Om så ändå skulle ske bör hyresgästens rätt till förlängning av hyresavtalet normalt bedömas enligt punkten 8.

Därvid bör kommunens uthyrning till personer som genomgår behandling i öppenvårdsform ses som en typisk korttidsuthyrning. Det betyder att avtalsklausuler som anger förutsättningarna för uthyrningen bör få verkan fullt ut i en förlängningstvist och att det alltså inte

skall ha någon betydelse vilket behov hyresgästen kan ha av lägenheten eller en ersättningslägenhet. Någon korttidsuthyrning kan det däremot inte sägas vara när avsikten med en andrahandsuthyrning är att hyresgästen efter en tid skall få ett förstahandskontrakt. Även i dessa fall bör emellertid enligt vår mening bedömningen utfalla till kommunens fördel om förutsättningarna för uthyrningen klart angivits i hyresavtalet. En annan ordning kan nämligen försvåra denna viktiga kommunala verksamhet.

Det kan alltså bli aktuellt att tillämpa punkten 8 beträffande en lägenhet som kommunen hyrt ut i andra hand till en person med missbruksproblem. Vid den bedömningen bör kommunen normalt anses ha ett sådant intresse att förfoga över lägenheten att hyresgästen skäligen bör flytta. Som tidigare nämnts torde emellertid de hyresgäster det är fråga om normalt flytta frivilligt. Med hänsyn till det sagda och med beaktande av vårt förslag om ett snabbare hyresnämnds-förfarande bör den ifrågavarande kommunala verksamheten kunna fungera bra även om hyresgästen kan få sitt besittningsskydd prövat i efterhand.

Som framgår av den här lämnade redovisningen av gällande regelsystem har förvaltningens agerande i samband med avhysningen av R. inte varit lagenlig. Jag har erfarit att Kommunförbundet uppmärksammat frågorna och att utbildning bedrivits för tjänstemän i frågor som aktualiserats i detta ärende. Jag förutsätter att förvaltningen, i den mån det inte redan skett, ser över sina rutiner för uthyrningen av lägenheter och tillsammans med sakkunnig utarbetar lämpliga kontrakt som skall användas.

Vid besöket hos R. före avhysningen tog tjänstemännen från förvaltningen hand om en flaska med sprit. Att tjänstemän vid tillfället kände sig provocerade berättigade dem inte att ta hand om alkoholen. Inte heller kan jag se att det fanns någon annan grund för att de skulle få ta hand om flaskan. Eftersom flaskan sedermera lämnats tillbaka låter jag saken bero med det nu gjorda uttalandet.

Efter att R. stängts ut från lägenheten tog förvaltningen hand om posten. Den lämnades senare till honom. I., som gjort anmälan till JO, har i påminnelse förklarat att hon anser saken avslutad. Jag har inte funnit att det i denna del förekommit något som motiverar ett ingripande eller vidare uttalande från min sida.

Socialnämnd kan i vissa fall vara skyldig tillhandahålla s.k. hushållsekonomisk rådgivning såsom bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen. Vidare fråga bl.a. om underlåtenhet att fatta beslut med anledning av ansökan om bistånd

(Dnr 1067-1992)

G. klagade till JO på Socialdistrikt 3 i Stockholm. Han anförde därvid att han begärt men inte fått rådgivning och genomgång beträffande sin ekonomi, s.k. hushållsekonomisk rådgivning.

Upplysningar inhämtades från socialförvaltningen. G. bereddes tillfälle att yttra sig över dessa. Socialförvaltningens akt inlämnades.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 25 augusti 1992 följande.

Det finns fall där den enskilde har svårt att få sin ekonomi gå ihop trots att han eller hon har inkomster. Sådana svårigheter kan bero på bristande insikt om eller problem att planera sin ekonomi. Det kan då vara av värde för den enskilde att någon utomstående gör en bedömning av hans ekonomi. Det kan även bli fråga om att kontakta eventuella borgenärer för att försöka få till stånd en uppgörelse rörande skulderna. Frågor om hushållsekonomisk rådgivning har tagits upp av flera kommuner. Ofta synes konsumentvägledarna, när det finns några sådana i kommunen, hjälpa till. Det ligger i sakens natur att även socialtjänsten kommer i kontakt med frågorna. Socialstyrelsen har i samarbete med Konsumentverket utfärdat allmänna råd i saken (Hushållsekonomisk rådgivning i socialt arbete; 1984:3).

Antalet personer som vänder sig till socialtjänsten för att få ekonomiskt bistånd ökar för närvarande. Arbetsbelastningen vid många socialförvaltningar är mycket stor. Det gäller därför för myndigheten att prioritera mellan olika behov av insatser. Förvaltningarnas möjlighet att lämna mer allmänt inriktad service torde i flera fall vara begränsad. Man kan sannolikt utgå från att t.ex. allmän ekonomisk rådgivning inte sällan får stå tillbaka för andra insatser som socialnämnden bedömer som mer akuta eller angelägna.

Enligt 3 § socialtjänstlagen (SoL) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. I 6 § SoL sägs att den enskilde av socialnämnden har rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Rätten till bistånd har inte knutits till att den enskilde behöver hjälp av någon orsak som anges i SoL. Vid införandet av SoL ansågs det inte förenligt med det synsätt som borde prägla socialtjänsten att i SoL ange vilka insatser den enskilde skulle vara berättigad till i en uppkommen situation (se härom prop. 1979/80:1 s. 182 f och s. 185). Som exempel ur rättspraxis kan nämnas ett fall där B. hos en socialnämnd ansökte om ekonomisk och social rådgivning för att få svar på frågan "hur man gör när man lever i Sverige". B. ansågs av domstolarna vara i uppenbart behov av rådgivning. Kammarrätten uttalade att B:s behov var av den arten att det ankom på socialnämnden att vidtaga nödvändiga åtgärder för att avhjälpa B:s behov. Rätten till stöd och hjälp avsåg dock inte andra insatser än sådana som kunde bedömas tillgodose den enskildes behov på ett lämpligt sätt (Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 februari 1989 i mål 6820-1988). Av det nu anförda torde man kunna dra den slutsatsen att hushållsekonomisk rådgivning faller inom ramen för de insatser som socialnämnden kan vara skyldig att bistå med enligt 6 § SoL.

I början av 1992 begärde G. att få rådgivning beträffande sin ekonomi. Enligt ett brev till honom från förvaltningen den 2 mars 1992 bestämdes med anledning därav tid för ett möte mellan förvaltningen och G. den 17 mars 1992. Den 13 mars 1992 inkom till förvaltningen från G. en ansökan om socialbidrag. I ansökan begärde G. även att få rådgivning beträffande en långsiktig planering av sin

ekonomi. Enligt remissvaret vidhöll G. vid mötet den 17 mars 1992 sin begäran om rådgivning. I ett beslut, som tecknats på hans ansökan, beviljades G. den 17 mars 1992 visst ekonomiskt bistånd.

Är det inte helt klart att den enskilde önskar en upplysning om sin möjlighet att få hjälp skall hans begäran uppfattas som en framställning om bistånd och således avgöras i ett beslut (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1988-89 s. 152). I förevarande fall råder inte någon tveksamhet att G. gjorde en framställning om bistånd i form av hushållsekonomisk rådgivning.

Enligt remissvaret erbjöds G. vid mötet den 17 mars 1992 en genomgång av sina skulder och byte av handläggare. I akten har dock inte gjorts någon anteckning beträffande det besked som lämnades till G. Det finns med anledning därav anledning erinra om vikten av att tillfredsställande dokumentation sker (51 § SoL; se härom bl.a. Socialstyrelsens allmänna råd, Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten 1983:5 s. 26 och 69).

G. är av den uppfattningen att han inte fick bifall till sin begäran om bistånd i form av s.k. hushållsekonomisk rådgivning. Det föreligger i och för sig inte någon rätt för den enskilde att bestämma vilka insatser som socialnämnden skall göra i visst fall. Den enskilde har dock möjlighet att överklaga socialnämndens beslut såväl när den enskildes begäran om bistånd har lämnats utan bifall som när rätt till bistånd visserligen har ansetts föreligga, men nämnden har beslutat om en annan insats än den enskilde har begärt (prop. 1979/80:1 s. 470). Underlåtenheten att i förevarande fall meddela ett formellt beslut har således medfört att G. inte kunnat få sin sak prövad av länsrätten.

Det ankommer inte på mig bedöma huruvida G. har rätt till hushållsekonomisk rådgivning såsom bistånd enligt 6 § SoL. Jag förutsätter dock att socialnämnden så snart det är möjligt tar ställning till G:s framställning om bistånd i den aktuella delen. I detta sammanhang noterar jag att det i remissvaret upplysts att det inom socialdistriktet numera påbörjats arbete med budgetrådgivning m.m.

Beslut om bistånd utan samtycke av god man

(Dnr 1946-1992 och 2168-1992)

Bakgrund

Den 3 februari 1991 mördade M.M. sin f.d. sambo. De hade fem barn tillsammans, nämligen Anneli, född 1976, Andreas, född 1979, Maria, född 1980, Katina, född 1981 och Elias, född 1985. M.M. dömdes till 10 års fängelse för mordet.

Omedelbart efter mordet placerades barnen genom Rinkeby stadsdelsförvaltning på Hammarbo akut- och utredningshem i Västerhärnäs.

Genom ett beslut av Hedemora tingsrätt den 17 maj 1991 förordnades Kenneth Nordback att som god man för barnen bevaka deras rätt,

förvalta deras egendom samt sörja för deras person. Den 27 maj 1992 förordnades Rune Cortés interimistiskt att vara förmyndare och vårdnadshavare för Elias.

Rinkeby stadsdelsnämnd beslutade den 4 juni 1992 bl.a. att med stöd av 6 § socialtjänstlagen (SoL) bevilja bistånd till placering i familjehem av barnen Anneli och Maria samt att "i enlighet med Socialtjänstens förslag, faderns medgivande och den interimistiska vårdnadshavaren Rune Cortés samtycke utge bistånd enligt 6 § SoL avseende kostnader för resa till Rhodos" för barnen Andreas, Katina och Elias.

Beslutet överklagades av Kenneth Nordback, som yrkade i första hand att länsrätten dels "upphäver stadsdelsnämndens beslut den 4 juni 1992 gällande medgivande att barnen Andreas, Katina och Elias placeras för boende på Rhodos, dels upphäver beslutet om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen för resa till Rhodos och ersätter det med ett beslut om bistånd som även omfattar medel för resa tillbaka till Sverige". I andra hand yrkades att beslutet skulle upphävas som varande olagligt.

Stadsdelsnämnden anförde i yttrande till länsrätten bl.a. följande. Beslutet är helt i överensstämmelse med vårdnadshavarens vilja. Då ärendet rör vårdnadshavarna har inte vare sig barnen eller gode mannen rätt att överklaga beslutet. Om beslutet anses röra barnen är dessa inte taleberättigade eftersom de är under 15 år. Som god man för barnen kan Kenneth Nordback inte anses äga befogenhet att besluta i frågor som tillkommer vårdnadshavaren, i vart fall inte då vårdnadshavaren finns tillgänglig och då han angett sin inställning.

Länsrätten i Stockholms län meddelade beslut den 16 oktober 1992. I skälen anförde länsrätten följande.

Talerätt

Fråga är om barnens gode man har talerätt vad avser det överklagade beslutet.

Av beslutet framgår att det är fattat i enlighet med socialtjänstens förslag, faderns medgivande och den interimistiska vårdnadshavaren Rune Cortés samtycke. Enligt sin lydelse avser beslutet bistånd till kostnaderna för barnens resa till Rhodos och måste därför anses angå barnen. Den gode mannen, som förordnats för att tillvarata barnens intressen, anser att beslutet har gått barnen emot bl a därför att barnen inte bör skiljas från två syskon som placerats i Sverige och för att socialtjänstens kontroll- och tillsynsmöjligheter inte bör sättas ur spel. Länsrätten finner att beslutet är överklagbart för barnen. Barnen är underåriga och får inte själva föra sin talan. I stället gäller för dem reglerna i föräldrabalken att deras rättsliga angelägenheter handhas av förmyndaren som legal ställföreträdare. När god man enligt 11 kap 1 § FB skall vårda den omyndiges angelägenheter får förordnandet avse alla en förmyndares uppgifter beträffande den omyndiges förmögenhet och person. Ett sådant förordnande har Kenneth Nordback. Förordnandet medför att förmyndarens rätt att företräda den omyndige upphör till dess den gode mannen entledigas. Mot bakgrund härav finner länsrätten att Kenneth Nordback har rätt att föra talan mot stadsdelsnämndens beslut.

Enligt 25 § första stycket socialtjänstlagen får inte utan socialnämndens medgivande en underårig tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om honom.

Av utredningen i målet framgår att man planerat för att barnen skall placeras på Rhodos hos barnens faster och farbror, Irene och Sotiris M.

Länsrätten finner att även om socialtjänstens utredning synes behandla ett eventuellt sådant medgivande har detta inte kommit till uttryck i det beslut som stadsdelsnämnden har fattat den 4 juni 1992. Således innefattar beslutet inte något sådant medgivande som omtalas i 25 § första stycket socialtjänstlagen. Länsrätten kan därför inte pröva överklagandet i denna del.

Bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen avseende kostnader för resa till Rhodos

Länsrätten finner att det beslut om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen till kostnaderna för resa till Rhodos för barnen Andreas, Katina och Elias inte är olagligt på grund av att stadsdelsnämnden inte fattat något beslut om medgivande enligt 25 § socialtjänstlagen.

Enligt 9 § socialtjänstlagen skall socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom. Stadsdelsnämnden har beslutat att ge ut bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen avseende kostnader för resa till Rhodos för barnen Andreas, Katina och Elias utan att detta godkänts av barnens legala ställföreträdare Kenneth Nordback. I förarbetena till socialtjänstlagen anges att bestämmelsen i 9 § i lagen klart och tydligt anger att socialtjänsten inte får vidta insatser "över huvud" på klienten (prop 1979/80:1 s 528). Länsrätten finner mot bakgrund härav att stadsdelsnämnden utan att samråda med den gode mannen inte bort medge bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen till kostnader för barnens resa till Rhodos.

Länsrätten har den 18 augusti 1992 inhämtat från sektionschefen Lisbeth Oulis vid Rinkeby stadsdelsnämnd att Andreas, Katina och Elias reste till Rhodos i början av juni 1992 i samband med att stadsdelsnämnden beslutade om bistånd. Vid angivna förhållande förleder överklagandet i den del det avser upphävande av stadsdelsnämndens beslut att ge ut bistånd till resan inte någon länsrättens vidare åtgärd.

Till den del överklagandet avser bistånd till medel för resa tillbaka till Sverige skall framställan i första hand göras till stadsdelsnämnden. Då något beslut från stadsdelsnämnden i denna fråga inte föreligger kan länsrätten inte ta upp överklagandet i denna del till prövning.

Länsrättens beslut överklagades av stadsdelsnämnden. Nämnden yrkade att kammarrätten skulle förklara att Kenneth Nordback inte har tale rätt i målet. Till stöd för talan anförde nämnden bl.a. att länsrättens beslut gått nämnden emot genom att länsrätten förklarat dels att Kenneth Nordback har ställning som part i målet, dels "att nämnden inte bort medge bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen till kostnader för barnens resa till Rhodos".

I ett beslut den 19 mars 1993 uttalade Kammarrätten i Stockholm följande.

Enligt 33 § förvaltningsprocesslagen får talan föras mot länsrättens beslut av den som beslutet angår om det gått honom emot. Länsrätten

har inte prövat överklagandet vad avser medgivande enligt 25 § socialtjänstlagen och bistånd till medel för resa tillbaka till Sverige samt förklarat att överklagandet avseende bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen för resa till Rhodos lämnas utan någon länsrättens vidare åtgärd. Det av nämnden meddelade beslutet har inte upphävts eller begränsats. Länsrättens beslut kan inte anses ha gått nämnden emot. Nämndens talan skall därför inte prövas.

I beslutet avvisade kammarrätten överklagandet.

Kammarrättens beslut har vunnit laga kraft.

Klagomål

I ett brev, som kom hit den 15 juni 1992 (dnr 1946-92), anför Harriet Martin klagomål "angående sociala myndigheters agerande i ärendet den mördade A.L:s barn". Bland annat frågar hon om inte stadsdelsnämnden måste invänta tingsrättens beslut om barnens far skall ha fortsatt vårdnad eller inte, innan socialbyrån ger sig till att skicka tre av barnen till faderns släktingar i Grekland.

I ett brev, som kom hit den 1 juli 1992 (dnr 2168-92), anför Nordback klagomål. Han anser att stadsdelsnämndens beslut den 4 juni 1992 om medgivande till placering i Grekland är olagligt eller i vart fall ytterst tveklaktigt ur juridisk synvinkel. Han hävdar vidare att beslutet om bistånd till resa bör kompletteras så att barnen även får bistånd för resa hem till Sverige. För det fall JO skulle finna att stadsdelsnämndens beslut inte innebär ett medgivande enligt 25 § SoL hävdas att beslutet är olagligt eftersom socialnämnden underlåtit att lämna medgivande till placeringen vilket bestämmelsen föreskriver.

Utredning

Yttrande har inhämtats från Rinkeby stadsdelsnämnd. I remissvaret, som kom hit den 28 augusti 1992, anför i huvudsak följande.

Bedömningen att tre av barnen L.M. skall vistas tillsvidare hos släktingar på Rhodos är grundat på syftet att finna det framtida boendalternativ, som gynnar barnens psykiska hälsa och utveckling bäst. Bedömningen av barnens bästa sammanfaller i detta hänseende med faderns önskemål, men beslutet är helt och hållet grundat på barnens behov.

Faderns släktingar på Rhodos tar starkt avstånd från faderns handling och anser att han är helt olämplig att ta hand om barnen i framtiden eftersom han har dödat deras mor. Fadern har inga planer på att bosätta sig på Rhodos efter frigivningen utan avser att stanna i Sverige.

Stadsdelsförvaltningen var i valsituationen att låta barnen växa upp på Rhodos i en familj de känner och som både barnen och tjänstemännen har förtroende för eller att placera barnen hos en för dem okänd familj i Sverige men med möjlighet att tillämpa socialtjänstlagen.

Vårdnadshavarens godkännande att barnen tillåts resa till släktingar på Rhodos är en förutsättning för beslutets genomförande.

Det har aldrig varit utredarnas mening att barnen ska bo hos fadern eller att fadern på något sätt ska ha inflytande över barnens framtida

utveckling. Stadsdelsnämnden har därför ansökt hos tingsrätten om att vårdnaden ska fräntas fadern då utredarna anser att det är orimligt att barnen är beroende av den person som berövat deras mor livet.

Den person som stadsdelsnämnden föreslagit som vårdnadshavare är införstådd med socialtjänstens bedömning och stöder den.

Att invänta tingsrättens beslut i vårdnadsfrågan innan stadsdelsnämnden fattade beslut om barnens framtida boende hade varit mycket påfrestande för barnen som vistats på institution i över ett år. Ett beslut i tingsrätten kan dessutom komma att överklagas, varför det slutliga avgörandet om vårdnaden kan fördröjas ytterligare. Det faktum att vårdnadshavarna — fadern och den interimistiskt förordnade vårdnadshavaren/förmyndaren Rune Cortés — befinner sig i Sverige, hindrar inte att den praktiska vården ombesörjs av annan person utomlands. Detta under förutsättning att vårdnadshavarna har gett sitt samtycke därtill. Beslut om barnens framtida boende är därför inte direkt avhängigt beslut i vårdnadsfrågan.

Oavsett vilket beslut som fattas av svensk domstol beträffande vårdnaden så har ett sådant beslut ej rättslig verkan i Grekland. Utredarna har trots detta faktum gjort bedömningen, att barnens behov bäst kan tillgodoses hos släkten på Rhodos och att detta är viktigare än de juridiska begränsningar som blir följden av att de tre barnen bor i Grekland. Utredarna har också, så långt det är möjligt, försäkrat sig om att barnen kommer att skyddas om fadern efter frigivningen skulle göra anspråk på att få den praktiska omvårdnaden om de tre barnen. Det finns dock inga sådana farhågor idag, då fadern har fullt förtroende för sin bror och svägerska i detta avseende.

Beträffande barnens rättigheter att som svenska medborgare få bo i Sverige så har denna rätt ej ifrågasatts av Stadsdelsnämnden. Utredarna har i utredning redovisat hur barnen själva ser på sin situation och vad som i övrigt framkommit under utredningens gång beträffande deras önskemål om framtida boende. Så långt det är möjligt att bedöma, med tanke på barnens ålder, så är det också de tre barnens önskan att få bo hos farbror och faster på Rhodos. Barnen har för övrigt även grekiskt medborgarskap, då den biologiske fadern är grekisk medborgare.

Sammanfattningsvis är det Stadsdelsnämndens mening, att man i utredningen och genom beslutet att bevilja resan till Rhodos för de tre barnen Andreas, Katina och Elias har tagit alla omständigheter — juridiska såväl som sociala — under noggrant övervägande. Beslutet är grundat på en bedömning att barnen som vistas hos släktingar på Rhodos kommer att få god och kärleksfull omvårdnad och i övrigt tillförsäkras en gynnsam utveckling.

Kenneth Nordback har kommit in med ytterligare en skrift med anledning av yttrandet.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 23 juni 1993 följande.

Rinkeby stadsdelsnämnd har den 4 juni 1992 beslutat ge barnen Andreas, Katina och Elias bistånd enligt 6 § SoL avseende kostnader för en resa till Rhodos. Beslutet överklagades av gode mannen Kenneth Nordback men ändrades inte av vare sig länsrätten eller kammarrätten.

Kenneth Nordback har uppfattat stadsdelsnämndens beslut som ett medgivande till placering av barnen hos släktingar på Rhodos och

anser att ett sådant beslut är olagligt eller i vart fall tvivelaktigt. Domstolarna har uppfattat nämndens beslut som gällande endast bistånd till resekostnaderna.

JO bör inte anlägga synpunkter på frågor som är behandlade av domstol så länge domstolens avgörande är lagligen grundat. Så är fallet här och jag går därför inte vidare i denna del.

När det gäller frågan om samråd med gode mannen innan beslut om bistånd fattades gör jag följande bedömning.

God man utses av allmän domstol bl.a. om vårdnadshavaren på grund av sjukdom eller av annan orsak inte kan utöva förmynderskapet eller om han blir skild från utövningen av förmynderskapet (11 kap. 1 § föräldrabalken). Gode mannen har till uppgift att i förmyndarens ställe vårda den underåriges angelägenheter. Förordnandet avser i dessa fall alla förmyndarens uppgifter beträffande den underåriges förmögenhet och person.

Vid tidpunkten för stadsdelsnämndens beslut var Kenneth Nordback god man för samtliga barn. Han hade alltså till uppgift att i förmyndarens ställe vårda barnens angelägenheter. Jag delar därför länsrättens bedömning att stadsdelsnämnden handlade fel när den beslutade om bistånd för tre av barnen utan att inhämta gode mannens samtycke.

Av stadsdelsnämndens yttrande hit framgår att syftet med biståndet till Greklandsresan varit att finna det boende som skulle vara bäst för barnen. Vistelsen i Grekland ingick m.a.o. som ett led i den utredningen. Under förutsättning att de formella kraven för ett sådant bistånd varit uppfyllda hade det enligt min mening i och för sig inte förelegat något hinder mot att ge bistånd till en ferievistelse för barnen utomlands. Att avsikten varit att utröna om detta kunde vara en varaktig lösning hindrar inte den bedömningen.

Juridiskt uppkommer det emellertid en komplicerad situation när barnen vistas utanför Sverige. Stadsdelsnämnden kan inte utöva myndighet över barnen utanför landets gränser och kan följaktligen inte hämta hem barnen. En annan sak är att stadsdelsnämnden så länge barnen fortfarande har hemvist inom nämndens jurisdiktionsområde har kvar sin tillsynsplikt. Härav följer att nämnden t.ex. kan göra en framställning till länsrätten om tvångsvård enligt lagen om vård av unga (LVU). Vinner en sådan ansökning bifall blir problemet om det går att få verkställighet av vårddomen. De grekiska myndigheternas inställning till framställningen blir därvid avgörande.

Stadsdelsnämndens skyldighet enligt socialtjänstlagen att tillvarata barnens intressen upphör som framgår av det föregående inte med vistelsen i Grekland men stadsdelsnämnden har synnerligen begränsade möjligheter att utöva den erforderliga tillsynen av barnen. Däremot har vårdnadshavaren kvar sin bestämmanderätt över barnen även när barnen vistas utomlands. Enligt vad jag erfarit är en särskild förmyndare och vårdnadshavare numera förordnad för barnen. Det får förutsättas att samarbetet mellan denne och stadsdelsnämnden fungerar så att nämnden även fortsättningsvis kan bevaka barnens intressen. Givetvis är nämnden oförhindrad att med förmyndarens medgivande följa barnens förhållanden i det grekiska hemmet. Så sker också.

Sammantaget innebär det sagda att det fel som begåtts i ärendet är att ge barnen bistånd till en resa till Grekland utan att ha haft den gode mannens medgivande. Detta är lika allvarligt som om beslutet fattats utan en ordinarie vårdnadshavares samtycke; den gode mannen har i en situation som den ifrågavarande trätt i vårdnadshavarens ställe. Trots detta har jag beslutat att inte gå vidare i ärendet. Jag beaktar därvid särskilt de utomordentligt svårlösta problem som uppstod genom att barnens mor berövades livet.

Angående rätt för föreståndare vid ålderdomshem att förfoga över patienters pensioner

(Dnr 1350-1992)

I en anmälan till JO ifrågasatte Anna Lindgren, som är god man för K.B., hur föreståndaren vid Hemmet för Gamla, Saga Frimodig, har hanterat de kontanta medel hon tagit ut för K.B:s räkning. Hon har också anfört att en förutsättning för plats på hemmet synes vara att en fullmakt för den gamles pension lämnas till Saga Frimodig.

Yttrande inhämtades från sociala distriktsnämnden 7 i Stockholm, vilket Anna Lindgren bemötte och därvid även tillförde klagomål mot K.B:s omvårdnad.

Hela ärendet remitterades därefter till Länsstyrelsen i Stockholms län för yttrande. I yttrandet anfördes i huvudsak följande.

Länsstyrelsens handläggning

Länsstyrelsen översände Anna Lindgrens skrivelse till socialdistriktet för kommentarer. Undertecknad Desougi, har den 3 september 1992 besökt Hemmet för Gamla. Länsstyrelsen har också begärt att Saga Frimodigs kassabok för K.B. skall granskas av revisorer från Stockholms stads stadskansli.

Länsstyrelsens bedömning

Vid besöket på Hemmet för Gamla sammanträffades med Saga Frimodig, hemservicebyråchef Niklas Bjurström, medicinskt ansvarig sjuksköterska Sally Kristofferson och sjukhemschefen Pärta Berg. Vi besökte tillsammans K.B. på hennes rum.

Anna Lindgren tar i sin anmälan upp att en förutsättning för plats på hemmet är att fullmakt på den gamles pengar lämnas till Saga Frimodig. Detta är ett helt felaktigt påstående. Plats på ålderdomshem erhålles efter en biståndsprövning enligt 6 § socialtjänstlagen. K.B. uppfyller väl kriterierna för boende i ålderdomshem. Hon behöver personlig omvårdnad, hjälp med hygien, klädsel och mathållning. Hon är glömsk men har utbyte av övriga boende på hemmet och hon gillar att gå till cafeterian.

Vid besöket hos K.B. kunde också konstateras att hennes minne var begränsat. Hon kände igen sina anhöriga på fotografier, men hon kände inte till om hon hade god man eller vem Anna Lindgren är. K.B. var vi besöket välvärdad. Hon hade trivsamt och många personliga tillhörigheter på rummet.

Länsstyrelsen konstaterar vid besöket att ledningspersonalen för hemmet har en positiv inställning till verksamheten och försöker ta tillvara var och en av de gamlas förutsättningar att delta i aktiviteter

och annan samvaro på och utanför hemmet. Föreståndaren har ansvar för att den personliga omvårdnaden av de gamla tillgodoses. I omvårdnaden ingår såväl rent praktisk omvårdnad som tillsyn av att de gamla har kläder och att möjlighet till socialt umgänge ges. Det är viktigt att hygien sköts noggrant, men man kan inte tvinga den gamle att duscha eller tvätta håret om han/hon inte vill. Det gäller för vårdpersonalen att vara lyhörd och att många gånger gripa tillfället i flykten för att få vissa omvårdnadsuppgifter utförda. K.B. har en omvitnat egen vilja och man får lirka med henne. K.B. har i sin ungdom varit mannekång och hon är klädmedveten. Speciellt för henne är det därför viktigt med skor och kläder. Gode mannens uppfattning att K.B:s behov av skor och kläder är begränsat, eftersom hon enbart rör sig mellan den egna sängen och matbordet delas inte av länsstyrelsen. K.B. har behov av ombyten av kläder som alla andra. Det är beklagligt att dispyter uppstår av detta slag.

Länsstyrelsen har begärt revidering av K.B:s kassabok och stadsrevisorerna Eva Hedberg och Margit Bergström gjorde inspektion på hemmet den 22 oktober 1992. Därvid konstaterades sammanfattningsvis att ingen förskingring av K.B:s medel skett men att mindre brister i den ekonomiska hanteringen förelåg. Egnamedelshanteringen håller nu på att ses över på hela socialdistrikt 7.

När god man finns förordnad för någon boende på ålderdomshem anser länsstyrelsen att den gode mannen ska sköta alla ekonomiska transaktioner. Detta förutsätter ett samarbete med föreståndaren eller annan administrativ personal som håller i egna medel. Det är en självklarhet att den gamle måste ha tillgång till egna kontanter för t ex cafeteriabesök, godisinköp och dylikt. För K.B:s del har det också funnits behov av pengar till hår- och fotvård.

Saga Frimodig har av gode mannen fått tillåtelse att ta ut medel för K.B:s räkning till nödvändiga kostnader typ hår- och fotvård, enligt Anna Lindgrens skrivelse till JO. Ingenting tyder på att de uttag som gjorts använts på ett oacceptabelt sätt.

Fastän god man finns förordnad har K.B. rätt att ge fullmakt för uttag av pengar. Länsstyrelsen anser dock att detta är mindre lämpligt, eftersom K.B. inte själv inser vad hon skriver under. Det är enligt länsstyrelsens bedömning gode mannens uppgift att tillse att kontanter för K.B:s räkning alltid finns tillhanda.

Med dessa uttalanden överlämnar länsstyrelsen ärendet till JO för beslut.

Ärendet remitterades slutligen till Stockholms Överförmyndarförvaltning vad avser det förhållandet att den gamle själv utfärdar fullmakt för personal vid ålderdomshemmet. I remissvaret anförde Överförmyndarförvaltningen genom sin förvaltningschef Eric Sehlin följande.

Rent allmänt kan värdet av fullmakter som utfärdas av åldriga personer ifrågasättas. Åtskilliga sådana fullmaktsgivare har vid förfrågan tyvärr visat sig vara helt omedvetna om att de har utfärdat fullmakt. Att anhöriga använder sig av fullmakten som utfärdats av åldriga föräldrar är inte så ovanligt och kan i viss mån accepteras. Däremot bör personal inom ålderdomshem och sjukhem avstå från att förse sig med fullmakter från personer inom deras vård. Att utnyttja fullmakten som utfärdats av senildementa personer kan inte betecknas som ett handlande i god tro.

Tyvärr kan inte en förordnad god man göra något åt den fullmakt som utfärdats av huvudmannen. Eftersom fullmakten inte kan återkallas av gode mannen kan ett utnyttjande av densamma få till följd att godmanskapet blir omöjligt att hantera.

Har tingsrätten förordnat att huvudmannens egendom skall förvaltas av en god man är denne ensam ansvarig och skall redovisa förvaltningen inför överförmyndaren. Gode mannen bör därför i första hand se till att pensionen betalas in på ett konto som han/hon har möjlighet att disponera för betalning av huvudmannens utgifter. Förutom huvudmannen själv skall enbart gode mannen kunna disponera över medlen på kontot.

Det bör framhållas att ett väl fungerande system bygger på ett förtroendefullt samarbete mellan gode mannen och föreståndaren. Tillsammans bör de fastställa det månadsbelopp som erfordras för att täcka huvudmannens personliga behov. Gode mannen skall sedan tillställa föreståndaren det fastställda beloppet för dennes disposition. Föreståndaren å sin sida redovisar sedan per kvartal eller år till gode mannen sin förvaltning av medlen.

Det beskrivna systemet har visat sig fungera väl. Man undviker därmed de missförstånd och misstroenden som har visat sig i aktuellt ärende.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 9 februari 1993 följande.

Påståendena från Anna Lindgren om bristerna i vårdsnaden om K.B. motsägs till stora delar av den bedömning som länsstyrelsen gjort efter att bl.a. ha besökt K.B. på hemmet. Jag kan därför inte mot bakgrund av den utredning som företagits göra några uttalanden i dessa delar.

Vad därefter gäller den del av anmälan som rör de ekonomiska förhållandena skall inledningsvis anföras att utredningen visar att plats på ålderdomshemmet erhålls efter en biståndsprövning enligt 6 § socialtjänstlagen och att några krav därutöver inte ställs.

Ett godmanskap innebär inte att den för vilken god man förordnats är betagen sin rättsliga handlingsförmåga. Detta kommer till uttryck i 11 kap. 5 § föräldrabalken genom reglerna om att det i princip krävs huvudmannens samtycke för rättshandlingar som företas av den gode mannen. Sådant samtycke presumeras föreligga för rättshandlingar som sedvanligen företas för den dagliga hushållningen.

Av det sagda följer att det inte lagligen går att hindra huvudmannen från att utfärda fullmakt för någon annan än den gode mannen. Däremot bör det förhållandet att en god man förordnats innebära att socialtjänstens personal vänder sig till den gode mannen och inte till dennes huvudman när det gäller ekonomiska transaktioner. Enbart det förhållandet att en god man förordnats är nämligen ett klart incitament för socialtjänstens personal att det inte är lämpligt att vända sig direkt till klienten i penningfrågor. Att som skett i detta fall begära fullmakt av klienten för dennes löpande utgifter kan således inte anses godtagbart. Det förfarande som enligt min mening bör användas är att den som inom socialtjänsten åtagit sig att svara för klientens löpande utgifter av den gode mannen regelbundet och mot redovisningsskyldighet mottar kontanter, avsedda att täcka utgifterna.

Beträffande skötseln av K.B:s ekonomi visar den revision som gjorts av hennes kassabok samt den inspektion som stadsrevisorerna gjort på hemmet att ingen förskingring av K.B:s medel skett, men att det föreligger mindre brister i den ekonomiska hanteringen och att man på grund härav nu håller på att se över egnamedelshanteringen inom

hela socialdistrikt 7. Saga Frimodig har fått tillåtelse av Anna Lindgren att ta ut medel till K.B:s kostnader för hår- och fotvård och i detta avseende har ingenting i länsstyrelsens utredning eller i övrigt visat att uttagen använts på ett oacceptabelt sätt. Däremot har vissa oklarheter framkommit beträffande de uttag som Saga Frimodig gjort med stöd av fullmakt från K.B.

Av de påminnelser som inkommit från Anna Lindgren framgår att man från hemmets sida, trots de påpekanden som gjorts från länsstyrelsens sida i detta avseende, fortfarande kräver fullmakt för uttag från pensionskonton. Mot bakgrund härav förutsätter jag att socialnämnden snarast ser över sina rutiner i de hänseenden jag nu redogjort för.

Med hänsyn till vad som i övrigt förekommit i ärendet utgår jag ifrån att man från ansvarigt håll omedelbart ger Anna Lindgren en redogörelse för de ekonomiska transaktioner som gjorts för K.B:s räkning samt att de verifikationer som finns överlämnas till henne.

Med dessa besked samt den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet härmed.

En 95-årig kvinna, med nedsatt psykisk förmåga, som bott på ett servicehus, har haft s.k. servicekonto. Frågor rörande servicehusets delaktighet i förvaltningen av medlen på kontot

(Dnr 1738-1992)

V.P. född 1896, flyttade i augusti 1990 till Räcksta servicehus, som då drevs av Stockholms läns landsting. Hon avled i augusti 1991 och efterlämnade barnen G.R. och L.P.

I samband med flyttningen till servicehuset öppnade V.P. hos Första Sparbanken ett s.k. servicekonto. För kontot gällde följande villkor.

Sparbanken bemyndigas att från servicekontot ta medel för utgifter som sjukhemmet anmodar Sparbanken att betala för kontohavarens räkning. Särskild betalningsorder inlämnas till Sparbanken senast 10 dagar före resp. förfallodag. Täckning skall finnas på kontot innan betalningsorder insändes. Första Sparbanken är inte ansvarig för skada som beror av lagbud, myndighets åtgärd — — — Skada som kan uppkomma i andra fall skall inte ersättas av Sparbanken, om denna förfarit med normal aktsamhet.

Samtidigt som servicekontot öppnades ordnades så att V.P:s pension automatiskt fortlöpande skulle betalas in på servicekontot.

Kring årsskiftet 1990/91 synes ha uppkommit fråga om förordnande av god man för V.P. Överläkaren C.B. Nordenfeldt anförde i ett utlåtande den 23 januari 1991 att han genom inhämtade uppgifter och personlig undersökning funnit att V.P. var ur stånd att bevaka sin rätt angående uppdelning av arv och förvalta sin egendom på grund av hög ålder. Under rubriken "Aktuellt hälsotillstånd" anförde han följande.

För åldern (oläsligt ord) väl bevarad somatiskt går dock med rullator. Hörsel något nedsatt. Av och till ngt orolig. Desorienterad till tid och rum. Närminnet starkt nedsatt. Kommer ej ihåg efter en halv minut.

Pat vet om att hon har en villa och adressen dit. Vet ej hur stor villan är. Förstår att hon ej klarar sig där och vill att barnen hjälper henne med att sälja om den skall säljas. Så lär dock ej vara fallet.

1993/94:JO1

I detta sammanhang bör noteras att enligt gåvobrev som företetts i ärendet överlät V.P. sin villafastighet 1981.

Frågan om god man för V.P. kom inte att fullföljas.

Enligt räkning daterad den 3 mars 1991 fordrade L.P. av V.P. betalning med, i ett för allt, 10 000 kr. Kravet avsåg bl.a. resor och uppehålle med halvpension i snitt 20 gånger per år motsvarande 750 dagar (5 000 kr), fastighetsskötsel och underhåll, trädgårdsskötsel inkl. gräsklippning och snöröjning (15 000 kr), telefonkontakt två gånger dagligen motsvarande ca 6 000 samtal (1 200 kr) m.m., sammanlagt drygt 40 000 kr.

Enligt en faktura, daterad den 15 mars 1991, ställd till V.P., c/o L.P., fordrade Första Sparbanken betalning med 8.250 kr. Fakturan gällde arvode för juridiskt biträde i samband med egendomsfrågor m.m. Den synes ha överlämnats till servicehuset av L.P. På fakturan hade för hand antecknats "910319 Detta är OK för utbetalning från V. genom LP".

Inga-Lill Persson betalade i mars 1991 de båda räkningarna med medel från V.P:s servicekonto.

G.R. klagade till JO på landstingets handhavande av V.P:s medel på servicekontot. Hon anförde därvid bl.a. följande.

De aktuella utbetalningarna gynnade min bror och missgynnade mig. Trots detta, och trots tveksamheter i räkningarna — den ena mycket vag, den andra avseende en juridisk konsult, som agerat för min bror och inte för min mor — togs ingen kontakt med mig. Tvärtom, när jag vid ett tillfälle frågade efter tillgångarna på min mors konto dolde Inga-Lill Persson aktivt utbetalningen av de 10.000 kronorna.

Cirka hälften av min mors banktillgångar betalades ut vid dessa två tillfällen. Det kan knappast anses vara att sköta löpande utgifter.

Jag vill nu att JO utreder ärendet och uttalar

1. att Inga-Lill Persson har gått över sina befogenheter och använt sin fullmakt felaktigt,

2. att Inga-Lill Persson bort kontakta mig innan utbetalningarna skedde, i all synnerhet som hon kände till min och min brors problematiska relation, och

3. att Inga-Lill Persson varit skyldig att ge korrekta besked om kontoställningen vid direkt förfrågan.

Jag vill också att JO utreder om Landstinget handlat felaktigt i det att de inte tillräckligt instruerat Inga-Lill Persson om hennes befogenheter.

Anmälan remitterades till sjukvårdsdirektören i Stockholms läns landsting för utredning och yttrande. I yttrande anförde tf. sjukvårdsdirektören Bengt Hasselbäck, västra sjukvårdsområdet, följande.

L.P. besökte sin mor flera gånger i veckan samt tog hem henne över helgerna. Personalen på servicehuset fann det naturligt att kontakt hölls med L.P. Någon större kontakt mellan personalen och G.R. var ej för handen. G.R. och servicehusets handläggare av de boendes ekonomiska angelägenheter, Inga-Lill Persson, träffades första gången i januari 1991.

Beträffande anmälarens klagomål kan följande anföras

1. Då Inga-Lill Persson mottagit L.P:s räkning tog hon kontakt med V.P. som samtyckte till att räkningen skulle betalas och uppdrog åt denne att verkställa betalningen.

2. Personalen på servicehuset uppger att de aldrig upplevt att det rått oenighet mellan V.P:s barn. Någon skyldighet att kontakta G.R. angående V.P:s ekonomiska transaktioner finns ej.

3. Eftersom L.P. varit kontaktman/anhörig har kontoutdrag sänts till denne. Det torde vara tveksamt om servicehuset utan samtycke från V.P. ägt rätt att lämna uppgift om V.P:s ekonomi till G.R. Frågan om G.R. förvägrats uppgift om aktuell kontoställning har ej utretts, då vi ansett den sakna betydelse.

4. Inga-Lill Persson har tjänstgjort under lång tid med hithörande frågor och är väl förtrogen med sina arbetsuppgifter och de problem som kan uppstå i arbetet. Landstingets rutiner för hantering av privata medel bestäms av regler i den så kallade PPM-handboken. Övriga riktlinjer finns intagna i socialstyrelsens författningssamling (SOSFS 1983:4) samt Landstingsförbundets "Föreskrifter och anvisningar beträffande förvaltningen av privata medel mm för vissa patienter".

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att Inga-Lill Persson ej förfarit felaktigt eftersom hon verkställt utbetalningen först sedan hon förvässat sig om att det var V.P:s vilja att betalning skulle ske.

Till svaret bifogades bl.a. ett avsnitt ur den s.k. PPM-handboken (avsnitt 4; Beskrivning av arbetsuppgifterna). Där sägs under punkt 8A:7 följande.

Enbart utbetalningsorder användes, då fråga är om utbetalning av kontanta medel till t ex anhörig eller liknande.

OBS! Vid utbetalning av kontanta medel till t ex anhörig eller liknande måste stor försiktighet iakttas. Det måste sålunda fastslås, att kontaktmannen ytterst handlar på patientens vägnar. Rent juridiskt skall utbetalningar sålunda ej ske utan patientens hörande och medgivande eller i de fall patienten har förmyndare/god man utan dennes medgivande. I vissa fall befinner sig patienten emellertid i sådant medicinskt tillstånd — och har ej heller förmyndare/god man — att patientens ställningstagande ej kan tillmätas avgörande betydelse. I sådana fall är det av betydelse att iakttä största försiktighet ifråga om utbetalningar av angivet slag.

Kontaktmannen tillrådes därför att vid minsta tveksamhet ifråga om utbetalningar från kontot ta kontakt med respektive kurator och begära dennes — om möjligt skriftliga — yttrande i ärendet. Jämför även nedan under 10 Upplysning om patients kontoställning m m.

Vid JO:s expedition upprättade föredraganden en promemoria i vilken antecknades:

1. I anmälan berörs betalningen av två räkningar. Den ena räkningen är utställd av L.P. den 3 mars 1991 och den andra av Första Sparbanken den 15 mars samma år. I remissvaret synes dock beröras endast L.P:s räkning. På Sparbankens räkning (som ingivits hit av klaganden) har antecknats "910319 Detta är OK för utbetalning från V. genom /L.P./". Huruvida V.P. tillfrågades och eventuellt samtyckte till betalningen av den räkningen framgår inte av utredningen.

2. Enligt uppgift i remissvaret finns i den s.k. PPM-handboken vissa regler för landstingets personal när personalen hjälper enskilda i ekonomiska frågor, t.ex. betalningen av räkningar. I kapitel 4 (Beskrivning av arbetsuppgifterna) punkt 8A:7 berörs utbetalningar av kontanta medel till bl.a. anhöriga. Fråga uppkommer i ärendet dels vilka

bedömningar som gjordes beträffande V.P:s möjlighet att samtycka till betalningen av L.P:s räkning och eventuellt även till betalningen av Sparbankens räkning dels huruvida föreskrifterna i PPM-handboken iakttagits vid betalningarna.

1993/94:JO1

Promemorian remitterades till sjukvårdsdirektören för förnyat yttrande.

I ett svar har Bengt Hasselbäck anfört följande.

1. Enligt inhämtat yttrande från föreståndare Britta Karlsson vid Råcksta servicehus tog handläggaren Inga-Lill Persson personlig kontakt med V.P. som samtyckte till att räkningarna skulle betalas och uppdrog åt Inga-Lill Persson att verkställa betalning i båda fallen.

2. Britta Karlsson har uppgivit "Att det gick att föra adekvat samtal med V.P. Tidvis kunde hon vara orolig och förvirrad".

Härutöver kan tilläggas följande:

I ärendet har G.R. ingivit ett läkarintyg som skulle användas för utredning i ärende om förordnande av god man enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken. Av läkarintyget framgår bland annat att frågan huruvida den enskilde kunde höras muntligen utan att detta medfört skada för honom eller henne har besvarats med "ja" i detta fall.

Beträffande frågan huruvida "PPM-handbokens" bestämmelser följts kan följande anföras.

Inga-Lill Persson gjorde den bedömningen att hon tillmätte V.P:s viljeyttring betydelse och verkställde betalningarna utifrån den bedömningen.

Något direkt fel utifrån "PPM-handbokens" anvisningar synes ej ha blivit begånget. Måhända borde samtycket/uppdraget mottagits i närvaro av t ex en kurator eller dokumenterats på annat sätt.

G.R. har under hand fått del av utredningen i ärendet och hon har inkommit med påminnelser.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 23 juni 1993 följande.

Om någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, skall rätten under vissa förutsättningar och om det behövs, förordna god man för honom eller henne (11 kap. 4 § föräldrabalken). Om den enskilde i fall som avses i det nämnda stadgandet är ur stånd att vårda sig själv eller sin egendom, får rätten förordna förvaltare för den enskilde (11 kap. 7 § föräldrabalken). Rättsverkningarna av utseendet av god man eller förvaltare regleras i 11 kap. 5 § och 8 § föräldrabalken. När förvaltare eller god man inte har förordnats beslutar den enskilde själv i frågor rörande sin egendom. Jag bortser härvid från bl.a. regeln i 16 kap. 12 § lagen om allmän försäkring som rör omhändertagande/förvaltning av en enskilds pension i vissa fall.

Olika skäl talar för att den vårdansvariga myndigheten på lämpligt sätt hjälper den enskilde i olika enklare ekonomiska angelägenheter. Hjälpen kan utgöras av t.ex. att ta ut kontanter från ett konto för den enskildes dagliga utgifter, betala vårdavgifter och andra räkningar m.m. Myndighetens deltagande i sådan medelsförvaltning måste dock omgärdas av särskilda försiktighetsåtgärder. Bl.a. skall föreskrifterna syfta till att hindra att myndigheten medverkar till missbruk av den enskildes tillgångar.

Socialstyrelsen utfärdade 1983 allmänna råd beträffande förvaltning av privata medel m.m. inom socialtjänsten, sjukvården och omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda (Socialstyrelsens författningssamling, SOSFS, 1983:4). I dessa allmänna råd anförs följande.

Närmare anvisningar för förvaltningen av privata medel utfärdas av huvudmannen med beaktande av lokala förhållanden. Följande principer bör enligt socialstyrelsens uppfattning vara vägledande därvid.

Skriftlig överenskommelse om förvaltning av privata medel bör träffas med den enskilde eller hans legale ställföreträdare. I sådan överenskommelse kan även ingå medgivande att uttaga avgifter för vård eller boende från vederbörandes konto. Överenskommelse om förvaltning av privata medel m.m. kan givetvis när som helst annulleras av vederbörande eller hans legale ställföreträdare.

I förevarande fall har använts ett s.k. servicekonto. Enligt villkoren för kontot skulle banken utföra de betalningar som "sjukhemmet" anmodade banken att göra. Genom att öppna kontot och därvid även godkänna villkoren har V.P. lämnat "sjukhemmet" fullmakt att göra betalningar från kontot (13 § avtalslagen). De i ärendet berörda parterna synes ha givit fullmakten den tolkningen att fullmakten gällde för den person som vid servicehuset ansvarade för medelsförvaltningen, i detta fall Inga-Lill Persson. Inga-Lill Persson har således haft behörighet att göra betalningar från kontot.

Ombudets befogenhet att utfärda en betalningsorder är beroende av ett uppdrag från den enskilde. Uppdraget kan i princip utformas så att ombudet generellt får rätt bestämma rörande betalningar av räkningar m.m. eller rätt för honom eller henne att betala en viss typ av räkningar, som t.ex. hyra eller vårdkostnad. Om det inte finns något sådant generellt uppdrag är det nödvändigt för ombudet att inhämta den enskildes godkännande till varje enskild betalning (angående verkan av inskränkande föreskrifter av ombudets befogenhet från fullmaktsgivaren hänvisas till 11 § avtalslagen).

Förhållandet mellan sjukvårdsförvaltningen och V.P. eller Inga-Lill Perssons befogenhet att besluta om utbetalningar från servicekontot reglerades inte i kontovillkoren för servicekontot. Någon annan skriftlig överenskommelse rörande förhållandet synes, såvitt utredningen visar, inte ha förelegat. Hur saken ordnats framgår inte av utredningen. Jag känner således inte till huruvida V.P. vid öppnandet av servicekontot eller senare lämnade några instruktioner till Inga-Lill Persson rörande verkställandet av betalningar från kontot. Eventuellt skulle den uppfattningen kunna hävdas att V.P. genom öppnandet av servicekontot underförstått medgav att betalning av löpande sedvanliga utgifter, t.ex. vårdkostnad, skulle göras. Oavsett hur det förhåller sig härmed förefaller det olämpligt att myndighetens uppdrag skall vila på så lös grund. Jag återkommer till saken nedan.

Inga-Lill Perssons befogenhet att betala de aktuella räkningarna har enligt remissvaren grundats på V.P:s uppdrag som lämnades muntligt beträffande varje räkning. Jag har inte underlag för att ifrågasätta riktigheten av denna uppgift i och för sig.

Förhållandena kring betalningen av de två räkningarna föranleder särskilda överväganden dels beträffande dokumentationen rörande V.P:s godkännande av betalningarna, dels vilken betydelse som borde ha tillmätts hennes viljeytringar.

I förevarande fall har inte någon anteckning gjorts beträffande V.P:s godkännande av betalningarna. Som konstaterats ovan har myndighetens betalning av räkningarna grundats på V.P:s muntliga besked. När en betalning sker på grundval av ett muntligt uppdrag förefaller det angeläget att det finns tillfredsställande dokumentation av ombudets uppgift och befogenhet. Att sådan dokumentation finns torde rent allmänt kunna sägas vara av stort värde vid en granskning av medelsförvaltningen. Det kan inte utan vidare antas att den ansvarige, kanske lång tid efteråt, skall minnas vad som förekommit med anledning av betalning av en särskild räkning. Det måste för myndigheten, vilket förhållandena i detta ärende visar, vara angeläget att i efterhand kunna redovisa och förklara de olika åtgärder som vidtagits under förvaltningen av den enskildes medel.

Den omständigheten att den enskilde samtycker till en betalning kan inte utan vidare läggas till grund för ombudets handlande. Det förutsätts att den enskilde genom lämnandet av uppdraget ger uttryck för en verklig viljeförklaring. När det gäller åldringar med nedsatta psykiska funktioner är denna bedömning ibland ytterst vanskelig att göra.

Förvaltningen har inte i något av remissvaren närmare uttalat sig om vad som förekom när V.P. lämnade betalningsuppdragen till Inga-Lill Persson. Således saknas uppgift rörande hur räkningarna presenterades för V.P., hur Inga-Lill Persson ställde frågan om betalning till V.P., om V.P. sedan tidigare kände till räkningarna, om V.P. spontant förklarade att räkningarna skulle betalas, om V.P. läste igenom handlingarna vid samtalet m.m. JO har anmodat sjukvårdsmyndigheten att företa utredning rörande de ifrågasatta betalningarna. Det förefaller därför i och för sig märkligt att förvaltningen inte närmare redogjort för förhållandena vid betalningarna, eftersom de otvivelaktigt är av betydelse för bedömningen. Frågan har dock delvis samband med vad jag ovan anfört rörande bristen på dokumentation av vad som förevarit vid de aktuella tillfällena. Jag utgår från att förvaltningen gjort vad den kunnat för att nå klarhet i saken. Med hänsyn härtill och till den tid som förflutit sedan betalningarna ägde rum förefaller det inte meningsfullt för mig att fortsätta utredningen i denna del.

Enligt förvaltningens yttranden gjorde Inga-Lill Persson den bedömningen att V.P. kunde ta ställning till betalningarna. Utredningen här ger mig dock anledning ifrågasätta möjligheten att erhålla ett klart besked från V.P. i frågan. Samma tveksamhet borde i så fall Inga-Lill Persson ha känt. Ytterst blir dock ställningstagandet till V.P:s förmåga att företa rättshandlingen beroende av en medicinsk bedömning. JO saknar särskild kompetens i sådana frågor. G.R. har tidigare aktualiserat frågan om skadestånd hos sjukvårdsförvaltningen och även framställt sådant yrkande här. Det kan således inte uteslutas att skadeståndsfrågan kommer att bli föremål för prövning i domstol. JO skall i

princip inte göra uttalanden i frågor som är eller kan bli föremål för sådan prövning. Jag avstår därför från vidare uttalande rörande V.P:s möjlighet att avge en sådan viljeförklaring att Inga-Lill Persson på grund av den borde ha betalat de båda räkningarna. I detta sammanhang vill jag framhålla att det inte ankommer på JO att ta ställning till huruvida G.R. eller V.P:s dödsbo kan ha rätt till skadestånd från förvaltningen.

Beträffande den formella hanteringen av betalningarna finner jag skäl att uttala följande.

I PPM-handboken, som gäller för personalens agerande i aktuella frågor, skall, som redovisats ovan, särskild försiktighet iakttagas vid utbetalningar till anhöriga när den enskilde kan ha svårt att ge en vilja till känna. Vidare skall personalen "vid minsta tveksamhet ifråga om utbetalningar från kontot ta kontakt med respektive kurator och begära dennes — om möjligt skriftliga — yttrande i ärendet".

Betalningen av L.P:s räkning avsåg en betydande del av V.P:s medel. Detta har i sig bort föranleda Inga-Lill Persson att göra vissa överväganden rörande betalningen. Dessutom avsåg räkningen inte kostnader som var "normala" för V.P. Med hänsyn till vad som här framkommit rörande V.P:s psykiska förmåga måste det uppenbarligen ha varit en situation där handläggaren enligt PPM-handboken borde ha rådfrågat kuratorn i saken. Jag anser således att Inga-Lill Persson inte skulle ha betalat L.P:s räkning utan att först ha tagit sådan kontakt.

Motsvarande synpunkter gör sig gällande även beträffande betalningen av Sparbankens räkning. Jag anser därför att Inga-Lill Persson inte heller borde ha betalat den räkningen utan att först ha samrått med kuratorn rörande V.P:s möjlighet att ta ställning till betalningen.

Det finns i sammanhanget anledning att kort beröra myndighetens ansvar för att god man eller förvaltare utses om det finns behov av sådan. Jag hänvisar härvid till 10 § allmänna läkarinstruktionen (1963:341) där det bl.a. sägs att chefsöverläkaren ansvarar för att överförmyndaren underrättas när en intagen person kan antas behöva god man eller förvaltare enligt föräldrabalken. För att överläkaren skall kunna göra den bedömningen fordras att personalen uppmärksammar honom på de frågor som eventuellt akut uppkommer.

Som anförts ovan har förhållandet mellan V.P. och förvaltningen rörande medelsförvaltningen inte grundats på en skriftlig överenskomelse. Enligt min uppfattning bör dock bl.a. sjukvårdens befattning med enskildas ekonomiska förhållanden i allmänhet grundas på skriftligt avtal varvid bl.a. uppdragets omfattning regleras. Härvid vill jag hänvisa till Socialstyrelsens allmänna råd i frågan (se även Landstingsförbundets föreskrifter och anvisningar beträffande förvaltningen av privata medel m.m. för vissa patienter, 902/82, punkt 6.3.1.; jfr cirkulärskrivelse från sociala enheten vid Länsstyrelsen i Stockholms län 1993-01-07, dnr 500-92-27309). När den enskilde lämnar ett muntligt betalningsuppdrag är det angeläget att det finns någon form av dokumentation rörande detta. Såvitt jag kunnat finna har dock förvaltningen inte utfärdat några instruktioner till handläggarna rörande denna fråga. När en räkning ter sig ovanlig eller till och med tveksam kan

betalningen föranleda flera frågor. I synnerhet gäller detta när den enskilda på grund av nedsatta psykiska funktioner har svårt att själv ta ställning i saken. Förvaltningen synes inte ha gjort handläggarna tillräckligt uppmärksamma på de särskilda överväganden det är nödvändigt att göra i denna del.

Vad jag nu anfört är ägnat att mildra den kritik som jag i det föregående framfört mot den medelsförvaltande tjänstemannen Inga-Lill Persson.

Jag förutsätter att Västra sjukvårdsområdet ser över rutinerna för medelsförvaltningen. Hur förhållandena är inom landstinget i övrigt känner jag inte till. Jag utgår därför från att Hälso- och sjukvårdsnämnden undersöker saken och därvid tillser att eventuella brister rättas till (jfr också ref. s. 246).

Servicehusets möjlighet att lämna upplysningar till anhöriga rörande den enskildes ekonomiska förhållanden är begränsad. Vad som förekommit i denna del föranleder inte något uttalande från min sida.

Kommunerna har genom den s.k. ädelreformen övertagit ansvaret för institutioner för vilka landstinget tidigare svarade. Enligt den ovan nämnda cirkulärskrivelsen har frågorna rörande medelsförvaltning generellt ökat inom länet. Jag finner på grund av det nu anförda anledning att för kännedom sända en kopia av beslutet till länsstyrelsen, som är tillsynsmyndighet för socialtjänsten i länet.

Bruket av fullmakter inom bl.a. sjukvården är allmänt utbrett. Det finns i och för sig inte skäl att ha någon erinran mot detta system eftersom det bl.a. bidrar till en förenkling av betalningsrutinerna. Av särskild betydelse är även den trygghet systemet innebär för bl.a. de äldre, som genom förvaltningen får god hjälp med många olika ekonomiska angelägenheter. Även för andra, bl.a. de gode männen och de anhöriga, har systemet många fördelar. Medelsförvaltning beträffande personer i den grupp som V.P. tillhörde föranleder dock särskilda frågor. Jag avser härvid bl.a. hur man skall se på uppdrag (t.ex. ta ut vårdavgift från den enskildes konto) som lämnas av en person med nedsatta psykiska funktioner men som ändå inte har god man eller förvaltare. Vidare måste tveksamhet föreligga beträffande hur man skall se på fullmakter som myndigheten erhållit men där den enskildes tillstånd försämrats sedan fullmakten utfärdades. Mot bakgrund av de särskilda problem som således kan uppstå finner jag skäl att sända en kopia av beslutet till Socialstyrelsen för kännedom.

Kritik mot socialnämnd för dröjsmål med att inleda utredning enligt 50 § socialtjänstlagen med anledning av anmälan till nämnden om att ett barn for illa. Vidare bl.a. fråga om lämpligheten av att verkställa ett omhändertagande enligt 6 § LVU i barnets skola

(Dnr 2840-1991)

Bakgrund

M. och K., som var gifta med varandra, hade tillsammans sjuåriga dottern B. Makarna separerade i början av 1991. B. kom då att bo hos K. I mars 1991 ansökte M. och K. gemensamt om äktenskapsskillnad vid Motala tingsrätt.

Anmälan

A. klagade till JO på Socialnämnden i Motala kommun. Hon anförde därvid att socialnämnden dröjde för lång tid innan åtgärder vidtogs beträffande B. trots att det förelåg skäl för ett ingripande. Hon har vidare ifrågasatt hur det gick till när nämnden i september 1991 verkställde ett då fattat beslut att omedelbart omhänderta B. för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Utredning

Socialnämnden avgav yttrande till JO. Socialförvaltningens akt inlämnades och granskades.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 14 september 1992 följande.

Socialnämnden har särskilda skyldigheter när det gäller barn och ungdom. Detta kommer till uttryck i 12 § socialtjänstlagen (SoL). Där sägs att socialnämnden bland annat skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. De insatser som socialnämnden kan göra för att uppfylla sina åligganden är av olika slag. Valet mellan tänkbara insatser beror självfallet på förhållandena i det enskilda ärendet. Ytterst har socialnämnden skyldighet att omhänderta barn för vård. Regler därom finns i LVU.

Var och en som får kännedom om att en underårig i hemmet behandlas på ett sådant sätt att det är fara för barnets hälsa eller utveckling bör anmäla det till socialnämnden (71 § 1 st SoL). När det gäller myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom, anställda vid sådana myndigheter, läkare och vissa andra yrkesgrupper föreligger en skyldighet att göra en sådan anmälan om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd (71 § 2 st SoL).

En anmälan förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida.

Socialnämnden skall enligt 50 § SoL utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd från nämnden. Vad som kommer fram vid utredningen och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt (51 § SoL).

Utredningen i ärendet ger vid handen att A. i början av mars 1991 per telefon till socialförvaltningen lämnade uppgifter rörande B:s förhållanden. Såvitt jag kan finna måste hon då ha talat med distriktschefen Jaan Noor. Vid samma tid inkom till socialförvaltningen en promemoria angående K. från polisen i Motala.

Beträffande vad som sades vid telefonsamtalet mellan A. och Jaan Noor föreligger delvis motstridiga uppgifter. Det framstår inte som möjligt för mig att i efterhand försöka klarlägga exakt vad som sades. En orsak till svårigheten är att samtalet med A. inte dokumenterades av Jaan Noor.

Socialnämndens verksamhet är av stor betydelse för enskilda människor. Mot den bakgrunden är det av vikt att nämndens verksamhet bygger på tillförlitliga uppgifter. Om uppgifter i anmälningar och liknande inte dokumenteras finns alltid risk för senare missförstånd. Bristfälligt dokumentation innebär även att viktig information kan gå förlorad vid byte av handläggare eller en handläggares frånvaro.

Socialstyrelsen har i sina Allmänna råd, (1983:5) Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, s. 18, uttalat bland annat följande.

En anmälan behöver inte ske i någon särskild form för att socialnämnden skall vara skyldig att undersöka frågan. Oftast är det fråga om att en person, granne eller anhörig, ringer och uttrycker sin oro över att någon inte får den hjälp han behöver, t ex att en äldre person behöver hjälp med städning och inköp. Det viktiga är här att förhållandena kommer till nämndens kännedom. Anonyma anmälningar bör hanteras på samma sätt som dem där man känner till vem som har kontaktat socialtjänsten. Att en anmälan har kommit in bör alltid dokumenteras, även om anmälan skett muntligt. I dokumentationen anges också vad saken rör och helst också vem som har gjort anmälan. En sådan dokumentation bör göras så snart något kan tolkas som en anmälan oavsett hur den som kontaktar socialtjänsten formulerar sin information.

Omständigheterna i förevarande fall är sådana att jag anser att det legat i Jaan Noors uppgift att, oberoende av om en § 50-utredning inleddes eller inte, nedteckna de uppgifter som A. lämnade vid telefonsamtalet.

Socialnämnden fick således i mars 1991 tillgång till uppgifter som tydde på en krissituation i B:s familj. Uppgifterna diskuterades mellan Jaan Noor och Marie Langemark, som var samordnare vid förvaltningen. Därvid ansågs den lämpligaste åtgärden vara att erbjuda M. och K.

s.k. samarbetssamtal med anledning av separationen. Utredningen visar att socialnämnden i detta skede även bort ha inlett en utredning enligt 50 § SoL för att klargöra B:s eventuella behov av stöd och hjälp. Det finns dock inte anledning att kritisera socialförvaltningens tjänstemän för att de inte ansåg en sådan utredning nödvändig. Det är förstaeligt om moderns uppträdande vid polisens besök och hennes normalt goda sociala förhållanden påverkade deras bedömning om barnets situation.

I april 1991 delgav advokaten O. socialchefen Lars Aldosson vissa uppgifter rörande B. Uppgifterna vidarebefordrades till Jaan Noor. Enligt remissvaret var uppgifterna i stort sett samma som A. tidigare lämnat till Jaan Noor. I vilka hänseenden uppgifterna skilde sig åt har inte angetts i remissvaret och framgår inte heller av utredningen i övrigt. O:s uppgifter dokumenterades inte. Enligt min uppfattning borde så ha skett. Jag hänvisar härvid till vad jag anfört beträffande bristen på dokumentationen av A:s uppgifter.

I en skrivelse daterad den 25 juli 1991 från Polismyndigheten i Motala till socialförvaltningen anfördes att det förelåg behov av akut åtgärd beträffande B. då hennes hälsa och utveckling allvarligt äventyrades. Till skrivelsen fanns fogad en promemoria rörande uppgifter som M. lämnat till polisen. Med anledning av polismyndighetens skrivelse upprättade Jaan Noor den 26 juli 1991 en redogörelse för vad som tidigare förevarit i ärendet. Han bedömde inte att det fanns skäl för ett omedelbart ingripande men antecknade att en utredning borde inledas förhållandevis omgående.

Enligt socialförvaltningens akt öppnades ett ärende vid socialförvaltningen den 19 augusti 1991. Handläggare var socialsekreteraren Per Karlsson. Kontakt hade dock tagits med K. redan den 1 augusti 1991 för att få till stånd ett hembesök hos henne. Besöket kom att äga rum den 13 augusti. Vad som föranledde dröjsmålet med öppnandet av ärendet framgår inte av utredningen. Eventuellt kan det förhålla sig så att ärendet öppnades först efter att polismyndigheten lämnat vissa ytterligare uppgifter per telefon (se nedan).

Utöver hembesöket synes någon åtgärd inte ha företagits för att utreda B:s förhållanden. Enligt min uppfattning framstår det som uppenbart att i detta läge intensiva försök borde ha gjorts för att få kontakt med M., som till polisen lämnat delvis alarmerande uppgifter rörande B:s situation. Jaan Noor hade visserligen försökt få kontakt med M. den 24 juli 1991. M. uppgavs då ha semester till den 5 augusti och saknade telefon till sin bostad. Förutom detta synes, såvitt utredningen visar, inte något försök ha gjorts för att få kontakt med M.

Den 21 augusti 1991 inkom en ny skrivelse "för skyndsam uppföljning av ärendet" till socialförvaltningen från polismyndigheten. I skrivelsens rubrik angavs att ärendet gällde "sociala missförhållanden" för B. Av innehållet framgår att skrivelsen sändes till socialförvaltningen enligt överenskommelse per telefon med Per Karlsson. I socialförvaltningens akt finns inte någon uppgift när samtalet ägde rum. Omständigheterna tyder dock på att det var den 19 eller den 20 augusti. Till skrivelsen bifogades en promemoria, daterad den 17 augusti, enligt vilken K:s grannar gjort anmälan till polisen beträffande B:s förhållan-

den. Av promemorian framgick att B:s situation varit föremål för diskussioner mellan grannarna. De nya uppgifterna föranledde inte någon reaktion från socialnämndens sida. Med hänsyn till vad som tidigare hade förevarit i ärendet framstår detta som förvånande.

Den 2 september hade familjerättssekreterarna ett enskilt möte med M. som ett led i samarbetssamtalen mellan M. och K. Med anledning av vad M. därvid berättade gjorde familjerättssekreterarna en anmälan enligt 71 § andra stycket SoL. Följande dag beslutade socialnämndens förste vice ordförande Per Nicklasson att omedelbart omhänderta B. för vård enligt 2 § LVU.

Beslutet att omhänderta B. är grundat på sådana bedömningar som JO vanligtvis inte uttalar sig om. Det finns dock anledning framhålla att de omständigheter som ledde till omhändertagandet i huvudsak förelegat under en längre tidsrymd och med hänsyn till vad som förevarit bort ha varit kända för nämnden ungefär lika länge. I den mån nämnden hävdar att så inte varit fallet vill jag genmäla att de av mig konstaterade bristerna i både handläggningen och nämndens dokumentation av inkomna uppgifter givetvis varit ägnade att försvåra nämndens uppföljning av ärendet. Den utredning som inleddes i augusti 1991 drevs inte heller med den kraft och skyndsamhet som saken fordrade. Att M. och K. var aktuella vid förvaltningen för samarbetssamtal föranleder inte någon annan bedömning. Här var ju fråga om att utreda och tillvarata B:s bästa. Dessutom kan anmärkas att samarbetssamtalen inte fungerade tillfredsställande. Redan på grund därav har socialnämnden inte kunnat förlita sig på dessa när det gällde att bedöma B:s situation. Om socialnämnden i ett tidigare skede skaffat sig kännedom om förhållandena hade sannolikt insatser då kunnat vidtas för att på ett bättre sätt kunna hjälpa B. men även stödja K.

Att verkställa ett beslut om omhändertagande av ett barn medför i många fall betydande svårigheter för alla inblandade. För barnets bästa är det självfallet av vikt att förfarandet inte blir onödigt uppslitande. Att verkställa ett omhändertagande när barnet befinner sig i skolan är i princip olämpligt med hänsyn till den allvarliga integritetskränkning barnet utsätts för. I detta fall blev också omhändertagandet onödigt dramatiskt på grund av lärarens reaktion. Även om jag har viss förståelse för de överväganden som ledde till beslutet att hämta barnet i skolan vill jag ändå mot bakgrund av det anförda understryka att detta tillvägagångssätt endast bör få förekomma i yttersta undantagsfall.

Utöver det nu anförda vill jag tillägga följande.

I beslutet att omedelbart omhänderta B. förordnades att B:s uppehållsort skulle hemlighållas för M. och K. Förordnandet grundades på 14 § andra stycket punkt 2 LVU där det sägs att om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården enligt lagen får socialnämnden besluta att den unges vistelseort inte skall röjas för förälder eller vårdnadshavare. Som framgår av förarbetena till LVU skall denna regel tillämpas restriktivt. Socialstyrelsen har i allmänna råd beträffande LVU pekat på några fall där det enligt Socialstyrelsens uppfattning bör bli aktuellt att hemlighålla barnets vistelseort (Socialstyrelsens allmänna råd 1981:2 s. 114 f.). Vad som då uttalades äger enligt min

mening alltså giltighet. Såvitt jag kan se synes inte någon av de där angivna situationerna ha motiverat ett hemlighållande av B:s vistelseort för M. Inte heller kan jag se att detta varit motiverat av andra hänsyn. Sannolikt hade det snarare varit till fördel för B. om förvaltningen vid omhändertagandet närmare samarbetat med M. I detta sammanhang bör påpekas att hemlighållandet av B:s vistelseort gentemot M. hävdades den 6 september, dvs. ett par dagar efter omhändertagandet.

Fråga om en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik ägt underlåta göra anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen

(Dnr 3627-1992)

I en anmälan till JO klagade en socialförvaltning på BUP-kliniken vid ett sjukhus. Förvaltningen gjorde därvid gällande att BUP-kliniken dröjt för länge innan en anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen gjordes till socialnämnden. Ärendet gällde en tolvårig flicka, J., som under en tid hade varit intagen på BUP-kliniken. Under J:s vistelse där hade framkommit misstankar om att J. varit utsatt för sexuella övergrepp.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 27 maj 1993 följande.

Anmälan rör frågan om BUP-kliniken underlåtit att följa bestämmelsen i 71 § socialtjänstlagen (SoL) om anmälningsskyldighet till socialtjänsten. Jag vill emellertid först uppehålla mig vid socialtjänstens skyldigheter i fråga om barn och ungdomar.

Enligt 12 § SoL har socialtjänsten särskilda skyldigheter att sörja för att barn och ungdomar växer upp under goda och trygga förhållanden. Sålunda skall socialnämnden enligt 50 § SoL utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. En misstanke om övergrepp mot barn skall därför givetvis föranleda skyndsamma åtgärder från socialnämndens sida. Vilka åtgärder som därvid bör vidtas får bedömas från fall till fall. Någon lagstadgad skyldighet att göra polisanmälan föreligger inte. Med utgångspunkt från socialtjänstens skyldighet att värna om barns säkerhet och trygghet får det i allmänhet anses åligga socialnämnden att snarast polisanmäla misstänkta övergrepp mot barn. Om socialtjänsten själv börjar utreda misstankar om övergrepp kan polisens arbete försvåras. Ett viktigt skäl att göra polisanmälan när man misstänker brott av det aktuella slaget är att man därigenom kan bidra till att skydda barnet och eventuellt också andra barn från ytterligare brott av gärningsmannen. Ett annat skäl är att man i regel först genom en anmälan kan få till stånd en tillförlitlig utredning angående brottet. En sådan utredning kan många gånger vara en nödvändig förutsättning för att man skall kunna ta ställning till om misstankarna motiverar åtgärder till skydd och hjälp för barnet.

Det ligger också i den misstänktes intresse att utredningen sköts professionellt, dvs. av myndigheter som har till uppgift att utreda och beivra brott. Socialnämnden bör således inte göra någon mer omfattande utredning innan man tar ställning till om polisanmälan bör göras.

Frågan om det kan bevisas att det föreligger ett straffbart övergrepp är inte nämndens sak att avgöra. Sådana försök att först på egen hand utreda ett misstänkt brott mot barn kan för övrigt leda till att polisens utredning fördröjs och därigenom försvåras.

Riskerna med att avvakta med att polisanmäla ett övergrepp mot barn kan vara bl.a. att osäkerhet skapas runt utredningsförfarandet, att den misstänkte och familjen hinner bygga upp ett försvar före polisförhöret eller att familjen sluter sig. Det finns i så fall stor risk för att en tillfredsställande social utredning, barnpsykiatrisk utredning eller brottsutredning inte går att genomföra.

I flertalet större kommuner i landet finns i dag ett nära samarbete mellan polis, åklagare, socialtjänst, hälso- och sjukvård etc. vad gäller handlägningsrutiner m.m. kring övergrepp av barn, s.k. samrådsgrupper. Genom denna ordning kan myndigheterna bl.a. samordna och avgränsa sina åtgärder i inledningsskedet så att de inte hindrar eller försvårar varandras utredningar samt medverka till att respektive myndighets utredning blir så snabb och skonsam som möjligt för alla i familjen.

För att socialnämnden skall få möjlighet att uppfylla de skyldigheter som åligger den enligt vad som anförts i det föregående måste den naturligtvis få kännedom om de förhållanden som kan ge anledning till åtgärder från nämndens sida. Regler härom ges i 71 § SoL.

Enligt 71 § andra stycket SoL är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Bestämmelsen riktar sig också till anställda vid sådana myndigheter samt till vissa andra yrkeskategorier. Verksamheten vid en BUP-klinik omfattas sålunda av bestämmelserna. Innebörden av bestämmelserna är att det — i enlighet med vad som närmare anges nedan — föreligger en skyldighet att till socialnämnden anmäla misstänkta missförhållanden.

Anmälningsplikten förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall alltså anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det räcker således med att det föreligger misstankar om något missförhållande för att anmälningsplikt skall inträda. Det ankommer därefter på socialnämnden att föranstalta om erforderlig utredning för att utröna om behov av åtgärder föreligger.

Utredningen i ärendet visar att J:s psykiska kondition vid intagningen på BUP-kliniken i april månad 1992 samt de uppgifter som därefter framkom under de första månaderna på kliniken varit av sådan art att det förelegat klara indikationer på att det inte stod rätt till med henne och hennes hemförhållanden. Redan vid intagningen uttalade hon livsleda och suicidönskan. Efter ett dygn började hon skära sig i handlederna. Hon visade då ingen tillit till vuxna. Efter någon vecka berättade hon att hon utsatts för ett våldtäktsförsök. I slutet av den andra veckan återkom hon till övergreppssituationen och skrev då att

det handlade om en äldre man. Incestfrågeställningen togs upp i samtal med henne men hon bekräftade inte att misstankarna var riktiga. Vidare blev det i slutet av april månad påtagligt att J. hade en incestuöst laddad relation till sin far.

Nu relaterade uppgifter visar att det på ett tidigt stadium av J:s vistelse på BUP-kliniken måste ha förelegat sådana misstankar om något missförhållande i J:s levnadssituation att anmälningsplikt till socialnämnden inträtt. Som jag tidigare påpekat ankommer det på socialnämnden att utreda frågan om behov av åtgärder föreligger. Det är nämligen socialnämndens ansvar och en av dess viktigaste uppgifter att se till att barn och ungdomar får den vård och det skydd de behöver.

Det har lämnats olika uppgifter i frågan om BUP-kliniken i juni månad 1992 vid kontakt med socialtjänsten beskrev de uppgifter om påstådda sexuella övergrepp som förekommit. Jag finner inte skäl att utreda denna fråga vidare. Jag utgår dock från att socialtjänsten omedelbart hade vidtagit åtgärder om man hade uppfattat att sådana misstankar fanns hos BUP-kliniken.

Ansvariga läkare har i utredningen hävdat att J. varit skyddad från eventuella övergrepp i hemmet då hon varit intagen på BUP-kliniken. Jag delar emellertid inte uppfattningen att skyddsaspekten varit tillgodosedd då det hela tiden varit fritt för föräldrarna att ta hem dottern. Såsom nyss anförts är det socialnämndens uppgift att verka för att den unge får det skydd hon behöver.

BUP-kliniken har vidare som skäl för att inte anmäla saken till socialtjänsten anfört att man bedömde risken för nya suicidförsök vid en polisanmälan som mycket stor. Även om jag med hänsyn till patienten har förståelse för en sådan försiktighet utgör en sådan bedömning inte skäl att underlåta att göra en anmälan när anmälningsplikt väl inträtt. Det lämpligaste förfarandet hade varit att genom samtal i en s.k. samrådsgrupp söka uppnå en samordnad handlingslinje där bl.a. läkarnas bedömning av suicidrisken vid polisanmälan kunde beaktas. Myndigheterna inom samrådsgruppen hade då gemensamt kunnat komma fram till hur utredningen fortsättningsvis skulle ha drivits samt vilka åtgärder som i övrigt borde ha vidtagits. En sådan ordning hade sannolikt vidare medfört att förtroendet mellan sjukvård och socialtjänst hade blivit bättre än vad som uppenbarligen nu blev fallet.

Av det sagda framgår att jag finner anledning att rikta kritik mot BUP-kliniken för att den då misstankarna uppkom underlät att göra anmälan i enlighet med vad som stadgas i 71 § SoL. Att man dröjt ända till september månad 1992 med anmälan är anmärkningsvärt då utredningen ger vid handen att misstankarna om att det förekommit övergrepp mot flickan under tiden förstärkts.

(Dnr 2491-1992)

Anmälan

Tommy Falk, som tjänstgör som 1:e socialsekreterare inom Individ- och omsorgsnämndens förvaltning (nedan benämnd socialförvaltning- en), Bromölla kommun, framförde i en anmälan, som inkom till JO den 27 juli 1992, klagomål mot Inger Nordlöf Ericson under påstående av att hon underlåtit att till socialtjänsten anmäla misstänkta övergrepp mot ett av de barn som vistades på daghemmet. I anmälan anförde Tommy Falk vidare bl.a. följande: Den 24 mars 1992 kontaktade Inger Nordlöf Ericson socialförvaltningen och uppgav att hon misstänkte att ett av barnen på daghemmet hade blivit utsatt för sexuella övergrepp. Misstankarna grundade sig bl.a. på barnets beteende och på att barnet företett rodnad och tecken på skador i underlivet. Inger Nordlöf Ericson ville dock inte uppge barnets namn. I stället ville hon själv ta hand om ärendet. Den 25 mars kontaktade handläggande socialsekreterare Inger Nordlöf Ericson och påminde om anmälningsskyldigheten. Inger Nordlöf Ericson vägrade fortfarande att uppge barnets namn. Den 27 mars ringde Inger Nordlöf Ericson åter upp socialsekreteraren och berättade att hon tillsammans med barnets mor deltagit i en läkarundersökning av barnet. Enligt Inger Nordlöf Ericson kunde läkaren inte säga annat än att det var fråga om en urinvägsinfektion. Läkaren hade skrivit ut medicin mot infektionen. Vid telefonsamtalet erinrades Inger Nordlöf Ericson ånyo om sin anmälningsplikt. Socialsekreteraren försökte några gånger under maj månad att ringa Inger Nordlöf Ericson. Först i juni fick man kontakt och Inger Nordlöf Ericson berättade då att barnet hade slutat på daghemmet och att detta skett "tidigare än planerat". Inger Nordlöf Ericson vägrade fortfarande att uppge barnets namn. Hon ville heller inte berätta om ytterligare symptom upptäckts.

I en komplettering, som inkom hit den 17 augusti 1992, anförde Tommy Falk bl.a. följande: Den 27 mars 1992 hade man vid socialförvaltningen erhållit sådana uppgifter att man kunde konstatera att det måste röra sig om ett barn som man kände till. Utredning enligt 50 § socialtjänstlagen inleddes därför. Det var ett misstag att inte tala om för Inger Nordlöf Ericson att man inlett § 50-utredning. Den 4 augusti 1992 presenterade man barnets namn för Inger Nordlöf Ericson. Hon vägrade kommentera saken. Den 6 augusti kontaktades barnomsorgsledaren i Bromölla av socialförvaltningen. Man uppgav att man önskade ett sammanträffande med personalen på barnstugan. Barn- och utbildningsförvaltningens chef, Ingemar Valdemarsson, lät då meddela att han förbjöd socialförvaltningens personal att kontakta barnstugan. I skrift av den 11 augusti till Barn- och utbildningsnämnden hemställde Tommy Falk om uppgifter med anledning av den pågående § 50-utredningen. Den 14 augusti meddelade Valdemarsson att skriften tagits upp

i nämnden och att frågorna skulle besvaras av honom och Inger Nordlöf Ericson. Valdemarsson förbjöd ånyo socialförvaltningens personal att kontakta barnstugan.

1993/94:JO1

Utredning

Anmälan och kompletteringen till denna remitterades till Barn- och utbildningsnämnden i Bromölla kommun för yttrande. Nämnden är ansvarig för det aktuella daghemmet. I remissen angavs att yttrande skulle avges efter hörande av Inger Nordlöf Ericson.

I yttrandet anfördes följande.

Barn- och utbildningsförvaltningen uppmärksammades på det aktuella ärendet genom att Tommy Falk 1992 07 24 delgav förvaltningschefen att Falk just hade ingivit anmälan till JO med anledning av att en av de anställda inom Barn- och utbildningssektorn i Bromölla kommun skulle ha handlagt ett ärende på sådant sätt att han funnit anledning fästa JO:s uppmärksamhet på detta. Eftersom ärendet var okänt för förvaltningen tog förvaltningschefen samma dag kontakt med föreståndare Inger Nordlöf-Ericson för att informera henne om anmälan samt för att få information om vad som förevarit i ärendet. Så snart som möjligt upptogs kontakt med Länsstyrelsens i Kristianstads län socialvårdskonsulent för råd i handlägningsfrågan samt för att få redogörelse för rättsläget. Kontakten ledde till att socialvårdskonsulenterna Enar Olofsson och Åse Persson på Barn- och utbildningsförvaltningens initiativ 1992 08 10 kom till Bromölla för samråd. Till detta hade kallats Inger Nordlöf-Ericson. Dessutom hade 1:e socialsekreterare Tommy Falk inbjudits. Denne förklarade sig emellertid ointresserad av att delta i konferensen varför socialnämndens ordförande Bojan Nilsson inbjöds att närvara som företrädare för socialnämnden. Vid tillfället genomgicks ärendet och litteratur ställdes till förvaltningens förfogande för genomläsning. Vid sammankomsten informerades vidare om "samrådsgruppen för sexuella övergrepp mot barn", ett organ för stöd och handledning inför svåra ställningstaganden inom ämnesområdet. Gruppens existens var fram till denna tidpunkt okänd för såväl förvaltningstjänstemännen som för kommunens barnomsorgsförstandare. Socialsekreterare Anita Strand ingår i gruppen som företrädare för Bromölla kommun.

Barn- och utbildningsförvaltningen har infordrat yttrande från föreståndare Inger Nordlöf-Ericson. Förvaltningen har i brev till socialsekreterare Anita Strand bett om hennes synpunkter på handläggningen i det aktuella ärendet som led i nämndens beredning av remissen.

Barn- och utbildningsnämnden konstaterar att 1:e socialsekreterare Tommy Falk inte vid något tillfälle varit i kontakt med Inger Nordlöf-Ericson före JO-anmälan. De uppgifter som ligger till grund för anmälan är således andrahandsuppgifter vilket möjligen förklarar att uppgifterna på viktiga punkter är felaktiga. Nämnden konstaterar vidare att den överenskommelse som enligt Nordlöf-Ericson 1992 03 24 träffades med socialsekreterare Anita Strand innebärande att Inger Nordlöf-Ericson skulle ta kontakt med föräldrarna, vilket enligt vad som framkommit socialsekreterare Anita Strand ej motsatt sig, tyder på att inte heller socialsekreteraren hade anledning misstänka övergrepp, då kontakt med föräldrarna knappast är en prioriterad åtgärd om sådana misstankar föreligger. Det förhållandet att socialsekreterare Anita Strand ej heller funnit anledning att själv vidtaga åtgärder tyder på att inte heller hon haft tillräckliga indikationer för åtgärder. Om hon haft sådana indikationer är ett dröjsmål med anmälan i månader

helt oförklarligt. Även 1:e socialsekreterare Tommy Falk har genom samtal med Anita Strand haft kännedom om ärendet under samma tidsrymd utan att själv vidtaga åtgärder.

Socialsekreterare Anita Strand verifierar uppgifterna i JO-anmälan. Hon uppger dessutom att hon 1992 04 06 skulle ha diskuterat ärendet i tidigare nämnd samrådsgrupp. Av skrivelsen framgår inte att eller på vilket sätt hon delgivit Inger Nordlöf-Ericson gruppens synpunkter. Av JO-anmälan framgår att Anita Strand skulle ha sökt Nordlöf-Ericson ("ringer några gånger i maj månad utan att lyckas få kontakt med Inger"). Uppgiften måste starkt ifrågasättas eftersom barnstugans rutiner beträffande inkommande telefonmeddelanden har varit klara. Det fysiska avståndet mellan socialförvaltningens lokaler och barnstugan är dessutom så ringa att om socialsekreteraren hade tillmätt beskedet någon betydelse hade överbringandet inte inneburit några problem. Telefonsamtalen i maj ligger dessutom minst tre veckor efter det återopade sammanträdet i samrådsgruppen. Inger Nordlöf-Ericson uppger att Anita Strand inte varit i kontakt med henne i ärendet efter 1992 03 27.

Barn- och utbildningsnämnden finner det vidare anmärkningsvärt att 1:e socialsekreterare Tommy Falk påbörjat en utredning utan att med full säkerhet veta vilket barn som skulle kunna vara aktuellt för utredning eftersom inga personuppgifter stått till hans förfogande mer än gissningsvis.

Barn- och utbildningsnämnden beslöt 1992 08 13 att uppgifter som behövde ställas till 1:e socialsekreterarens förfogande skulle lämnas av förvaltningschefen och Inger Nordlöf-Ericson. BUN:s beslut delgavs Tommy Falk liksom berörd personal på barnstugan 1992 08 14 utan återopande av lagrum.

Barn- och utbildningsnämnden finner det inte helt styrkt att sådana omständigheter skulle förelegat som hade motiverat en anmälan. Inger Nordlöf-Ericson har genom läkarens bedömning och senare efter det barnet fått medicin och återgått till ett normalt beteende stärkts i sin övertygelse att hennes bedömningar varit riktiga och att fallet fått en naturlig upplösning.

Barn- och utbildningsnämnden gör den bedömningen att ärendet möjligen hade kunnat handläggas på ett annorlunda och mindre dramatiskt sätt om föreståndaren hade kunnat få stöd och support i sina bedömningar av ärendet, när detta hade förelagts "Samrådsgruppen för sexuella övergrepp mot barn" för råd, och dessa råd hade ställts till Inger Nordlöf-Ericsons förfogande. Tommy Falk är dessutom ordinarie ledamot i Barn- och utbildningsnämnden och hade haft stora möjligheter att aktualisera rutiner och föreslå åtgärder inom det aktuella ämnesområdet. På samma sätt borde Anita Strand som är ersättare i nämnden kunnat aktualisera problemområdet.

Nämnden avser snarast anordna utbildningsdag för personal som i sin verksamhet kan ställas inför svåra avgöranden vid möjliga övergrepp mot barn samt fastställa de rutiner som skall gälla vid handläggningen.

Till remissvaret var fogat bl.a. ett yttrande av Inger Nordlöf Ericson. I detta yttrande uppgavs bl.a. följande: Under en tid av omkring tre månader hade daghemspersonalen observerat barnets beteende. Man upptäckte också att barnets underliv "såg irriterat ut". Observationerna föranledde Inger Nordlöf Ericson att den 20 mars 1992 ta kontakt med skolpsykolog. Vidare kontaktade hon den 23 mars en läkare vid Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Kristianstad. Den senare hänvisade henne att ta kontakt med socialsekreterare. Den 24 mars besökte hon

socialsekreteraren Anita Strand för att diskutera sina iakttagelser. Besöket gjordes för att få råd och stöd. Inger Nordlöf Ericson nämnde inte några misstankar om sexuella övergrepp. Hon påtalade vid besöket att hon inte hade kommit för att göra en anmälan. Hon ville i stället diskutera saken med modern vilket Anita Strand ställde sig positiv till. Dagen efter kontaktade Anita Strand henne och påtalade att det förelåg anmälningsskyldighet. Inger Nordlöf Ericson vidhöll att hon först ville tala med modern, vilket hon också gjorde den 26 mars. Samma dag deltog hon vid läkarundersökningen av barnet. Läkaren fann efter två undersökningar inget anmärkningsvärt. På kvällen hade Inger Nordlöf Ericson ett långt telefonsamtal med fadern. Den 27 mars ringde Inger Nordlöf Ericson upp Anita Strand och meddelade resultatet av läkarundersökningen. Barnet iaktogs därefter under två månader då "allt var bra". Barnet upplevdes "må bättre". "Urinvägsinfektionen var över." Efter läkarundersökningen hade daghemspersonalen också många samtal med föräldrarna. — Först den 4 augusti blev hon kallad till Tommy Falk. Denne presenterade då ett namn på ett barn och frågade om det var detta barn ärendet gällde. Hon uppgav att hon inte kunde svara på frågan. Tommy Falk svarade då "du nekar alltså fortfarande att göra en anmälan".

Tommy Falk yttrade sig över remissvaret. Han anförde därvid bl.a. att socialförvaltningen fortfarande inte erhållit några uppgifter i ärendet.

Föredraganden inhämtade per telefon ytterligare upplysningar från Barn- och utbildningsnämnden, bl.a. vad gällde de aktuella nämndernas organisation.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 22 januari 1993 följande.

I Bromölla kommun handläggs skol- och barnomsorgsfrågor av Barn- och utbildningsnämnden. Barnavårdsärenden m.m. handläggs i kommunen av Individ- och omsorgsnämnden. De två nämnderna har från varandra fristående förvaltningar. Den angivna organisationen gäller i princip sedan den 1 januari 1992. Organisationen av de två nämnderna medför att dessa är att betrakta som två fristående myndigheter, även om båda nämnderna i viss utsträckning sysslar med verksamhet som är att hänföra till socialtjänsten.

Det sagda innebär också att sekretess gäller mellan de två nämnderna även i de delar som är att hänföra till socialtjänsten. Sekretessen kan inte efterges enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen eftersom denna bestämmelse inte gäller inom socialtjänsten. Inskränkningar i sekretessen gäller emellertid t.ex. beträffande åtgärder mot underåriga. En sådan inskränkning följer av anmälningsplikten enligt 71 § socialtjänstlagen (SoL); se nedan. En annan sådan inskränkning stadgas i 14 kap. 2 § sista stycket sekretesslagen.

De problem som uppstår om olika delar av socialtjänsten tillhör olika nämnder i samma kommun har uppmärksamats av Lokalde-

mokratikommittén i sitt delbetänkande "Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation" (SOU 1992:140). Kommittén anför i betänkandet som sin mening att socialtjänsten i en kommun bör uppfattas som en helhet även från sekretesslagens utgångspunkt oberoende av om och hur den är organisatoriskt uppdelad. För att möjliggöra detta föreslår kommittén vissa ändringar i sekretesslagen.

Enligt 71 § första stycket SoL bör var och en som får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling anmäla detta till socialnämnden.

De nu redovisade bestämmelserna i 71 § första stycket SoL riktar sig till allmänheten. I stadgandets andra stycke finns bestämmelser om anmälningsskyldighet till socialnämnden för vissa myndigheter. Dessa bestämmelser omfattar sådana myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Bestämmelserna riktar sig också till anställda vid sådana myndigheter samt till vissa andra yrkeskategorier. Det råder ingen tvekan om att verksamheten vid ett kommunalt daghem omfattas av bestämmelserna. Innebörden av bestämmelserna är att det — i enlighet med vad som närmare anges nedan — föreligger en skyldighet att till socialnämnden anmäla misstänkta missförhållanden.

Anmälningsskyldigheten i 71 § andra stycket SoL gäller vid kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Anmälningsskyldigheten förutsätter således inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall alltså anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det ankommer därefter på socialnämnden att föranstalta om erforderlig utredning för att utröna om behov av åtgärder föreligger.

Enligt 50 § SoL skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt, t.ex. genom en anmälan enligt 71 § SoL, kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Jag vill i detta sammanhang även något beröra bestämmelserna i 71 § sista stycket SoL. Enligt dessa bestämmelser är sådana myndigheter och befattningshavare samt yrkeskategorier som anges i 71 § andra stycket SoL skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd. Bestämmelserna syftar främst till att göra det möjligt för socialnämnden att inhämta uppgifter i en inledd utredning.

De redovisade bestämmelserna i 71 § SoL riktar sig inte till anställda inom den socialnämnd till vilken anmälan skall ske. Det är dock självklart att personalen vid den egna myndigheten — t.ex. de anställda vid ett av nämndens daghem — inte har en mindre långt gående skyldighet att anmäla misstänkta missförhållanden eller lämna uppgifter. Detta följer av anställningsförhållandet. Anmälan skall i sådana fall ske till behörig person eller behörigt organ inom förvaltningen. Som tidigare konstaterats är de två nämnderna varom här är fråga att anse som från varandra fristående myndigheter. Frågor om eventuella över-

grepp mot barn handläggs av Individ- och omsorgsnämnden. Härav torde följa att 71 § SoL var direkt tillämplig beträffande en eventuell skyldighet för Inger Nordlöf Ericson att i detta fall göra en anmälan till Individ- och omsorgsnämnden eller till dess förvaltning.

Som jag tidigare angivit förutsätter inte anmälningsplikten att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Det räcker således med att det föreligger misstankar om något missförhållande för att anmälningsplikt enligt 71 § andra stycket SoL skall inträda. Frågan om vilka omständigheter som skall föreligga för att anmälningsplikt skall inträda måste givetvis avgöras från fall till fall.

I detta fall gav barnets beteende och övriga iakttagelser Inger Nordlöf Ericson anledning att kontakta såväl skolpsykolog som BUP-läkare. Redan härav framgår det att misstankarna då måste ha varit sådana att anmälningsplikt förelåg. Att Inger Nordlöf Ericson — i stället för att anmäla — själv företog viss utredning framstår dessutom som olämpligt. Som jag tidigare påpekat ankommer det på socialnämnden (i detta fall Individ- och omsorgsnämnden) att utreda frågan om behov av åtgärder föreligger. Det är nämligen socialnämndens ansvar och en av dess viktigaste uppgifter att se till att barn och ungdomar får den vård och det skydd de behöver. Av det sagda framgår att jag finner anledning att rikta kritik mot Inger Nordlöf Ericson för att hon då misstankarna uppkom underlät att göra anmälan i enlighet med vad som stadgas i 71 § SoL.

Vid läkarundersökningen av barnet framkom inget som tydde på några missförhållanden. Enligt Inger Nordlöf Ericson normaliserades också barnets beteende efter läkarbesöket. Uppenbarligen drog hon slutsatsen att barnets besvär hade samband med urinvägsinfektionen. Inger Nordlöf Ericson ansåg därför frågan avslutad. I det läget kan knappast längre någon anmälningskyldighet anses ha förelagat för Inger Nordlöf Ericson. Detta förhållande påverkar dock inte frågan om hennes skyldighet att vid misstankens uppkomst göra anmälan.

Avslutningsvis ger vad som förekommit i ärendet mig anledning att framhålla den ovillkorliga skyldighet som föreligger för befattningshavare och andra att lämna uppgifter till en inom socialtjänsten pågående barnavårdsutredning (71 § sista stycket SoL).

Handläggningen av ett barnavårdsärende; fråga om laglig grund förelegat för ett omhändertagande enligt LVU m.m.

(Dnr 3551-1992)

Bakgrund

V.K. och K.S. har tillsammans dottern Maria, född den 25 augusti 1990. Vårdsnaden om dottern tillkommer modern V.K. ensam.

Den 22 april 1991 gjorde en sjuksköterska vid Årsta barnavårdscentral, Norra, en anmälan till socialdistrikt 6 i Stockholm angående Maria. Enligt anmälan hade Maria sedan sex månaders ålder haft en mycket dålig viktuppgång. Vidare uppgavs i anmälan bl.a. att modern inte följde givna råd i fråga om erforderliga mängder mat m.m.

Med anledning av anmälan inleddes vid socialdistriktet utredning enligt 50 § socialtjänstlagen (SoL).

Den 21 maj 1991 lades modern och Maria in på Sachsska barnsjukhuset för utredning. Den 3 juni 1991 skrevs Maria i enlighet med moderns önskemål in på Utredningshemmet Eurenii Minne. Efter överenskommelse med föräldrarna placerades Maria därefter den 4 juli 1991 i ett jourhem. I samband med ett umgängestillfälle den 17 juli 1991 tog föräldrarna hem Maria. Med anledning härav beslutade distriktsnämndens ordförande den 18 juli att — jämlikt 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) — omedelbart omhänderta Maria. Familjen hade emellertid begett sig till Finland, varför beslutet inte kunde verkställas. Efter underställning upphävdes beslutet den 29 juli 1991 av Länsrätten i Stockholms län.

Sedan familjen återvänt till Sverige, placerades Maria i september 1991 återigen i ett jourhem. Placeringen skedde på frivillig grund.

Efter avslutad utredning ansökte distriktsnämnden hos länsrätten om att Maria skulle beredas vård enligt LVU. Som grund för ansökan åberopades att föräldrarnas brister i omsorgen och annat förhållande i hemmet medförde påtaglig risk för Marias hälsa och utveckling. Genom dom den 18 november 1991 biföll länsrätten distriktsnämndens ansökan. Maria vistades alltså i jourhemmet.

Den 2 december 1991 hämtade föräldrarna Maria. Den 5 december återfördes hon varvid hon jämlikt 11 § LVU placerades i familjehem. Samtidigt fattades beslut jämlikt 14 § LVU om att hemlighålla Marias vistelseort för föräldrarna.

Efter det att modern överklagat länsrättens dom, upphävde Kamrarrätten i Stockholm genom dom den 20 januari 1992 länsrättens dom. I kamrarrättens dom — som gällde omedelbart — uttalades bl.a. att grund "i nuläget" inte förelåg för fortsatt LVU-vård.

Maria kvarblev dock i familjehemmet och umgänge inleddes mellan Maria och hennes föräldrar.

I enlighet med föräldrarnas önskemål inleddes i slutet av januari 1992 vid socialdistriktet en familjehemsutredning avseende makarna D.S. och S.K., som är vänner till föräldrarna. Vänfamiljen hade erbjudit sig att bli stöd- eller fosterfamilj för Maria.

Sedan distriktsnämnden överklagat kammarrättens dom, beslutade Regeringsrätten den 18 februari 1992 att ej meddela prövningstillstånd. Kammarrättens dom från den 20 januari stod således fast.

Efter det att föräldrarna i samband med ett umgängestillfälle den 3 april 1992 förklarat att Maria skulle stanna kvar hos dem över helgen, fattade distriktsnämndens ordförande ett nytt beslut om att omedelbart omhändertaga Maria jämlikt 6 § LVU. Beslutet omfattade också ett förordnande om att Maria skulle placeras i familjehemmet. Beslutet fattades kl. 23.30 efter föredragning av socialinspektören Freddie Eriksson. Det verkställdes genom polishandräckning samma natt någon gång efter kl. 02.40, varefter Maria återfördes till familjehemmet.

Den 7 april 1992 fattades vid socialdistriktet dessutom beslut om att jämlikt 14 § LVU inte röja Marias vistelseort för föräldrarna och att umgänge inte skulle äga rum under tiden fram till och med den 21 april 1992.

Sedan omhändertagandebeslutet underställts länsrättens prövning, upphävde länsrätten beslutet den 21 april 1992. Den 24 april återvände Maria till föräldrarna.

Familjehemsutredningen rörande vänfamiljen slutfördes den 7 april 1992. Enligt utredningen kunde den föreslagna familjen inte godtas som familjehem, vilket muntligen meddelades dem den 9 april.

Vid tidpunkten för anmälan vistades Maria sedan en tid stadigvarande hos släktingar i Indien.

Anmälan

G.E. samt Marias far K.S. och den föreslagne familjehemsfadern D.S. framförde i en anmälan till JO klagomål mot handläggningen av ärendet. Klagomålen hänförde sig främst till handläggningen efter kammarrättens dom i januari 1992, och anmälarna begärde bl.a. JO:s granskning av det omedelbara omhändertagandet av Maria i april 1992. Anmälarna ifrågasatte också handläggningen av familjehemsutredningen rörande vänfamiljen. Dessutom framfördes i anmälan uppgifter om ett eventuellt sekretessbrott.

I anmälan anfördes vidare bl.a.: Vänfamiljen har samma etniska sammansättning som Marias familj. Kammarrätten fäste stor vikt vid Marias etniska identitet och att föräldrarna erbjudits stöd från vänfamiljen. Efter domen utarbetade därför föräldrarna och vänfamiljen tillsammans med G.E. ett förslag till vårdplan, enligt vilken Maria skulle vistas hos vänfamiljen under längre eller kortare tid med en tät föräldrakontakt. Socialdistriktets reaktion på kammarrättens dom och föräldrarnas förslag till vårdplan var dock ett hot om flyttningsförbud. Socialdistriktet ville i stället att Maria skulle stanna kvar i fosterfamilj-

jen under många år för att därefter själv "välja" föräldrar. Man förklarade också från socialdistriktets sida att man hade för avsikt att överklaga kammarrättens dom. På fråga uppgav Freddie Eriksson därvid att om Regeringsrätten inte ändrade domen innebar detta att föräldrarna skulle få ta hem Maria. Föräldrarna ville inte "stressa" ärendet utan hoppades på en lugn och stegvis återflyttning av Maria från fosterhemmet. Sedan föräldrarna vidtalat fosterföräldrarna om att behålla Maria över veckohelgen den 3 april, omhändertogs Maria. Hon hämtades på efternatten av polisen. Freddie Eriksson motiverade hämtningen med att Maria är mycket känslig. — Familjehemsutredningen rörande vänfamiljen drog ut på tiden. Enligt distriktsförvaltningen berodde detta på sjukdom. I det läget borde man ha tillsatt andra utredare. De utredande tjänstemännen föreföll också personligt engagerade i det dåvarande fosterhemmet. Dessa tjänstemän uppgav också att kammarrättens dom inte längre gällde på grund av tidsutdräkten. — Vid ett telefonsamtal den 4 april 1992 uppgav fosterfadern att "soc." hade berättat hur det gick till när föräldrarna hämtade Maria i december. Vid samtalet uttalade fosterfadern också att fosterföräldrarna visste vad som hade hänt "förra sommaren". Uttalandena tyder på att sekretessbrott förekommit.

Utredning

Anmälan remitterades till Social distriktsnämnd 6 i Stockholm för utredning och yttrande.

G.E. och Marias far K.S. samt Marias mor V.K. har yttrat sig över remissvaret.

Socialakten lånades in och granskades.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 16 mars 1991 följande.

Socialnämnden skall enligt 12 § socialtjänstlagen (SoL) verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Vidare skall socialnämnden i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Vidare gäller enligt 22 § SoL att socialnämnden skall sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön. Vård i t.ex. ett familjehem kan beredas antingen på frivillig väg med stöd av socialtjänstlagen eller oberoende av samtycke. Regler om beredande av vård utan samtycke finns — när det gäller barn och ungdomar — i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

När det gäller familjehemsplaceringar med stöd av socialtjänstlagen kan sådana, liksom övriga åtgärder enligt denna lag, komma till stånd endast på frivillig väg. Vid en placering av ett barn med stöd enbart av

socialtjänstlagen måste således samtycke från barnets vårdnadshavare föreligga. När det gäller barn och ungdomar kan dock under vissa förutsättningar vård utan samtycke beredas den unge. Som jag nyss angivit beslutas sådan vård enligt bestämmelserna i LVU. Beslut om vård enligt LVU meddelas i första hand av länsrätten. Sedan vård enligt LVU beslutats, ankommer det på socialnämnden att enligt 11 § LVU bestämma hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. Den unge kan med stöd av denna bestämmelse placeras i t.ex. ett familjehem.

Som jag nyss antytt kan vård enligt LVU beslutas endast under vissa förutsättningar. Dessa förutsättningar anges i 2 och 3 §§ LVU. När det är fråga om små barn torde i praktiken endast 2 § kunna komma i fråga. Enligt detta stadgande skall vård beslutas om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

Enligt 6 § LVU får socialnämnden besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas, om

1. det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av denna lag, och

2. rättsens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras.

Vidare föreskrivs i stadgandet att om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande. Beslutet skall i så fall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Ett beslut om omhändertagande skall inom en vecka från det beslutet fattades underställas länsrätten för prövning.

Jag vill i detta sammanhang även redogöra för reglerna om flyttningsförbud. Dessa regler återfinns i 24–31 §§ LVU. Bestämmelserna om flyttningsförbud är dock även tillämpliga på frivilliga familjehemsplaceringar enligt socialtjänstlagen. Enligt bestämmelserna kan länsrätten efter ansökan av socialnämnden för viss tid eller tills vidare förbjuda den som har vårdnaden om en underårig att ta denne från ett familjehem. Härför krävs att det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas om han skiljs från familjehemmet. Om det är sannolikt att ett flyttningsförbud behövs, kan socialnämnden eller dess ordförande i brådskande fall besluta om tillfälligt flyttningsförbud. Beslutet skall i så fall inom en vecka underställas länsrätten.

Vad jag anfört om socialnämnder gäller givetvis även sociala distriktsnämnder och andra nämnder som fullgör uppgifter av här ifrågavarande slag inom socialtjänsten.

Efter ansökan av distriktsnämnden förordnade länsrätten i dom den 18 november 1991 att Maria skulle beredas vård enligt 2 § LVU. Sedan modern överklagat domen upphävde kammarrätten förordnandet om

vård genom dom den 20 januari 1992. Kammarrättens dom gällde omedelbart. Vid tidpunkten för domen vistades Maria sedan den 5 december 1991 i familjehem.

Maria kvarblev dock i familjehemmet även efter kammarrättens dom. Enligt distriktsnämnden träffades mellan föräldrarna och socialdistriktet en överenskommelse härom. Denna överenskommelse har också återgivits som en journalanteckning av den 20 januari 1992 i socialakten med anledning av ett sammanträffande samma dag på socialdistriktet mellan Marias mor, vänfamiljen och representanter från socialdistriktet. Journalanteckningarna från sammanträffandet har följande lydelse.

Föräldrarna får klart för sig att socialdistriktet anser att kammarrättens dom är felaktig och att vi kommer att överklaga till regeringsrätten. För Marias bästa anser "vi" att Maria tills vidare ska bo kvar i familjehemmet och att ett tätt umgänge med föräldrarna kommer till stånd.

D.S. erbjuder sig att ställa upp som stödfamilj alternativt familjehem för Maria. Alla parter kommer överens om att Maria tills vidare ska få bo kvar i familjehemmet. Socialdistriktet ska skyndsamt utreda D.S.s familj och möjligheten för dem att vara stöd el familjehem. K.S. och V.K. ska i morgon få träffa Maria.

Anteckningarna måste anses ge vid handen, att vistelsen i familjehemmet efter kammarrättens dom övergick till en frivillig placering enligt 6 § SoL. Av socialakten framgår också, att ett formellt beslut om en sådan placering, under tiden familjehemsutredningen pågick, fattades den 27 januari 1992. En av anledningarna till placeringen måste därför antas ha varit, att man ville avvakta med en förändring till dess familjehemsutredningen var färdigställd. Av journalanteckningarna att döma var föräldrarna och socialdistriktet överens härom. Stöd för detta antagande kan även hämtas i en till anmälan fogad handling upprättad av bl.a. föräldrarna och utgörande ett förslag till vårdplan för Maria. Enligt handlingens lydelse godtog föräldrarna en placering i familjehemmet i avvaktan på en överflyttning till vänfamiljen. Att familjehemsutredningen sedan drog ut på tiden är en annan fråga som jag återkommer till.

Utredningen ger dock vid handen att det från socialdistriktets sida anfördes även andra skäl till att inte flytta Maria. Sålunda ville socialdistriktet avvakta Regeringsrättens prövning av distriktsnämndens överklagande, något som Marias föräldrar godtog. Utredningen ger inte stöd för påståendet, att man från socialdistriktets sida i detta sammanhang på ett otillbörligt sätt framhållit möjligheten att tillämpa bestämmelserna om flyttningsförbud.

Utredningen ger också vid handen att socialdistriktet ansåg att det — för det fall Maria skulle återvända till föräldrahemmet — var väsentligt att återgången skedde varsamt, varför placeringen borde bestå ännu en tid. Inte heller detta verkar föräldrarna ha haft någon egentlig invändning emot. Det bör dock i detta sammanhang noteras att någon verklig planering för Marias återvändande till föräldrahemmet inte har redovisats från socialdistriktets sida, något som skulle kunna tala för att

socialdistriktet egentligen aldrig accepterade kammarrättens bedömning. Att så var fallet vid tidpunkten för kammarrättens dom framgår av de tidigare redovisade journalanteckningarna. Jag har anledning att återkomma till denna fråga.

Sammanfattningsvis finner jag inte anledning att rikta kritik mot socialdistriktet när det gäller den frivilliga vistelsen i familjehemmet efter kammarrättens dom. Omständigheterna var dock sådana, att man enligt min mening för att undvika tveksamhet i fråga om moderns vilja borde ha inhämtat och till akten fogat ett skriftligt samtycke till placeringen från modern.

Natten mellan den 3 och 4 april 1992 omhändertogs Maria på nytt med stöd av 6 § LVU. Frågan om beslutet var befogat utgör en sådan bedömningsfråga som JO normalt inte anlägger några synpunkter på. Omständigheterna i detta fall är dock sådana att det finns skäl för mig att till granskning ta upp frågan om det var riktigt att omhänderta Maria enligt LVU.

Kammarrätten upphävde i januari 1992 länsrättens dom på vård. Visserligen uttalades i kammarrättens dom viss tveksamhet beträffande föräldrarnas förmåga att till fullo tillgodose Marias behov av omvårdnad och trygghet. Kammarrätten ansåg dock att modern med stöd från K.S. och vänfamiljen kunde antas ha förmåga att tillgodose Marias behov utan påtaglig risk för hennes hälsa och utveckling, varför grund för LVU-vård inte förelåg.

Som jag tidigare har redogjort för placerades emellertid Maria i familjehemmet med stöd av 6 § SoL efter kammarrättens dom. När föräldrarna omkring två och en halv månader senare klargjorde sin avsikt att låta Maria vistas i föräldrahemmet över natt fattades beslutet om omhändertagande. Distriktsnämnden har i sitt yttrande hit antytt att föräldrarna i samband härmed hämtade Maria i familjehemmet. Utredningen ger dock vid handen att Maria tidigare under dagen vistats i föräldrahemmet för umgänge och att hon i enlighet med föräldrarnas vilja kvarstannade där för att övernatta.

Som skäl för beslutet om omhändertagande har anförts att det "mot bakgrund av tidigare händelser i familjen och framförallt mot bakgrund av barnets många tidigare traumatiska separationer" förelåg en uppenbar risk för Marias hälsa och utveckling. Som ytterligare skäl har anförts att det förelåg en oro för att föräldrarna skulle lämna landet med Maria. Beslutet upphävdes av länsrätten efter underställning.

Enligt anteckningarna i socialakten från februari och mars 1992 fungerade umgänget mellan Maria och hennes föräldrar dåligt. Det har i övrigt inte framkommit något som tyder på att förhållandena i april 1992 var annorlunda än de som rådde vid tidpunkten för kammarrättens dom i januari samma år. Det bör därvid observeras att det i kammarrättens dom inte förutsattes att frivillig vård i familjehemmet skulle komma till stånd i stället för LVU-vård. Tvärtom synes kammarrätten ha utgått ifrån att Marias mor själv skulle klara vården av Maria, låt vara med bistånd från bl.a. vänfamiljen och även från sociala myndigheter. Det finns således starka skäl att ifrågasätta den

gjorda bedömningen att ett beslut om omhändertagande var nödvändigt. Att dessutom verkställa beslutet mitt i natten framstår som i högsta grad anmärkningsvärt.

Som jag tidigare anført skulle bristen på planering för Marias hemflyttning kunna tyda på att man från socialdistrikt 6 inte ens efter Regeringsrättens beslut accepterade kammarrättens bedömning. Omhändertagandebeslutet pekar i samma riktning. Det är givetvis inte godtagbart att en myndighet inte rättar sig efter ett avgörande av en överinstans. Ett frångående av överinstansens bedömning kräver att nya omständigheter har tillkommit.

Mellan föräldrarna och socialdistriktet hade visserligen en överenskommelse träffats om en frivillig placering av Maria. Som jag tidigare anført utgjorde denna placering ingen förutsättning för kammarrättens avgörande. Enbart ett brytande av överenskommelsen kan därför inte anses ha någon självständig betydelse i förhållande till kammarrättens dom. Enligt min mening har det i övrigt inte framkommit några nya omständigheter sedan kammarrättens dom som i tillräcklig grad motiverade ett omhändertagandebeslut.

Mot bakgrund av det anförda och med beaktande av det sätt på vilket beslutet verkställdes, har jag övervägt att inleda förundersökning i frågan om tjänstefel förekommit i samband med omhändertagandet av Maria i april 1992. Med hänsyn till den ambivalenta inställning Marias mor, som var ensam vårdnadshavare, synes ha haft till sina möjligheter att sköta barnet anser jag mig dock ha tillräckligt fog för att avstå från att gå vidare. Jag låter därför saken bero med den allvarliga kritik som ligger i det anförda.

Föräldrarnas uttalade vilja var att flytta Maria från familjehemmet och i stället låta vänfamiljen fungera som stöd- eller familjehem åt Maria. I kammarrättens dom framhölls vänfamiljens betydelse. Dessa omständigheter utgjorde enligt min mening ett klart incitament för distriktsnämnden att utföra familjehemsutredningen med särskild skyndsamhet. Jag ifrågasätter dock inte vad distriktsnämnden anført om anledningen till tidsutdräkten. Grund för kritik i detta hänseende föreligger således ej.

Vad som framkommit ger mig inte tillräckliga skäl att gå vidare i frågan om sekretessbrott förekommit.

Vad G.E. m.fl. i övrigt anført föranleder inga uttalanden från min sida.

Fråga om vid gemensam vårdnad vård enligt LVU får inledas i den andra vårdnadshavarens hem; tolkningen av 11 § LVU angående vad som avses med barnets eget hem m.m.

1993/94:JO1

(Dnr 3408-1992)

Anmälan

M.K. riktade genom sitt ombud Kari Skönebrant klagomål mot Individ- och familjenämndens i Västerås kommun och dess förvaltnings handläggning av ett barnavårdsärende och anförde därvid bl.a. följande. M.K. separerade under 1991 från E.G.K. Sedermera dömdes till äktenskapsskillnad mellan parterna. Parterna hade gemensam vårdnad om barnet J., född 1983, men barnet var faktiskt boende och skriven hos fadern i Västerås. Den 28 augusti 1992 omhändertogs J. omedelbart enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) genom ett ordförandebeslut. Barnet placerades därvid i moderns hem i Gävle. Den 4 september 1992 upphävdes omhändertagandet genom ett nytt ordförandebeslut. Nämnden lät dock inte barnet återvända till M.K. utan hävdade att det fortsättningsvis skulle vistas hos modern. Kari Skönebrant krävde av socialförvaltningen ett beslut med motivering för barnets placering hos modern. M.K. förvägrades hämta barnet från modern i Gävle.

Utredning

Utredning och yttrande infordrades från Individ- och familjenämnden. JO lånade vidare in den aktuella socialakten för granskning.

I sitt remissvar anförde nämnden följande.

92-08-28 inkom en barnavårdsanmälan om misstänkt barnmisshandel från familjerättssekreterare Maj Alm, Gävle, avseende J. Av anmälan framkom att J. berättat för Maj Alm att hon blir slagen av sin far M.K. med piska. Maj Alm tog kontakt med M.K. 92-08-25 som erkände att han slagit J. vid två tillfällen, inte fler gånger som J. sagt. Fadern verkade inte inse att det är felaktigt att slå J. Vid kontakt med J. framkom dessutom att hon blivit slagen mer sedan hon berättat att hon misshandlas.

92-08-28 förhördes J. av Majvor Hedlund, polisen i Västerås. Under polisförhöret berättar J. att hon blivit slagen av sin pappa vid ett trettiotal tillfällen med livrem eller piska. För att skydda J. från fortsatt misshandel bedömdes att J. skulle placeras utanför hemmet under en utredningstid. M.K. ville att J. skulle bo hos honom eller hos hans mor. Kontakt togs med J:s farmor, som bor i närheten av familjen. Då hon inte trodde på det J. berättat, bedömdes hon ej kunna ge J. det skydd hon behövde.

J. har umgänge med sin mor E.G.K. i Gävle. Där bor också J:s två yngre systrar. M.K. accepterade inte att J. placerades hos modern. Han uppgav att han hade interimistisk vårdnad om J., vilket också bekräftades vid kontakt med ansvarig familjerättssekreterare.

Då samtycke ej lämnades av M.K., beslutade ordföranden i individ- och familjenämnden Dan Edlund 92-08-28 att omedelbart omhändertaga J. jml § 6 LVU och placera henne hos modern E.G.K. i Gävle. J. placerades samma dag och M.K. informerades muntligt om beslutet.

92-09-01 delgavs M.K. ordförandebeslutet skriftligt. 92-09-02 besökte handläggande socialsekreterare Eva Flodström och l:e socialsekreterare Ann-Cathrine Linér J. hos modern. Efter samtal med J. och modern gjordes bedömningen att J. kunde bo hos modern under utredningstiden och att E.G.K. kan ge J. det skydd och stöd hon behöver.

Efter placeringen hos modern framkom att föräldrarna har gemensam vårdnad om J. Några förhållanden hos modern E.G.K. som föranledde ingripande jml LVU bedömdes ej föreligga. Efter samråd med Länsstyrelsens socialkonsulenter beslutade därför l:e vice ordförande i individ- och familjenämnden Helene Sohlberg 92-09-04 att jml 9 § 3 st LVU upphöra omhändertagandet av J. Vid sammanträffande med M.K. samma dag delgavs han beslutet. Under den fortsatta utredningen har J. vistats hos modern E.G.K. i Gävle. E.G.K. har av ansvariga handläggare vid socialtjänsten i Västerås uppmanats att ej tillåta umgänge mellan J. och fadern M.K. under utredningstiden, eftersom de förhållanden som råder hos fadern kan innebära risk för J:s hälsa och utveckling. Modern E.G.K. har begärt att få den interimistiska vårdnaden av J.

I förvaltningens akt i ärendet finns bl.a. följande anteckningar.

92-09-02 Samtal med E.G.K., J:s mamma. — — — Vi berättar att efter vårt samtal så bedömer vi att J. kan bo kvar hos mamma under utredningstiden. Men att J. inte får åka till pappa M.K.

92-09-04 Träff med M.K. Berättar för M.K. att eftersom de har gemensam vårdnad så faller omhändertagandet ang J. Tvånget försvinner i och med att vi har gjort bedömningen att J. kan bo kvar hos den andra föräldern. Men att LVU-förhållanden fortfarande råder hemma hos honom så han kan inte ha J. hos sig under den här tiden.

92-09-07 Telefonsamtal med E.G.K. Jag berättar samma sak för henne som för M.K. att tvånget faller i och med att J. kan bo hos henne under den här tiden. Men att J. inte får åka till M.K.

92-10-02 Ut och Eva Flodström på besök hos E.G.K. i Gävle. Vid resan till Gävle upptäcker vi att M.K. står utanför sin bil i Tärnsjö. Vi stannar och upptäcker att det inte bara är de två yngsta flickorna som sitter i bilen, utan också J. sitter ihopsjunken i framsätet. Vi diskuterar ej detta med M.K. eftersom barnen sitter i bilen. Under resan tar vi kontakt med Ann-Chatrine Linér för att höra hur vi skall gå tillväga. Ann-Chatrine Linér ber oss prata med E.G.K. om att det är hennes ansvar att se till att J. kommer tillbaka till Gävle, eftersom M.K. ej får ha umgänge med J. under utredningstiden. — — — Enl E.G.K. har M.K. vid telefonsamtal 1 okt sagt till E.G.K. att soc förv gjort fel vid handläggningen av ärendet. Därför trodde E.G.K. att det var okej att lämna J. till M.K. Vi pratar en hel del om detta och informerar återigen E.G.K. om att hon ej får lämna J. till M.K. under utredningstiden. Anledningen till att J. fördes till E.G.K. var att det bedömdes att hon kunde skydda J. Vi informerar E.G.K. om att det ligger på henne nu att J. återförs till Gävle. Under samtalet med E.G.K. ringer M.K. och E.G.K. informerar M.K. om att J. måste tillbaka till Gävle.

92-10-13 M.K:s advokat Kari Skönebrant ringer ut. Ombudet säger att han för två veckor sedan vid samtal med Eva Flodström begärt att få in något skriftligt beslut, så att M.K. ska kunna få någon möjlighet att överklaga.

92-10-16 Ut och Eva Flodström i Gävle. — — — Vi poängterar återigen för E.G.K. att J. ej får träffa M.K. under utredningstiden. Vi talar även om för J. att vi bestämt att hon ej får träffa pappa under utredningstiden.

Kari Skönebrant bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 31 mars 1993 följande.

När ett beslut har fattats om omhändertagande eller om vård enligt LVU, bestämmer socialnämnden enligt 11 § LVU hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. Enligt 11 § andra stycket LVU får nämnden medge att den unge vistas i sitt eget hem, om detta kan antas vara bäst ägnat att främja vården av honom. Vård med stöd av LVU skall dock alltid inledas utanför den unges egna hem. Nämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården har också rätt att bestämma om den unges personliga förhållanden. Av denna socialnämndens allmänna befogenhet att besluta om barnets förhållanden under vårdtiden följer att socialnämnden i princip bestämmer om alla besök o.d. hos den underårige. Socialnämnden bör vid vårdens genomförande så långt det är möjligt samarbeta med föräldrarna och medverka till att kontakten mellan föräldrarna och den unge upprätthålls. Om det är nödvändigt får emellertid nämnden enligt 14 § LVU bestämma om förälders umgängesrätt.

Förevarande ärende upptar dels frågan om vård enligt LVU får inledas i den andra vårdnadshavarens hem, dvs. vad som enligt 11 § LVU avses med barnets eget hem, dels om socialförvaltningen efter att omhändertagandet enligt LVU upphört ägt bestämma över umgänget mellan far och dotter.

I ärendet har LVU-omhändertagandet av J. hävts genom ett ordförandebeslut då det uppdagats att även modern, där J. placerats med stöd av LVU, var vårdnadshavare för barnet. Man har gjort den bedömningen att bestämmelsen i 11 § LVU om att vården inte får inledas i det egna hemmet lägger hinder i vägen för att inledningsvis kunna placera barnet i den andra vårdnadshavarens hem.

Nämnden har således uppfattat bestämmelsen i 11 § andra stycket LVU på så sätt att om båda föräldrarna är vårdnadshavare kan ett omhändertagande enligt LVU inte genomföras om inte vården till en början inleds utanför båda föräldrars respektive hem. Båda vårdnadshavarens hem anses sålunda som "barnets egna hem" enligt den definition som nämnden gjort.

Med hänsyn till att föräldrar vid skilsmässa i allt större omfattning — och i enlighet med lagstiftarens intentioner — kommer överens om gemensam vårdnad av barn har tolkningen av begreppet barnets egna hem i LVU en viktig principiell betydelse. I ett fall där vanvård kan konstateras i det hem där barnet mer stadigvarande bor och där den andra vårdnadshavarens hem är utan anmärkning skulle socialnämndens tolkning omöjliggöra en tillämpning av LVU om man har för avsikt att omedelbart låta barnet få bo i det hem som det inte riktas någon anmärkning mot.

Enligt 2 § LVU skall vård beslutas om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Med "hemmet" menas både föräldrahemmet och

annat hem där den unge stadigvarande vistas. Begreppet "hemmet" har också en abstrakt betydelse. Det kan sålunda avse inte bara bostaden utan alla de situationer då barnet direkt eller indirekt står under vårdnadshavarens eller annan fostrares inflytande.

Vad gäller bestämmelsen i 11 § LVU att vården inte får inledas i den unges egna hem uttalade departementschefen i förarbetena (prop. 1979/80:1 s. 596) till den tidigare gällande lagen (1981:621) om LVU följande.

Det anses inte vara förenligt med gällande bestämmelser i BvL, att placera den unge för fortsatt vård i hans eget hem så länge han är omhändertagen för samhällsvård. Som har framgått av de allmänna övervägandena (avsnitt 2.25) bör det inte vara något hinder enligt LVU mot att placera den som vårdas med stöd av LVU i hans eget hem, om man i ett senare skede av vården anser detta vara det bästa för att främja vården av honom. En särskild erinran om detta har tagits in här. Så länge beslut om vård med stöd av LVU gäller kan den unge i och för sig åter tas ifrån sitt hem, om detta skulle visa sig nödvändigt. Att låta barnet byta miljö flera gånger är dock oftast skadligt för barnet. Det finns också skäl att understryka att det så långt möjligt måste finnas garantier för att den unge kan få en betryggande omvårdnad i sitt eget hem innan man låter honom komma tillbaka. Har länsrätten beslutat att ett barn skall vårdas med stöd av LVU därför att det har funnits brister i omsorgen om barnet som har utgjort en fara för barnets hälsa och utveckling, är det alldeles givet att nämnden måste vara försiktig innan den återför barnet till hemmet. Det är emellertid inte möjligt att uttala något generellt om under vilka förutsättningar detta bör låta sig göra. Det ena fallet är inte det andra likt.

Bestämmelsen i 11 § i den nu gällande lagen (1990:52) om LVU motsvarar samma bestämmelse i den gamla lagen.

Jag tolkar departementschefens uttalande på så sätt att han hänvisar till det hem där det funnits brister i omsorgen när det talas om att vården inte får inledas i den unges egna hem. Min bedömning är därför att begreppet "det egna hemmet" i 11 § LVU bör kopplas direkt till det hem där sådana brister enligt 2 § LVU förelegat i omsorgen om den unga att ett LVU-förfarande inletts. Härav följer att "den unges egna hem" i de fall då båda föräldrarna är vårdnadshavare får anses vara det hem där barnet mer varaktigt bor och vistas, där det är skrivet, går i till exempel skola och där den ena föräldern uppbär barnbidrag. Även frågan om vilken av föräldrarna som uppbär underhållsbidrag från den andra bör ingå i bedömningen. Föräldrarna har ju oftast kommit överens om hos vilken av dem som barnet mer stadigvarande skall bo vilket för den andra föräldern innebär att denne normalt endast har någon form av umgänge med barnet. Att denne förälder även har en formell del av vården utgör enligt min uppfattning således inte hinder mot att vården kan inledas i det hem där barnet inte varaktigt bor, dvs. utanför det egna hemmet, om detta hem bedöms som lämpligt och det kan ge barnet den trygghet som det har behov av. Man undviker därmed också ett onödigt byte av miljö för barnet.

Socialförvaltningen har efter att den placerat barnet i moderns hem med stöd av LVU hävt omhändertagandet och därefter vidtagit åtgärder i fråga om faderns rätt till umgänge. Angående denna handläggning vill jag anföra följande.

Utgångspunkten i fråga om umgänge med barn är att barnet i allmänhet har behov av umgänge med båda föräldrarna även om dessa inte bor tillsammans. När föräldrarna har gemensam vårdnad åligger det dem att själva bestämma om umgänget för den förälder som inte varaktigt bor tillsammans med barnet.

Socialförvaltningen har skyldighet att ge föräldrar och barn information, service, råd och stöd i frågor som rör vårdnad och umgänge. Det åligger normalt socialtjänsten att verka för att en vårdnadshavare inte obehörigen hindrar den andra föräldern att få utöva umgänget. Om man från socialtjänstens sida är tveksam till umgänget måste frågan givetvis utredas på sätt som föreskrivs i 50 § socialtjänstlagen. Medan utredningen pågår åligger det socialtjänsten att verka för att umgänget kommer till stånd i former som inte skadar barnet.

I detta fall har socialförvaltningen varit mycket aktiv vad gäller att hindra fadern från att träffa J. Av anteckningarna i socialakten framgår att förvaltningen ansett sig ha bestämt att fadern inte får ha något umgänge alls med J. under utredningstiden. Av anteckningarna den 2 och 26 oktober 1992 framstår det närmast som att förvaltningen beslutat att umgänge inte får förekomma. Det framgår tydligt att det inte är fråga om råd eller rekommendationer utan istället direkta order från förvaltningens sida. När ett barn inte är föremål för tvångsvård enligt LVU saknas lagligt stöd för förvaltningens åtgärder att hindra ett umgänge på sätt som skett här. Något överklagbart beslut i frågan kan inte fattas och om föräldern följer vad förvaltningen bestämt kan det leda till att inget umgänge kommer till stånd under avsevärd tid. Även om man från förvaltningens sida haft uppfattningen att LVU inte var tillämplig samtidigt som barnet måste skyddas från fadern har frågan om umgänge handlagts felaktigt. Jag ifrågasätter inte att förvaltningen haft barnets bästa för ögonen men den kan likväl inte undgå kritik för de formella bristerna i handläggningen. Det korrekta förfarandet hade varit att på frivillighetens väg söka uppnå en överenskommelse med fadern i umgängesfrågan. Om fadern då inte velat medverka till en sådan lösning så länge vårdnaden om barnet alltjämt var gemensam, hade ett nytt LVU-förfarande varit den enda lösningen.

Uttalande om tillvägagångssätt vid hämtning av barn efter beslut om omhändertagande enligt LVU

(Dnr 3483-1992)

I ett vid Socialnämnden i Sigtuna kommun anhängigt ärende angående omedelbart omhändertagande av barn enligt LVU framfördes klagomål mot bl.a. en hämtning av ett tioårigt barn, A., som vistades ensam i hemmet tillsammans med sin 15-årige halvbror. Vid hämtningen lämnades biträde av polismyndighet.

Efter att klagomålen remitterats till socialnämnden för utredning och yttrande och klagandena yttrat sig över remissvaret anförde *JO Norell Söderblom* i sitt beslut den 2 juni 1993 i den aktuella delen följande.

Enligt 43 § LVU får polismyndighet lämna biträde bl.a. för att på begäran av socialnämnden, ledamot av nämnden eller tjänsteman som nämnden förordnat, genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU. Lagen anger inga ytterligare förutsättningar för att polis skall få användas eller närmare anvisningar om hur en polishämtning skall gå till. Sådana regler finns emellertid i föräldrabalken när det är fråga om verkställighet av domar eller beslut om vårdnad eller umgänge m.m. Där stadgas således bl.a. att hämtning av barn skall utföras på ett sätt som är så skonsamt som möjligt för barnet (21 kap. 2 § föräldrabalken). I 21 kap. 3 § föräldrabalken uppställs särskilda krav för att hämtning av barn skall få ske när det är fråga om verkställighet av t.ex. vårdnads- eller umgängesdomar. Någon motsvarighet till dessa regler finns alltså inte i LVU. Givetvis ingår det ändå i socialtjänstens allmänna ansvar för barns och ungdoms välbefinnande att genomföra hämtning av barn på det för barnet skonsammaste sättet. Där polishjälp bedöms erforderlig är det således att föredra att polisen uppträder i civil klädsel och att någon kvinnlig polis deltar. I förevarande fall var åtminstone det sistnämnda kravet uppfyllt.

Om det var nödvändigt att vid hämtningen av A. anlita polis är en bedömningsfråga, som jag utöver de i det föregående anlagda synpunkterna inte har anledning att överpröva.

A. var ensam hemma tillsammans med en femtonårig halvbror när hämtningen genomfördes. Någon regel om att hämtning av barn inte får ske om barnet inte befinner sig under vårdnadshavarens omedelbara uppsikt eller av vårdnadshavaren lämnats för tillsyn hos annan vuxen person finns inte. Om ett barn inte kan misstänkas vara övergivet — och detta var uppenbarligen inte fallet här — är det emellertid enligt min mening klart olämpligt att i den situationen verkställa en hämtning, som då kan bli en alltför chockartad upplevelse för barnet.

Jag är alltså kritisk till att hämtningen av A. fullföljdes utan att någon barnet närstående vuxen var närvarande.

Med anledning av vad som ovan anförts om problematiken vid hämtning av barn översänder jag en kopia av detta beslut till Socialtjänstkommittén för kännedom.

En socialsekreterare har i ett ärende rörande förälders umgänge med barn, som på grund av föräldrarnas alkoholmissbruk varit föremål för vård enligt LVU, föreskrivit att föräldrarna stickprovsvis skall lämna urinprov för att visa sin drogfrihet. Fråga bl.a. om möjligheten att fordra urinprov av föräldrar som ett led i utredningen av LVU-ärendet och om tillåtligheten av krav på urinprov för rätt till umgänge med barnet

(Dnr 1524-1992)

Bakgrund

M.G. och R.B. har tillsammans sonen J. som är 2 år gammal. J. är sedan hösten 1991 omhändertagen för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Under våren 1992 begärde M.G. och R.B. att deras umgängesrätt med J. skulle utökas. Socialnämnden i Stenungsunds kommun beslutade vid sammanträde i början på april 1992 att inte bifalla deras begäran. I ett brev den 14 april 1992 från socialförvaltningen till M.G. och R.B. skrev socialsekreteraren Ann-Katrin Bjersing följande.

I den vårdplan som jag skickade till Er för cirka en månad sedan står det att J. ska erbjudas en drogfri hemmiljö innan han får flytta hem. Drogfri innebär inte bara fri från alkohol. I fortsättningen kommer därför Thoni att ta stickprov ibland och be Er lämna urinprov. Detta för att utesluta att Ni använder andra droger.

Medverkar Ni inte till det så tolkas det som ett positivt prov. Vid positivt prov på en av Er så dras umgänget den lördagen automatiskt in.

Undrar Ni över något så hör av Er!

Anmälan

Advokaten L.F., som i olika sammanhang företrätt M.G. och R.B., hemställde att JO skulle granska lagligheten och lämpligheten av Ann-Katrin Bjersings brev. Han anförde därvid bl.a. följande.

Utredning rörande såväl M.G:s som R.B:s förhållanden har skett i två omgångar i Stenungsunds kommun och vid ett tillfälle i Tjörns kommun, allt under 90-talet. Allt utredningsmaterial visar att de båda haft mer eller mindre bekymmer med alkohol. Förelagda vårdplaner har också riktat in sig på denna problematik där intaget av antabus alternativt dipsan utgjort en väsentlig beståndsdel. Härtill kontakter med stöd och behandlingsenheter.

I det utredningsmaterial som förelegat för bedömning av såväl länsrätt som kammarrätt har icke vid något tillfälle framkommit misstankar om att M.G. eller R.B. skulle nyttjat annat berusningsmedel än alkohol. Under hela hösten 1991 hade man ett intensivt umgänge med J. och umgänget fungerar i sin reglerade form utmärkt i familjehemmet. Av naturliga skäl önskas naturligtvis ett utökat umgänge. Båda sköter sina kontakter väl enligt vårdplanen, är i arbete och intar påbjudna medikamenter. I anledning av M.G:s begäran om utökat umgänge med sonen meddelade socialsekreteraren Ann-Katrin

Bjersing i skrift den 9 april 1992 att socialnämnden tyckte att M.G. och R.B. var på god väg mot ett drogfritt liv och att socialnämnden ville att de skulle veta att socialnämnden uppskattade deras utveckling.

Härefter kommer, helt opå kallat, skriften av den 14 april 1992 där Ann-Katrin Bjersing utan någon som helst grund utvidgar drogfrihetsbegreppet genom att föra in krav på stickprov i form av urinprov. Härtill kommer att en vägran att delta i denna utvidgade kontroll spelas ut mot pågående rätt till umgänge med sonen J. Även vägran att lämna urinprov kommer tolkas som positivt prov.

Utredning

Socialnämnden anförde i yttrande till JO följande.

I den vårdplan som av socialnämnden antogs 920218 beslutades att J. skulle bo i familjehem. Ur vårdplanen framgår också att "hemgång skall ej ske innan de biologiska föräldrarna kan erbjuda honom en drogfri hemmiljö".

Samma vårdplan prövades igen 920407 av socialnämnden i samband med framställan från föräldrarna om utökat umgänge.

Båda J:s föräldrar är kända av socialnämnden som missbrukare med en grav alkoholproblematik. De insatser som socialnämnden primärt varit inriktad på är att stödja och hjälpa dem utifrån denna problematik via vår öppenvårdsverksamhet. Insatserna har också haft en kontrollerande funktion. Kontrollen har varit inriktad på att garantera en drogfri miljö vid umgängestillfällena.

Från våra tjänstemän inom öppenvårdsverksamheten har till handläggande socialsekreterare inkommit synpunkter på varför vi bara kontrollerar bruket av alkohol i kontakten med dem. Detta då det är känt att R.B. tidigare misstänkts för att använda hasch.

Handläggande socialsekreterare som av socialnämnden fått i uppdrag att kontrollera att hemmiljön vid umgänge är drogfri, utökade därför kraven på föräldrarna.

Det aktuella brevet skickades till M.G. och R.B. som en bekräftelse på det som redan framförts från öppenvårdsverksamheten.

M.G. och R.B. har av samhället bedömts som ej kapabla att ha vården om sonen J. Deras missbruk har fått så allvarliga konsekvenser att de inte kunnat tillgodose hans vårdbehov.

R.B. och M.G. har nu begärt hemtagning av sonen då de anser att deras liv har ändrats radikalt och att de inte har några drogproblem. Vi anser att i detta läge är det helt rimligt att de visar sin drogfrihet genom att lämna urinprov.

L.F. inkom med påminnelse.

Föredraganden inhämtade per telefon kompletterande upplysningar från socialförvaltningen. JO hade vid beslutet tillgång till socialförvaltningens akt beträffande J.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 18 januari 1993 följande.

Det går att anlägga olika synsätt på Ann-Katrin Bjersings brev. Socialnämnden har i sitt remissvar hänfört sig i huvudsak till vikten av att klarlägga M.G:s och R.B:s drogfrihet innan J. skulle kunna flytta hem. Brevet innefattar emellertid även en rättsverkan beträffande M.G:s och R.B:s umgängesrätt med J. för det fall att något urinprov var positivt eller prov inte lämnades. Jag kommer i det följande att

först behandla frågan om urinprov som ett led i utredningen beträffande fortsatt LVU-vård. Därefter uttalar jag mig om brevets betydelse för M.G:s och R.B:s umgänge med J.

Socialnämnden skall enligt 12 § socialtjänstlagen (SoL) verka för att barn och ungdom växer upp under goda och trygga förhållanden. Nämnden skall i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det stöd och den hjälp de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. I de fall när erforderliga insatser inte kan ske på frivillig grund kan socialnämnden i vissa fall ingripa ändå. Regler härom finns i LVU. Där sägs i 2 § bl.a. att vård enligt lagen skall förekomma om det på grund av brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

En utgångspunkt vid tillämpningen av LVU bör vara att genom olika insatser i barnets hem medverka till att barnet kan återvända dit. Socialnämnden bör vid vårdens genomförande så långt det är möjligt medverka till att kontakterna mellan föräldrarna och den unge upprätthålls. En nära och god kontakt mellan föräldrarna och barnet under vårdtiden är oftast en viktig förutsättning för att barnet skall kunna utvecklas väl i familjehemmet och på sikt kunna återförenas med sina föräldrar. Socialnämnden har därför enligt 14 § första stycket LVU ett särskilt ansvar för att den unges behov av umgänge med sina föräldrar så långt som möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården får dock socialnämnden besluta hur den unges umgänge med sina föräldrar skall utövas (14 § andra stycket LVU).

Socialnämnden skall noga följa vården av den som är föremål för insats enligt LVU. Nämnden skall minst en gång var sjätte månad överväga om vården skall bestå (13 § LVU). Frågan kan under perioden uppkomma även med anledning av t.ex. en begäran från vårdnadshavaren om vårdens upphörande. Socialnämnden skall minst en gång var tredje månad överväga om en beslutad reglering av umgänget fortfarande behövs (14 § tredje st LVU).

Innan det kan bli aktuellt med återflyttning måste socialnämnden försöka förvissa sig om att föräldrarna har möjlighet att ta hand om barnet och ge barnet god omvårdnad. Det innebär inte sällan betydande svårigheter för barnet att kort tid efter en återförening med föräldrarna på nytt bli utsatt för ett ingripande enligt LVU. En förbättring i hemmiljön måste därför framstå som mer än rent tillfällig. Om det förelegat farhågor för barnets hälsa i samband med umgänget måste nämnden försöka klarlägga huruvida dessa faror alltså består innan eventuella begränsningar beträffande umgänget slopas.

I förevarande fall hade omhändertagandet av J. ytterst grundats på M.G:s och R.B:s alkoholmissbruk. Under utredningen framkom uppgifter som kunde tala för att missbruk av narkotika förekom. I en journalanteckning den 14 april 1992 noterades följande.

Då Ut. genom bl.a. kontakt med BMA (tidigare på SBE) fått reda på att R. tidigare använt hasch blir jag orolig. Vi kanske bygger upp en

falsk trygghet runt J. då vi enbart koncentrerar oss på alkoholproblematik? Disk. med Thoni. Hon återkommer efter att ha talat med Eva-Marie på SBE. Thoni säger att det finns skäl att mistänka detta. Vi beslutar att Ut. tar kontakt med paret och informerar om att vi i fortsättningen kommer att kräva urinprov, stickprovsvis för att vara säkra på drogfriheten. Uteblivet prov är lika med positivt svar. Om en är positiv dras umgänget nästkommande helg in. Ut. ger en kopia av det brev jag skickar till paret, till Thoni.

Anteckningen den 14 april är vag beträffande uppgifternas närmare innehåll. Det finns med anledning härav skäl erinra om vikten av att uppgifter som erhålls i ett ärende tillfredsställande dokumenteras (51 § SoL).

Nämnden har i sitt yttrande till JO anfört bl.a. att Ann-Katrin Bjersing hade till uppgift att kontrollera att J:s hemmiljö var drogfri. När hon fick uppgifter som tydde på att R.B. missbrukade narkotika ansåg hon att förhållandet borde klarläggas. Jag har inte någon erinran mot den bedömningen.

Under en utredning inom socialtjänsten måste man vid utredningens bedrivande väga de intrång i den personliga integriteten som en utredning medför mot de intressen som myndigheten skall tillgodose. Rent allmänt kan sägas att olika utredningsåtgärder bör vidtas först efter samtycke från den enskilde. Undantag måste dock göras för bl.a. sådana fall där det är fråga om ingripanden enligt LVU eller annan tvångslagstiftning. Det ligger i sakens natur att det inte sällan är svårt utreda ett påstående om narkotikamissbruk. Urinprov är en metod som kan användas. Det går dock inte att i ett LVU-ärende tvinga en förälder lämna sådana prov. Att den enskilde inte går med på att lämna t.ex. urinprov för kontroll av drogfrihet kan inte heller utan vidare tas till intäkt för att missbruk förekommer.

Huruvida det i förevarande ärende var motiverat att aktualisera provtagningen är ytterst en bedömningsfråga. JO är i allmänhet återhållsam att göra uttalanden beträffande myndigheternas bedömningar i enskilda ärenden. Jag anser inte att omständigheterna här motiverar ett avsteg från denna princip.

Frågan om missbruk av narkotika synes dock inte tidigare ha tagits upp med M.G. eller R.B. Med hänsyn härtill hade det legat nära till hands för förvaltningen att diskutera de uppgifter beträffande bruk av narkotika som hade framförts till Ann-Katrin Bjersing. M.G. och R.B. hade då beretts möjlighet att framföra sina synpunkter. Möjligheten att klarlägga eventuella missförstånd eller oklarheter hade då ökat. Hänsyn måste också tas till att urinprov förutsatte medverkan från M.G:s och R.B:s sida. Möjligheten att få proven torde inte ha ökat genom det ensidiga agerandet från förvaltningens sida. Enligt min bedömning var det således olämpligt att inte ta upp frågan om eventuellt narkotikamissbruk med M.G. och R.B. innan förvaltningen initierade provtagningen.

Jag övergår nu till frågan om urinprovets betydelse för M.G:s och R.B:s umgänge med J.

Som anförts ovan är det i allmänhet angeläget med ett väl fungerande umgänge mellan barnet och dess föräldrar under den tid vård-

pågå. Det finns dock fall där umgänget skall begränsas eller till och med helt utebli. Det ligger i sakens natur att umgänget skall ske under ordnade förhållanden. Självfallet skall inte ett barn som är omhändertaget för vård enligt LVU behöva vistas i miljöer där missbruk pågår. Att föräldrarna inte är påverkade torde rent praktiskt utgöra en förutsättning för att umgänget kommer till stånd. Ibland löses akuta frågor i samråd mellan föräldrarna och familjehemmet. Det är således inte alltid som socialnämnden behöver ingripa. Nämnden har dock ett ansvar för att barnet inte far illa vid umgängestillfällena. Det finns därför, som påpekats ovan, möjlighet för socialnämnden att besluta om hur den unges umgänge med föräldrarna skall utövas. Sådana beslut kan överklagas. Därigenom kan eventuella begränsningar i föräldrarnas umgänge med barnet bli föremål för bedömning av domstol. När det är motiverat med en reglering av umgänget kan inte anges generellt. Det får bedömas med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet. Beträffande dessa situationer hänvisar jag till bl.a. Socialstyrelsens allmänna råd, LVU (1981:2 s. 112 f.). Det bör här påpekas att inskränkningar i umgänget inte får införas som ett led i arbetet med behandlingen av föräldrarna. Som framgår av 14 § LVU skall en reglering av umgänget beslutas endast om det är påkallat av hänsyn till vården av den unge. Enligt Ann-Katrin Bjersings brev skulle M.G. och R.B. anmodas att lämna urinprov vid stickprovskontroller. Om det lämnade provet var positivt beträffande droger skulle umgänget dras in på lördagen. Motsvarande skulle bli fallet om M.G. eller R.B. på begäran inte lämnade något prov. Enligt min uppfattning innebär kravet på urinprov en sådan reglering av umgänget som avses i 14 § andra stycket LVU.

Enligt den delegationsordning som gäller inom Stenungsunds kommun tillkommer rätten att besluta om reglering av umgänget socialnämndens arbetsutskott. Ann-Katrin Bjersing saknade rätt att besluta i frågan. Beskedet i brevet, i den del det var fråga om en reglering av förutsättningarna för M.G:s och R.B:s umgänge med J., var således inte lagligt grundat.

När det gäller själva principfrågan vill jag anföra följande.

Som jag framhållit ovan torde socialnämnden kunna kräva att föräldrarna inte är drogpåverkade när de skall umgås med ett barn, som är omhändertaget för vård enligt LVU. En annan sak är att kräva urinprov av dem, även om kravet har sin grund i en vilja att klarlägga deras drogfrihet. I LVU eller annan lagstiftning finns inte någon regel beträffande socialnämndens rätt att i ett fall som det förevarande kräva sådant prov.

Enligt 2 kap 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i andra fall än som avses i 2 kap 4 § RF (dödsstraff) och 2 kap 5 § RF (kroppsstraff m.m.). Med kroppsligt ingrepp avses i stadgandet främst våld mot människokroppen men även läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning. Som exempel

kan även nämnas åläggande att blåsa i påse eller liknande för alkoholtest (se härom bl.a. prop 1973:90 s. 242 och 243 f, SOU 1975:75 s. 144 f.f., s. 199 och s. 358, prop 1975/76:209 s. 147).

I den mån den enskilde samtycker till ingreppet är 2 kap 6 § RF inte tillämpligt. Stadgandet avser fall där ingreppet är påtvingat. Det kan därvid vara fråga om användande av våld. Ett ingrepp är att anse som påtvingat även när den enskilde hotas av någon sanktion om han inte samtycker till åtgärden (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1984-85 s. 227).

I förevarande ärende krävdes att M.G. och R.B. skulle lämna urinprov (negativa) för att få träffa J. Det kan ifrågasättas huruvida lämnande av urinprov i en sådan situation kan anses utgöra ett påtvingat kroppsligt ingrepp. JO Ragnemalm har i ett beslut den 26 november 1987 i JO:s ärende dnr 1557-1987 uttalat sig om huruvida urinprov fick tas från elever i gymnasieskolan för att klargöra den eventuella förekomsten av narkotikamissbruk (JO:s ämbetsberättelse 1988-89 s. 350, jfr JO:s ämbetsberättelse 1992-93 s. 495). Beträffande frågan om tagande av urinprov kunde anses som ett kroppsligt ingrepp anförde han följande.

Det kan i och för sig hävdas, att urinprovstagning är en åtgärd, som företer avsevärda likheter med blodprovstagning och utandningsprov. Å andra sidan likställs ej urinprovstagning uttryckligen med dessa båda slag av åtgärder i vare sig förarbeten eller lagkommentar. För allmänt språkbruk framstår det också som främmande eller i varje fall mindre naturligt att beteckna urinprovstagning av det slag som förekommit i det nu aktuella ärendet som ett kroppsligt ingrepp. Jag finner således knappast grund att hävda, att ett åläggande att lämna urinprov skulle kräva lagstöd på grund av stadgandena i 2 kap. 6 § och 2 kap. 12 § RF.

Jag ansluter mig till den uppfattning som JO Ragnemalm gav uttryck för.

Socialförvaltningens krav på urinprov kan således i och för sig inte antas stå i strid mot RF:s bud. Även om det är möjligt för den enskilde att överklaga en reglering enligt LVU av umgänget framstår dock kravet på urinprov i det förevarande fallet som mycket olämpligt.

Enligt vad föredraganden inhämtat har M.G. och R.B. med något undantag inte lämnat urinprov. Såvitt framkommit har dock umgänget inte dragits in. Jag finner därför inte skäl fortsätta utredningen. Efter som kravet på urinprov formellt inte dragits tillbaka utgår jag från att frågan på nytt tas upp av myndigheten. Jag förutsätter vidare att de frågor jag i övrigt tagit upp i beslutet på lämpligt sätt uppmärksammas inom socialförvaltningen.

Länsrätts underlåtenhet att underrätta behandlingshem om att beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVM inte fastställts

(Dnr 1933-1992)

Föreståndaren vid Östfora behandlingshem, Jan-Erik Albäck, anförde i anmälan bl.a. följande. Den 2 juni 1992 intogs L.N. på Östfora behandlingshem efter att ordföranden i Älta områdesstyrelse i Nacka kommun beslutat om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM. Samma dag beslutade Jan-Erik Albäck att med tillämpning av 27 § LVM placera L.N. på Mariapolikliniken för vård. Den 9 juni 1992 överfördes L.N. till Östfora. Den 10 juni fick Jan-Erik Albäck kännedom om att Länsrätten i Stockholms län i beslut den 9 juni 1992 inte fastställt beslutet om det omedelbara omhändertagandet av L.N. Länsrättens beslut hade sänts per telefax till Mariapolikliniken. Så snart Jan-Erik Albäck hade fått detta bekräftat genom samtal med länsrätten beslöt han om utskrivning.

Utredning och yttrande infordrades från Länsrätten i Stockholms län. Vidare avgav Områdesstyrelsen Älta i Nacka kommun ett yttrande.

I fråga om de faktiska omständigheterna hänvisade länsrätten till en promemoria som utarbetats av den ansvarige domaren i målet, rådmannen Lennart Assarsson. I promemorian anfördes bl.a. följande.

Den 1 juni 1992 beslöt socialnämnden i Nacka kommun att omedelbart omhänderta L.N. med stöd av 13 § LVM. Den 3 juni 1992 underställdes beslutet länsrättens prövning. Av de ingivna handlingarna framgick, utöver L.N:s personliga förhållanden, att försök gjorts att få L.N. att besöka Mariapolikliniken samt att hon frivilligt inte avsåg att uppsöka vård. Samma dag meddelade områdesstyrelsen i Älta (Blomerus) att L.N. fanns på Mariapolikliniken, avd 2.

Beträffande effektuerandet av beslutet har byrådirektören Göran Forsberg uppgett följande. Efter undertecknandet av beslutet ringde han till Mariapolikliniken. Han kopplades till avd 2. Efter att ha väntat i flera minuter (troligen fem) utan att få tala med någon gav han upp det samtalet. Han ringde på nytt polikliniken, fick faxnumret och faxade över beslutet (enligt aktivitetsrapporten skickades det kl 14.27). Samtidigt kl 14.32 faxades beslutet även till Länsstyrelsen, LVM-enheten. Någon ytterligare åtgärd ifrågasattes inte vid samtal mellan Göran Forsberg och mig.

Den 10 juni 1992 erhöll länsrätten telefonsamtal från Östfora behandlingshem med innehåll att L.N. befann sig där sedan föregående dag samt att något beslut inte kommit dem tillhanda. Beslutet faxades omgående till Östfora.

Länsrätten har, före detta samtal, inte haft kännedom om att L.N. vistades på Östfora. Länsrätten har heller inte haft tillgång till uppgift som gav anledning till misstanke om att L.N. befann sig annorstädes än på Mariapolikliniken.

Länsrätten anförde i sitt yttrande följande.

Även om den rättsliga regleringen av frågan om befordrande till verkställighet av domstols frigivande beslut i bl.a. LVM-mål är långt ifrån entydig och klar torde gällande rätt innebära att det åligger domstolen att omedelbart underrätta den institution där den som avses med det frigivande beslutet vistas (jfr JO:s ärende 820-1987). Inom länsrätten är det en enstämmig uppfattning att det är en av förvaltningsdomstolarnas viktigaste expeditionella uppgifter att sörja för att frigivande beslut omedelbart befordras till verkställighet. Länsrätten beklagar djupt att L.N:s frigivning kommit att fördröjas.

För länsrätternas del innebär skyldigheten att omedelbart underrätta vederbörande institution att rätt budskap skall överbringas till rätt institution på lämpligt sätt.

Rätt institution för patient som vårdas på Mariapolikliniken torde vara denna klinik oavsett om vederbörande formellt är inskriven annorstädes.

Den inom länsrätten anbefallda handlägningsrutinen är att handläggaren i målet underrättar vederbörande institution per telefon. Inom länsrätten gäller också rekommendationen att rotelinnehavarna själva övervakar att länsrätten fullgjort sin underrättelseskyldighet.

En av fördelarna med att utnyttja telefon är att man då i allmänhet får en samtidig bekräftelse både på att man vänt sig till rätt institution och på att budskapet nått fram till behörig mottagare. En annan sak är att mottagaren kan vilja motringa eller få ett faxmeddelande som kontrollåtgärd inför frigivandet.

I L.N:s fall komplicerades situationen av att handläggaren inte nådde fram per telefon samtidigt som L.N. tidigare samma dag hade blivit flyttad till en annan institution utan att länsrätten underrättats därom.

Rent formellt torde av länsrätten inte kunna krävas mer än att länsrätten per telefon, telegram, telefax, med bud, eller på annat lämpligt sätt underrättar den institution där vederbörande, enligt vad som upplysts länsrätten, vistas.

Om länsrätten kommit fram på telefon, om länsrätten på förhand blivit underrättad om flyttningen av L.N. eller om Mariapolikliniken vid mottagandet av länsrättens telefax omedelbart själv vidarebefordrat meddelandet (länsrätten känner inte till om och i så fall när så skett) eller upplyst länsrätten om flyttningen av L.N. skulle olyckan med största sannolikhet inte ha varit framme.

Man kan ändå fråga sig om länsrätten, utan att detta formellt kan läggas någon till last, hade bort vidta några ytterligare åtgärder utöver fax-meddelandet till Mariapolikliniken.

Angelägenhetsgraden för ytterligare åtgärder är självfallet beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. när på dygnet som det frigivande beslutet fattas och var den berörda personen finns.

Sett från länsrättens utgångspunkter borde det kunna bedömas som tämligen riskfritt att vid 14.30-tiden överbringa budskapet med hjälp av telefax till en institution som Mariapolikliniken. Det kan i och för sig självfallet aldrig hävdas att ett ytterligare telefonförsök varit särskilt betungande.

I andra situationer förekommer ibland att länsrätten — om den inte når fram på telefon och om telegram eller telefax framstår som osäkert — som en extra åtgärd vänder sig till socialnämnden och/eller det offentliga biträdet för medverkan till att frigivning kommer till stånd.

Älta områdesstyrelse anförde i sitt yttrande bl.a. följande.

Vård enligt LVM inleds normalt med en kortare tids vistelse på sjukhus. Plats på LVM-hem är då oftast uppbokad för att vården skall kunna genomföras. Så var också fallet i detta ärende. Beslut om omhändertagande fattades 92 06 01 och samma dag placerades hon på

Maria pol. 92 06 02 togs kvinnan formellt in på Östfora behandlingshem (LVM-hem) även om hon vistades på Maria pol. Från och med detta datum beslutar föreståndaren på Östfora om utskrivning varför kommunikering av beslut måste ske med dem för att kunna verkställa ett frigivande.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att det är fullt tillräckligt att beslut om upphörande av vård meddelas LVM-hemmet samt att beslutande organ måste förvissa sig om att meddelandet når fram.

Vissa kompletterande uppgifter inhämtades per telefon med Områdesförvaltningen i Älta. Därvid framkom bl.a. att Östfora behandlingshem angavs som vårdplats för L.N. i den redogörelse över ärendet som skickades till Länsstyrelsen i Stockholms län den 3 juni 1992. Det var däremot tveksamt om förvaltningen meddelade länsrätten att L.N. var inskriven på Östfora.

JO tog vidare del av Mariapoliklinikens journal beträffande L.N.

Jan-Erik Albäck yttrade sig över länsrättens remissvar.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 15 december 1992 följande.

Genom beslut om inskrivning på ett LVM-hem åtar sig den som förestår vården vid hemmet bl.a. ansvaret för att utskrivning sker så snart det inte finns skäl för vård. Detta innebär att från och med den dag då missbrukaren formellt blir inskriven på vårdhemmet kan endast föreståndaren besluta om utskrivning (25 § LVM).

I detta ärende har föreståndaren för Östfora behandlingshem efter den formella inskrivningen av L.N. beslutat att hon enligt 27 § LVM skulle beredas vård vid Mariapolikliniken i annan form. Mariapolikliniken är emellertid inte ett sådant hem som avses i 22 eller 23 § LVM. Rätten att besluta om utskrivning av patienten har således fortfarande ankommit på LVM-hemmets föreståndare.

Länsrätten har som förklaring till att man inte underrättade behandlingshemmet om beslutet uppgett bl.a. att rätt institution för patient som vårdas på Mariapolikliniken torde vara denna klinik oavsett om vederbörande formellt är inskriven annorstädes samt att situationen komplicerades av att L.N. tidigare samma dag som beslutet fattades hade blivit flyttad från Mariapolikliniken till annan institution utan att länsrätten underrättats om detta. Vidare har handläggaren inte kommit fram per telefon med Mariapolikliniken.

För att en underrättelse om hävandet av omhändertagandet skulle nå föreståndaren för LVM-hemmet, borde länsrätten enligt min mening ha undersökt om vederbörande var inskriven vid ett sådant hem. Den informationen borde lätt kunnat erhållas genom kontakt med Älta områdesstyrelse. I brist på särskilda föreskrifter i ämnet hade det enligt min mening t.o.m. varit tillräckligt om länsrätten underrättat områdesstyrelsen om sitt beslut. Till skillnad från Mariapolikliniken får områdesstyrelsen nämligen anses ha skyldighet att i sin tur underrätta föreståndaren om ett omhändertagande hävts.

Av det sagda framgår att jag inte delar länsrättens uppfattning att det bör vara tillräckligt att i en situation som den förevarande underrätta den institution där den omhändertagne vistas. I domstolsverkets anvisningar (Kanslihandbok för länsrätt, avsnitt 11.5.16 B) rekommenderas

också att beslut som innebär att vården genast skall upphöra expedieras genom telefonbesked eller eventuellt telefax till föreståndaren för vårdhemmet. Då det emellertid inte finns några rättsregler på området finner jag inte skäl till annat uttalande än att det av rättssäkerhetsskäl naturligtvis är ytterst viktigt att ett utskrivningsbeslut kan fattas i omedelbar anslutning till att ett omhändertagande hävs.

Angående formerna för den underrättelse som skall ske till föreståndaren vid behandlingshemmet vill jag framhålla att telefax är ett snabbt sätt att få fram beslut men säkerställer inte att beslutet når fram till rätt mottagare. Därför bör ett telefax kompletteras med ett telefonsamtal.

För att undvika fel av det slag som nu förekommit och för att underlätta myndigheternas handläggning anser jag att det vore lämpligt att socialnämnden vid underställning av beslut enligt 13 § LVM underrättar länsrätten om vid vilket behandlingshem den omhändertagne är inskriven så snart inskrivningen har skett. Jag har även i ett annat ärende (JO:s ämbetsberättelse 1991-92 s. 277 ff.) något berört frågan om LVM bör kompletteras med en skyldighet för länsstyrelsen att omedelbart underrätta domstolen när den som avses med talan blir inskriven på ett behandlingshem.

Underlåtenhet att enligt 15 § LVM underställa länsrätt beslut om omedelbart omhändertagande, tillika uttalande om att ett icke underställt beslut alltså är verkställbart

(Dnr 1856-1992)

Anmälan

Föreståndaren vid Östfora behandlingshem, Jan-Erik Albäck, anförde i anmälan bl.a. följande. Den 27 maj 1992 omhändertogs G.C. av polisen i Solna. Omhändertagandet skedde på begäran av socialjouren som uppgett att G.C. var föremål för omhändertagande enligt 13 § LVM. G.C. fördes till tillnyktringsenheten på Sabbatsbergs sjukhus varifrån han hämtades av polis på morgonen den 28 maj 1992. G.C. fick tillbringa sex-sju timmar i polisens arrest i avvaktan på transport till Östfora. Måndagen och tisdagen den 1 och 2 juni försökte personal på Östfora att få kontakt med socialtjänsten i Solna för att få tag i ordförandebeslutet och en ansvarig handläggare. Då detta misslyckades överlämnades ärendet den 3 juni till Jan-Erik Albäck varvid det konstaterades att omhändertagandet inte fanns registrerat i länsrättens diarium och inte heller hos länsstyrelsen. Trots ärendets brådskande natur vägrade socialtjänsten i Solna att släppa fram samtal till den person som uppgetts vara handläggare i ärendet. I det uppkomna läget beslöt Jan-Erik Albäck att omedelbart skriva ut G.C. och sörja för hans hemtransport. — Det är väsentligt att JO utreder saken för att förhindra att rättsövergrepp mot enskilda individer sker. G.C. vill också ha skadestånd för den tid han varit olaga frihetsberövad.

Utredning och yttrande inhämtades från Socialnämnden i Solna kommun. Socialnämndens individ- och familjeutskott anförde därvid följande.

I anmälan till justitieombudsmannen hävdas att omhändertagandet skedde på begäran av socialjouren i Solna och att personen sedan fördes till Sabbatsbergs sjukhus för tillnyktring. I stället är det så att sjukhuset tog kontakt med Solna socialjour och anmälde att C var i omedelbart behov av omhändertagande enl paragraf 13 LVM. Polisen hade sagt nej till begäran då mannen var inlagd på sjukhus.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande enl LVM paragraf 13 togs på telefon den 27 maj 1992 ca kl 17 av socialnämndens vice ordförande. Socialförvaltningen var stängd från kl 1200 den 27 maj till måndagen den 1 juni. Anmälarens uppgift om att det inte skulle ha gått att få tag i någon på Solna socialförvaltning under de första två dagarna i juni är förvånande med tanke på att förvaltningen var normalt bemannad. Den 3 juni hade en ansvarig socialsekreterare kontakt med Östfora som meddelades att handlingarna i ärendet var på väg.

För att ytterligare understryka detta så kan det meddelas att jourhavande socialsekreterare Irene Diamant i samband med LVM-ansökan och transport till Östfora behandlingshem lämnade adress och telefonnummer till förvaltningen. Den person som namnges i anmälan har ingenting med LVM-anmälan att skaffa.

När beslutet om omedelbart omhändertagande enl LVM skrevs under den 3 juni hade C redan lämnat Östfora varför det inte hade aktualitet längre.

Av bifogade utdrag från handlingar på Sabbatsbergs sjukhus framgår att ansökan om LVM gjordes liksom att sjukhuset skrev ett läkarintyg om detta samt att socialsekreteraren på sociala jouren bekräftat godkännande av ansökan.

Såvitt vi har kunnat utröna har det för vår del brustit i det formella handläggandet vilket vi beklagar. Socialnämndens vice ordförandes beslut om omedelbart omhändertagande enl paragraf 13 LVM har ej underställts länsrätten den första vardagen, dvs den 1 juni efter omhändertagandet den 27 maj. Ävenså länsstyrelsen skulle senast den 1 juni ha underrättats om beslutet.

Bristen i rutiner i kombination med en långhelg där förvaltningen var stängd har gjort att det blev en otillfredsställande lösning av ärendet.

Åtgärder har vidtagits för att ett upprepande av detta inte skall äga rum.

Jan-Erik Ahlbäck bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 27 november 1992 följande.

Enligt 15 § LVM skall ett beslut om omedelbart omhändertagande genast underställas länsrätten. Med genast avses snabbast möjliga handläggning med hänsyn till omständigheterna. Beslutet skall således regelmässigt ges in till länsrätten samma dag beslutet fattats eller påföljande dag. Enligt samma lagrum skall den myndighet som beslutat om omhändertagandet genast underrätta länsstyrelsen om beslutet. Denna

bestämmelse syftar till att göra det möjligt för länsstyrelsen att verkställa utredning och göra ansökan om vård inom den tid av en vecka som föreskrivs i 18 § LVM.

Länsrätten har enligt 17 § LVM att senast inom fyra dagar från det beslutet underställdes rätten eller, om beslutet inte är verkställt när det underställs, från det att beslutet verkställdes, pröva om omhändertagandet skall bestå. I de fall skäl för omhändertagande inte längre föreligger skall rätten häva beslutet, oavsett om det har verkställts eller inte.

Det ankommer på socialnämnden att se till att det skapas ändamålsenliga rutiner inom socialförvaltningen som möjliggör den skyndsamma handläggning som anges i 15 § LVM. Har ledamot av nämnden fattat beslutet ankommer det på ledamoten att se till att underställning äger rum. Det är i detta sammanhang viktigt att socialnämnden har en beredskap även under helger.

Vice ordföranden i Socialnämnden i Solna kommun beslöt den 27 maj 1992 vid 17-tiden per telefon om omedelbart omhändertagande av G.C. Det ålåg därvid vice ordföranden att tillse att beslutet undertecknades och genast underställdes länsrätten. Vidare skulle länsstyrelsen underrättas om beslutet. Beslutet borde således ha expedierats till länsrätten samma dag eller påföljande arbetsdag. Den 28 maj var en helgdag. Beslutet skulle alltså senast den 29 maj ha underställts länsrätten. Den omständigheten att denna dag var en s.k. klämdag innebär normalt ingen begränsning av vice ordförandens skyldighet härvidlag. Att beslutet inte underställdes länsrätten nämnda dag visar att socialnämnden inte genomfört rutiner som i tillräcklig grad uppfyller lagens krav på skyndsam handläggning av den typ av ärenden det här är fråga om.

Nu dröjde det ända till den 3 juni 1992 innan beslutet undertecknades av vice ordföranden. Det hann således gå en hel vecka innan formkraven för beslutet var uppfyllda. Först då förelåg förutsättningar för att beslutet kunde underställas länsrätten och länsstyrelsen underrättas om saken. Dröjsmålet är givetvis oacceptabelt och strider helt mot lagens intentioner. Myndigheten kan därför inte undgå allvarlig kritik för sin handläggning.

Socialnämnden har i sitt remissvar anfört att beslutet vid undertecknandet den 3 juni 1992 inte längre hade någon aktualitet eftersom G.C. redan lämnat Östfora behandlingshem. G.C. skrevs ut från Östfora med anledning av att föreståndaren ansåg att det inte fanns lagliga skäl för att kvarhålla honom. Emellertid har det först efter att beslutet undertecknats förelegat förutsättningar att underställa länsrätten beslutet. Beslutet har således varit gällande och verkställbart även efter att G.C. lämnat Östfora och borde ha underställts länsrätten. Om därvid socialnämnden gjorde bedömningen att skäl för omhändertagandet inte längre förelåg, borde man genom ett nytt beslut ha upphävt beslutet om omhändertagandet.

Det har vidare framkommit att socialförvaltningen hölls stängd fredagen den 29 maj 1992. JO har i olika beslut tidigare redovisat sin principiella inställning i fråga om myndigheters öppethållande under

s.k. klämdagar. I korthet innebär JO:s ståndpunkt att en total stängning under en hel arbetsdag inte är förenlig med regelsystemet i tryckfrihetsförordningen eller förvaltningslagen. En viss bevakning av myndigheterna bör således finnas även under s.k. klämdagar.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det allvarligt har brustit i handläggningen vid socialnämnden och dess förvaltning. Med anledning av vad som förekommit vill jag understryka vikten av att reglerna om underställande av beslut enligt LVM iakttas noggrant. Dessa regler utgör betydelsefulla garantier för rättssäkerheten i förfarandet. Jag noterar att socialnämnden insett bristerna i förfarandet och att man vidtagit åtgärder för att ett upprepande inte skall ske.

Avslutningsvis vill jag meddela att JO inte prövar frågor om skadestånd. I enlighet med vad som ovan anförts har G.C. emellertid inte varit föremål för ett olaga frihetsberövande.

Med dessa uttalanden är ärendet avslutat.

Uttalande angående från vilken tidpunkt verkställighet av en dom om vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) skall anses påbörjad i de fall föreståndaren för behandlingshemmet fattat intagningsbeslut som omedelbart åtföljts av beslut enligt 27 § LVM om vård i annan form

(Dnr 4152-1992)

Bakgrund

I en dom från Kammarrätten i Stockholm den 20 november 1992 i mål 8515-1992 angående vård enligt LVM framkom bl.a. följande. Efter att E.R. enligt länsrättens dom beretts vård enligt LVM skrevs hon in på Östfora behandlingshem. Samtidigt beslöts att hon enligt 27 § LVM direkt skulle få en placering i det egna hemmet och hålla kontakt med alkohopolikliniken. Hon hade således inte vid ett enda tillfälle varit på behandlingshemmet.

Under rubriken domskäl uttalade kammarrätten bl. a. följande.

Enligt 12 § LVM skall socialnämnden, om rätten har beslutat om tvångsvård, se till att beslutet verkställs genom att missbrukaren bereds vård i ett s.k. LVM-hem eller på ett sjukhus för inledande av sjukhusvård. I verkställigheten ingår att se till att missbrukaren får en plats på ett LVM-hem och att denne inställer sig på hemmet. Vården skall enligt 20 § LVM anses påbörjad när missbrukaren inställt sig på LVM-hemmet eller sjukhuset och vårdtiden beräknas med utgångspunkt från den faktiska inställelsen där. Eftersom E.R. inte har inställt sig vare sig på Östfora behandlingshem eller på sjukhus för inledande av sjukhusvård, kan verkställigheten av domen inte anses påbörjad.

Jan-Erik Albäck, föreståndare vid Östföra behandlingshem, begärde ett klagorörende från JO med anledning av kammarrättens uttalande. Han anförde därvid bl. a. följande.

Undertecknad har, i likhet med andra föreståndare för LVM-hem, i ett stort antal ärenden fattat intagningsbeslut omedelbart åtföljt av beslut enligt § 27 LVM. Detta på uttrycklig begäran av socialtjänsten och den aktuella missbrukaren i de fall då man har en bra planering som kanske t o m redan påbörjats. I något fall har missbrukaren återfallit under LVM-tiden och då tagits in för avgiftning och fortsatt behandling på behandlingshemmet eller återgång till pågående verksamhet i öppenvården. I många av dessa fall har man från den öppna socialtjänstens sida varit av uppfattningen att LVM-domen fungerat som motiverande stöd och möjliggjort snabba okomplicerade intagningar vid behov av avgiftning.

Som stöd för denna form av beslut ligger departementschefens skäl för sitt förslag på sidan 76 i propositionen 1987/88:147, första och andra stycket. Så även § 1-3 i LVM.

Frågan är om föreståndare för LVM-hem förfarit felaktigt när de beslutat enligt ovan.

Det är väsentligt att detta ärende handläggs med utomordentlig brådska då kammarrättens tolkning medför att ett antal patienter som idag är placerade med tillämpning av § 27 LVM, utan att först fysiskt ha inställts på LVM-hem eller sjukhus, kan bli föremål för återhämtningsbeslut sedan möjligheten att verkställa LVM-domen förfallit. Vidare medför kammarrättens tolkning att ett antal patienter genom åren återhämats efter det att rättsens beslut om tvångsvård upphört att gälla.

Utredning

Med anledning av den uppfattning Jan-Erik Albäck redovisat infordrades yttrande från Socialstyrelsen. I yttrandet anförde Socialstyrelsen följande.

Av § 20 andra meningen Lag om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, framgår att; "Vården skall anses påbörjad när missbrukaren på grund av beslut om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård inställt sig vid ett hem som avses i 22 § eller ett sjukhus."

Av denna formulering torde framgå, att missbrukaren måste fysiskt infinna sig på LVM-hemmet eller på sjukhus för att vården ska kunna anses påbörjad. Men i Regeringens proposition 1987/88:147, sid 76 rad 4-13 anges i skälen till förslaget; "Den faktiska vården av missbrukaren behöver inte nödvändigtvis äga rum på det LVM-hem där missbrukaren formellt tagits in. Det är möjligt och ibland lämpligt att redan i vårdens inledningsskede föra missbrukaren till exempelvis ett enskilt drivet behandlingskollektiv. Ett beslut om sådan vård utom LVM-hemmet fattas av den som förestår vården vid hemmet, i regel föreståndaren. Det ligger i sakens natur att beslutet i ett sådant fall, när missbrukaren aldrig varit på hemmet, endast i formell mening fattas av föreståndaren. I praktiken är det socialnämnden som i samråd med missbrukaren och föreståndaren bestämt i saken."

I Socialstyrelsens allmänna råd 1989:3 "LVM, Tillämpningen av lagen" sid 57 rad 26-29 redovisas; "I de fall klienten förs direkt till annat behandlingshem enligt 27 § LVM utan en första vårdtid på

LVM-hem räknas vårdtiden från den dag klienten inställs på behandlingshemmet. Det är alltså verkställigheten av ett beslut som är avgörande."

Problematiken med direktplaceringar jml 27 § LVM uppmärksammades vid en konferens anordnad av Socialstyrelsen i samråd med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet på Hooks herrgård under hösten 1989 med deltagare från landets länsstyrelser och föreståndare för LVM-hemmen. Vid konferensen enades man om att det skulle kunna vara möjligt att i vissa speciella undantagssituationer direktplacera klienter jml § 27 LVM. Detta fick dock inte bli en generell lösning för att häva den då prekära bristen på platser inom LVM-vården.

1990-02-20 tillskrev Socialstyrelsen Regeringen i denna fråga. — Socialstyrelsen vill nu föreslå JO att åter hos Regeringen hemställa om att vidtaga åtgärder för att ändra reglerna för vårdtidsberäkning enligt Lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, för ett förtydligande av gällande praxis.

I den till remissyttrandet fogade framställningen den 20 februari 1990 till regeringen anfördes bl. a. följande.

Det är enligt styrelsens uppfattning orimligt att den enskilde på grund av platsbrist inte skall kunna erbjudas LVM-vård och att han/hon dessutom inte kan få annan vård, som då givits istället, tillgodoräknad i påföljande LVM-vård. Mot denna bakgrund konstaterar styrelsen därför att det vore att föredra att sådan vård fick räknas som LVM-vård. Detta under förutsättning att LVM-vården kommit till stånd inom den tid verkställighet gäller och att LVM-hemmets föreståndare bedömt SoL-vårdens innehåll som adekvat.

I regeringsbeslut den 13 juni 1991 bestämde regeringen att inte vidta någon åtgärd med anledning av Socialstyrelsens framställning.

Jan-Erik Albäck yttrade sig över remissvaret och anförde därvid bl.a. följande.

Det måste göras alldeles klart att "direktplaceringar" med tillämpning av § 27 LVM inte i något fall då patienten varit aktuell på Östfora grundat sig på platsbrist.

I de fall då förfarandet använts har ansvarig byrå haft en väl genomtänkt och konstruktiv planering med väl definierade konkreta insatser av olika slag. Det har då gällt placeringar på enskilda behandlingshem, i olika öppenvårdsprojekt, systematiska kontakter med vårdcentral, psykiatriska mottagningar m.m. Man har velat verkställa LVM-domen för att dels kunna använda den i motivationsarbete och dels för att ha möjlighet till snabba intagningar för återhämtning och avgiftning med senare återplacering i den ursprungliga planerade och påbörjade verksamheten.

Placeringarna har alltid skett i effektivt samråd mellan klient, ansvarig byrå och Östforas föreståndare.

Resultaten vid denna form av samarbete har visat sig vara mycket goda och för att i någon mån ge en bild av proportionerna kan nämnas att under 1992 intogs 213 personer jämlikt LVM på Östfora och av dessa direktplacerades endast 17.

Sammanfattningsvis vill jag ännu en gång understryka att platsbrist aldrig varit skäl för det nu diskuterade förfarandet. Det har alltid rört sig om väl genomtänkta åtgärder och ställningstaganden med tillvaratagande av öppenvårdens kompetens i kombination med behandlingshemmet.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 7 juni 1993 följande.

Enligt 20 § LVM skall vården anses påbörjad när missbrukaren på grund av beslut om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård inställt sig vid eller förts till ett LVM-hem eller ett sjukhus. Med hänsyn till ordalydelsen i paragrafen kan det inte råda någon tvekan om att vårdtiden räknas från den tidpunkt då missbrukaren faktiskt inställt sig på institutionen. Vården måste alltså alltid inledas på ett LVM-hem eller ett sjukhus.

Den praxis som utvecklats saknar således — liksom det återgivna motivuttalandet — stöd i lagtexten. Jag finner det befogat att fästa Socialdepartementets uppmärksamhet på frågan och översänder därför ett exemplar av detta beslut till departementet för kännedom.

Frågor om överläkares underrättelseskyldighet och kvarhållningsrätt enligt 24 § tredje stycket LVM

(Dnr 1387-1991)

Kvällen den 5 maj 1991 omhändertogs R. enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB). R. fick lämna arresten tidigt morgonen den 6 maj. På förmiddagen påträffades R. berusad igen. Han omhändertogs på nytt enligt LOB. Ordföranden i Sociala utskottet, Barkarby-Skälby kommunalnämnd, Järfälla kommun, beslutade samma dag att R. omedelbart skulle omhändertas enligt 13 § LVM. Enligt nämnden skulle vården påbörjas på sjukhus för avgiftning. På kvällen förde polisen, på kommunalnämndens uppdrag, R. till psykiatriska akutmottagningen vid Karolinska sjukhuset i Stockholm. Klockan 23.45 den 6 maj påträffade polisen R. berusad på en pendeltågsstation. R. omhändertogs åter enligt LOB.

Polismannen B.Ö., vakthavande befäl vid Sollentuna polisdistrikt, anförde i en anmälan till JO att det måste ha brustit vid handläggningen av ärendet rörande R.

Upplysningar inhämtades från Karolinska sjukhuset. Överläkaren Krister Lagergren, psykiatriska akutmottagningen, anförde därvid följande.

R. har 1991-05-06 införts till psykiatriska kliniken akutmottagning och där bedömts och handlagts av dr M. Luthman. Hon har i en signerad journalanteckning gjort följande bedömning och åtgärd:

"41-årig man med flera års anamnes på grav alkoholism. Inkommer med polis efter att socialnämnden, serviceutskottets ordförande Leif Lundvall och avdelningschef Hannelore Stiewe, beslutat om akut LVM. Inkommer för läkarbedömning. Pat vill absolut inte stanna på sjukhuset. Kontaktar bakjouren, dr Nyberg. Då någon omedelbar medicinsk indikation för att kvarhålla pat inte finns och han inte kan kvarhållas p g a psykisk sjukdom får pat gå efter att polisen kontaktats. Pat får 200 mg Tegretol mixtur och lovar att i morgon kontakta soc. Drygt 1 1/2 timme efter att pat lämnat akutmottagningen ringer hans hustru. Pat har då precis kommit hem och vill bli utlöst från taxin men har inga pengar varför hon ringer till polisen, får beskedet att pat lämnat akutmottagningen och att polisen är informerad om detta".

JO remitterade ärendet till hälso- och sjukvårdsdirektören i Stockholms läns landsting för yttrande. Chefläkaren Göran Selander inkom därefter med ett yttrande som upprättats av biträdande överläkaren Svante Nyberg och chefsöverläkaren Göran Sedvall. I yttrandet anfördes följande.

Undertecknad kontaktades i egenskap av bakjour vid psykiatriska kliniken, Karolinska sjukhuset, 91 05 06, av dr M. Luthman per telefon. Dr Luthman meddelade, att patienten förts till psykiatriska akutmottagningen med polis jämlikt bestämmelserna i LVM. Dr Luthman redogjorde utförligt för patientens sjukhistoria samt resultatet av den kliniska undersökningen, innefattande både patientens kroppsliga och psykiska tillstånd. Härvid framgick, att patienten bestämt motsatte sig att kvarstanna på sjukhuset. Vid undersökningen av hans fysiska hälsotillstånd framkom inget som nödvändiggjorde omedelbar vård på sjukhus. Patientens psykiska tillstånd var sådant, att vård jämlikt LSPV ej kunde beredas.

Enligt LVM 24 § 1:a stycket skall "vården inledas på sjukhus, om förutsättningar för sjukhusvård är uppfyllda . . .". Undertecknads bedömning i ärendet var, att förutsättningar för sjukhusvård ej var uppfyllda. Polismyndigheten meddelades detta ställningstagande omedelbart.

Enligt LVM § 24, 3:e stycket, skall "överläkaren vid den sjukhusenhet där missbrukaren vårdas . . ." se till att socialnämnden underrättas.

Denna sistnämnda bestämmelse torde ej vara tillämplig, då patienten de facto aldrig togs in eller vårdades vid sjukhuset, utan endast gjorde ett polikliniskt besök som ej resulterade i inläggning.

Yttrande inhämtades därefter från Kommunalsnämnden i Barkarby-Skälby kommun, Järfälla kommun. I yttrande anförde nämnden bl.a. följande.

Polisen i Sollentuna meddelar 91-05-06 att de omhändertagit R. enligt LOB. Enligt polisen är R. i behov av vård, då han är ur stånd att ta hand om sig själv. En snabbutredning visar att han återfallit i missbruk och avbrutit frivilliga åtgärder. Han bedöms i behov av vård enligt LVM. Beslut om omedelbart omhändertagande fattas av ordföranden i kommunalsnämnden Barkarby-Skälby. Handläggande socialsekreteraren kontakter psykakuten på Karolinska sjukhuset och informerar jourhavande läkaren Mikaela Luthman att R. omhändertagits enligt LVM och är i behov av avgiftning. Dr Luthman är införstådd med att R. förs till sjukhuset av polisen.

Polisen i Solna meddelar 91-05-07 att R. fått lämna Karolinska sjukhuset föregående kväll och att han påträffats kl 23.45 på Sundbybergs pendeltågsstation berusad intill medvetenlöshet, varför han omhändertogs enligt LOB. Sjukhuset har ej informerat socialtjänsten i Barkarby-Skälby att R. fått lämna sjukhuset, trots att han varit omhändertagen enligt LVM. Dr Pierre Lafolie undersöker R. på Sollentuna polisstations häkte 91-05-07 och konstaterar att han är bl a i trängande behov av somatisk eller psykiatrisk vård på grund av ett itererat kompulsivt missbruk. Samma dag 91-05-07 ordnas ny plats åt R. på Hornö behandlingshem, dit han förs genom polishandräckning.

Enligt § 19 LVM är det socialnämnden/kommunalsnämnden som skall bedöma behovet av sjukhusvård för den, som är omedelbart omhändertagen enligt 13 § LVM. Då § 13-utredningen visat att R. återfallit i missbruk och under perioden 29 april till 6 maj omhändertagits enligt LOB vid sex tillfällen, bedöms R. vara i behov av sjukhusvård för avgiftning. Vårdplaneringen framgick av LVM-beslutet som

delgavs sjukhuset 91-05-06. Om sjukhuset, efter undersökning av R., bedömde att denne inte var i behov av sjukhusvård, borde socialtjänsten omedelbart ha underrättats för att annan vård kunnat ordnas för R.

Handlingarna i ärendet remitterades slutligen till socialstyrelsen för yttrande.

Socialstyrelsen anförde i sitt yttrande bl.a. följande.

§ 24 tredje stycket första meningen LVM anger att; "Chefsöverläkaren vid den sjukhusenhet där missbrukaren vårdas skall se till att socialnämnden eller den som förestår vården vid LVM-hemmet genast underrättas, om missbrukaren önskar lämna eller redan lämnat sjukhuset".

Socialstyrelsen anser inte att klienten i det nu aktuella fallet vårdades på Karolinska sjukhuset, då detta endast kan ske efter läkarens beslut. Den företagna undersökningen kan inte anses vara påbörjad vård, då detta endast ligger till grund för läkarens beslut huruvida patienten ska erhålla vård.

Att, som skedde i detta ärende, vända sig till polisen, när R. inte kvarstannade på sjukhuset, är till intet förpliktigande för polisen, då de saknar laga befogenhet att utan handräckningsbeslut efterforska och hämta R.

B.Ö. har fått del av utredningen i ärendet.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 19 mars 1993 bl.a. följande.

Tvångsvård lämnas i s.k. LVM-hem (22 § LVM). Den som beredes vård enligt LVM är ofta i dålig kondition till följd av sitt missbruk. Inte sällan är han i behov av avgiftning. Mot denna bakgrund föreskrivs i 24 § första stycket LVM att vården skall inledas på sjukhus, om förutsättningar för sjukhusvård är uppfyllda och det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt. Har rätten beslutat om tvångsvård skall socialnämnden se till att beslutet verkställs. Socialnämnden skall även se till att den som är omhändertagen enligt 13 § LVM utan dröjsmål bereds vård i LVM-hem eller, i fall som avses i 24 § första stycket LVM, på sjukhus. Vården anses påbörjad när missbrukaren på grund av beslut om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård inställt sig vid eller förts till hem som avses i 22 § LVM eller ett sjukhus. Föreskriften att vården enligt LVM under angivna förutsättningar skall inledas på sjukhus infördes vid tillkomsten av 1981 års lag om vård av missbrukare i vissa fall (12 §). På grund av den respekt som borde tillmätas den enskilde när det gäller att själv bestämma över sin kroppsliga integritet förenades sjukhusvården inte med några tvångsmedel, till skillnad mot vad som gäller LVM-vården i övrigt (prop 1981/82:87 s. 59 och s. 86 samt SoU 1981/82:22 s. 19). Beträffande förutsättningarna för sjukhusvård anförde föredragande statsrådet bl.a. följande (prop s. 85 f.).

Att förutsättningar för sjukhusvård skall vara uppfyllda innebär bl.a. följande. Sjukvårdslagens regler måste vara tillämpliga. Av 3 § sjukvårdslagen (SjvL) framgår att det åligger landstingskommunerna att ombesörja öppen och sluten sjukvård för dem som är bosatta inom sjukvårdsområdet liksom för akut sjuka från andra sjukvårdsområden, om inte någon annan drar försorg om de sjuka. I 25 § SjvL sägs bl.a. att på sjukhus får intas endast den som är i behov av vård eller

observation på sjukhus. I 24 § SjuvL anges att det är överläkaren vid sjukhuset som inom ramen för vad sjukvårdsstyrelsen har bestämt beslutar om intagning på sjukhus. Det är inom de nu angivna bestämmelserna, som man får söka fram till om sjukvård kan och bör ges den enskilde i inledningsskedet av en vårdperiod enligt LVM. Det torde som regel vara ställt utom tvivel att behov av avgiftning oftast motiverar vård under betryggande medicinsk övervakning och att de bästa resurserna för detta finns på sjukhus.

Vid arbetet med den nya lagstiftningen konstaterades att LVM-vården på vissa orter inte inleddes vid sjukhus i den utsträckning som varit avsedd. En orsak härtill fanns vara risken för att missbrukaren skulle avvika från sjukhuset och därmed även från LVM-vården (SOU 1987:22 s 322 f). Föredragande statsrådet uttalade bl.a. att principen om frivillighet inom hälso- och sjukvården var av så fundamental betydelse att avsteg därifrån måste grundas på mycket starka skäl. Sådana skäl ansågs inte föreligga (prop. 1987/88:147 s. 83). Om en LVM-patient ville lämna sjukhuset skulle han därför få göra det. En bestämmelse om skyldighet för den ansvarige läkaren att se till att den som förestår vården vid LVM-hemmet eller socialnämnden underrättades om att patienten lämnat eller vill lämna sjukhuset infördes dock. Chefsöverläkaren fick även rätt besluta att missbrukaren skulle hindras lämna sjukhuset under den tid som behövdes för att säkerställa att missbrukaren kan föras över till ett LVM-hem (24 § tredje stycket LVM). Det påpekades i förarbetena till lagen att det inte var fråga om att hålla kvar patienten för behandling utan endast en åtgärd för att trygga att patienten inte avviker från LVM-vården. Den föreslagna regeln innebar således inte något avsteg från principen om självbestämmande och frivillighet inom hälso- och sjukvården (SOU 1987:22 s. 325 och prop 1987/88:147 s. 83 f.). Föredragande statsrådet anförde vidare i denna del bl.a. följande (s. 83 n.).

Patientens önskemål om att få avstå från behandling och vistelse på sjukhus skall alltid uppfyllas. Patienten är emellertid genom beslutet om LVM-vård redan berövad friheten. Det är därför naturligt att han förs över till LVM-hemmet när han avstår från sjukhusbehandling. Det är därför också naturligt att han hindras att lämna sjukhuset medan han väntar på transport.

Den tid under vilken missbrukaren skall få hållas kvar på sjukhuset bör inte vara längre än vad som behövs för att anordna transport till LVM-hemmet.

Beträffande frågan om chefsöverläkarens kvarhållningsrätt hänvisar jag även till JO:s ämbetsberättelse 1990-91 s. 218. I det ärendet framförde Socialstyrelsen i yttrande till JO bl.a. det angelägna i att chefsöverläkarna använder sig av kvarhållningsrätten. Det bör i samband härmed erinras om att chefsöverläkaren i fall som avses i 24 § 3 st LVM har rätt att begära handräckning av polis för att föra den som skall beredas vård enligt LVM eller som är omedelbart omhändertagen till ett LVM-hem (45 § 3 p LVM).

I förevarande ärende fördes R. på socialnämndens uppdrag till sjukhuset. Såvitt framkommit var polisens uppdrag därigenom avslutat.

Fråga är nu huruvida den ansvarige läkaren då dels var skyldig underrätta socialnämnden om att R. ville lämna sjukhuset, dels skulle ha hållit kvar R. till dess denne kunde föras till LVM-hemmet.

Enligt 20 § LVM skall vården anses påbörjad när missbrukaren på grund av beslut om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård inställt sig vid eller förts till ett s.k. LVM-hem eller ett sjukhus. Den underrättelseskyldighet som åvilar chefsöverläkaren enligt 24 § tredje stycket LVM tar sikte på det sjukhus där missbrukaren vårdas.

Såväl Socialstyrelsen som vederbörande läkare har tolkat ordet vårdas i 24 § tredje stycket så att därmed avses sjukhusvård. För egen del är jag tveksam till den tolkningen och anser sannolikheten tala för att lagstiftaren där avsett den pågående LVM-vården. I så fall har underrättelseskyldigheten inträtt i och med att missbrukaren lämnas på sjukhuset.

Med hänsyn till det skydd som LVM avser att skapa för missbrukaren är det givetvis viktigt att han inte lämnas åt sitt öde sedan omhändertagandebeslutet fattats. Detta har också varit syftet med den underrättelseskyldighet för chefsöverläkaren som infördes så sent som 1990. Den tolkning som nu getts åt stadgandet bl.a. av Socialstyrelsen kan således leda till en olycklig lagtillämpning. Bestämmelsens utformning lämnar emellertid öppet för olika tolkningar. Jag kan därför inte kritisera vederbörande läkare för att han underlåtit att underrätta socialnämnden.

Även om förevarande fall är ovanligt finner jag skäl att tillställa Socialdepartementet detta beslut för kännedom och eventuell åtgärd.

Fråga bl.a. om möjligheten att begära urinprov av den som vill besöka intagen vid ett s.k. § 23-hem enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

(Dnr 3738-1992)

Med anledning av en anmälan från L.K. anförde *JO Norell Söderblom* i beslut den 25 mars 1993 bl.a. följande.

Tvångsvård enligt LVM lämnas genom hem som drivs av landsting eller kommuner och som är särskilt avsedda att lämna vård enligt lagen, s.k. LVM-hem (22 § LVM). För missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det finnas LVM-hem som är anpassade för sådan tillsyn (23 § LVM). I LVM finns regler som begränsar friheten för den som vårdas vid ett LVM-hem. Således sägs t.ex. i 34 § LVM att den som vårdas enligt lagen i LVM-hem för särskilt noggrann tillsyn får hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras. Av intresse i förevarande sammanhang är även reglerna i 24–28 §§ socialtjänstförordningen (SoF) rörande hemmen för särskild tillsyn. I 28 § SoF sägs t.ex. att den intagne har rätt att i lämplig utsträckning ta emot besök och telefonsamtal. Beslut i sådana frågor fattas av LVM-hemmets föreståndare (25 § andra stycket LVM).

Det förekommer att myndigheter i olika sammanhang kräver att en enskild skall lämna urinprov för att den enskilde av olika skäl skall visa sin drogfrihet. Det har diskuterats huruvida krav på urinprov utgör ett sådant kroppsligt ingrepp mot vilket den enskilde är skyddad enligt 2 kap 6 § regeringsformen. JO har i olika beslut uttalat att så inte är fallet. I denna del vill jag hänvisa till bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1984-85 s. 227, 1988-89 s. 350, 1992-93 s. 495 och JO:s beslut den 18 januari 1993 i ärende dnr 1524-1992. Krav från myndighet mot en enskild att denne skall lämna urinprov förutsätter således i och för sig inte något lagstöd (2 kap 12 § regeringsformen). Detta hindrar dock inte att myndigheten på grund av särskild författningsreglering eller andra skäl bör avstå från dylika krav.

När det gäller intagen i kriminalvårdsanstalt sägs i 52 d § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt att en intagen är skyldig att på anmaning lämna urinprov för kontroll av huruvida han är påverkad av narkotika om inte annat föranleds av medicinska eller andra liknande skäl. Vägran att utan giltigt skäl lämna urinprov får enligt 32 § samma lag beaktas vid beviljande av s.k. korttidspermission. Som villkor vid besök får föreskrivas att den besökande underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning eller medger undersökning av väska, kasse eller annat dylikt som han vill medföra till besöket (29 § femte stycket samma lag). Någon reglering rörande skyldighet för den som vårdas vid LVM att lämna urinprov finns inte. Det finns inte heller någon reglering av besökares skyldighet i detta hänseende.

Rent allmänt kan sägas att så länge en intagen vid ett LVM-hem frivilligt lämnar urinprov finns det inte någon anledning kritisera förfarandet. Det skulle dock inge betänkligheter om en myndighet utan lagstöd skulle vägra den intagne någon förmån eller besluta om bestraffning enbart därför att han vägrar lämna urinprov eller underkasta sig annan liknande kontroll. Ur integritetssynpunkt finns det än större anledning ställa sig tveksam till att kräva urinprov av besökare. Föreståndaren vid ett LVM-hem för särskild tillsyn har som angetts ovan möjlighet begränsa den intagnes besök. Föreståndarens rätt att begränsa besök synes närmast vara avsedd hindra besök som är ägnade att motverka vårdens syfte och resultat. Att koppla besöken till krav på urinprov från den intagne och/eller besökaren torde dock inte vara lagstiftarens avsikt.

I ett ärende angående vårdnad om barn upprättades vid socialförvaltningen ett journalblad. När en av föräldrarna begärde att få kopia av bladet, målade handläggaren med en kemisk raderingsvätska över en anteckning i handlingen innan den kopierades och överlämnades till föräldern. Åtal väcktes mot tjänstemannen för förvanskning av urkund alternativt tjänstefel

(Dnr 2876-1991)

O.K. ifrågasatte i en anmälan till JO bl.a. om t.f. avdelningschefen Birgitta Jönsson Ros vid socialförvaltningen i Gävle kommun gjort sig skyldig till tjänstefel. Han gjorde därvid gällande att Birgitta Jönsson Ros uppsåtligt förvanskade ett diarieblad som fördes i ett vårdnadsärende vid socialförvaltningen och därefter intygat äktheten av det förvanskade diariebladet.

Socialnämnden i Gävle kommun avgav efter remiss yttrande. O.K., som bereddes tillfälle därtill, inkom med påminnelse. Den aktuella socialakten inlämnades och granskades.

Av utredningen framgick bland annat följande.

I ett mål vid Gävle tingsrätt mellan M.H. och O.K. rörande vårdnaden om parternas barn A. och B. förordnade tingsrätten i beslut den 20 mars 1989 att yttrande i vårdnadsfrågan skulle inhämtas från Socialnämnden i Gävle kommun. Utredningen slutfördes och redovisades av Birgitta Jönsson Ros. Socialnämnden beslutade den 13 december 1990 om yttrande till tingsrätten. — Den 11 maj 1989 hade M.H. besökt biträdande socialchefen Börje Snygg. Hon kom i sällskap med sin chef överläkaren L.P. Vid samtalet framförde hon synpunkter rörande handläggningen av den förestående vårdnadsutredningen. Bland annat ifrågasatte hon familjerättsavdelningens kompetens. Börje Snygg förklarade att han hade fullt förtroende för utredarna. Efter besöket ringde han till Birgitta Jönsson Ros och berättade om vad som förekommit. Birgitta Jönsson Ros antecknade därefter på journalhandlingen i vårdnadsärendet följande: "890511 Tel samt från Börje ang M.P:s samtal med honom / BR." — I december 1990 beställde O.K. en kopia av de vid socialförvaltningen i ärendet förda journalanteckningarna. En bestyrkt kopia av anteckningarna sändes då till honom. Före kopieringen målade Birgitta Jönsson Ros med en kemisk raderingsvätska över anteckningen från den 11 maj 1989 rörande M.H:s besök hos Börje Snygg. O.K. kände dock till den aktuella anteckningen sedan tidigare. När han fick kopian av anteckningarna såg han att journalanteckningarna hade ändrats. Han ringde därför till Birgitta Jönsson Ros och diskuterade saken. Birgitta Jönsson Ros förnekade inledningsvis att bladet ändrats men medgav senare under samtalet att anteckningen hade strukits. O.K. skrev då till socialförvaltningen i frågan.

På grund av vad som förekommit fann JO anledning att anta att Birgitta Jönsson Ros gjort sig skyldig till förvanskning av urkund jämlikt 14 kap. 2 § brottsbalken eller tjänstefel jämlikt 20 kap. 1 § brottsbalken. JO beslutade därför den 10 februari 1992 att inleda förundersökning om sådana brott.

Under förundersökningen hördes Birgitta Jönsson Ros som misstänkt för de angivna brotten enligt följande gärningsbeskrivning (återges nedan).

Birgitta Jönsson Ros erkände att hon med kemisk raderingsvätska målat över den aktuella anteckningen på journalhandlingen och att hon därefter sänt en vidimerad kopia av handlingen till O.K.

Hon uppgav bl.a. följande.

Den 13 december 1990, när utredningen var klar, begärde O.K., sannolikt per telefon, att få en kopia av diariebladen. Hon läste då igenom handlingarna och tyckte då att anteckningen från den 11 maj angående Börje Snyggs samtal var olycklig. Samma dag, eller möjligen dagen efter, kopierade hon diariebladen, och sände dem till O.K. Dessförinnan målade hon dock först över den aktuella anteckningen med Tipp-Ex. Orsaken till att hon tog bort anteckningen var att hon ville undvika trappa upp konflikten mellan föräldrarna. Hon tyckte inte heller att anteckningen hörde hemma i diariebladet eftersom den inte hade någonting med vårdnadsutredningen att göra. Samtalet hade ju huvudsakligen endast rört familjerättsavdelningens kompetens. Hon var rädd att O.K. skulle missförstå anteckningen och tro att den innehöll mer än den gjorde. Hon tyckte därför att hon, trots att hon vet att man inte skall göra så, kunde ta bort anteckningen.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 20 maj 1992 under rubriken Bedömning följande.

Enligt 51 § socialtjänstlagen skall vad som kommit fram vid utredningen och som har betydelse för ärendets avgörande tillvaratas på betryggande sätt. Muntliga uppgifter och vidtagna åtgärder brukar i allmänhet noteras i ett s.k. journal- eller diarieblad. JO har i olika sammanhang poängterat vikten av att tillfredsställande dokumentation sker. Socialstyrelsen har utfärdat allmänna råd i frågan — Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, 1983:5.

I förevarande fall har en uppgift antecknats på journalbladet. Anteckningen har vid ett senare tillfälle strukits över med en kemisk raderingsvätska. Ändringen var avsedd att vara permanent.

Journalbladet har utgjort en allmän handling (se 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen). Till begreppet allmän handling är kopplat viktiga rättsverkningar, som avser allmänhetens insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet. En sådan handling kan därför inte utan vidare ändras. Självfallet får och skall en felaktig uppgift rättas. En felaktig uppgift får dock inte raderas bort. Den felaktiga uppgiften skall vara fullt läsbar även efter rättelsen (se bl.a. konstitutionsutskottets betänkande 1982/83:12 s. 22, SOU 1984:73 s. 171 och JO:s beslut den 26 januari 1985 dnr 1131-1984). Det är således inte tillåtet att radera ut en uppgift t.ex. om man vid ett senare tillfälle anser att den är utan eller av mindre betydelse för ärendet.

Journalhandlingen har utgjort en sådan urkund som avses i bland annat 14 kap. brottsbalken. Genom att ändra i handlingen har Birgitta Jönsson Ros falskeligen ändrat en äkta urkund. Birgitta Jönsson Ros handlade i syfte att undanhålla O.K. vetskapen om att M.H. och L.P. träffade Börje Snygg den 11 maj 1989. Hennes åtgärd har inneburit fara i bevishänseende. Enligt min uppfattning har Birgitta Jönsson Ros således gjort sig skyldig till förvanskning av urkund enligt 14 kap. 2 § brottsbalken.

Birgitta Jönsson Ros har genom att stryka anteckningen i journalhandlingen uppsåtligt vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för hennes uppgift. Hon har således, för det fall att gärningen inte skulle anses utgöra förvanskning av urkund, gjort sig skyldig till tjänstefel jämlikt 20 kap. 1 § brottsbalken. Med hänsyn till vikten av att allmänna handlingar inte otillbörligt ändras och Birgitta Jönsson Ros syfte med raderingen kan brottet inte bedömas som ringa.

Omständigheterna är sådana att det finns skäl väcka åtal mot Birgitta Jönsson Ros för förvanskning av urkund jämlikt 14 kap. 2 § brottsbalken alternativt tjänstefel jämlikt 20 kap. 1 § brottsbalken enligt följande gärningsbeskrivning.

I ett mål rörande vårdnad om barn förordnade Gävle tingsrätt i mars 1989 att yttrande i vårdnadsfrågan skulle inhämtas från socialnämnden i Gävle kommun. Utredningen vid socialförvaltningen handhades av bland andra familjerättssekreteraren Birgitta Jönsson Ros.

I december 1990 begärde en av parterna att få en kopia av de s.k. journalanteckningarna som fördes i ärendet vid socialförvaltningen. Innan Birgitta Jönsson Ros kopierade journalanteckningarna och skickade dem till parten målade hon dock över en anteckning som löd "890511 Tel samt från Börje ang M. och P:s samtal med honom / BR." Därigenom har Birgitta Jönsson Ros falskeligen ändrat äkta urkund. Åtgärden har inneburit fara i bevishänseende. Anledning att bedöma brottet strängare än ringa föreligger inte.

Alternativt har Birgitta Jönsson Ros genom sitt handlande vid myndighetsutövning uppsåtligt åsidosatt vad som gällt för hennes uppgift.

Åtal väcktes således mot Birgitta Jönsson Ros vid Gävle tingsrätt. Tingsrätten meddelade dom i målet den 26 november 1992, DB 622. Birgitta Jönsson Ros dömdes därvid för förvanskning av urkund enligt 14 kap. 2 § brottsbalken till 20 dagsböter à 200 kr. Tingsrätten anförde därvid i domen under rubriken Domskal följande.

Enligt 51 § socialtjänstlagen skall vad som kommer fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande tillvaratas på betryggande sätt. Med stöd av denna bestämmelse och av Socialstyrelsens utfärdade allmänna råd förs diaries av det slag som nu är i fråga bl.a. i samband med vårdnadsutredningar. Det är uppenbart att särskilt i ärenden av angivet slag, där motsättningar mellan parterna ofta förekommer, detta diarium kan ha betydelse som bevis om hur ett ärende har handlagts, vilket också visas av vad som hänt i förevarande fall. Diariet måste därför anses vara en urkund i den bemärkelse som anges i 14 kap. brottsbalken.

För att ett diarium av angivet slag skall fullgöra sin uppgift bör det enligt tingsrättens mening innehålla uppgifter om alla kontakter som en part, direkt eller indirekt, har tagit med utredarna angående ären-

det vare sig syftet har varit att lämna uppgifter i själva saken eller att påverka inriktningen eller utförandet av utredningen. Det måste mot denna bakgrund anses riktigt att den i målet aktuella anteckningen infördes i diariet.

Mot bakgrund av vad som nu anförts måste Birgitta Jönsson Ros handling att ta bort anteckningen också anses ha inneburit fara i bevishänseende. Birgitta Jönsson Ros har därigenom gjort sig skyldig till ett förfalskningsbrott som får anses som ringa. Åtalet för förvanskning av urkund skall därför bifallas och påföljden bestämmas till böter.

Domen vann laga kraft.

Fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen förelegat; tillika uttalande om vad beslut skall innehålla

(Dnr 2224-1992)

R.P. anförde klagomål mot Västerås kommuns färdtjänstsektion med anledning av att den inte hade berett honom möjlighet att få ta del av uppgifterna i ett ärende angående färdtjänst och därmed få möjlighet att inkomma med synpunkter innan beslut om avslag fattades. Han ifrågasatte vidare färdtjänstsektionens rutin att inte behålla en kopia av beslutet i ärendet.

Skriftliga upplysningar infordrades från socialförvaltningens färdtjänstsektion. R.P. yttrade sig över remissvaret. Föredraganden inhämtade vidare per telefon med färdtjänstsektionen kompletterande uppgifter i saken.

Av utredningen framkom följande. Den mycket kortfattade utredningen rörande R.P. bestående i ett läkarintyg och någon uppgift som inhämtades per telefon kommunicerades inte med honom innan beslutet fattades. Beslutet antecknades på ansökningshandlingen. Däremot angavs på denna handling inte någon beslutsmotivering eftersom skälen för avslag på ansökan om färdtjänst regelmässigt utgörs av att sökanden inte uppfyller de förutsättningar eller villkor som kommunen uppställt. I de fall andra skäl för avslag är aktuella antecknas dessa. I det skriftliga meddelande om beslut som expedieras till sökanden anges emellertid alltid motiveringen för beslutet. Det är riktigt att man tidigare inte behöll en kopia av beslutsmeddelandet, men man har nu infört den rutinen att en sådan kopia alltid skall läggas till handlingarna i ärendet.

I beslut den 2 september 1992 anförde *JO Norell Söderblom* följande. Enligt 17 § förvaltningslagen, vartill 54 § socialtjänstlagen hänvisar, får ett ärende som innebär myndighetsutövning i princip inte avgöras utan att den som är part givits tillfälle att yttra sig över material som tillförts ärendet av annan person. Parten skall således underrättas om vad som tillförts ärendet av någon annan och dessutom ges tillfälle att yttra sig över detta. Skyldigheten att kommunicera omfattar allt material som tillförts ärendet av någon annan än parten själv. Undantag från huvudregeln kan enligt 17 § förvaltningslagen ske bl. a. när det är uppenbart

att det inte är nödvändigt att kommunicera. Gynnande beslut, t. ex. att bifälla en ansökan, kan fattas utan föregående kommunikering. Det kan naturligtvis vara uppenbart onödigt att kommunicera material även i ärenden med negativ utgång, t. ex. om materialet är av intet eller ringa värde ur utredningssynpunkt.

I förevarande ärende har de uppgifter läkaren lämnat uppenbarligen haft betydelse för myndighetens bedömning i frågan om R.P. skulle beviljas färdtjänst. Kommunikeringsplikt av dessa uppgifter med R.P. har således förelegat. Myndigheten kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet i detta avseende.

Ett beslut skall innehålla en motivering och en beslutsmening. Detta måste vidare dokumenteras i det aktuella ärendet. Att såsom i förevarande ärende endast anteckna på ansökningshandlingen datum för beslutet och att detta innebar ett avslag på ansökan är inte godtagbart. Skälen för beslutet skall således kunna utläsas från akten. Vidare bör ur dokumentationssynpunkt en kopia av det till sökanden utsända beslutsmeddelandet förvaras i akten. Även i denna del föreligger således brister i handläggningen. Jag noterar dock att färdtjänstsektionen numera har infört den rutinen att behålla en kopia av beslutsmeddelandet i akten.

Socialnämnds skyldighet att enligt 6 kap. 1 och 2 §§ utlänningsförordningen (1989:547) underrätta polismyndighet om utomnordisk medborgares vistelse i Sverige

(Dnr 1011-1992)

Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasattes Sociala distriktsförvaltningens i Fittja, Botkyrka kommun, underlåtenhet att informera polismyndigheten om att den i ett pågående faderskapsärende hade kontakt med en person som sedan sju år varit efterlyst efter att ha rymt från ett tioårigt fängelsestraff. Till anmälan bifogades en tidningsartikel angående saken.

Utredning

Sociala distriktsnämnden i Fittja inkom med utredning och yttrande i saken och anförde därvid följande.

NN har varit aktuell inom socialtjänsten i Botkyrka i samband med en faderskapsfastställelse, som har hanterats genom sociala distriktsnämnden i Fittja. För övrigt har NN ej varit aktuell inom socialtjänsten i Botkyrka.

Den kvinnan som den aktuella mannen beskrivs ha sammanbott med och har ett barn tillsammans med, fött hösten 1986, besökte efter kallelse familjerättssektionen mars 1987.

Kvinnan uppgav då att den man som var far till barnet ej fanns i Sverige. Kvinnan beskrev att hon hade träffat mannen hösten 1985 och att hon sedan hade träffat mannen regelbundet fram till sommaren

1986 då mannen återvände till sitt hemland. Han hade ej lämnat någon adress var han fanns i hemlandet. Enligt kvinnan visste mannen att hon var gravid när han åkte till sitt hemland och hon hoppades att han skulle höra av sig till henne. Kvinnan informerades om att hon omedelbart skulle kontakta utredaren om hon fick kontakt med mannen. Utredaren kontrollerade med mantalsregister om mannen hade någon adress i Sverige. Mannen fanns i emigrantregistret och hade okänd hemvist.

I februari 1989 kallades modern åter till familjerätssektionen. Hon uppgav då att hon inte hade haft någon kontakt med mannen. Utredaren förklarade att ärendet borde överlämnas till advokat för avgörande i domstol.

I mars 1990 fick modern ett brev från utredaren på familjerätssektionen. Modern kontaktade utredaren och meddelade att hon ville att ärendet skulle lämnas till advokat Bengt Söderström.

Advokat Bengt Söderström kontaktades och i april 1990 skickade utredaren en fullmakt till Bengt Söderström att driva ärendet i domstol. Därefter hade utredaren ej kontakt med Bengt Söderström förrän efter årsskiftet 90/91. Bengt Söderström berättade då att han hade en viss kontakt med mannen som uppgivits som far. Bengt Söderström beskrev att mannen ej fick vistas i Sverige. Eftersom Bengt Söderström hade vissa kontakter med mannen sade han sig kunna ordna ett undertecknande av faderskapserkännande så småningom.

I augusti 1991 kontaktade utredaren på familjerätten åter advokat Bengt Söderströms sekreterare för att höra vad som hänt i ärendet.

I oktober 1991 talade utredaren med Bengt Söderström personligen. Bengt Söderström föreslog att utredaren skulle skicka faderskapshandlingarna till Söderströms kontor. Han skulle sedan ordna så att mannen undertecknade faderskapsbekräftelsen.

I diskussioner om hur dessa handlingar skulle fyllas i och vikten av att detta gjordes på rätt sätt erbjöd sig utredaren på familjerätssektionen att komma till Bengt Söderströms kontor och där sammanträffa med mannen.

Oktober 1991 besökte utredaren på familjerätssektionen Bengt Söderströms kontor. Till kontoret kom då mannen, modern och barnet. Mannen undertecknade faderskapsbekräftelsen. Han saknade identitetshandlingar men Bengt Söderström styrkte mannens identitet.

Utredaren informerade föräldrarna om att faderskapet nu skulle antecknas i folkbokföringen genom en anmälan till lokala skattemyndigheten. Utredaren fyllde också i en blankett för fastställande av underhållsbidrag. I den diskussionen tog mannen upp att han hoppades att han skulle få stanna i Sverige och så småningom ha en inkomst. Utredaren informerade om att beräkningsblanketten med information om mannens situation skickades till försäkringskassan.

Ärendet har handlagts enligt familjerätssektionens rutiner, vad det gäller faderskapsfastställelser. Utredaren har ej haft skäl att tro att mannen varit brottsling och efterlyst.

Föredraganden inhämtade vidare kompletterande upplysningar per telefon med utredaren på familjerätssektionen varvid framkom att NN vid sammanträffandet på advokatkontoret uppgav att han saknade bostad, adress och arbete. Utredaren fick uppfattningen att NN bodde i sitt hemland och att han endast var på besök här i Sverige. Barnets moder hade också uppgett att hon inte haft någon som helst kontakt med mannen och att han aldrig hade hört av sig. Utredaren hade inte kännedom om bestämmelserna i 6 kap. 2 § utlänningsförordningen (1989:547).

I beslut den 2 juli 1992 anförde *JO Norell Söderblom* följande.

I förevarande ärende har NN — enligt åberopad tidningsartikel — dömts till tio års fängelse för mord. Han har under straffavtjänandet rymt från fängelsestraffet och har sedermera varit part i ett faderskaps-ärende som handlagts av socialtjänsten i Fittja. Av remissvaret har framgått att socialförvaltningen inte haft kännedom om mannens brottslighet eller att han var efterlyst.

Av 12 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) följer att regeringen, utöver vad som anges i lagen, får meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla utlänningsars vistelse i Sverige. Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. I 6 kap. 2 § utlänningsförordningen (1989:547) stadgas att socialnämnd skall, när den första gången vidtar en åtgärd i ett ärende om socialtjänst som angår en utomnordisk utlännings, enligt 6 kap. 1 § utlänningsförordningen underrätta polismyndigheten i det polisdistrikt där utlännings är bosatt eller huvudsakligen vistas om dennes vistelse i Sverige. Underrättelsen skall omfatta uppgift om utlänningsens fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap samt bostadsadress här i landet.

Utredningen i ärendet ger vid handen att socialförvaltningen fram till oktober 1991 inte haft någon kännedom om att NN vistades här i landet. Man har endast haft den informationen att mannen befann sig på okänd adress i sitt hemland. Sedermera erfor man att mannen inte fick vistas i Sverige. Någon underrättelseskyldighet enligt 6 kap. 2 § utlänningsförordningen kan inte anses ha förelagat under denna tid.

I oktober 1991 träffade utredaren på förvaltningens familjerättssektion NN på ett advokatkontor i Stockholm varvid faderskapsbekräftelsen undertecknades. Vid detta första möte med NN lämnades sådana uppgifter att utredaren hade anledning att tro att NN var bosatt utomlands och att han endast var på tillfälligt besök i Sverige för att bl. a. ordna upp frågan om faderskap. Med hänsyn till att vistelsebegreppet enligt utlänningslagstiftningen avser att vederbörande rent fysiskt uppehåller sig här i landet har det likväl enligt 6 kap. 2 § utlänningsförordningen ålegat socialnämnden att underrätta vederbörande polismyndighet om NN:s vistelse i Sverige.

Det har framkommit att utredaren inte hade kännedom om bestämmelserna i utlänningsförordningen om underrättelseskyldighet. Jag är medveten om att ifrågavarande lagbestämmelser är svårtillgängliga. Mot denna bakgrund och med hänsyn till övriga omständigheter anser jag mig inte ha skäl att gå vidare i ärendet. Med anledning av det inträffade vill jag emellertid framhålla vikten av att socialnämnden sprider information om underrättelseskyldigheten till de anställda.

(Dnr 985-1992)

Makarna B. begärde i en anmälan att JO skulle granska handläggningen vid Sociala distriktsnämnden 6 i Stockholm av ett ärende rörande umgängesrätt för dem med dotterdottern Gabriella.

Anmälan remitterades till distriktsnämnden för yttrande. Nämnden överlämnade som eget yttrande ett vid distriktsförvaltningen upprättat tjänsteutlåtande. I utlåtande den 10 april 1992 anfördes bl.a.:

Bakgrund

90 11 29 beslöt Sociala distriktsnämnden 6 att icke väcka talan enligt föräldrabalken 6 kap. 15 § tredje stycket, då det av företagen utredning inte visats att det vore bäst för Gabriella att umgänget med morföräldrarna sker på annat sätt än som vårdnadshavaren bestämt.

Makarna B. begärde att få ta del av handlingarna i ärendet, vilket distriktsförvaltningen avslog.

I besvär hos Kammarrätten i Stockholm vidhöll makarna B. sin begäran att ta del av handlingarna.

Kammarrätten beslutade 91 05 16 att handlingarna i ärendet skulle lämnas ut till makarna B. Så skedde också.

91 07 05 meddelade Länsstyrelsen i Stockholms län, dit makarna B. vänt sig, att länsstyrelsens förhoppning var, att samarbetssamtal under professionell ledning, om möjligt från stadens familjerättsavdelning, skulle komma till stånd.

Familjerättsbyrån åtog sig uppdraget men meddelade i PM daterat 91 11 09 att de avslutat uppdraget på grund av att fadern inte ville medverka i samarbetssamtalen och ansåg att "något förbud att träffa Gabriella aldrig har funnits men att jag som hennes far självfallet har rätt att bestämma formerna för umgänget".

Med anledning av detta har ärendet avskrivits. Morföräldrarna har därefter vid några tillfällen tagit kontakt. Med anledning härav har även kontakt med fadern tagits.

Aktuell situation

Faderns inställning till umgänget kvarstår. Han accepterar umgänge mellan morföräldrarna och Gabriella men vill att detta skall ske i närvaro av tredje person. Morföräldrarna vill inte känna sig "övervakade" utan kunna umgås på det sätt som de själva vill. — — — Distriktsförvaltningens synpunkter

— — — Förvaltningens bedömning är, att då fadern medger umgänge dock med förbehåll av närvaro av tredje person, finns inte anledning att väcka talan hos tingsrätten. I kontakt med Stockholms tingsrätt framkommer att ärenden av detta slag är mycket ovanliga och ingen rättspraxis finns.

Förvaltningen beklagar, att morföräldrarna inte fick ta del av handlingarna i ärendet förrän efter kammarrättens dom.

Makarna B. bemötte vad distriktsnämnden anfört.

Länsstyrelsen i Stockholms län, som enligt vad tidigare sagts tog upp frågan i ett rådgivningsärende, anförde i meddelande till distriktsnämnden den 5 juli 1991 bl.a.:

Makarna B. önskar att konflikten kring umgänget med deras barnbarn Gabriella om möjligt löses genom samtal och inte vid domstol.

Länsstyrelsen har varit i kontakt med socialvårdsbyråchef Anita Brynje och därvid har överenskommit att Anita Brynje skall försöka få till stånd s k samarbetsamtal med de inblandade parterna. Om möjligt skall personal från stadens familjerätsbyrå anlitas. Länsstyrelsen kommer därför att hänvisa makarna B. till socialvårdsbyråchefen.

Vid genomgång av handlingarna kan länsstyrelsen konstatera att det ägt rum några samtal med parterna i början av 1990. Därefter händer inte något förrän kallelse sker till ett gemensamt samtal i juli 1990. Detta blir inte av då barnets far inte vill detta. Morföräldrarna hör sedan inte något och skriver därför brev i september och november. I december får de skriftligt svar att ärendet redan har behandlats i nämnden. Länsstyrelsen medger att frågan om juridiskt partsförhållande i umgängestvist "med annan närstående person" är oklar. Dock var ärendet initierat av morföräldrarna och handlade om deras umgänge med barnbarnet. Självklart skulle de före nämndens sammanträde ha informerats om att ärendet skulle prövas i nämnden. De skulle också innan dess ha beretts tillfälle att bemöta vad som sagts om dem. Morföräldrarna var alltså sökande och därmed berättigade att få del av de handlingar som berörde deras ärende. — — —

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 16 december 1992 följande.

Det kan för ett barn vara av stor betydelse att barnet ges tillfälle till kontakter med anhöriga eller andra som står barnet särskilt nära. Ett barns behov av umgänge även med andra än föräldrarna har också kommit till direkt uttryck i 6 kap 15 § föräldrabalken. De personer som därvid åsyftas är bl.a. barnets mor- eller farföräldrar.

Det är i första hand barnets vårdnadshavare som har ansvaret för att barnets umgängesbehov tillgodoses. Det ligger i sakens natur att barnet självt bör få vara med och påverka sin situation, i den mån barnet har nått tillräcklig ålder och mognad för att delta i beslutet.

För det fall vårdnadshavaren inte uppfyller sitt ansvar, kan umgängesrättsfrågan hänskjutas till rätten. Det blir då domstolens uppgift att bedöma om det föreligger en så nära anknytning mellan barnet och dem för vilka umgängesrätt ifrågasätts att barnet kan anses ha ett behov av umgänge med dem.

Rätten att föra talan om umgänge tillkommer i sådana fall socialnämnden. Ett beslut av socialnämnden att inte väcka talan kan inte överklagas. Den som vill ha en umgängesrätt fastlagd är emellertid oförhindrad att på nytt vända sig till nämnden i samma fråga.

Sedan makarna B. vänt sig till nämnden i umgängesrättsfrågan har nämnden efter företagen utredning inte funnit skäl att väcka talan vid tingsrätten. Det ankommer inte på JO att ompröva distriktsnämndens beslut.

Av handlingarna framgår emellertid att ärendet hos nämnden inte har handlagts med behövlig skyndsamhet. Bl.a. har makarna B:s skriftliga förfrågningar i ärendet i september och november 1990 besvarats först i december månad det året.

Makarna B. har begärt att nämnden med stöd av föräldrabalkens bestämmelser skulle väcka talan hos tingsrätten. Makarna har intagit ställning av parter i det därvid hos nämnden uppkomna ärendet.

Av 54 § sista stycket socialtjänstlagen följer bl.a. att ett ärende inte får avgöras utan att den som är part har beretts tillfälle att yttra sig över det som har tillförts ärendet, när det är fråga om en ansökan eller ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos denna. Av 55 § samma lag följer att en part i ett sådant ärende har rätt att få företrädare inför nämnden.

Förevarande ärende har avsett fråga om nämnden genom ansökan om stämning skulle väcka talan hos tingsrätten i umgängesrättsfrågan. De angivna bestämmelserna i socialtjänstlagen har varit tillämpliga i ärendet.

Som länsstyrelsen anfört hade det således ålegat nämnden att ge makarna B. möjlighet att yttra sig över utredningen och bereda dem tillfälle till företrädare inför nämnden.

Handläggning av ärenden om särskild omsorg (rätt till gruppboende)

(Dnr 2779-1991, 2984-1991 och 3078-1991)

1 Inledning

Med anledning av en artikel i Expressen den 9 september 1991 har JO på eget initiativ tagit upp till utredning frågan om Landstinget Västmanland, Omsorgen, handlagt ett omsorgsärende beträffande K.E., Västerås, på ett tillfredsställande sätt. I artikeln görs bl.a. gällande att omsorgsnämnden inte gett K.E., 27 år, någon gruppboende enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen).

Sedan JO beslutat ta upp ovannämnda ärende till utredning har två anmälningar mot samma landsting inkommit till JO. Anmälningarna har inkommit från I.W., Västerås, resp. D.S., Västerås. Dessa anmälningar gäller också ärenden om rätt till gruppboende enligt omsorgslagen.

2 Redovisning av ärendena

2.1 JO:s initiativärende (2779-1991)

2.1.1 Tidningsartikeln

Det uppges att E.E. och hennes numera avlidne make i november 1989 ansökt hos landstinget om gruppboende för deras dotter K.E., 27 år. Hon har vårdats hemma sedan hon föddes. Omsorgsnämnden har inte gett henne någon gruppboende. Familjen har inte orkat överklaga detta. Ärendet har dock av landstinget getts hög prioritet. K.E. vistas varannan vecka i korttidshem och varannan vecka hos sin mor. Det har också varit svårt att få hjälp av det skälet att personal slutat eller blivit barnledig.

2.1.2 Utredningen i ärendet

Landstinget Västmanland, Omsorgen, har i ett yttrande den 7 november 1991 anfört bl.a. följande.

Den 1 november 1989 lämnade modern E.E. in en ansökan om gruppboendeställe för dottern K.E. Makens allvarliga sjukdom var det tyngsta skälet till att familjen önskade förändring av K.E:s boende.

K.E. har som tidigare sagts mycket stort omsorgsbehov p g a sin CP-skada. Detta innebär att det är mycket svårt att på kort tid hitta ett

boende åt K.E. där hon kan få den omsorg och omvårdnad som hon behöver. Omsorgen bemödar sig om att de utvecklingsstörda i möjligaste mån skall få välja bostad så att de i gruppboenden får kamrater som de kan trivas med och att bostaden är utrustad så att personalen kan ge, som i det här fallet, K.E. den vård hon behöver. Naturligtvis tar det här tid eftersom "alla pusselbitarna" måste falla på plats samtidigt för att det skall bli bra för den utvecklingsstörde.

I samband med individplaneringen 1990 gjordes en ny ansökan om gruppboende för K.E. Ansvariga på mellersta distriktet bedömde att K.E. ganska snabbt skulle få en gruppboende. Hennes ansökan fick därför ligga vilande i väntan på att en manlig omsorgstagare skulle byta gruppboende.

Denna förändring såg ut att kunna bli positiv för K.E. Men efter provboende i den nya gruppboenden och många diskussioner med omsorgstagaren och dennes föräldrar sa mannen nej till flyttning. Han ville bo kvar i sitt nuvarande boende.

Därmed försvann möjligheten för K.E. att snabbt komma in i en gruppboende. En tom plats fanns men ingen boendeplats där K.E.s omvårdnadsbehov kunde tillgodoses.

K.E. bor sedan oktober månad 1991 i gruppboende. Visserligen är det en kortsiktig lösning men mycket bra på så sätt att K.E. där kan få sina omvårdnadsbehov tillgodosedda. Bostaden är tillfullo handikappanpassad. Hösten 1992 startar distriktet en fullvärdig gruppboende. K.E. är inplanerad att bo där.

Från 1986 och hela tiden fram till inflyttningen på gruppboenden nu i oktober 1991 har K.E. haft korttidsboende. Kan nämnas att från augusti—december 1990 har K.E. bott 81 dagar av 153 möjliga eller 53 % i korttidsboende. Under januari—september samma år hade K.E. 154 dagar korttidsboende av 273 möjliga eller 56 %.

Detta visar att Omsorgen i mellersta distriktet försökt ge mamman E.E. så mycket avlastning som möjligt i väntan på att K.E. skulle få flytta in i gruppboende.

— — —

I ett viktigt avseende har Omsorgen brustit i handläggningen av K.E.s ärende, och det gäller information och samråd med föräldrarna. Och detta är en besvärande miss av berörda tjänstemän.

E.E. har inte känt sig delaktig i planeringen av K.E.s boende, har inte vetat vem hon skulle vända sig till när frågorna hopade sig o s v. Det har varit en del personbyten på tjänsterna på distriktet men detta ursäktar inte Omsorgen.

Den utvecklingsstörde och/eller föräldrarna måste alltid vara uppdaterade och aktivt delta i planeringen av verksamheter som gäller deras barn. Som förvaltningschef har jag uppmanat distriktscheferna att se över rutinerna vid verksamhetsplanering av olika slag.

Jag vill än en gång fastslå att Omsorgens verksamhetsuppgift är att planera och agera så att de utvecklingsstörda som vi har ansvar för skall få en omsorg som så långt som möjligt överensstämmer med deras behov. En omsorg som skall präglas av Respekt, Engagemang, Tillgänglighet, Närhet och Trygghet.

Kompletterande upplysningar har inhämtats vid telefonsamtal den 13 maj 1992 med distriktschefen Lilian Andersson. Hon har uppgett att avslagsbeslut med anledning av den ansökan om gruppboende som lämnades den 1 november 1989 meddelades den 24 samma månad.

Den nya ansökan om gruppboende som omtalas i remissvaret gjordes den 13 februari 1990. Den har sedermera lett till att K.E. fått gruppboende hösten 1991.

1993/94:JO1

2.2 Anmälan från I.W. (2984-1991)

2.2.1 Klagoskriften

I.W. hänvisar till att JO beslutat att på eget initiativ utreda handläggningen av ett ärende om gruppboende för K.E. (JO:s dnr 2779-1991). I.W. vill med anledning av JO:s initiativärende meddela att det i Westmanlands läns tidning den 16 september 1991 står, beträffande en 27-årig kvinna i Västerås, att "Omsorgsnämnden har givit henne hög prioritet, vilket betyder att hon står högt upp på väntelistan". I.W. anser att JO skall undersöka väntelistan i detta sammanhang. I.W. befärar att man placerar folk på väntelista och på så sätt hoppas slippa många överklaganden till länsrätten. Han har själv som far till A-M.W., född 1957, blivit utsatt för detta och bifogar kopior av två brev som han tillställt omsorgsförvaltningen i Västerås.

Det ena brevet utgörs av ett överklagande till länsrätten över ett beslut den 5 juli 1989 av landstinget angående gruppboende för A-M.W. I.W. hemställer i brevet, som är daterat den 26 juli 1989, att den som skall handlägga överklagandet undanröjer beslutet.

Det andra brevet som bifogats anmälan till JO utgörs av en skrivelse den 1 juni 1990 till landstinget, sociala nämnden, vari framhålls att familjen förra året fick avslag på plats i gruppboende för A-M.W. och att familjens överklagande över detta beslut inte sändes vidare till länsrätten.

2.2.2 Kompletteringar till anmälan

I.W. har kompletterat sin anmälan till JO med att översända en kopia av ett yttrande den 3 augusti 1989 från vikarierande distriktschefen Ingbritt Åden Carlsson, mellersta distriktet, till socialdirektören Kent Jogér. Yttrandet har avgetts med anledning av att beslutet den 5 juli 1989 om gruppboende överklagats till länsrätten. I yttrandet anförts att begäran om plats avslagits på grund av platsbrist. Det uppges vidare att med de önskemål som framkom vid ett hembesök i september 1986 noterades A-M.W:s behov av plats i gruppboende. Detta beaktades i den femårsplan som ligger till grund för den verksamhet som planeras i distriktet för perioden 1987–1991. Vidare uppges att A-M.W. har en boendeplats reserverad för sig i en av de gruppboendestäder som enligt gällande planering kommer att tas i drift under 1991.

I.W. har också översänt ytterligare en kopia av överklagandet av beslutet den 5 juli 1989. På denna kopia har antecknats: "17/8-89 Tel. samtal med I.W.". Enligt I.W. har denna anteckning gjorts av socialdirektören Kent Jogér.

Landstinget Västmanland, Omsorgen, har i ett yttrande den 10 december 1991 anfört bl.a. följande.

Ordet väntelista är tydligen mycket värdeladdat för I.W. Om ett antal utvecklingsstörda önskar gruppbostad, måste det för alla parter vara en fördel om de olika personernas önskemål dokumenteras skriftligt på något sätt. Om denna dokumentation kallas för väntelista eller planeringslista må vara en smaksak. Huvudsaken att planeringsinstrumentet fyller en funktion. Intressant i sammanhanget är att Socialstyrelsen använder ordet väntelista i sina rapportblanketter. Därmed kan det sägas att det är legalt att använda ordet väntelista då det gäller en utvecklingsstörd person som väntar på en lämplig bostad.

I.W. misstänker att Omsorgen i Västmanland placerar bostadssökande utvecklingsstörda på väntelista för att på så sätt slippa överklaganden till Länsrätten. Han påpekar att han själv varit utsatt och bifogar kopior av brev som han tillställt Omsorgsförvaltningen i Västerås.

Vi vill starkt betona att Omsorgen i Västmanland inte arbetar på det sätt som I.W. antyder. I fallet I.W. gäller samma premisser för Omsorgen som beskrivits i yttrandena dnr 3078/91 och dnr 2779/91 till JO d v s att Omsorgen har ett ansvar för att den utvecklingsstördas boende skall lösas på bästa tänkbara sätt. I.W:s dotter A-M.W är svårt utvecklingsstörd med psykotiska drag. Hon har alltså ett mycket stort omvårdnadsbehov. I och med detta kan det ta ganska lång tid att till skapa ett boende som svarar mot A-M.W:s behov. Ansvariga tjänstemän har dock hela tiden arbetat på att lösa problemet inom rimlig tid. Eftersom det är många pusselbitar som skall falla på plats samtidigt för att allt skall bli så bra som möjligt för den utvecklingsstörde kan det ta lång tid innan Omsorgen hittar det rätta gruppboendet.

I september 1986 träffade en av Omsorgens kuratorer familjen W. för att planera dottern A-M.W:s boende. Den 27 maj 1989 ansökte familjen första gången om gruppbostad för A-M.W:s räkning. Distriktschefen i mellersta distriktet avlog ansökan med motivering att det då inte fanns något boende som motsvarade A-M.W:s stora omvårdnadsbehov. Fadern överklagade beslutet.

Inom Omsorgen är vi väl medvetna om att brist på ekonomiska resurser eller platser i gruppbostad inte är skäl för avslag på en utvecklingsstördas ansökan.

Våra yttranden till JO i ärendena dnr JO 3078/91 och JO 2779/91 jämte skrivningen här om A-M.W. tycker vi klart visar Omsorgens ambition att lösa de utvecklingsstördas boendefråga så bra som möjligt. Yttrandena pekar på att komplikationer som kan uppstå inte bara beror på bristande resurser utan i lika hög grad kan härledas till att den utvecklingsstörde säger nej till erbjudanden av gruppbostad eller att familjen inte accepterar Omsorgens förslag.

Förnyad ansökan om gruppbostad lämnades in 1990-01-31. Eftersom modern fanns på sjukhus den här perioden ordnade Omsorgen korttidsvistelse åt A-M.W. på heltid fram till dess en plats i gruppbostad skulle erbjudas. Den 21 juni 1990 skickade bochefen ett brev till pappa W. med besked att A-M.W. kunde flytta in i en gruppbostad den 1 oktober 1990.

Fram till inflyttningen på gruppbostad har Omsorgen försökt hjälpa familjen med avlastning på olika sätt. A-M.W. har från 1987-05-27 haft möjlighet att utnyttja korttidsplats och boende i stödfamilj.

A-M.W. bor sedan den 15 oktober 1990 i gruppbostad.

Med den här korta resumé över Omsorgens ansträngningar att lösa A-M.W:s beoendebehov vill vi visa att Omsorgens personal verkligen bemödar sig om att den utvecklingsstörde skall ges förutsättningar att leva ett så bra liv som möjligt.

Kompletterande upplysningar har inhämtats genom telefonsamtal den 13 och 15 maj 1992 med distriktschefen Lilian Andersson. Därvid har upplysts att Omsorgen omprövat beslutet den 5 juli 1989 med anledning av att det överklagats. Omprövningen ledde till att ansökan bifölls. Något skriftligt besked om att ansökan bifallits och att beslutet således ändrats har inte lämnats. Under de muntliga kontakter som förevarit hösten 1989 med familjen får antas att besked lämnats om resultatet av omprövningen. Några noteringar om detta finns dock inte i akten.

2.3 Anmälan från D.S. (3078-1991)

2.3.1 Klagoskriften

D.S. uppger i sin anmälan att länsrätten i en dom den 13 november 1990 slagit fast att hennes dotter A.S., född 1961, är berättigad till gruppbostad enligt omsorgslagen. Trots detta och upprepade kontakter med berörda handläggare händer ingenting. D.S. vill därför att JO tar upp ärendet till granskning.

D.S. har bifogat kopior av vissa handlingar. Det är förutom en kopia på överklagandet till länsrätten ett yttrande den 16 oktober 1990 till länsrätten från Landstinget Västmanland, Omsorgen, samt länsrättens dom den 13 november 1990, en skrivelse den 7 januari 1991 från D.S. till Landstinget Västmanland och ett svar till henne den 22 januari 1991 på denna skrivelse. I yttrandet den 16 oktober 1990 till länsrätten framhåller förvaltningsledningen inom Omsorgen att överklagandet inte föranlett någon ändring av det beslut som meddelats den 12 september 1990. Det anförs att tyvärr måste Omsorgen avslå ansökan om särskilda omsorger på grund av platsbrist i gruppbostad. Det skulle vara ett alternativ att bevilja särskilda omsorger i form av gruppbostad och begära anstånd med verkställigheten av beslutet. I rådande situation — anförs det vidare — när Omsorgen inte kan ange tidpunkten för när bostad i gruppbostad kan tillgodoses är det lämpligt att domstol får besluta i ärendet.

I skrivelsen till Landstinget Västmanland den 7 januari 1991 vill D.S. med hänvisning till länsrättens dom höra efter hur bostadsfrågan skall ordnas för A.S. I svaret den 22 januari 1991 anförs att vad som hänt efter länsrättens dom är att Omsorgen åter prövat om möjlighet finns att bereda plats i gruppbostad för A.S. Vidare anförs att dagens situation är den att det inte finns någon plats ledig men att A.S:s ansökan finns med dels för att beaktas i omsorgens fortsatta planering för kommande gruppbostäder, dels för att bevaka om någon ledig plats på en gruppbostad skulle uppkomma.

Landstinget Västmanland, Omsorgen, har i ett yttrande den 22 november 1991 anfört bl.a. följande.

A.S. är måttligt utvecklingsstörd med en grav synskada och rörelsesvärigheter. Detta sammantaget gör att hennes omvårdnadsbehov är mycket stort. Naturligtvis är det Omsorgens ansvar att lösa bostadsfrågan åt A.S. För en utomstående kanske det verkar enkelt att ordna fram en bostad. Tjänstemännen som ansvarar för ärendet A.S. arbetar hela tiden för att hitta en bra lösning, d v s en bostad som har rätt bemanning, som är utrustad både för en gravt synskadad och rörelsehindrad, som ligger i ett område som tillåter handikapptransporter från dörr till dörr o s v. Dessutom skall "kamratgruppen" i bostaden passa, A.S. skall kunna bli accepterad av de andra i bostaden och hon skall acceptera de som redan bor där. Omsorgen är också hänvisad till kommunernas bostadsplanering.

Alla pusselbitarna skall falla på plats samtidigt. Det här visar hur komplicerat det kan vara att lösa bostadsfrågan för en utvecklingsstörd med tillägghandikapp.

Hösten 1989 avvisade familjen S. erbjudande om gruppboende för dottern A.S. Detta nej fördröjer naturligtvis ärendet. Vid det tillfället hade distriktet lyckats med att ta fram en bostad som kunde klara A.S:s behov.

A.S. finns hela tiden på mellersta distriktets planeringslista för nya gruppboendestäder. Vid varje träff om boendeplanering för distriktet aktualiseras A.S:s boendebehov. Översyn görs kontinuerligt för att se vilka möjligheter det finns att förändra befintligt boende för att bereda plats för A.S. Men som tidigare sagts är det ofta mycket svårt att hitta ett gruppboende för en utvecklingsstörd med mycket stort omvårdnadsbehov.

I väntan på lämpligt boende ger Omsorgen oftast avlastning för familjen genom att erbjuda den utvecklingsstörde korttidsboende. Ända sedan 1982 har familjen haft ett stående erbjudande om korttid för A.S. Familjen har utnyttjat detta erbjudande vid endast ett fåtal tillfällen. Enligt D.S. har inte det erbjudna korttidsboendet varit tillräckligt bra för A.S. Vid ett par tillfällen har Omsorgen bytt boendeenhet för att kunna erbjuda ännu lämpligare korttidsboende för A.S. Men familjen har fortsatt att tacka nej. Fr o m slutet av oktober 1991 erbjuds A.S. korttid på ännu en gruppboende, Västtunagatans korttidshem i Hallstahammar. Omsorgen hoppas att A.S:s föräldrar utnyttjar detta korttidshem både för sin egen skull och framförallt för A.S:s skull så att hon får börja träna på att bo utanför hemmet.

Berörda tjänstemän är väl medvetna om sitt tjänsteansvar. De har en ambition att lösa sina uppgifter på ett för den utvecklingsstörde acceptabelt sätt. Personbyten på en del viktiga tjänster har i det här fallet inneburit att kontinuiteten vad gäller den personliga kontakten med föräldrarna varit bruten till och från. Fr o m hösten 1991 finns åter en fast anställd kurator som bl a har familjen inom sitt ansvarsområde.

Vår förhoppning är att A.S:s boendefråga skall vara löst inom en snar framtid och att familjen till dess utnyttjar Omsorgens erbjudande om korttidsboende för A.S.

D.S. har yttrat sig över remissvaret. Därvid har hon bl.a. uppgett att familjen inte fått något erbjudande om boende för A.S. att avslå eller acceptera.

Enligt upplysningar som distriktchefen Lilian Andersson lämnat vid telefonsamtal den 13 maj 1992 flyttade A.S. in i en gruppbo-
stadsad den 3 februari 1992. Hon har således sedermera fått den gruppbo-
stadsad som länsrätten funnit henne berättigad till.

3 Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 28 augusti 1992 följande.

3.1 Initiativärendet (2779-1991)

Landstinget Västmanland har i remissvaret uppgett att den nya ansökan om gruppbo-
stadsad (en ansökan som enligt kompletterande upplysningar inlämnades i februari 1990) fick ligga vilande i väntan på att en manlig omsorgstagare skulle byta gruppbo-
stadsad. Jag vill med anledning härav framhålla att omsorgsnämnden har att vid handläggningen av en ansökan om särskild omsorg följa förvaltningslagen (1986:223). Därvid gäller som ett allmänt krav att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 § första meningen). Att låta en ansökan ligga vilande på sätt som skett i detta fall står inte i överensstämmelse med kravet på skyndsamhet i förvaltningslagen.

I remissvaret anføres vidare att Omsorgen i ett viktigt avseende har brustit i handläggningen av K.E:s ärende och det gäller information och samråd med hennes föräldrar. Det är beklagligt att Omsorgen varit försumlig i detta avseende. Enligt 10 § omsorgslagen skall samråd fortlöpande ske med den psykiskt utvecklingsstördes närstående. Jag konstaterar dock att distriktsscheferna uppmanats att se över rutinerna vid verksamhetsplanering av olika slag för att undvika en upprepning av det inträffade, och jag avstår därför från att nu anförä något ytterligare i denna sak.

3.2 Anmälan från I.W. (2984-1991)

Landstinget avslog den 5 juli 1989 begäran om plats i gruppbo-
stadsad för A-M.W. Begäran avslogs med hänvisning till att det förelåg platsbrist. Enligt min mening innebär gällande lagstiftning att en ansökan om plats i gruppbo-
stadsad skall prövas enbart med utgångspunkt i vederbörandes behov av en sådan bostad. Denna tolkning stöds av Regeringsrättens avgörande den 8 mars 1988 (RÅ 1988 ref. s. 40), vari fastslås att rätten till gruppbo-
stadsad inte påverkas av det förhållandet att landstinget inte haft tillgång till sådan bostad. Jag förutsätter att landstinget i fortsättningen följer den tolkning av gällande lag som Regeringsrättens dom innebär.

I.W. har uttryckt misstankar att Omsorgen i Västmanland placerar bostadssökande utvecklingsstörda på väntelista för att på så sätt slippa överklaganden till länsrätt. Landstinget anför å sin sida att om ett antal utvecklingsstörda önskar gruppbo-
stadsad måste det för alla parter vara en fördel om de olika personernas önskemål dokumenteras skriftligt på

något sätt. Om denna dokumentation kallas väntelista eller planeringslista må vara en smaksak. Jag vill för egen del anföra följande i denna fråga.

De beslut om särskild omsorg som en omsorgsnämnd meddelar gäller enligt 20 § tredje stycket omedelbart. För sin planering är det dock givet att omsorgsnämnden måste kunna notera vilka personer inom landstinget som har eller kan väntas få behov av särskild omsorg. Detta följer av den planeringsskyldighet som gäller för landstingen (9 § omsorgslagen). Denna planeringsskyldighet innebär dock inget undantag från skyldigheten att omedelbart verkställa beslut om särskild omsorg. Man måste således hålla frågorna om planeringsskyldighet och verkställigheten av beslut om särskild omsorg skilda från varandra. Det är dock ofrånkomligt att en viss fördröjning av verkställigheten ändå ibland måste accepteras. Men dröjsmålet måste då vara relaterat enbart till omsorgstagarens individuella behov. Det är givetvis av stor betydelse för omsorgstagaren att bostaden, servicegraden och grannförhållandena är anpassade till behoven. Att kräva att en sådan bostad finns tillgänglig i samma ögonblick som behovet aktualiseras skulle föra för långt. Men med en rimlig framförhållning bör en individanpassad placering kunna ske utan sådan tidsutdräkt att den kan anses stå i strid med omedelbarhetskravet.

I juli 1989 avlogs en ansökan om gruppboad för A-M.W. Beslutet överklagades till länsrätten. Överklagandet har inte skickats dit. Detta har omsorgsförvaltningen förklarat med att man vid den omprövning som skedde enligt förvaltningslagen biföll ansökan. Överklagandet skulle således ha förfallit. Beslut om detta får enligt de kompletterande uppgifter som inhämtats antas ha meddelats muntligt. Det finns också en notering på en kopia på ett överklagande som skickats hit att man haft ett telefonsamtal med I.W. den 17 augusti 1989. Ändå finns inga klara uppgifter om att familjen underrättats om omprövningsbeslutet. Eftersom ett skriftligt avslagsbeslut tidigare meddelats hade det varit naturligt att meddela ett nytt skriftligt beslut om att ansökan bifallits vid omprövningen. I vart fall utgör det en klar brist att man av akten inte kan utläsa att familjen underrättats om omprövningsbeslutet. Man kan inte heller utläsa när beslutet fattades.

Hösten 1990 flyttade A-M.W. in i en gruppboad. Det dröjde således ett år efter omprövningsbeslutet innan hon fick omsorgen i fråga. En sådan väntetid är naturligtvis alltför lång. Nu kompliceras situationen av att ett nytt ärende om rätt till särskild omsorg uppkom genom att en ny ansökan om gruppboad gjordes i januari 1990. Jag har svårt att förstå anledningen till denna ansökan då det redan förelåg ett beslut om att A-M.W. hade rätt till gruppboad. Jag ser dock ingen anledning att nu gå vidare i detta utan nöjer mig med vad jag här anför.

Av handlingarna i ärendet framgår att Landstinget Västmanland, Omsorgen, den 12 september 1990 avslog ansökan om gruppbostad på grund av platsbrist. Förhållandet är detsamma som i A-M.W:s fall och jag får hänvisa till vad jag nyss anförde.

Jag vill vidare något kommentera det yttrande som Omsorgen avgett till länsrätten den 16 oktober 1990. Det anføres att det skulle vara ett alternativ att bevilja särskilda omsorger i form av bostad i gruppbostad och begära anstånd med verkställigheten av beslutet. Det är inte helt klart vad som avses med detta uttalande men det ger intryck av att Omsorgen utgått från att man själv skulle kunna bevilja insatsen och sedan begära dispens från något håll när det gäller verkställandet. Det anges inte vart landstinget i så fall skulle vända sig men jag utgår från att man därmed avsett, åtminstone i första hand, länsrätten.

Någon möjlighet att bevilja anstånd med verkställighet i ett fall som detta föreligger dock inte. Har landstinget bifallit ansökan om särskild omsorg gäller som ovan angetts beslutet omedelbart. Frågan om anstånd kan således inte prövas separat av länsrätten. Däremot kan länsrätten om den själv skall pröva rätten till omsorgen förordna att dess beslut skall gälla först sedan det har vunnit laga kraft.

Beträffande fråga om förfarande vid eventuell omprövning vill jag framhålla att en myndighet inte har möjlighet att anlägga lämplighetsaspekter på frågan om ett överklagande skall vidaresändas till domstol eller inte. Föreligger ett överklagande skall vissa omprövningsregler i förvaltningslagen (1986:223) iakttas. Dessa regler finns i 27 och 28 §§. Om beslutet ändras så som klaganden begär förfaller överklagandet. Det är först under sådana och vissa andra här inte aktuella förhållanden som myndigheten kan låta bli att vidaresända ett överklagande till länsrätten.

En dom av länsrätten om rätt till särskild omsorg gäller enligt den redogörelse som lämnats i det föregående omedelbart om inte länsrätten förordnat att domen skall gälla först sedan den vunnit laga kraft. Länsrätten meddelade sin dom den 13 november 1990 och den överklagades inte. A.S. flyttade in i gruppbostad den 3 februari 1992. Det dröjde således över ett år innan domen verkställdes. Ett sådant dröjsmål är givetvis aldrig godtagbart, inte ens när de individuella kraven på boendet som i detta fall är speciella.

3.4 Avslutande synpunkter

Utredningen visar att Landstinget Västmanland, Omsorgen, i flera hänseenden inte handlagt omsorgsärendena tillfredsställande. Rätten till särskild omsorg har bedömts i strid mot en rimlig tolkning av lagstiftningen. Beslut och domar om beviljad särskild omsorg har inte verkställts med den skyndsamhet som krävs och i ett fall har man även låtit en ansökan om särskild omsorg ligga vilande. Vad landstinget anförde om användande av väntelista tyder också på att man inte förstått det krav på skyndsamhet som gällt. Annat som framkommit är att dokumentationen varit bristfällig och att den samrådsskyldighet som

finns enligt omsorgslagen inte fullgjorts på ett tillfredsställande sätt. Jag utgår från att Landstinget Västmanland, Omsorgen, nu ser över sina rutiner så att de överensstämmer med gällande lagstiftning. Jag kommer att översända ett exemplar av detta beslut till Socialstyrelsen, som är tillsynsmyndighet för verksamheten enligt omsorgslagen.

Med den kritik mot Landstinget Västmanland, Omsorgen, som ligger i det ovan anförda avslutas ärendena.

Fråga om skyldighet att meddela överklagbart beslut om särskild omsorg vid upphörande av placering vid dagcenter

(Dnr 313-1991)

Anmälan

S.O., född 1963, har genom sitt ombud, advokaten Leif Johansson, Göteborg, anmält stadsdelsnämnderna Älvsborg och Linnéstaden i Göteborg till JO med anledning av att S.O. fr.o.m. den 1 augusti 1990 inte längre beretts plats på Frölundaborgs dagcenter i Linnéstaden. S.O., som tillhör stadsdelsnämnden (SDN) Älvsborg, har erhållit insatsen som en särskild omsorg enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen).

I anmälan uppges att chefen för boende- och omvårdnadsenheten, Linnéstaden, Ulla-Brith Wilén i ett brev den 26 juni 1990 till socialchefen Margareta Jansson, stadsdelsförvaltningen Älvsborg, hade meddelat att Linnéstaden fr.o.m. den 1 augusti 1990 inte hade möjlighet att erbjuda S.O. daglig verksamhet på Frölundaborgs aktivitetscentrum. Vidare framhölls i brevet att eftersom familjen var bosatt inom Älvsborgs stadsdelsförvaltning och denna förvaltning hade det yttersta ansvaret för att ge S.O. lämplig daglig verksamhet, överlämnades ärendet dit. En kopia av detta brev skickades till föräldrarna för kännedom.

Brevkopian kom utan förvarning för familjen. Något samråd enligt 10 § omsorgslagen hade inte ägt rum. Någon motivering till beslutet lämnades inte. Efter kontakt med förvaltningschefen Ann Hellman, SDN Linnéstaden, fick Leif Johansson uppgift om att brevet inte skulle betraktas som en uppsägning av den särskilda omsorgen i fråga. Beslutet att inte tillhandahålla någon daglig verksamhet från Linnéstadens sida kvarstod dock. Som skäl för detta uppgav Ann Hellman personalbrist. Hon framhöll att hon inte hade någon skyldighet att utforma ett skriftligt beslut som kunde överklagas. När placeringen vid Frölundaborgs dagcenter upphörde fanns ingen ny daglig verksamhet ordnad.

Vid ett möte den 20 augusti 1990 i vilket Leif Johansson, S.O:s föräldrar och företrädare för de båda stadsdelsnämnderna och FUB deltog påtalade Leif Johansson att verksamheten upphört utan att ha föregåtts av samråd och utan att ett överklagbart beslut fattats. Därefter meddelade omsorgskonsulenten Elisabeth Malm-Nilsson, SDN Älvsborg, i ett brev den 22 augusti 1990 S.O. att det inom SDN Älvsborg

inte fanns någon dagcenterverksamhet. Ersättningsplats kunde därför inte erbjudas S.O. SDN Älvsborg arbetade på att så fort som möjligt ordna den dagliga verksamhet som S.O. enligt lag var berättigad till.

Eftersom varken SDN Linnéstaden eller SDN Älvsborg utfärdat ett skriftligt beslut överklagade S.O. på grundval av Elisabeth Malm-Nilssons brev den 22 augusti 1990 att dagcenterverksamheten upphört. I ett beslut den 12 september 1990 meddelade länsrätten att detta brev inte kunde anses som ett beslut om vägrad fortsatt omsorg och återförvisade ärendet till SDN Älvsborg för skyndsam förnyad handläggning. Länsrättens beslut ledde till att SDN Älvsborg den 18 september 1990 meddelade ett skriftligt beslut, enligt vilket daglig verksamhet vid Frölundaborg inte kunnat upprätthållas på grund av bristande resurser vad gäller personal m.m. Beslutet överklagades till länsrätten. I en dom den 9 oktober 1990 förklarade länsrätten S.O. berättigad till fortsatt särskild omsorg. Det ålåg nämnden att utan dröjsmål tillgodose hennes behov av daglig verksamhet. Huruvida detta skulle ske genom dagcenterplats på Frölundaborg eller annorstädes var dock inte en fråga för länsrättens bedömning.

Länsrättens dom föranledde en förnyad framställning från S.O. till SDN Linnéstaden med begäran om fortsatt daglig verksamhet. Ytterligare kontakter med ansvariga har sedan tagits för att omsorgen skall komma till stånd. SDN Älvsborg har arbetat för att bereda fortsatt dagcenterverksamhet för S.O. Ansträngningarna har ännu inte lett till något resultat. Familjen har dock fått viss avlastning två gånger per vecka.

S.O. återopade att SDN Linnéstadens skrivelse den 26 juni 1990 till SDN Älvsborg är ett beslut som riktar sig till henne. Enligt förvaltningslagen skulle ärendet ha kommunicerats med henne innan det avgjordes. Beslutet skulle även ha försetts med besvärshänvisning.

Utredning

Anmälan har remitterats till de båda stadsdelsnämnderna för utredning och yttrande. SDN Linnéstaden, sociala utskottet, har som eget yttrande till JO översänt ett tjänsteutlåtande den 9 april 1991.

SDN Älvsborg har som eget yttrande till JO översänt ett tjänsteutlåtande den 10 april 1991.

Stadsdelsförvaltningarna Linnéstaden och Älvsborg har sammanställt en gemensam redogörelse för ärendet. Redogörelsen har bifogats respektive yttrande som bilaga 1.

I tjänsteutlåtandet från SDN Linnéstaden anføres bl.a. följande.

Ansaret för att utvecklingsstörda personer erhåller de särskilda omsorger som de enligt lag är berättigade till åvilar efter stadsdelsnämndsorganisationens genomförande i Göteborg den stadsdelsnämnd inom vars område personen är bosatt. I S.O:s fall är det stadsdelsnämnden Älvsborg som har detta ansvar.

Härav följer att stadsdelsnämnden Linnéstaden inte har att fatta beslut i omsorgsärendet S.O. Beskedet i Ulla-Brith Wiléns skrivelse till stadsdelsförvaltningen Älvsborg var således inte något beslut enligt 4 § omsorgslagen.

Följaktligen förelåg inte någon skyldighet att kommunicera ärendet med S.O. eller att formellt underrätta henne om beslutet med angivande skäl och besvärshänvisning.

Som huvudman för Frölundaborg har stadsdelsnämnden däremot att bestämma om verksamheten där. Den ansvariga ledningen för verksamheten har således befogenhet att fatta alla nödvändiga beslut som rör den löpande verksamheten vid Frölundaborg. Mot den bakgrunden kan stadsdelsförvaltningen inte finna att den verksamhetsansvariga tjänstemannen, Ulla-Brith Wilén, överträtt sina befogenheter när det gäller ärendet S.O.

Som huvudman för Frölundaborg har stadsdelsnämnden självfallet också ett ansvar för den verksamhet som bedrivs där. Nämnden hade således i förhållande till S.O. ett ansvar för den dagliga verksamheten som nämnden tillhandahöll henne på Frölundaborg.

Som framgår av redogörelsen i Bilaga 1 utvecklades situationen med S.O:s vistelse på Frölundaborg på ett sätt som gjorde, att det till slut inte längre fanns någon reell möjlighet att låta henne stanna kvar på Frölundaborg.

— — —

Det är naturligtvis utomordentligt beklagligt att S.O., genom att hon inte längre kunde få vara kvar på Frölundaborg, blev utan den dagliga verksamhet som hon obestriddligen har rätt till. Av redogörelsen i Bilaga 1 framgår dock att ansträngningar gjordes under våren 1990 för att finna ett annat dagcenter åt henne. Under hela den aktuella tiden skedde också, som framgår av redogörelsen, ett mycket nära samråd med S.O:s familj. Klagomålen på att samråd ej ägt rum med S.O:s närstående saknar därför fog.

— — —

I tjänsteutlåtandet från SDN Älvsborg anförts bl.a. följande.

Eftersom en fortsatt vistelse på Frölundaborg var omöjlig började ansvarig tjänsteman omedelbart att arbeta för att finna en godtagbar alternativ lösning för S.O. Föräldrarna har dock haft en negativ inställning till de alternativa lösningar till daglig verksamhet som erbjudits.

I skrivelse till S.O. 1990-08-22 meddelade ansvarig omsorgskonsulent Elisabeth Malm-Nilsson i stadsdelsnämnden Älvsborg S.O. dels innehållet i skrivelsen från Frölundaborg dels att man för närvarande inte kunde erbjuda S.O. alternativ daglig verksamhet.

Beskedet i Elisabeth Malm-Nilssons skrivelse till föräldrarna om att S.O. inte längre kunde ha kvar sin plats på Frölundaborg innebar inte att S.O. hade förlorat sin rätt till den sedan tidigare beviljade särskilda omsorgen i form av daglig verksamhet. Beskedet utgjorde endast en information om att omsorgen i form av daglig verksamhet för S.O. med hänsyn till den ohållbara situationen på Frölundaborg och föräldrarnas ovilja att anta alternativa erbjudanden tills vidare inte kunde verkställas.

Med hänsyn härtill fanns inte någon anledning att förse beskedet med en besvärshänvisning.

Nämnden är medveten om att S.O. har en laglig rätt till särskild omsorg i form av daglig verksamhet. Som framgår av redogörelsen i Bilaga 1 arbetar nämnden också intensivt med att finna en lösning när det gäller att tillgodose behovet av en daglig verksamhet för S.O.

Advokat Leif Johansson har till JO översänt ett beslutsmeddelande den 23 oktober 1991 enligt vilket S.O. beviljats särskild omsorg i form av daglig verksamhet i ett visst dagcenter fr.o.m. den 15 oktober 1991.

Vid telefonsamtal med SDN Älvsborg, konsulent Elisabeth Malm-Nilsson, i april 1992 har upplysts att något beslut antagligen inte skickats till S.O:s föräldrar när hon fick placeringen vid Frölundaborg. Antagligen har inte heller några skriftliga besked lämnats familjen om den dagcenterverksamhet som S.O. erhållit innan hon fick platsen på Frölundaborg. I akten hos SDN Älvsborg finns i vart fall ingen kopia av något skriftligt besked som skulle ha meddelats i saken. Däremot har det hos omsorgsförvaltningen i Göteborg registrerats som ett beslut enligt omsorgslagen att S.O. erhållit plats på Frölundaborg. En kopia av den aktuella handlingen har översänts till JO. Handlingen, som närmast kan liknas vid ett dagboksblad, har rubriken "Beslut rörande särskilda omsorger enligt omsorgslag SFS 1985:568". Det anges att S.O. erhållit dagcenterplats enligt 4 § p. 2 omsorgslagen fr.o.m. den 1 september 1989. Vidare har "Frölundaborg" antecknats. Registreringen har undertecknats av en tjänsteman och ett beslutsdatum har satts ut.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 6 juli 1992 att hon inte kunde se skrivelsen den 26 juni 1990 från SDN Linnéstaden till SDN Älvsborg på annat sätt än som en underrättelse till SDN Älvsborg om att SDN Linnéstaden inte längre kunde bistå SDN Älvsborg med verkställighet av den rättighet till särskild omsorg som förelåg för S.O. De klagomål som anförts över bristfällig kommunikering och beslutsmotivering vad avser denna skrivelse föranledde mot bakgrund härav ingen åtgärd från JO:s sida.

Beträffande frågan om SDN Älvsborg innan placeringen på Frölundaborg upphörde den 1 augusti 1990 borde ha meddelat ett överklagbart beslut enligt 4 § OL anförde JO följande.

Denna fråga är främst avhängig av i vad mån skyldighet kan anses föreligga att meddela beslut enligt 4 § OL om annat än rätten till omsorgen. Jag vill för egen del konstatera att rätten till insatsen i detta fall inte varit ifrågasatt — åtminstone inte vid den tidpunkt då placeringen vid Frölundaborg upphörde.

I specialmotiveringen till 20 § OL (prop. 1984/85:176, s. 78) framhålls att om den enskilde vänder sig till omsorgsnämnden (får även anses gälla annat behörigt beslutsorgan) för att få hjälp med särskilda omsorger har nämnden i första hand att pröva om rätt till särskild omsorg föreligger i enlighet med lagens bestämmelser. I propositionen anges inte att omsorgsnämnden i sitt beslut skulle vara skyldig att närmare ange vilket innehåll beslutet skall ha — dvs. hur rättigheten skall utformas. Däremot ger uttalandena i propositionen viss ledning när det gäller förvaltningsdomstols skyldigheter att utforma sina domar. Det anförts i specialmotiveringen till 20 § att om den enskilde överklagar beslutet kommer även länsrättens prövning att i första hand avse frågan om rätten till särskilda omsorger. Finns det enligt domstolens bedömning inte någon sådan rätt skall besvären ogillas. Finner domstolen att den enskilde har rätt till särskilda omsorger skall dom-

stolen enbart pröva om rätt finns till den eller de särskilda omsorger som den enskilde begärt. Domstolens prövning skall i dessa fall enbart avse frågan om rätten till den särskilda omsorgen, inte utformningen.

Mot bakgrund av det ovan anförda kan jag inte finna att skyldighet föreligger för omsorgsnämnden eller annat behörigt organ att meddela beslut enligt 4 § OL om annat än rätten till omsorgen. Detta hindrar naturligtvis inte beslutsorganet från att i beslutet närmare ange hur insatsen skall utformas, t.ex. att det i ett beslut om daglig verksamhet i dagcenter anges vilket dagcenter det är fråga om. Görs det kommer såvitt jag kan bedöma besvärsmöjligheten även att omfatta den utformning insatsen fått. Visserligen har ovan angetts att domstolen, efter ett överklagande, inte behöver ta ställning till utformningen av insatsen. Lagrådet gjorde dock vissa uttalanden i detta sammanhang (s. 123 i propositionen), som i viss mån går emot vad som anförts i specialmotiveringen. Lagrådet anförde bl.a. följande.

Om den enskilde har förvägrats viss i 4 § angiven omsorg och besvärsprövningen därför gäller klagandens påstående att han är berättigad till omsorgen i fråga, torde det inte finnas anledning för domstolen att vid bifall till besvären gå närmare in på utformningen av den avsedda omsorgen. Givetvis bör det i en sådan situation ankomma i första hand på omsorgsnämnden att, med beaktande bl.a. av de resurser som står till förfogande, bestämma det närmare innehållet i omsorgen.

Det kan emellertid tänkas fall då den enskilde visserligen kommer i åtnjutande av viss omsorg enligt 4 § men gör gällande att innehållet i den lämnade omsorgen inte fyller lagens krav på hur en sådan omsorg bör vara beskaffad. Om exempelvis en person är missnöjd med viss stödinsats som erbjuds honom och önskar tillgång även till annan eller mer kvalificerad hjälp, måste han rimligen ha rätt att av domstolen få prövat om vad som erhålls uppfyller lagens krav eller om denna förutsätter en högre nivå på omsorgen. I sådana fall kommer alltså domstolsprövningen att avse just utformningen av den särskilda omsorgen, i vart fall på det sättet att domstolen uttalar sig om huruvida den lämnade omsorgen är tillräcklig med beaktande av innehållet i 3 och 5 §§ av lagen.

Lagrådets uttalande godtogs av regering och riksdag (prop. 1984/85:176, SoU 27, rskr. 386).

Om omsorgsnämnden eller annat behörigt organ i sitt beslut närmare angett hur insatsen skall utformas bör således inget hinder finnas för domstolen att pröva en annan utformning av insatsen. Jag anser också — om ett beslut föreligger såväl om rätten till som utformningen av omsorgen — att ett nytt beslut om insatsens utformning inte bör kunna meddelas på annat sätt än genom ett överklagbart beslut enligt 4 §. Har det i ett beslut enligt 4 § angetts hur omsorgen skall utformas och verkställigheten inte kan fortsätta bör ett överklagbart beslut meddelas också om detta.

Vad gäller förevarande ärende har S.O. haft daglig verksamhet i dagcenter sedan ett flertal år tillbaka. Enligt upplysningar från SDN Älvsborg har antagligen inget skriftligt beslut meddelats S.O. om hennes dagcenterverksamhet vid Frölundaborg eller tidigare platser. Internt har dock enligt en handling som översänts till JO registrerats

att S.O. erhållit dagcenter enligt 4 § p. 2 OL fr.o.m. den 1 september 1989. Det anges på denna registrering "Frölundaborg". Den till JO översända handlingen har som rubrik "Beslut rörande särskilda omsorger enligt omsorgslag SFS 1985:568".

Jag anser att det ligger närmast till hands att tolka den gjorda registreringen på det sättet att omsorgsförvaltningen i Göteborg (det var innan stadsdelsnämndsorganisationens införande den 1 januari 1990) formellt fattat ett beslut enligt 4 § OL som även omfattat utformningen av insatsen, innebärande att S.O. skulle placeras vid Frölundaborg. SDN Älvsborg borde då innan placeringen upphörde den 1 augusti 1990 ha meddelat ett överklagbart beslut enligt 4 § OL om placerings upphörande. Nu meddelades ett sådant beslut senare under hösten 1990. Detta överklagades och länsrätten prövade ärendet. Saken kom således i viss mån att rättas till och jag finner därför inte anledning att nu anföra ytterligare i denna sak.

Jag vill till sist ändå framhålla att ett beslut om utformning av en särskild omsorg kan vara av mycket stor betydelse för den enskilde. I dessa beslut preciseras innehållet av den omsorg som den enskilde funnits berättigad till. Det kan därför synas motiverat med en utökad skyldighet att meddela överklagbara beslut i omsorgsärenden än vad som enligt den bedömning jag gjort torde vara fallet. Å andra sidan kan det vara svårt att hävda att alla beslut på verkställighetsstadiet skall kunna överklagas. En sådan ordning skulle kunna verka effektivitets-hämmande och skapa betydande administrativa problem.

Samma dag som beslut meddelades i det ovan refererade ärendet meddelade JO Gunnel Norell Söderblom beslut i ett liknande ärende. I detta ärende (dnr 1322-1991) hade Stockholms läns landsting, Nordvästra omsorgsområdet, i ett överklagbart beslut beviljat ett barn med utvecklingsstörning vistelse i korttidshem. I beslutet, som försetts med besvärshänvisning, angavs vilken utformning insatsen skulle ha. Barnets föräldrar ansökte sedermera om utökad avlastning för barnet i form av vistelse i ett annat korttidshem. Barnet fick dock ingen plats på detta hem. Det ansvariga omsorgsområdet inom landstinget meddelade inte något överklagbart beslut om detta. JO framhöll att ärendet gällde en eventuell förändring av innehållet i omsorgen. Ett överklagbart beslut borde ha meddelats vad gäller platsen på det nya korttidshemet.

Fråga bl.a. om rätt för en omsorgsförvaltning att, på grund av misstänkta missförhållanden, besiktiga lägenheter i en gruppboestad utan att först inhämta samtycke från de enskilda boende

1993/94:JO1

(Dnr 3902-1991)

Bakgrund

Omsorgsnämnden inom Landstinget i Kalmar län har på Ekströmsgatan i Mörbylånga inrättat en gruppboestad enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (OL). Gruppboestaden består av sex bostadslägenheter som ligger utspridda i området. Det finns dessutom en lägenhet för personalen. Bostadslägenheterna ligger i fastigheter som ägs av Mörbylånga bostadstiftelse. Landstinget hyr av stiftelsen fem av bostadslägenheterna. I dessa fall har samtidigt den utvecklingsstörde i hyreskontrakten angetts som hyresgäst. Den sjätte lägenheten hyrs enligt kontraktet av den utvecklingsstörde. Socialstyrelsen uppmärksammades 1991 på misstänkta missförhållanden i gruppboestaden varvid ett tillsynsärende inleddes (Socialstyrelsens dnr 232-8179/91).

Anmälan

Socialstyrelsen anförde i en skrivelse till JO att vårdchefen Alf Danielsson tillsammans med andra tjänstemän vid omsorgsförvaltningen oanmäld i juni 1990 besökt gruppboestaden och att de därvid, utan lov från de boende som inte var hemma, hade gått in i lägenheterna. Socialstyrelsen har tillagt att Alf Danielsson tog fotografier vid besöket.

Utredning

Anmälan remitterades till Omsorgsnämnden i Kalmar läns landsting för yttrandet. I yttrandet anfördes följande.

I början av juni (7/6) 1990 fick dåvarande förvaltningschefen Gert Järkelid vid Kalmar läns landstings social- och omsorgsförvaltning ett telefonsamtal från psykologen Eva Wasteby. Eva Wasteby är s k teampsykolog, d v s ingår i det omsorgsteam som ger hjälp och stöd till psykiskt utvecklingsstörda vuxna, anhöriga och personal i Mörbylånga kommun.

Hon var enligt förvaltningschefen synnerligen upprörd över den bristande tillsynen av de boende vid gruppbostäderna i Mörbylånga, enheten Ekströmsgatan. Hennes åsikt var att det var fråga om ren vanvård. Hon hade besökt någon av de boende och funnit dennes bostad i miserabelt skick. Enligt psykologen lämnades de utvecklingsstörda i stor utsträckning att klara sig själva. De boende vid gruppbostäderna på Ekströmsgatan är närmast måttligt psykiskt utvecklingsstörda men psykiska pålagringar förekommer.

Förvaltningschefen Gert Järkelid såg allvarligt på uppgifterna om förhållandena vid den aktuella enheten och bad vårdchef Alf Danielsson att snarast göra tillsynsbesök där.

Efter att ha kontaktat boendechefen i Mörbylånga, Göran Adolfsson, besökte vårdchefen gruppbostäderna vid Ekströmsgatan samma dags

eftermiddag. Med vid besöket var hemföreståndaren för enheten, en av den tjänstgörande personalen samt boendechefen. Här hänvisas till redogörelse till socialstyrelsen 91-09-09.

Vårdchef Alf Danielsson uppger att han blivit mycket oroad över innehållet i anmälan och snabbt velat få en överblick över missförhållandena i boendemiljön bestod och därför valt att besöka både boendelägenheterna och övriga lokaler vid Ekströmsgatan omgående och utan föregående kontakt med de boende/ombud.

Han anser i efterhand att en bättre väg ändå varit att i förväg ta kontakt med de boende och/eller ombud även om det medfört tidsutdräkt och kanske onödigt oro bland de boende.

Vårdchefen hade under besöket hämtat sin kamera i bilen och tagit några bilder som avsåg att visa det tillstånd vissa badrum och kök befann sig i. Det förekommer inga människor på bilderna, inte heller uppgifter om i vilka av bostäderna de tagits. Bilderna bifogades den preliminära rapport vårdchefen lämnade till social- och omsorgsnämndens presidium efter besöket.

Den fortsatta handläggningen av ärendet har skötts av boendechefen i kommunen, som är vårdansvarig.

Social- och omsorgsnämnden har inte funnit anledning att rikta någon anmärkning mot vårdchefens besök vid gruppboendena, i annat avseende än det han själv påpekat särskilt med tanke på de missförhållanden som därigenom uppdagades.

I det ovan nämnda yttrandet till Socialstyrelsen den 9 september 1991 anförde Alf Danielsson, såvitt nu är av intresse, bl.a. följande.

Jag besökte bostäderna samma dag anmälan kom in och då tillsammans med boendechefen vid gruppboendena i Mörbylånga, hemföreståndaren vid enheten samt en ur personalgruppen.

Med några undantag påminde bostäderna om vad man brukar finna bland socialt utslagna människor:

- lägenheterna var så smutsiga att någon städning knappast kan ha förekommit på månader
- i badrum fanns trasor och skräp på golven, badkar med sedan länge kvarlämnat vatten och ingrodd smuts
- sängar saknade lakan och örngott och sängkläder var smutsiga
- smutsiga och nedkladdade kök där kylskåpen antingen var tomma eller innehöll flaskor och burkar med gammalt och mycket tveksamt innehåll.

En av lägenheterna fungerade tydligen som mötesplats. Den var fylld av tomma flaskor och glas och fimpar och skräp fanns överallt. Några madrasser låg på golvet.

Bostadsgruppen består annars av moderna och väl utrustade lägenheter, där de boende dock lämnats åt sig själva och tillåtits sjunka ner i misär. Jag har under de 25 år jag arbetat inom omsorgen inte sett ett boende för psykiskt utvecklingsstörda så smutsigt och vanskött.

Socialstyrelsen, som fick del av remissvaret, ingav till JO bl.a. sitt beslut den 8 juli 1992 i tillsynsärendet.

Enligt uppgift som föredraganden per telefon inhämtat från förvaltningen ingick städning av bostadslägenheterna i personalens uppgifter.

JO Norell Söderblom anförde i beslut den 30 december 1992 följande.

I omsorgslagen finns regler om särskilda omsorger åt psykiskt utvecklingsstörda. Vilka de särskilda omsorgerna är framgår av 4 § OL. Där nämns bl.a. boende i gruppboestad för vuxna som inte kan bo i egen bostad. I denna omsorg ingår även omvårdnad (4 § 2 st OL).

I omvårdnaden ligger en skyldighet för omsorgsnämnden att stödja och hjälpa psykiskt utvecklingsstörda med dagliga personliga behov som de kan ha svårigheter att klara själva. I förarbetena till OL nämns som exempel på sådana behov hjälp att sköta hygien, att äta, klä sig m.m. I ansvaret för omvårdnaden ligger också att se till att den enskilde får den hälso- och sjukvård han behöver (prop. 1984/85:176 s. 34 och 62).

Såsom påpekas i Handikapputredningens betänkande Handikapp Valfärd Rättvisa finns det inte någon entydig definition eller enhetligt innehåll i begreppet gruppboestad (SOU 1991:46 s. 245). I omsorgslagen används beteckningen gruppboestad som beteckning för mindre bostadsenheter som finns i vanlig bostadsmiljö men som inte är att betrakta som enskild bostad (prop. 1984/85:176 s. 62). I propositionen anfördes bl.a. att gruppboestaden skulle utformas så att den boende inte känner att han bor i en institution (s. 33). Socialutskottet framhöll att gruppboestaden skulle utformas med sikte på största möjliga självständighet för den enskilde (SoU 1984/85:27 s. 9). Beträffande äldre rätt kan hänvisas till bl.a. SOU 1966:93 s. 100 och proposition 1967:142 s. 122.

Omsorgsnämnden har, utöver den rent praktiska omsorgen, ett ansvar för att de boende lever under acceptabla förhållanden. Det kan självfallet inte godtas att nämnden passivt skall åse att någon i en gruppboestad lever i misär eller att det förekommer brister vid personalens tillhandahållande av de omsorger som de boende är i behov av. Nämnden måste därför på lämpligt sätt hålla sig förtrogen med förhållandena i bl.a. gruppboestäderna.

I förarbetena till omsorgslagen har diskuterats hur den "lokala tillsynen" kan ordnas (SOU 1981:26 s. 422 f. och prop. 1984/85:176 s. 76). Enligt omsorgsnämndens yttrande till Socialstyrelsen den 17 januari 1992 är omsorgsnämndens verksamhet organiserad på följande sätt.

I varje kommun finns en boende- och verksamhetschef eller — övergångsvis — en boendechef och en verksamhetschef. Den förra modellen gäller för Mörbylånga kommun.

Boende- och verksamhetscheferna är direkt underställda förvaltningschefen och omsorgsansvariga inom sitt område.

Vårdchefen har en samordnings-, planerings- och konsultfunktion för hela länet.

För varje verksamhet (dagcenter, gruppbostäder, vårdhem) i en kommun finns en s k tillsynsman, som utses bland social- och omsorgsnämndens ledamöter. Tillsynsmännen besöker de olika verksamheterna.

Boendet är uppdelat i bostadsgrupper med en hemföreståndare som ansvarig för en eller flera grupper. Vid den nu aktuella bostadsgruppen hade hemföreståndaren ansvar för tre bostadsgrupper med totalt 16 boende (fram till 1989 2 enheter). Hemföreståndaren är arbetsledare för personalen i sina bostadsgrupper och ska bedriva en fortlöpande tillsyn över förhållandena.

Socialstyrelsen riktade i sitt tillsynsärende kritik mot omsorgsnämnden för tillsynen av verksamheten. Därvid anfördes följande.

Av omsorgsnämndens svar framgår att en politiskt tillsatt tillsynsman är utsedd för de olika verksamheterna dagcenter, gruppbostäder och vårdhem, inom varje kommun. Tillsynsmännen besöker de olika verksamheterna. Det framgår dock inte i vilken omfattning denna form av tillsyn skett av den aktuella enheten under tiden före omsorgsnämndens åtgärder i juni 1990. I svaret betonar nämnden i stället hemföreståndarens löpande tillsyn över verksamheten.

Det ansvar för verksamheten som ingår i föreståndarens tjänst är inte tillsyn i den form som Socialstyrelsen syftar på. Föreståndaren representerar huvudmannen och har det direkta ansvaret för omvårdnaden. Föreståndaren är också den övriga personalens arbetsledare. Tillsynsmannens funktion är att vara en viktig länk för ömsesidigt informationsutbyte mellan verksamheten och den politiska ledningen. Båda dessa funktioner är viktiga för att verksamheten skall kunna uppnå och upprätthålla en god kvalitet. De politiskt tillsatta personernas ansvar kan inte ersättas med föreståndarens ansvar.

Vid den aktuella enheten ansvarar en föreståndare för tre gruppbostäder med totalt 16 boende. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1988:12) om behörighet för bl a föreståndare för gruppbostäder är huvudregeln att det bör finnas en föreståndare för varje gruppbostad.

Rättsordningen skyddar den enskildes hem. T.ex. kan den som olovligt intränger i eller kvarstannar där annan har sin bostad under vissa förutsättningar dömas till ansvar för hemfridsbrott (4 kap. 6 § brottsbalken). Det kan även vara av intresse att erinra om 12 kap. 26 § jordabalken. Av det stadgandet framgår att en hyresvärd inte utan vidare äger bereda sig tillträde till hyresgästens lägenhet.

Det finns gruppbostäder där skillnaden mot ett enskilt boende är otydlig samtidigt som det förekommer fall där boendet kan ha påtagliga likheter med vistelse på en institution. Det torde bl.a. därför vara svårt att generellt ange en regel rörande i vad mån omsorgsnämndens befattningshavare och personal äger tillträde till de utvecklingsstördas lägenheter i en gruppbostad. Vid bedömningen bör även beaktas att de enskilda utvecklingsstörda i vissa fall kan anses ha lämnat medgivande till att åtminstone gruppbostadens vårdpersonal kan ha rätt att komma in i lägenheterna för att utföra olika sysslor.

Jag vill, såsom min uppfattning, uttala att omsorgsnämnden har rätt att vid behov få tillträde för besiktning av en lägenhet i en gruppbostad som det här är fråga om. All verksamhet enligt omsorgslagen skall dock vara grundad på respekt för de enskildas självbestämmande och integritet (3 § andra stycket OL). I förarbetena till omsorgslagen anges beträffande tillhandahållandet av omvårdnad att de personer som skall ge hjälp och stöd av olika slag förväntas ge det under hänsynstagande till att de utför arbete i vad som är de utvecklingsstörda personernas

hem (prop. 1984/85:176 s. 33 n.). Detta synsätt skall även ligga till grund för en besiktning av det slag som utfördes i det aktuella fallet. En besiktning skall därför som regel ske endast efter överenskommelse med den enskilde. Undantagsvis kan dock tänkas fall där saken är av sådan natur att en besiktning bör göras trots att ett sådant samtycke inte finns eller när ett godkännande inte kan inväntas. Härutöver skall självfallet personalen ingripa t.ex. om de misstänker att den enskilde blivit sjuk eller av annan liknande orsak behöver akut hjälp.

Till förvaltningen inkom uppgifter som bedömdes motivera en skyndsam undersökning. Jag hyser viss förståelse för den reaktionen. Omständigheterna var dock inte sådana att det fanns skäl underlåta kontakta de boende innan en kontroll av lägenheterna gjordes. Enligt min uppfattning, vilket även medgetts i remissvaret, borde således förvaltningen ha avvaktat med besiktningen till dess de boende hade tillfrågats.

Vid besiktningen togs fotografier inne i lägenheterna. Det finns inte något författningsreglerat förbud mot ett sådant förfarande. Inte heller har man avtalat om ett sådant förbud. Fotografering utan tillstånd i någons hem får dock i allmänhet anses olämplig med hänsyn till den boendes integritet. Å andra sidan fanns det i detta fall ett berättigat intresse av att de iakttagelser som gjordes dokumenterades på ett tillfredsställande sätt. Jag finner inte tillräckliga skäl att kritisera förfarandet och beaktar härvid förutom det sagda att det enligt uppgift i remissvaret varken finns några enskilda personer på bilderna eller någonstans framgår från vilken av lägenheterna bilderna härrör.

Kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) i anledning av i ett beslut intagen uppgift om disciplinpåföljd

(Dnr 2529-1991)

Anmälan

I anmälan till JO anförde Michael Tuveson såsom ombud för leg. läkaren N. i huvudsak följande.

Jag får härmed anmäla, att Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd den 15 maj 1991 i ärende HSAN 969/88:2, slutligt beslut nr 584, beslutat tilldela dr N. — — — en varning. I beslutet sid 7 nästista st anges "Ansvarsnämnden — som noterar att N. vid två tillfällen under 1989 tilldelats varning för fel i yrkesutövningen — beslutar att kopia av detta beslut skall tillställas socialstyrelsen för kännedom." Verkligheten är den, att HSAN:s bedömning i fallet HSAN 701/86:6 har befunnits vara felaktig av Kammarrätten i Stockholm och beslutet har upphävts. Det andra beslutet i HSAN 212/87:4 har överklagats till kammarrätten och ännu inte avgjorts där. Dr N. har därefter tillskrivit HSAN enligt bilaga. (Här utelämnad). Förhållandena har refererats i Läkartidningen och i massmedia enligt bilagor härtill. (Här utelämnade). Dr N. har fordrat, att domen korrigeras och tillställer socialstyrelsen m.fl. korrekta uppgifter, dock utan att HSAN har låtit sig avhöras.

Utredning

HSAN har avgivit två yttranden i ärendet.

HSAN:s och kammarrättens akter i aktuellt ärende har funnits tillgängliga på ombudsmannaexpeditionen.

Kammarrätten i Stockholm har upplyst att kammarrätten i dom den 21 juli 1992 undanröjt även den andra av de N. av HSAN ålagda disciplinpåföljderna.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 23 november 1992 följande.

HSAN har i det aktuella beslutet rörande N. uppgivit att denne vid två tidigare tillfällen ålagts disciplinpåföljd av HSAN. Denna uppgift är i och för sig riktig; HSAN har ju de facto fällt N. vid dessa tillfällen.

Socialstyrelsen har vid en genomgång av beslutet med fog kunnat utgå från att de aktuella påföljderna även varit lagakraftvunna. Så har emellertid inte varit fallet; överinstansen, Kammarrätten i Stockholm, hade i det ena ärendet undanröjt påföljden och i det andra var saken vid denna tidpunkt ännu inte avgjord. Genom att ta in uppgifterna i

beslutet utan att först ha kontrollerat riktigheten av dem har HSAN brustit i den noggrannhet och omsorg som man har rätt att vänta sig av en myndighet. Beslutet har genom sitt innehåll inneburit skada för N., och HSAN kan inte undgå allvarlig kritik för det inträffade.

Vem som svarat för utformningen av beslutet har trots omfattande utredning inte gått att få klarhet i. Jag bedömer det utsiktslöst att genom fortsatt utredning försöka bringa klarhet i saken. Ansvaret för beslutet bärs emellertid ytterst av den som svarat därför, dvs. i detta fall nämnden själv. Nämnden har också tagit på sig ansvaret för det felaktiga innehållet i beslutet.

Handläggningen av ärendet har även i övrigt varit bristfällig. När N. vände sig till nämnden med begäran om rättelse borde man ha insett det allvarliga i felet och tillsett att erforderliga åtgärder snabbt vidtagits. Alldeles oavsett om HSAN bedömde saken som ett rättelseförfarande eller som ett överklagningsärende hade N. haft rätt till ett omgående svar på sitt brev. Även om saken från handläggarens sida bedömdes som ett överklagningsärende hade HSAN varit oförhindrad att skriftligen underrätta dem som fått del av det felaktiga beslutet. Genom att inte snabbt vidta åtgärder på N:s brev har skadan för denne förvärrats. Jag är således kritisk även på denna punkt.

Utöver det sagda och då JO inte prövar skadestandsfrågor vidtar jag ingen ytterligare åtgärd i ärendet med anledning av Michael Tuvesons anmälan än att för kännedom överlämna en kopia av detta beslut till Kammarrätten i Stockholm.

Försäkringskassas möjlighet att styra försäkrad till viss läkare

(Dnr 1578-1991)

1 Anmälan

I en anmälan till JO riktade Carl Fredrik Arosenius kritik mot Östergötlands läns allmänna försäkringskassa för att försäkringskassan med avseende på två av hans patienter begärt att dessa skulle avbryta behandlingen hos honom och istället uppsöka sina företagsläkare.

Han anförde bl.a. följande. I det ena fallet hade han just påbörjat behandlingen när en tjänsteman ringde honom från försäkringskassan och försökte få honom att övertala patienten att återvända till sin företagsläkare. I det andra fallet hotade försäkringskassan med att dra in patientens sjukpenning om denne inte rättade sig efter försäkringskassans anvisningar om att istället uppsöka företagsläkaren. I båda fallen hade han fått avbryta behandlingen av patienterna.

Han ansåg att försäkringskassan gjort sig skyldig till maktmissbruk och han hade begärt JO:s hjälp med att stävja "detta ofog och den förmyndarmentalitet, som alltmer breddade ut sig inom försäkringskassan".

Till anmälan fogade han ett av försäkringskassan meddelat beslut av innehåll att sjukpenning inte skulle utges till den försäkrade efter en viss dag om denne inte uppvisade intyg från företagsläkaren och att intyg från annan läkare således inte godtogs.

2 Utredning

Anmälan remitterades först till Östergötlands läns allmänna försäkringskassa. Försäkringskassan yttrade sig efter hörande av lokalkontoret i Linköping.

I lokalkontorets svar angavs bl.a.

Företagshälsovården är en viktig samarbetspartner för Försäkringskassan. Kombinationen av kännedom om de aktuella arbetsförhållanden samt teknisk och medicinsk sakkunskap gör att Företagshälsovårdens bedömningar om lämpliga rehabiliteringsåtgärder får anses som mycket väl grundade.

I de nu aktuella fallen har Företagshälsovården genom olika åtgärder försökt aktivera och rehabilitera sina patienter. Kassan har ansett att åtgärderna varit lämpliga och har erinrat den försäkrade om skyldigheten att genomföra rehabiliteringen (20 kap. 3 § sista stycket, lagen om allmän försäkring). Kassan har ansett att det varit mycket

olämpligt att de försäkrade inte önskat medverka i rehabiliteringen, utan istället vänt sig till en läkare som inte har ingående kännedom om deras arbetsförhållanden.

Försäkringskassan — direktören Gunnar Johanson — anförde i remissvaret följande.

Kassan har inget att invända mot lokalkontorets handläggning av ärendena, då handläggningen skett i överensstämmelse med den målsättning som gäller för att lämpliga rehabiliteringsåtgärder skall komma till stånd. Det är viktigt att dessa åtgärder kommer igång så snart som möjligt och att detta leder till att de försäkrade kan återgå i arbete så snart som möjligt.

Carl Fredrik Arosenius kommenterade remissvaret. Han vidhöll därvid sin uppfattning att försäkringskassans åtgärd att tvinga tillbaka patienterna till företagshälsovården inte var godtagbar och att Riksförsäkringsverket i sina direktiv knappast kunde ha haft för avsikt att uppmuntra till ett sådant förfarande.

Ärendet remitterades därefter till Riksförsäkringsverket för yttrande med avseende på frågan hur verket såg på försäkringskassornas möjligheter att föreskriva att intyg eller utlåtanden från viss läkare eller viss klinik skulle ligga till grund för rehabiliteringsåtgärder och utbetalning av sjukpenning.

Riksförsäkringsverket anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Vid kassans bedömning av rätten till sjukpenning är läkarintyget ett viktigt underlag. Läkarens uppgift vid intygsskrivning är att redovisa sin bedömning av den försäkrades arbetsförmåga till följd av sjukdom. Kassan skall med utgångspunkt från denna bedömning ta ställning till om den försäkrade har rätt till sjukpenning. Om försäkringskassan anser att läkarintyget inte i tillräcklig utsträckning styrker att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom vidtas ytterligare utredningsåtgärder i enlighet med riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1988:2) om kontroll i sjukpenningärenden m.m. Någon möjlighet för en försäkringskassa att generellt uppställa som villkor för rätt till sjukpenning att intyg skall företas från viss läkare eller viss sjukvårdsinrättning ges inte i dessa föreskrifter. Under förutsättning att den försäkrade är informerad om principen om fritt läkarval anser riksförsäkringsverket dock inte att det möter något hinder att hänvisa den försäkrade till annan läkare eller sjukvårdsinrättning för att därigenom införskaffa den utredning som anses nödvändig för att rätten till sjukpenning skall kunna bedömas. Detta gäller bl a när det finns anledning för försäkringskassan att undersöka om det finns skäl att vidta åtgärd, som är ägnad att förkorta den försäkrades sjukdomstid eller att annars helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av dennes arbetsförmåga. Om en sådan åtgärd behövs skall kassan se till att den vidtas. Vägrar en försäkrad utan giltig anledning att underkasta sig sådan åtgärd får sjukpenning helt eller delvis tills vidare förvägras honom, under förutsättning att han erinrats om denna påföljd.

Carl-Fredrik Arosenius bereddes tillfälle att yttra sig även över vad Riksförsäkringsverket anfört i sitt remissyttrande, men han gjorde inte det.

JO Pennlöv anförde i beslut den 18 september 1992 följande.

I likhet med vad Riksförsäkringsverket anført i sitt yttrande hit finner jag det vara angeläget att framhålla att en försäkrad naturligtvis alltid har rätt att själv välja den läkare han önskar. Däremot ger ett läkarintyg/utlåtande som givits in till försäkringskassan inte automatiskt rätt till sjukpenning, eftersom det åligger försäkringskassan att i varje enskilt ärende pröva den försäkrades rätt till förmånen. Vid prövningen kan försäkringskassan beakta även annan utredning i ärendet och fatta beslut som avviker från intyget/utlåtandet i såväl positiv som negativ riktning. Om försäkringskassan bedömer att läkarintyget/utlåtandet inte ger tillfredsställande underlag för beslut eller om det bedöms som erforderligt för den försäkrades rehabilitering kan denne exempelvis hänvisas till en annan läkare för bedömning eller behandling. Försäkringskassan kan emellertid inte som en absolut förutsättning för rätt till sjukpenning kräva att den försäkrade skall förete intyg från en viss läkare. Inte heller kan försäkringskassan kräva att den försäkrade skall avbryta kontakten med den läkare han själv valt eftersom ett sådant krav skulle strida mot principen om det fria läkarvalet. Ett sådant krav måste därför — om det framställs — uppfattas som synnerligen olämpligt. Något formellt hinder föreligger således inte och förelåg inte heller enligt de regler om försäkringskassans ansvar för den försäkrades rehabilitering som gällde före den 1 januari 1992, för försäkringskassan att hänvisa den försäkrade till annan läkare. En annan sak är att en sådan åtgärd ofta medför grannliga bedömningar av känsliga frågor och därför lätt kan uppfattas som ett intrång i den försäkrades rätt att själv välja läkare. Det är därför viktigt att försäkringskassan särskilt beaktar de frågor av rättssäkerhetsnatur som kan uppkomma i ärenden av detta slag och att försäkringskassan i sina kontakter med den försäkrade betonar att åtgärden inte hindrar fortsatt kontakt med annan läkare.

Vad gäller utformningen av det beslut som Carl Fredrik Arosenius har fogat till sin anmälan kan jag konstatera att försäkringskassan har formulerat sig på ett sätt som inte står i överensstämmelse med gällande regler. För detta kan försäkringskassan inte undgå kritik.

I övrigt föranleder anmälan inte någon kommentar från min sida.

Ärendet avslutas.

Socialförsäkringsnämnd har efter omprövning meddelat avslagsbeslut i ett sjukpenningärende. Efter beslutet, men innan det expedierats, har nämndens majoritet anmält "avvikande mening". Fråga om tolkningen och hanteringen härav. 19 § förvaltningslagen

(Dnr 3841-1991)

1 Bakgrund

Malmöhus allmänna försäkringskassa (numera Malmöhus läns allmänna försäkringskassa), lokalkontoret Ystad, beviljade genom beslut den 12 mars 1990 Kjell Andersson sjukpenning enligt 3 kap. 8 § andra st. lagen om allmän försäkring (AFL), s.k. rehabiliteringssjukpenning, under tid för omskolning på grund av en yrkesskada vårterminen 1988 men inte för tid därefter. Anledningen till att tiden härför begränsades var att Riksförsäkringsverket hade beviljat Kjell Andersson livränta enligt lagen om yrkesskadeförsäkring — en livränta som dock väsentligen understeg den ersättning som kunde utges i sjukpenning.

Bo-Gunnar Hemtke vid LO-Rättsskydd AB begärde såsom ombud för Kjell Andersson omprövning av beslutet. Vid sammanträde den 3 oktober 1990 fann en enhällig socialförsäkringsnämnd inte skäl till ändring av beslutet. Efter sammanträdet anmälde dock en majoritet avvikande mening innebärande att Kjell Andersson "borde ha ersättning uppgående till motsvarande sjukpenningnivå". Vid påföljande sammanträde föredrogs inkomna reservationer utan att någon invändning gjordes mot det ursprungliga enhälliga beslutet i sakfrågan. Beslutet meddelades den 31 oktober 1990.

Bo-Gunnar Hemtke överklagade beslutet till Försäkringsrätten för Södra Sverige. Riksförsäkringsverket yttrade sig som motpart. Verket anförde att majoriteten av socialförsäkringsnämndens ledamöter, enligt vad som framgick av nämndens protokoll, efter sammanträdet men innan beslut expedierats hade anmält avvikande mening innebärande att Kjell Andersson "borde ha ersättning uppgående till motsvarande sjukpenningnivå". Verket yrkade att försäkringsrätten skulle upphäva kassans beslut och visa målet åter till kassan för meddelande av ett nytt beslut i överensstämmelse med socialförsäkringsnämndens (majoritetens) slutliga ställningstagande. Genom beslut den 14 juni 1991 undanröjde försäkringsrätten — på de skäl verket anfört — kassans beslut den 31 oktober 1990 och visade målet åter till kassan för erforderlig handläggning. Försäkringskassan meddelade nytt beslut i ärendet den 16 september 1991. Kassan fann därvid inte skäl till ändring av det tidigare (av försäkringsrätten undanröjda) beslutet. Av en till beslutet fogad motivering framgick att Kjell Andersson inte ansågs berättigad till sjukpenning enligt 3 kap. 8 § lagen om allmän försäkring under tid för omskolning på grund av en yrkesskada, eftersom Riksförsäkringsverket hade beviljat honom livränta enligt lagen om yrkesskadeförsäkring för samma tid — en livränta som väsentligen understeg den ersättning som kunde utges i sjukpenning. Bo-Gunnar Hemtke över-

klagade kassans beslut. Genom dom den 9 juni 1992 lämnade Länsrätten i Malmöhus län besvären över kassans beslut den 16 september 1991 utan bifall. Bo-Gunnar Hemtke överklagade domen till Kammarrätten i Göteborg, men målet var vid tidpunkten för JO:s beslut i förevarande ärende (den 7 december 1992) ännu inte avgjort.

2 Anmälan

I en anmälan till JO begärde Bo-Gunnar Hemtke att JO skulle granska försäkringskassans handläggning av det ärende om sjukpenning enligt 3 kap. 8 § AFL, som i korthet återgetts i det föregående. Hans begäran om granskning avsåg det "anmärkningsvärda" beslut, som kassan meddelade den 16 september 1991 samt det förhållandet att samordningsregler saknades när bestämmelser om rehabiliterings-sjukpenning i 3 kap. 8 § AFL "kolliderade" med bestämmelserna om omskolningslivränta i 10 § tredje st. lagen om yrkesskadeförsäkring.

3 Utredning

Anmälan remitterades först till försäkringskassan för utredning och yttrande. Kassan anförde bl.a. att den "avvikande mening", som saken gällde, inte innebar någon reservation i sak mot beslutet vid sammanträdet den 3 oktober 1990 utan endast en markering av majoritetens missnöje med att gällande bestämmelser inte medgav begärd ersättning från kassan. Man vitsordade dock att "reservationen" inte var tillräckligt väl motiverad, vilket hade bidragit till att dom i sakfrågan kommit att bli försenad.

Därefter inhämtades yttrande från Riksförsäkringsverket med avseende på frågan hur försäkringskassan enligt verkets mening i formellt hänseende borde ha hanterat den uppkomna situationen samt om det inträffade borde medföra några särskilda åtgärder från verkets sida. I sitt remissvar den 13 april 1992 anförde verket bl.a. följande.

När det gäller själva sakfrågan — om försäkringskassans beslut var riktigt eller inte — framgår av handlingarna att kassans beslut har överklagats till länsrätten. Verket avstår därför från att i detta sammanhang närmare kommentera kassans beslut.

JO har i remisskrivelsen särskilt hemställt om verkets uppfattning om hur kassan i formellt avseende borde ha hanterat den uppkomna situationen. Enligt 19 § förvaltningslagen (FL) kan, när beslut fattas av flera gemensamt, den som deltar i avgörandet reservera sig mot detta genom att låta anteckna avvikande mening. Avvikande mening skall anmälas innan beslutet expedieras eller ges till kända på något annat sätt. Socialförsäkringsnämndens ledamöter kan således, enligt verkets mening, inte kritiseras för att de efter sammanträdet har anmält reservation. Däremot inger kassans fortsatta handläggning av ärendet viss tveksamhet.

Av försäkringskassans beslutsmeddelande den 31 oktober 1990 framgår att socialförsäkringsnämnden inte funnit skäl till ändring av försäkringskassans beslut den 12 mars 1990. Detta stämmer inte överens med det protokollförda beslutet den 3 oktober 1990, enligt vilket en majoritet (fem av sju ledamöter) klart uttryckt — enligt vad som antecknats i protokollet — att beslutet den 12 mars 1990 borde ha ändrats. Enligt

18 § FL skall ärendet, om de beslutande inte kan enas om ett förslag, avgöras genom omröstning varvid utgången bestäms genom enkel majoritet.

Försäkringskassan hävdar i sitt yttrande, liksom socialförsäkringsnämnden, att reservationen mer skall uppfattas som en markering åt den försäkrade att överklaga beslutet. Något stöd för en sådan reservation finns dock inte. I förarbetena till FL (prop 1985/86:80, sid 35 f) har föredragande statsråd uttalat följande:

"Alldeles klart är emellertid att det inte finns något utrymme för reservation från enledamot som biträder majoritetsbeslutet medavseende både på skälen och på själva avgörandet. Vill han tillfoga något till utveckling av sin mening får det ske i form av ett s.k. särskilt yttrande."

Det saknas närmare föreskrifter i FL om hur myndighetens fortsatta handläggning av ett ärende skall påverkas av det förhållande att majoritetens uppfattning ändras genom i efterhand inkomna reservationer. I proposition 1985/86:80 (sid 35) Ny förvaltningslag har dock uttalats att varje ledamot, oberoende av de övriga, fram till expedieringen har möjlighet att ändra sin röst med den verkan detta kan få för myndighetens beslut. Detta uttalande pekar på möjligheten att utgången i ärendet kan bli en annan om en ledamot reserverar sig efter sammanträdet. Enligt Riksförsäkringsverkets uppfattning är det helt uppenbart att det beslut som expedierades den 31 oktober 1990 var felaktigt då det inte överensstämmer med majoritetens skriftliga ställningstagande i ärendet innan beslutet expedierades enligt vad som antecknats i protokollet. Denna uppfattning får också stöd av försäkringsrättens beslut. Enligt verkets uppfattning borde kassan, när det stod klart att det förelåg ett ändrat majoritetsförhållande i nämnden, tagit upp ärendet till förnyad behandling i socialförsäkringsnämnden. Den uppkomna situationen är visserligen mycket ovanlig men den fritar inte kassan från skyldigheten att handlägga ärendet på ett korrekt sätt. Det är uppenbart att kassan inte förstått innebörden i reservationsmöjligheten.

Försäkringskassan och socialförsäkringsnämnden har i sina yttranden hävdat att ledamöternas reservation hade annan innebörd än den faktiska ordalydelsen i nämndens protokoll. Om detta är det rätta förhållandet är det en allvarlig brist.

Riksförsäkringsverket kommer inom kort att utge allmänna råd om arbetet i socialförsäkringsnämnderna. I detta råd kommer verket att redogöra för bestämmelserna i FL om omröstning och reservation och med anledning av det inträffade tydligt markera innebörden av en reservation. Enligt verkets bedömning är denna åtgärd tillräcklig för att försäkringskassorna i framtiden skall följa gällande bestämmelser.

Riksförsäkringsverket utgav därefter "Allmänna råd 1992:4, Socialförsäkringsnämnderna", vari bl.a. behandlas ämnet "Avvikande mening" (s. 25—26).

Bo-Gunnar Hemtke kommenterade remissvaren.

4 Bedömning

I beslut den 7 december 1992 anförde *JO Pennlöv* följande.

I ärendet behandlas två frågor. Den ena gäller försäkringskassans sätt att tolka och hantera "avvikande meningar" som anmälts efter beslutsfattandet. Den andra avser möjligheten att samordna vissa ersättningar enligt lagen om yrkesskadeförsäkring och lagen om allmän försäkring.

Försäkringskassan gör gällande att de som anmält "avvikande mening" aldrig avsett att reservera sig mot beslutet i sak. Syftet hade i stället varit att markera sitt missnöje med att de materiella bestämmelserna inte medgav begärd ersättning från kassan, vilket var avsett som en uppmaning till Kjell Andersson att överklaga beslutet för att få en lagändring till stånd. Jag betvivlar inte dessa uppgifter. Men man skulle då inte ha använt sig av uttrycken "anmäla avvikande mening" eller "reservera sig" mot beslutet, eftersom dessa uttryckssätt enligt förvaltningslagens förarbeten syftar till att åstadkomma en saklig ändring av beslutet och/eller av motiveringen för detta. I stället skulle man ha utvecklat denna sin mening i form av ett s.k. särskilt yttrande (jfr prop. 1985/86:80, s. 35). Härigenom har det uppstått onödiga tolkningssvårigheter, som lett till försening av besvärprocessen.

Jag förutsätter att försäkringskassan numera — genom de klarläggande uttalanden som Riksförsäkringsverket gjort i ärendet och i sina förut nämnda "Allmänna råd 1992:4", till vilka jag ansluter mig, — kommit till insikt om den rätta innebörden i de aktuella begreppen och deras användning i förevarande sammanhang. Jag låter det därför stanna vid den kritik som ligger i det förut sagda.

4.2 Samordningsfrågor

Vid tidpunkten för försäkringskassans ifrågavarande beslut fanns inga bestämmelser om samordning mellan sådana ersättningar, som saken gällde i ärendet. Detta är en fråga, som i första hand bör avgöras av domstol. JO uttalar sig endast undantagsvis i sådana frågor. Särskilt gäller detta när, såsom här är fallet, saken redan är föremål för domstols prövning, vilken JO naturligtvis inte bör föregripa. Jag avstår därför från att uttala mig i denna fråga. Jag vill dock erinra om att kollisionsfrågor av detta slag, som uppkommer efter den 1 januari 1992, reglerats genom en bestämmelse i 22 kap. 15 § 2. lagen om allmän försäkring, som trädde i kraft den dagen.

Ärendet avslutas.

Försäkringskassas åtgärd att vid handläggningen av ett sjukpenningärende anteckna negativa uppgifter rörande den försäkrade i handläggningsjournalen

(Dnr 893-1992)

1 Anmälan

I en anmälan till JO riktade I-LOP genom ombud, anställt hos Svenska Industrijänstemannaförbundet, kritik mot Kristianstads läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Ängelholm, för att ha fört in negativa omdömen om henne i sin handläggningsjournal. Hon anförde bl.a. följande. Hon hade i arbete i ett storkök drabbats av en skada som medfört sjukskrivning. Den 19 juni 1990 blev hon föremål för en diskussion vid ett anpassningsmöte på arbetsplatsen. Varken hon eller

hennes fackliga representant var kallad till mötet. Däremot deltog en tjänsteman från försäkringskassan. Vid mötet framfördes vissa negativa omdömen om henne. Dessa omdömen, som hon anser vara kränkande, hade kassatjänstemannen antecknat i försäkringskassans handlägningsjournal utan att ange från vem de härrörde. Anteckningarna var ovidkommande för försäkringskassans handläggning av ärendet och måste därför anses som en otillbörlig integritetskränkning.

2 Utredning

Anmälan remitterades till Kristianstads läns allmänna försäkringskassa för utredning och yttrande. I remissvaret anförde försäkringskassan bl.a. följande.

Vid det aktuella mötet den 19 juni 1990 representerades kassans lokalkontor i Ängelholm av ass Britta Nilsson. I-LOP var inte själv närvarande vid mötet. Enligt Britta Nilsson var i regel inte den sjukskrivne med vid anpassningsmötena.

Enligt Britta Nilsson redogjorde personalchefen mycket ingående för I-LOP:s stora samarbetsproblem med sina arbetskamrater och att han personligen hade diskuterat dessa samarbetsproblem med henne.

Britta Nilssons förklaring till sina noteringar i journalen är att hon insåg att informationen som personalchefen lämnade kunde vara av vikt för den fortsatta rehabiliteringen som sedan skulle skötas av en kollega på lokalkontoret. Hon såg inget hinder i att notera en del av uppgifterna som framfördes vid mötet eftersom hon visste att personalchefen redan informerat I-LOP angående detta.

Vid genomgång av ärendet kan konstateras att noteringarna i försäkringsjournalen inte är korrekt utformade eftersom det inte klart angivits att det är personalchefens uttalande som återges. Syftet med noteringarna borde också ha angivits.

Att kassan inte på eget initiativ delgivit I-LOP anteckningarna beror på att lokalkontoret inte fattat något beslut som gått henne emot och där anteckningarna ingått i beslutsunderlaget.

I-LOP kommenterade remissvaret.

3 Bedömning

I ett beslut den 21 september 1992 uttalade *JO Pennlöv* följande.

Enligt 15 § förvaltningslagen skall uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Genom utredningen har framkommit att I-LOP varit sjukanmäld hos försäkringskassan för besvär som kunde antas ha orsakats av arbetet och att sjukdomsfall pågått en längre tid eftersom det angivits som ett s.k. långt sjukdomsfall. Vid handläggningen av ärenden av detta slag åligger det försäkringskassan att inhämta den utredning som är nödvändig för att försäkringskassan skall kunna bedöma den försäkrades rätt till såväl arbetsskadeersättning som sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring. Försäkringskassan har vidare ett ansvar för att den försäkrade får den rehabilitering som kan anses lämplig i varje

enskilt fall. Enligt en bestämmelse i lagen om allmän försäkring, 2 kap. 11 §, som var gällande vid tiden för försäkringskassans handläggning av I-LOP:s ärende, skulle försäkringskassan om det fanns skäl se till att lämpliga åtgärder vidtogs för den försäkrades rehabilitering. Mot denna bakgrund ser jag inte någon anledning att kritisera försäkringskassan för att kassan deltog i anpassningsmötet på I-LOP:s arbetsplats och inte heller för att försäkringskassan i enlighet med 15 § förvaltningslagen dokumenterade de uppgifter som kassan inhämtade vid detta tillfälle. Vad jag däremot kan vara kritisk till är hur anteckningen i handlägningsjournalen har utformats. Enligt vad försäkringskassan har uppgivit i remissvaret har anteckningen inte kommit att på ett korrekt sätt återge innehållet i den information som lämnades vid mötet. Försäkringskassan har således själv uppmärksammat att anteckningen formulerats på ett olyckligt sätt. Jag förutsätter därför att försäkringskassan på lämpligt sätt genom en ny anteckning i journalen korrigerar den tidigare anteckningen. Försäkringskassan har inte någon skyldighet att innan en anteckning enligt 15 § förvaltningslagen görs delge uppgifterna med den försäkrade. Synpunkter på en sådan anteckning får istället framföras när den försäkrade enligt 17 § förvaltningslagen ges tillfälle att ta del av och yttra sig över det aktmaterial som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv.

Fråga om skyldighet för försäkringskassa att komplettera bristfällig utredning i ärende om rätt till sjukpenning och arbetsskadeersättning m.m.

(Dnr 1159-1992)

I en anmälan till JO framförde O.J. klagomål mot Malmö allmänna försäkringskassa (numera Malmöhus läns allmänna försäkringskassa), lokalkontoret Kronprinsen, för att försäkringskassan åsidosatte hans sociala rättigheter. Han anförde bl.a. att han den 6 september 1991 sjukanmälde sig hos försäkringskassan samt gjorde en anmälan om arbetskada, varefter han någon vecka senare fick veta att han var "utförsäkrad" och inte hade rätt till sjukpenning samt att det tog tre år att behandla hans arbetsskadeanmälan. Han begärde JO:s utredning om det var rätt att försäkringskassan på detta sätt tog ifrån honom hans sociala skyddsnät.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. O.J. kommenterade remissvaret.

JO Pennlöv anförde i sitt beslut i ärendet den 3 december 1992 bl.a. följande.

Av utredningen framgår att O.J:s anmälningar i september 1991 om sjukdom och arbetsskada ännu inte har medfört att försäkringskassan meddelat beslut i ärendena. Anledningen härtill är, enligt vad försäkringskassan uppgivit, att O.J. inte besvarat den inkomstförfrågan som försäkringskassan sände till honom i oktober 1991 och att försäkringskassan därför ansett sig sakna erforderliga underlag för att ta ställning till hans rätt till sjukpenning och arbetsskadeersättning.

Försäkringskassan har övervägt möjligheten att genom ytterligare åtgärder få fram de begärda uppgifterna men såvitt jag kan förstå underlåtit detta med hänvisning till de resurser som står till kassans förfogande samt till det förhållandet att O.J. varit skyldig att lämna uppgifterna till försäkringskassan. Av 3 kap. 6 § lagen om allmän försäkring framgår visserligen att en försäkrad är skyldig att så snart det kan ske och senast inom två veckor till den allmänna försäkringskassan anmäla sådan ändring i sina inkomstförhållanden eller av sin arbetstid eller andra omständigheter, som påverkar rätten till sjukpenning eller sjukpenningens storlek, men även att allmän försäkringskassa skall "i den utsträckning det skäligen påkallas" inhämta uppgifter om den försäkrades inkomstförhållanden, arbetstid och andra omständigheter som har betydelse för sjukpenningförsäkringen.

Mot denna bakgrund och då O.J. vid telefonsamtalet den 17 december 1991 också begärt att försäkringskassan skulle ta kontakt med skattemyndigheten har jag svårt att förstå att försäkringskassan inte drivit utredningen vidare. Enligt min mening hade det i den uppkomna situationen varit lämpligt om försäkringskassan vänt sig såväl till arbetsgivaren, vars namn fanns angivet i arbetsskadeanmälan, som till skattemyndigheten för att få fram uppgifter om O.J:s arbets- och inkomstförhållanden. Jag ställer mig kritisk till att försäkringskassan inte vidtagit dessa utredningsåtgärder.

Det finns även skäl att vara kritisk mot försäkringskassans bedömning att bristerna i beslutsunderlaget förhindrar att ett beslut fattas i ärendena. Det förhållandet att, såsom försäkringskassan anfört med avseende på arbetsskadeärendet, en prövning på föreliggande uppgifter — med åtföljande skriftligt beslut — skulle innebära att O.J. inte blir berättigad till någon ersättning, kan naturligtvis inte få medföra att försäkringskassan överhuvudtaget inte meddelar något beslut. Om den försäkrade inte medverkar vid utredningen av ett ärende får han naturligtvis själv ta konsekvenserna av detta och den risk det kan innebära att hans ansökan avslås.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört förutsätter jag således att försäkringskassan, med den komplettering av utredningen som kassan kan finna erforderlig, snarast slutför handläggningen av de båda ärendena och meddelar beslut. Om O.J. därefter är missnöjd med de beslut som försäkringskassan meddelar får dessa angripas på sedvanligt sätt, d.v.s. överklagas i därför föreskriven ordning.

Med dessa besked avslutar jag ärendet här.

(Dnr 1381-1992)

1 Anmälan och utredning

Peter Aspelin, som är specialist inom allmänmedicin, ansökte om tillfälligt vikariat för en vecka, då han skulle delta i en kurs, och angav som vikarie en läkare med specialistkompetens inom invärtes sjukdomar. Hos JO klagade han på försäkringskassan och Riksförsäkringsverket (RFV), vad gällde tillämpningen av bestämmelserna i läkarvårdstaxan (1974:699, 3 § femte st.) om tillfälligt vikariat och de föreskrifter och rekommendationer, som RFV hade meddelat i anslutning därtill (RFFS 1990:11 resp. RFV:s Allmänna råd 1991:6). Bl.a. påtalade han att försäkringskassan skulle ha dröjt med att fatta beslut i ärendet under motivering att osäkerhet rådde om de nya bestämmelserna och att kassan därför ville avvakta ett planerat möte med läkarvårdsdelegationen angående tolkningen av dessa.

Försäkringskassan och RFV yttrade sig efter remiss.

Av intresse här är vad försäkringskassan anförde i sitt remissvar rörande tillämpningen av RFV:s publikation Allmänna råd:

Vad gäller kassans möjligheter att göra bedömningar med bortseende från det som sägs i Allmänna råd, kan konstateras att sådana möjligheter självklart finns i det fall dessa råd skulle leda till beslut med orimliga konsekvenser i det enskilda ärendet. I annat fall betraktas dessa råd som bindande för kassan. Att som Aspelin föreslår undanta hela kategorier av läkare är inte att göra undantag i enskilda ärenden utan snarare att ogiltigförklara rådet ifråga. Detta kan inte en enskild kassa göra. Det ankommer således på RFV att vidta ändringar i sådant fall.

2 Bedömning

JO Pennlöv anförde i beslut den 23 december 1992 bl.a. följande.

Som framgått har Peter Aspelin numera fått till stånd den ändring i RFV:s rekommendationer beträffande tillfälliga vikariat som han eftersträvat. Något skäl för mig att uttala mig i denna del föreligger inte.

Jag har emellertid synpunkter i anknytning till vad Peter Aspelin har anført om att försäkringskassan ville avvakta RFV:s ståndpunkt innan man fattade ett definitivt beslut och de uttalanden som gjorts i remissvaret angående RFV:s rekommendationer i publikationen Allmänna råd.

En myndighet har att självständigt pröva och fatta beslut i ärenden som handhas av den. Myndigheten har härvid att följa bestämmelserna i de lagar/förordningar som är tillämpliga samt i de med stöd av sådan författning utfärdade föreskrifter som kan finnas. Myndigheten är däremot inte formellt bunden av t.ex. rekommendationer eller andra uttalanden av centralmyndigheten/tillsynsmyndigheten. Sådana rekommendationer innehåller endast en upplysning om hur tillsynsmyndig-

heten uppfattar innebörden av en angiven bestämmelse och är avsedda att underlätta myndighetens arbete. Självfallet bör därför denna kunna förlita sig på att rekommendationerna inte står i strid med gällande bestämmelser av bindande karaktär. Även annars har dock myndigheten, om omständigheterna i det enskilda fallet skulle vara sådana att myndigheten finner att rekommendationerna inte förefaller tillämpliga, full rätt att fatta beslut med bortseende från dessa. Vidare är myndigheten alltid skyldig att självständigt pröva ett anhängiggjort ärende, oavsett om osäkerhet råder om rättsläget. Myndigheten får således inte "vilandeförklara" ett ärende, som är av brådskande art, med motiveringen att reglerna på området är oklara.

Kritik mot försäkringskassa för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätten

(Dnr 2705-1992)

1 Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 augusti 1992 riktade J.M. kritik mot Kalmar läns allmänna försäkringskassa för att kassan inte överlämnat hans överklagande av ett beslut den 25 mars 1992 till länsrätten. Han anförde bl.a. att överklagandet kom in till försäkringskassan den 7 maj 1992.

2 Utredning

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. J.M. fick tillfälle att kommentera vad försäkringskassan hade anfört.

3 Bedömning

JO Pennlöv anförde i beslut den 17 februari 1993 följande.

Enligt 24 § förvaltningslagen (jfr 7 § förvaltningsprocesslagen) ankommer det på försäkringskassan att pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Finner försäkringskassan vid sin prövning att överklagandet kommit in i rätt tid skall skrivelsen och övriga handlingar överlämnas till länsrätten. Har skrivelsen kommit in för sent skall den avvisas. Någon bestämd frist inom vilken en beslutande myndighet skall överlämna ett överklagande finns inte angivet i vare sig förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen. Det är emellertid självklart att överlämnandet alltid skall ske utan onödigt dröjsmål. I förevarande fall har överklagandet överlämnats till länsrätten först sedan närmare tre och en halv månader förflutit från det att överklagandet kom in till försäkringskassan. Det är naturligtvis inte godtagbart att försäkringskassans rättidsprövning tar så lång tid som nu angivits. Tidsrymden bör för denna prövning och till dess överklagandet lämnas över till länsrätten inte överstiga *en vecka*. Det är vidare angeläget att framhålla att den prövning enligt 20 kap. 10a § lagen om allmän försäkring (AFL) som försäkringskassan gör i anslutning till rättidsprövningen inte får medföra att överlämnandet därigenom försenas. I

denna fråga har Riksförsäkringsverket i Allmänna råd 1991:7, Omprövning, ändring och överklagande av allmän försäkringskassas beslut, lämnat rekommendationer för försäkringskassornas handlande. I de allmänna råden, s. 29, anges följande.

1993/94:JO1

Frågan om granskning enligt 20 kap. 10a § AFL vid klagomål över ett beslut av en socialförsäkringsnämnd, har behandlats i förarbetena till de ändringar som gjordes i AFL i samband med inrättandet av socialförsäkringsnämnderna. Där framhålls det som viktigt att ett klagomål blir anhängiggjort hos domstol så snart som möjligt. När ett nämndbeslut överklagas måste därför ansvarig chefstjänsteman hos kassan utan dröjsmål granska skrivelsen med överklagandet för att göra sin bedömning av frågan om beslutet bör prövas enligt 20 kap. 10a § AFL. Leder denna granskning till att någon sådan prövning inte skall ske, bör handlingarna i ärendet omgående skickas till länsrätten. Om granskningen visar att beslutet bör prövas med stöd av 20 kap. 10a § AFL, sänds lämpligen själva skrivelsen med överklagandet vidare till länsrätten för att ärendet så snart som möjligt skall bli anhängiggjort där (prop 1985/86:73, sid 32 och 47).

Försäkringskassan har i sitt yttrande hit visserligen förklarat att ändringar företagits i kassans rutiner på området. Yttrandet ger likväl intryck av att försäkringskassan inte har uppfattat det nödvändiga i att ett överlämnande sker utan onödigt dröjsmål. Jag förutsätter därför att försäkringskassan ånyo ser över sina rutiner och därvid ändrar dem på sådant sätt att inkomna överklaganden kan lämnas över till länsrätten i enlighet med de riktlinjer jag ovan angivit.

Med den kritik som ligger i vad nu anförts är ärendet här avslutat.

Initiativvärende rörande innehållet i ett av Stockholms läns allmänna försäkringskassa avgivet yttrande till JO

(Dnr 583-1993)

1 Bakgrund

I ett ärende (dnr 2644-1992) som JO Pennlöv avgjorde den 12 februari 1993 granskade han handläggningen hos Stockholms läns allmänna försäkringskassa av ett ärende som rörde återkrav av sjukpenning. Granskningen skedde efter anmälan av den försäkrade och medförde bl.a. att yttrande inhämtades från försäkringskassan.

I remissvar den 29 september 1992 redogjorde försäkringskassan genom vice verkställande direktören Per-Ove Karlsson och regionchefen Barbro Rådberg för sin syn på handläggningen av ärendet, varefter de under rubriken Bedömning bl.a. uttalade följande: "Det är försäkringskassans strävan att stävja bedrägeri. I detta fall har det varit långvarigt och omfattande, inte av engångskaraktär."

I påminnelser ifrågasatte den försäkrade försäkringskassans uttalande och hänvisade till att Åklagarmyndigheten i Södertälje beslutat att ej väcka åtal mot henne.

Mot bakgrund av bl.a. åklagarmyndighetens ställningstagande fann JO Pennlöv uttalandet anmärkningsvärt och beslöt den 15 februari 1993 att som ett särskilt ärende närmare granska saken.

Genom remiss sistnämnda dag till Stockholms läns allmänna försäkringskassa infortrade JO Pennlöv yttrande från försäkringskassan med avseende på vad kassan uttalat i yttrandet den 29 september 1992 till JO.

I remissvar den 25 februari 1993 anförde Stockholms läns allmänna försäkringskassa genom vice verkställande direktören Per-Ove Karlsson och regionchefen Barbro Rådberg följande.

Försäkringskassan har anmodats avge yttrande med anledning av kassans uttalande att ett brott begåtts, oaktat åklagaren beslutat att ej åtala berörd person, då brott inte kan styrkas. Åklagarens beslut, daterat 25 september 1992, ankom till lokalkontoret och ankomststämplades där den 28 september. Yttrandet till JO är daterat 29 september, men hade utformats tidigare. Vare sig handläggare eller beslutsfattare vid kassans centralkontor hade vid tillfället kännedom om att ett beslut förelåg från åklagaren.

Vid samtal med åklagaren Jan Kalte denna dag har framkommit, att hans beslut fattats på den grunden att utredaren inte kunde finna att ett straffbart uppsåt förelåg. I ärendet hade framkommit, att arbetsgivaren hade ett system, där man tillät kvittning av övertid — sjukskrivning. Försäkringskassan har inte känt till detta och har i sin bedömning utgått från de faktiska förhållanden som var kända vid tiden för tidigare yttrande.

Kassan beklagar den i det förra yttrandet angivna formuleringen, som i efterhand visat sig olycklig.

3 Bedömning

JO Pennlöv anförde i beslut den 13 april 1993 följande.

Förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Av detta följer bl.a. att uttalanden som görs av myndigheter eller av dess företrädare måste vara väl underbyggda och sanningsenliga. Ett uttalande om att en person gjort sig skyldig till brott kan naturligtvis inte grundas enbart på det förhållandet att myndigheten gjort en anmälan till polismyndigheten om misstanke om brott. I förevarande fall har försäkringskassan utöver den anmälan som gjorts till polismyndigheten inte ens kunnat stödja sitt påstående om brott på ett beslut av åklagare att väcka åtal. Tvärtom hade försäkringskassan, om ärendet handlagts med den omsorg som måste krävas när en myndighet yttrar sig till JO, kunnat konstatera att åklagaren beslutat att avskryva ärendet från vidare handläggning och att någon grund för ett påstående om brott således inte förelåg. I belysning härav framstår uttalandet som mycket anmärkningsvärt. Den förklaring som försäkringskassan givit till sitt handlande i det senare yttrandet till JO, nämligen att kassan utgått från "de faktiska förhållanden som var kända vid tiden för tidigare yttrande" är även den ägnad att förvåna. Såsom jag nyss

konstaterat har dessa förhållanden inte varit sådana att de kunnat läggas till grund för ett påstående om att den försäkrade begått brott. Uppenbarligen har två av försäkringskassans högsta tjänstemän inte insett att de i sin verksamhet hos försäkringskassan har att efterleva den ovan angivna grundlagsbestämmelsen. Jag anser att det finns skäl att rikta allvarlig kritik mot de båda tjänstemännen.

Ärendet avslutas.

Försäkringskassas handläggning av ett ärende om utbildningsbidrag m.m. Fråga om åtal mot en försäkringssekreterare för tjänstefel har aktualiserats, men gärningen har med hänsyn till omständigheterna ansetts kunna betraktas som ringa och därför inte av karaktär att föranleda ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken

(Dnr 1890-1992)

I ett beslut den 23 april 1993 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 9 juni 1992, framförde Mats Nilsson klagomål mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa m.fl. Han gjorde gällande bl.a. följande.

Trots att han hade beviljats arbetsmarknadsutbildning hade försäkringskassan alltsedan oktober 1991 vägrat att betala ut utbildningsbidrag till honom. Han hade inte heller fått något skriftligt avslag så att han kunde överklaga. Motiveringen, som han fick av handläggaren per telefon, var att han inte var inskriven hos försäkringskassa.

Utredning

Sedan en skriftlig begäran om akten beträffande Mats Nilsson tillställts försäkringskassans lokalkontor i Vällingby och svar erhållits att någon akt inte kunde återfinnas, remitterades ärendet till Stockholms läns allmänna försäkringskassa för utredning och yttrande i de delar som avsåg kassan. I remissvaret anförde försäkringskassan följande.

— — —

Sedan den 16 juni 1986 har Nilsson varit kyrkobokförd "utan känt hemvist" och därmed varit avregistrerad ur försäkringen fr o m samma datum.

— — —

Den 18 oktober 1991 fick kassan kännedom om att Nilsson beviljats arbetsmarknadsutbildning. På ansökan som Nilsson undertecknat den 27 maj 1991 uppgav Nilsson bostadsadress Jämtlandsgatan 152, Vällingby.

Eftersom Nilsson var avregistrerad ur försäkringen sände kassan den 13 november 1991 blankett för inskrivning i försäkringskassan samt blankett för uppgift om anställning och årsinkomst till Nilsson.

Samma dag sände kassan, enligt rutinerna, meddelande till lokala skattemyndigheten om Nilssons nya adress.

Närvarorapporter från utbildningen har inkommit under tiden november 1991 — april 1992.

Den 16 januari 1992 sändes påminnelseblankett till Nilsson för inskrivning i försäkringskassan.

Nilsson har inte kommit in med blanketten för inskrivning.

Under april 1992 har handläggaren upplyst Nilsson per telefon att han måste fylla i blanketten för inskrivning innan kassan kunde betala ut ersättning i form av utbildningsbidrag.

Nilsson blev samtidigt informerad om att vända sig till skattemyndigheten för att folkbokföra sig. Något skriftligt beslut sändes inte till Nilsson eftersom han var berättigad till ersättning men kassan avvaktade folkbokföring och uppgifter för inskrivning i försäkringen.

Enligt Riksförsäkringsverkets allmänna råd om utbildningsbidrag framgår att något krav på bosättning och inskrivning enligt bestämmelserna i lagen om allmän försäkring inte finns beträffande rätten till utbetalning av utbildningsbidrag. Vistelse i Sverige förutsätts dock.

Den 24 juli 1992 har kassan ånyo sänt blanketter för inskrivning till Nilsson.

Eftersom kassan endast är utbetalande instans beträffande utbildningsbidrag borde kassan betalat ut ersättning till Nilsson trots att han inte var inskriven i försäkringskassan.

Utbetalning av utbildningsbidrag kommer att ske omedelbart. Kassan får beklaga att ersättningen inte betalats till Nilsson då närvarorapporterna för utbildningsbidrag inkom till kassan.

Jag beslutade den 23 november 1992 att inleda förundersökning, eftersom jag fann anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken begåtts.

Under utredningen har förhör hållits med försäkringssekreteraren Lena Kristoffersson, kontorschefen Yvonne Österberg, biträdande kontorschefen Birgitta Lewander och sektionschefen Inger Wiltéus, samtliga befattningshavare vid Stockholms läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Vällingby, samt med Mats Nilsson. Utsagorna har ej medtagits här.

Vid förhör den 14 december 1992 med Lena Kristoffersson delgavs hon misstanke om tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken enligt följande gärningsbeskrivning.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa fick i oktober 1991 kännedom om att Mats Nilsson hade beviljats arbetsmarknadsutbildning och därför var berättigad till utbildningsbidrag enligt förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning. Närvarorapporter inkom till kassan under tiden november 1991 — april 1992 men utbetalning av utbildningsbidraget skedde först den 4 september 1992.

Lena Kristoffersson har som handläggare av ärendet haft att beräkna och betala ut utbildningsbidrag till Mats Nilsson i enlighet med bestämmelserna i 35 § förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning och Riksförsäkringsverkets föreskrifter för tillämpningen av förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning, RFFS 1987:17, men har underlåtit att göra detta.

I 1 § förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning sägs, att arbetsmarknadsutbildning är sådan utbildning som någon går igenom av arbetsmarknadsskäl och under vilken utbildningsbidrag lämnas efter beslut av en arbetsmarknadsmyndighet enligt förordningen. Av 34 § nämnda förordning framgår att länsarbetsnämnden beslutar i fråga om rätten att delta i arbetsmarknadsutbildning.

Enligt 35 § förordningen om arbetsmarknadsutbildning är det den allmänna försäkringskassan som beräknar och betalar ut utbildningsbidrag till den som deltar i arbetsmarknadsutbildning.

I 1 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1987:17) för tillämpningen av förordningen om arbetsmarknadsutbildning stadgas att handläggningen av ärenden enligt 35 § förordningen om arbetsmarknadsutbildning sker vid den allmänna försäkringskassa hos vilken kursdeltagaren är inskriven eller, om han inte är inskriven hos sådan kassa, den försäkringskassa inom vars verksamhetsområde han är bosatt.

Av 36 § förordningen om arbetsmarknadsutbildning framgår att utbildningsbidrag betalas ut i efterskott men att bidrag får betalas ut i förskott vid utbildningens början och, om det finns särskilda skäl, även i annat fall. Enligt 25–26 §§ Riksförsäkringsverkets tillämpningsföreskrifter betalas utbildningsbidrag ut månadsvis i efterskott, om inte förhållandena är sådana att förskottsutbetalning får ske.

I Riksförsäkringsverkets publikation Allmänna råd 1987:12 Utbildningsbidrag enligt förordningen om arbetsmarknadsutbildning (FAMU) sägs på s. 13, under rubriken Handläggning av ärenden om arbetsmarknadsutbildning och utbildningsbidrag, bl.a. följande.

Något krav på bosättning och inskrivning enligt bestämmelserna i lagen om allmän försäkring (AFL) finns inte beträffande rätten till utbetalning av utbildningsbidrag. Vistelse i Sverige förutsätts dock.

Om ansökan om utbildningsbidrag beviljas sänds enligt Af-handboken ett beslut om detta till försäkringskassan. I beslutet anger Lan enligt Af-handboken bl a vilken utbildning som avses och utbildningstidens längd samt om utbildningen beviljas på heltid eller deltid. Av besluten skall även framgå om det är ett förstagångsbeslut, förlängd utbildning (samma kurs) eller fortsatt utbildning (ny kurs). Beslutet om utbildningsbidrag sänds till den kassa hos vilken kursdeltagaren är inskriven eller, om kursdeltagaren inte är inskriven hos någon kassa, till den kassa inom vilkens verksamhetsområde kursdeltagaren är bosatt. Kassan skall därefter fatta beslut om bidragets storlek.

Bedömning

I ärendet är klarlagt att Mats Nilsson ägt rätt till utbildningsbidrag och att försäkringskassans lokalkontor i Vällingby haft att beräkna och betala ut ersättningen. Hur, eller av vem, ärendet först handlades sedan beslutet om arbetsmarknadsutbildning den 18 oktober 1991 kommit in har inte gått att utreda. Klart är dock att ärendet någon gång i början eller mitten av november samma år kom att läggas samman med det inskrivningsärende som föranleddes av att Mats Nilsson inte var inskriven i försäkringskassan. Lena Kristoffersson har handlagt inskrivnings-

ärendet. Hennes åtgärder därvid har bestått i uppläggning av bevakningsunderlag, utskick av inskrivningsblanketter, meddelande till skattemyndigheten, påminnelse till Mats Nilsson och slutligen, vid två tillfällen, arkivering av handlingarna.

I samband med sin befattning med inskrivningsärendet har Lena Kristoffersson vidtagit vissa åtgärder även i utbildningsbidragsärendet. Hon har upprättat arbetsblad ("Utbildningsakt") och gjort fortlöpande noteringar rörande inkomna handlingar. Vidare har hon vid telefonsamtal i november 1991 och april 1992 informerat Mats Nilsson om orsaken till att utbildningsbidraget inte betalades ut till honom och slutligen, i samarbete med biträdande kontorschefen, har hon i juli 1992 skickat ett kommuniseringsbrev i ärendet. Lena Kristoffersson har endast lämnat diffusa uppgifter om vilken åtgärd hon vidtog beträffande utbildningsbidragsärendet i juni 1992 när hon fattade beslut om att arkivera inskrivningsärendet. Omständigheterna talar dock för att även handlingarna rörande utbildningsbidrag arkiverades vid detta tillfälle. Såvitt framkommit har de handläggningsåtgärder som vidtagits i inskrivningsärendet skett enligt tillämpliga bestämmelser. Det kan dock ifrågasättas om inte försäkringskassan redan vid den aktuella tidpunkten borde ha tagit ställning till frågan om inskrivning i kassan.

Annat har inte kunnat styrkas genom de uppgifter som de hörda personerna lämnat än att Lena Kristoffersson i formellt avseende varit handläggare endast av inskrivningsärendet. Jag finner det dock anmärkningsvärt att hon hela tiden synes ha varit den som ensam handlagt även utbildningsbidragsärendet. Detta intryck förstärks av att hennes överordnade, med anledning av JO-anmälan, uppenbarligen funnit det naturligt att vända sig till Lena Kristoffersson för information om handläggningen av utbildningsbidragsärendet.

Lena Kristoffersson får genom sin långa anställningstid hos försäkringskassan betraktas som en mycket erfaren handläggare. Hon har därtill för relativt kort tid sedan handlagt ärenden om utbildningsbidrag. Det är mot denna bakgrund i hög grad ägnat att förvåna att hon inte någon gång vid sin befattning med utbildningsbidragsärendet försökt ta reda på vilka bestämmelser som gäller. Som en följd härav har hon lämnat Mats Nilsson felaktig information om förutsättningarna för utbetalning av utbildningsbidraget och även i övrigt bidragit till den oacceptabelt långa tiden för handläggning av ärendet. Även om hon sålunda varit okunnig om rättsläget, borde hon emellertid, enligt min mening, vid samtalet med Mats Nilsson i april 1992 ha insett att han ville få någon form av beslut beträffande utbildningsbidraget. Hon borde således vid detta tillfälle ha vidtagit någon åtgärd för att ett beslut skulle komma till stånd.

Vid bedömningen av frågan om Lena Kristoffersson i sin befattning med utbildningsbidragsärendet har förfarit på ett sätt som är oaktsamt och kan medföra straffansvar beaktar jag bl.a. följande. Hon har diskuterat ärendet med såväl överordnade som arbetskamrater och alla utan undantag har varit av den uppfattningen att inskrivning i försäkringskassan var en förutsättning för utbetalning av utbildningsbidrag.

Vidare får ärendets udda karaktär vägas in liksom även vad som framkommit om det ansträngda arbetsläget för kontoret i dess helhet under den aktuella perioden. Vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet finner jag att Lena Kristofferssons oaktsamhet kan betraktas som ringa. Jag beslutar därför att förundersökningen nedlägges. Lena Kristoffersson kan emellertid inte undgå allvarlig kritik med anledning av det inträffade.

Vad som förevarit i detta ärende ger mig i övrigt anledning till följande uttalanden.

Jag har inte haft tillgång till den arbetsordning som gällde under tidsperioden i fråga, eftersom denna, enligt vad som uppgetts, kastats vid omorganisationen i september 1992. Mot bakgrund av vad utredningen visar anser jag mig dock kunna konstatera att lednings- och kontrollfunktionerna vid den aktuella avdelningen inte varit tillfredsställande. Det har, som framgått, inte varit möjligt att utreda vem som egentligen var ansvarig för det förevarande utbildningsbidragsärendet. Bristerna har fått till följd att ärendet över huvud taget inte handlades och slutfördes — utan förmodligen arkiverades — fram till dess att centralkontoret, på grund av JO:s remiss, ingrep. Detta måste betraktas som synnerligen allvarligt. Ansvar för missförhållandena åvilar i första hand kontorschefen, som ytterst har att tillse att arbetet inom kontoret bedrivs enligt de bestämmelser som reglerar försäkringskassans verksamhet. Även sektionschefen torde kunna lastas för det inträffade, eftersom det omedelbara ansvaret, enligt vad som uppgetts, för den löpande ärendehantering inom avdelningen åvilar henne.

Erfarenheterna från detta ärende bör enligt min uppfattning föranleda kontorsledningen att överväga sina rutiner även vad gäller bevakningen av ärenden. Det är således helt oacceptabelt att — såsom skett i förevarande fall — ett hos kassan anhängiggjort men inte avslutat ärende arkiveras eller på annat sätt "försvinner".

Avslutningsvis finner jag det synnerligen märkligt att varken Yvonne Österberg, Birgitta Lewander eller Inger Wiltéus vid något tillfälle tog reda på bestämmelserna för utbetalning av utbildningsbidrag trots att de tydligt uppfattade ärendet som udda. Jag ställer mig också frågande inför Birgitta Lewanders åtgärd att hjälpa Lena Kristoffersson att författa ett kommuniseringsbrev till Mats Nilsson i juli 1992 trots att det av hans anmälan till JO framgick att han ville få ett beslut i saken och trots att det vid denna tidpunkt borde ha stått helt klart att han inte ämnade medverka till att bli inskriven i försäkringskassan. Slutligen är jag också kritisk till att det dröjde ända till den 4 september 1992 innan kassan fattade beslut i frågan om utbetalning av utbildningsbidraget trots att kassan långt dessförinnan uppmärksammats på den felaktiga handläggningen.

Vad som i övrigt förevarit föranleder inget uttalande från min sida.

Miljö- och hälsoskydd

I ett ärende angående fråga om allmän övergång från standarddiesel till s.k. miljödiesel i Stockholms stad har framställning gjorts till regeringen om viss lagändring. Viss kritik har även uttalats beträffande den lokala tillsynsmyndighetens handläggning

(Dnr 952-1992)

1 Inledning

Stockholms stads miljö- och hälsoskyddsnämnd beslöt vid sammanträde den 11 juni 1991 att anta ett handlingsprogram om utbyte av standarddiesel och uppdrog åt miljöförvaltningen att gå ut till större leverantörer och förbrukare av dieselbränsle med uppmaning att byta till s.k. miljödiesel. En tillsynskampanj skulle inledas den 1 november 1991.

I juli 1991 sände miljöförvaltningen ut rundskrivelser till oljebolagen samt innehavare av dieseldrivna fordon och arbetsredskap i Stockholms stad där dessa uppmanades att senast från och med den 1 november 1991 inom Stockholms stad saluföra eller överlåta resp. använda enbart diesel som uppfyllde lägst kraven för miljöklass 2. Miljöförvaltningen återopade därvid 5 § lagen (1985:426) om kemiska produkter, enligt vilken sådana kemiska produkter skall undvikas som kan ersättas med mindre farliga produkter (den s.k. substitutionsprincipen). Avslutningsvis upplystes att den som uppsåtligt eller av grov oaksamhet bryter mot nämnda regel kan dömas till böter eller fängelse (20 § samma lag).

I egenskap av ombud för Sveriges Industriförbund, Svenska Petroleum Institutet, Grossistförbundet Svensk Handel, Kemikontoret, Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet, Plast- och Kemikalieleverantörers Förening och Sveriges Köpmannaförbund anmälde advokaten Stefan Brandt, Hedberg & Co Advokatbyrå AB, ärendet till JO. Till grund för anmälan anfördes bl.a. att skrivelserna utformats som ett slags generella förbud eller förelägganden, vilket var otillbörligt eftersom nämnden saknade befogenhet därtill. Det framhölls också att nämndens lagtolkning var orimlig med hänsyn till att lagstiftaren just i fråga om användandet av dieselbränslen valt att genom miljömässigt betingad skattedifferentiering (i tre olika skatteklasser) använda sig av ekonomiska styrmedel i stället för administrativa föreskrifter. Denna specialreglering borde enligt allmänna principer gälla framför den allmänna regleringen i lagen om kemiska produkter.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansåg i yttrande över anmälan att denna innehöll en övertolkning av nämndens beslut och skrivelsernas innebörd men medgav i och för sig att den återopade bestämmelsen inte var lätt att tillämpa. Nämnden, som menade att dess åtgärder var tillräckligt individualiserade, hemställde om ett klarläggande uttalande av JO i rättsfrågan.

2.1 Utredningsåtgärder

Efter remiss inkom Stockholms stads miljö- och hälsoskyddsnämnd med yttrande över anmälarnas klagomål.

Anmälarna yttrade sig över remissvaret.

Sedan anmälarnas yttrande överlämnats till miljöförvaltningen för kännedom inkom förvaltningen med ytterligare synpunkter till utveckling av nämndens ståndpunkt.

Anmälarna förklarade att miljöförvaltningens skrivelse inte tillfört ärendet något nytt i sak som gav anledning till kommentar.

2.2 Miljöförvaltningens rundskrivelser

Miljöförvaltningens skrivelse den 2 juli 1991 till innehavare av diesel-drivna fordon och arbetsredskap inom Stockholms stad hade följande lydelse.

Uppmaning att enbart använda dieselolja som innehåller kraven för miljöklass 1 eller 2 som fordonsbränsle. Skrivelse med samma innebörd har utsänts till oljebolagen.

Det finns idag dieselkvaliteter på marknaden som innehåller betydligt lägre halter av bland annat svavel och aromatiska kolväten än den standarddiesel som normalt säljs. Många av kvaliteterna uppfyller kriterierna för att ingå i miljöklass 2, jfr (SFS 1990:583). Ytterligare några klarar kraven för miljöklass 1 som är ännu renare än miljöklass 2. Användning av dessa dieselkvaliteter ger lägre utsläpp av svaveldioxid, partiklar, kolväten och rök än användning av standarddiesel. I Stockholms stad är trafiken den största förorenaren. Utsläppen från dieselfordon är betydligt större i förhållande till mängden fordon än utsläppen från bensindrivna fordon. Bensinfordonen kommer att minska sin del av utsläppen då katalysatorkravet får större genomslagskraft. Detsamma gäller inte för dieselfordonen.

Enligt 5 och 2 §§ lagen om kemiska produkter skall den som hanterar en kemisk produkt vidta de åtgärder som behövs för att motverka skador i miljön. Därför ska kemiska produkter bytas ut mot mindre farliga produkter. Denna regel om obligatoriskt utbyte gäller för alla som hanterar kemiska produkter. Diesel är en kemisk produkt. Användande av diesel innebär hantering av en kemisk produkt.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, som är lokal tillsynsmyndighet över kemikalielagstiftningen, antog vid sitt sammanträde den 11 juni 1991 ett handlingsprogram om utbyte av standarddiesel. Enligt detta handlingsprogram accepteras i Stockholm inte användningen av standarddiesel, utan den ska senast den 1 november 1991 ha ersatts av diesel med kvalitet motsvarande lägst miljöklass 2.

Mot bakgrund av ovanstående och med hänvisning till 5 § lagen om kemiska produkter (SFS 1985:426) uppmanas Ni att senast 1 november 1991 endast använda diesel som uppfyller lägst kraven för miljöklass 2 enligt SFS 1990:583 vid transporter och arbeten inom Stockholms stad.

Miljöförvaltningen skall meddelas då övergång till bättre dieselkvalitet skett.

Miljöförvaltningen vill även erinra om Er skyldighet att kontinuerligt tillämpa substitutionsprincipen. Det innebär att Ni ska övergå till en dieselkvalitet som uppfyller miljöklass 1 så snart sådan finns tillgänglig på marknaden. Det innebär även exempelvis övergång till mer miljöanpassade motoroljor och bilvårdskemikalier.

Den som av uppsåt eller grov oaktsamhet bryter mot 5 § lagen om kemiska produkter kan dömas till böter eller fängelse.

1993/94:JO1

Miljöförvaltningens skrivelse den 4 juli 1991 till oljebolagen hade följande lydelse.

Uppmaning att endast överlåta dieselolja som håller kraven för miljöklass 1 eller 2 som fordonsbränsle. Skrivelse med samma innebörd har utsänts till innehavare av dieseldrivna fordon och arbetsredskap i Stockholms stad.

Det finns idag dieselkvalitéer på marknaden som innehåller betydligt lägre halter av bland annat svavel och aromatiska kolväten än den standarddiesel som hittills normalt har sålts. Många av kvalitétéerna uppfyller kriterierna för att ingå i miljöklass 2, jfr (SFS 1990:583). Ytterligare några klarar kraven för miljöklass 1 som är ännu renare än miljöklass 2.

Användning av dessa dieselkvalitéer ger lägre utsläpp av svaveldioxid, partiklar, kolväten och rök än användning av standarddiesel. I Stockholms stad är trafiken den största förorenaren. Utsläppen från dieselfordon är betydligt större i förhållande till mängden fordon än utsläppen från bensindrivna fordon. Bensinfordonen kommer att minska sin del av utsläppen då effekten av katalysatorkravet får större genomslagskraft. Detsamma gäller inte för dieselfordonen.

Enligt 5 och 2 §§ lagen (SFS 1985:426) om kemiska produkter skall den som hanterar en kemisk produkt vidta de åtgärder som behövs för att motverka skador i miljön. Därför skall kemiska produkter bytas ut mot mindre farliga produkter. Denna regel om obligatoriskt utbyte gäller för alla som hanterar och importerar kemiska produkter. Diesel är en kemisk produkt. Överlåtelse, saluförande och användande av diesel innebär hantering av en kemisk produkt.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, som är lokal tillsynsmyndighet över kemikalielagstiftningen, antog vid sitt sammanträde den 11 juni 1991 ett handlingsprogram om utbyte av standarddiesel. Enligt detta handlingsprogram accepteras i Stockholm inte längre användningen av standarddiesel. Den skall senast den 1 november 1991 ha ersatts av diesel med en kvalitet motsvarande lägst miljöklass 2.

Mot bakgrund av ovanstående och med hänvisning till 5 § lagen (SFS 1985:426) om kemiska produkter uppmanas Ni att senast den 1 november 1991 endast saluföra och överlåta diesel som uppfyller lägst kraven för miljöklass 2 enligt SFS 1990:583 som fordonsbränsle inom Stockholms stad.

För kontroll av att användarledet följer uppmaningen om dieselsubstitution skall Ni vid anmodan från miljöförvaltningen redovisa sådana uppgifter, t ex försäljningsuppgifter för enskilda köpare, som behövs för tillsynen.

Miljöförvaltningen vill även erinra om Er skyldighet att kontinuerligt tillämpa substitutionsprincipen. Det innebär att Ni ska övergå till en dieselkvalité som uppfyller miljöklass 1 så snart sådan finns tillgänglig på marknaden. Det innebär även exempelvis övergång till mer miljöanpassade motoroljor och bilvårdskemikalier.

Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot 5 § lagen om kemiska produkter kan enligt 20 § samma lag dömas till böter eller fängelse.

Anmälarna anförde i huvudsak följande.

Miljöförvaltningens skrivelser gick ut på att genom hot om straff i praktiken åstadkomma ett förbud mot användande av dieselbränsle av miljöklass 3 inom Stockholms stad.

Det handlade om svensk normal standarddiesel som omfattades av mellanstatliga handelsöverenskommelser m.m.

Införandet av de olika skatteklasserna för dieselbränslen hade föregåtts av ett omfattande utredningsarbete. Frågan om administrativa föreskrifter eller ekonomiska styrmedel var att föredra för att stimulera användningen av miljövänligare drivmedel hade därvid behandlats ingående och besvarats så, att lagstiftaren valt ekonomiska styrmedel.

Utgångspunkten för lagen om kemiska produkter var att dessa behövdes i samhället och att det därför gällde att på bästa möjliga sätt undvika risker från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Detta skedde främst genom märkning av produkterna, produktinformation, säkra förpackningar etc. Beträffande livsfarliga och mycket farliga produkter fanns också bestämmelser om förbud, tillstånd, särskilda föreskrifter m.m., som kunde meddelas beträffande produkterna.

Ett förbud ansågs som en så ingripande åtgärd att regeringen hade förbehållit sig rätten att utfärda sådant. Av rättspraxis framgick också att de specialreglerade befogenheter som tillkom en kommun inte innefattade befogenhet att meddela ett generellt förbud för någon verksamhet som var allmänt tillåten inom riket i övrigt (RÅ 1976 ref. 69, 1979 ref. 2:28).

De aktuella skrivelserna var generella till sin utformning och utfärdade utan direkt anknytning till någon individuell tillsynsinsats. Utbytesregeln tog dock sikte på enskilda fall, och vid tillämpningen av denna skulle en avvägning ske mellan risk och nytta i varje enskilt fall. Skrivelserna vilade på en uppenbart orimlig lagtolkning och innebar att miljöförvaltningen genom underförstått hot om straff försökt genomdriva ett förbud i strid mot gällande lagstiftning och riksdagens intentioner på området. Skrivelserna utgjorde därför ett otillbörligt och utomrättsligt påtryckningsmedel.

Genom sitt agerande hade Miljö- och hälsoskyddsnämnden och dess förvaltning åsidosatt regeringsformen. Auktoritativa uttalanden om hur en lagregel skall tillämpas påverkade givetvis mottagarnas agerande. Ur den enskildes perspektiv tedde sig ett auktoritativt uttalande likartat med myndighets rättstillämpning i vanlig mening. Även indirekta hot om straff och tvång från en myndighet framstod många gånger som lika effektivt som direkta beslut med samma innehåll.

Avslutningsvis anförde anmälarna:

Stockholms stad saknar befogenhet och kompetens att införa ett generellt förbud mot försäljning och användande av svensk standarddiesel. Riksdagen har klart i lag reglerat hur generella förbud för kemiska produkter skall införas. Riksdagen har också genom speciell lagstiftning uttalat att användning av miljövänligare bränslen skall stimuleras genom ekonomiska styrmedel. Trots detta och således i strid mot

gällande lagstiftning och statsmakternas intentioner på området, har Myndigheterna försökt att uppnå ett generellt förbud i Stockholms stad genom ett utomrättsligt påtryckningsmedel innebärande hot om straff riktat mot såväl samtliga leverantörer som användare av standarddieselbränsle. Myndigheterna har således åsidosatt regeringsformen 1:1 och 1:9.

2.4 Stockholms stads standpunkt

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, som därvid åberopade ett tjänsteutlåtande av miljöförvaltningen, anförde i huvudsak följande.

Redan i förarbetena till den äldre lagstiftningen på området (lagen, 1973:329, om hälso- och miljöfarliga varor) omnämndes substitutionsprincipen. Denna hade ansetts oförändrat gälla som ett särskilt försiktighetsmått även enligt 5 § lagen om kemiska produkter. Detta lagrum hade förtydligats år 1990 då riksdagen antog regeringens förslag att utbyteskravet uttryckligen skulle skrivas in i bestämmelsen. Jordbruksutskottet hade i sitt betänkande 1990/91:30 (s. 2) bedömt kemikaliekontrollen så viktig att riksdagen borde göra ett särskilt uttalande om en mer aktiv tillämpning av substitutionsprincipen.

Vad gäller tolkningen och den konkreta tillämpningen av utbytesregeln medgav nämnden i och för sig att denna i vissa avseenden inte var lätt att tillämpa. Vid tiden för sitt beslut hade nämnden ej heller haft möjlighet att få närmare vägledning i juridisk doktrin och rättspraxis eller råd och information från de centrala tillsynsmyndigheterna. Nämnden hemställde att JO skulle göra ett klarläggande uttalande i den principiella rättsfrågan.

Till närmare bemötande av klagomålen anfördes bl.a.:

Anmälarna har önskat framställa nämndens beslut om ett tillsynsprogram och de skrivelser som följde på det, som ett generellt förbud mot standarddiesel. Förvaltningen är medveten om att någon befogenhet med innebörd att utfärda generellt verkande normer på aktuellt område inte tillagts nämnden. Emellertid innebär bestämmelsen i 5 § LKP genom sin egen inriktning direkt mot alla hanterare att ett normmässigt krav om substitution gäller mot dessa. Bestämmelsens allmänna egna räckvidd bör inte förväxlas — som synes ha skett i detta fall — med någon "normgivning" från nämndens sida. Denna egenskap hos bestämmelsen har utgjort en svårighet för förvaltningen under förberedelsearbetet med tillsynskampanjen. Svårigheten för en lokal tillsynsmyndighet ligger i att avgränsa bestämmelsens "verkningar". Förvaltningen har sökt att individualisera substitutionskravet genom att sända det till vissa namngivna mottagare, adressater, och såvitt gäller oljebolagen delge dessa med delgivningskvitto. Till skillnad från anmälarna anser förvaltningen att detta bör anses tillgodose behovet av avgränsning till det enskilda fallet. Förvaltningen menar att det annars knappast är möjligt att tillämpa substitutionsprincipen i normalt lokalt tillsynsarbete på det sätt som lagstiftarna har syftat till.

— — —

Vad anmälarna anfört om miljöavgifter och ekonomiska styrmedel har förvaltningen inget att invända mot. Däremot delar förvaltningen inte alls vad som förefaller vara anmälarnas slutsats att speciallagstiftningen på området skulle utesluta tillämpningen av substitutionsprincipen.

I sina senare avgivna synpunkter anförde miljöförvaltningen bl.a. att lagstiftningstekniken med generella skyldigheter var en normal och vanlig metod och hänvisade därvid till 6 § hälsoskyddslagen och 5 § miljöskyddslagen.

2.5 Den rättsliga regleringen rörande kemiska produkter

I inom ombudsmannaexpeditionen upprättad PM (bilaga, här utelämnad) redovisades en sammanställning av gällande föreskrifter och motivuttalanden m.m. på ifrågavarande rättsområde.

3 Bedömning

Vid ärendets avgörande den 2 mars 1993 uttalade *JO Wahlström* följande.

3.1 Gällande reglering i korthet

Av presentationen av lagstiftningen (bilaga, här utelämnad) framgår att lagen om kemiska produkter har karaktär av ramlag och att det förutsatts att lagen i betydande utsträckning skall ges konkret innehåll via författningsföreskrifter av lägre valör. Lagen ger även möjlighet att tillståndsbelägga eller helt förbjuda hantering av en kemisk produkt. Det är i dessa fall regeringen eller central förvaltningsmyndighet som svarar för lagens utfyllnad och precisering.

Till kontroll av reglernas efterlevnad finns en heltäckande tillsynsorganisation i tre nivåer: centralt, regionalt och lokalt. Uppgiftsfördelningen mellan de skilda myndigheterna är (vertikalt och horisontellt) angiven i en regeringsförordning.

Den grundläggande hanteringsregeln i lagens 5 § med krav på iakttagande av aktsamhet och vidtagande av försiktighetsmått byggs på av de närmast efterföljande paragraferna. Särskilda föreskrifter om försiktighetsmått kan dessutom — såvitt här är i fråga — utfärdas av Kemikalieinspektionen eller av Statens naturvårdsverk efter samråd med inspektionen (5 § andra stycket lagen och 5 § första stycket och 30 § första stycket förordningen om kemiska produkter).

Varje tillsynsmyndighet har inom sitt verksamhetsområde rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen (15 § lagen). Vidare får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite (16 § lagen).

Enligt 26 § förordningen om kemiska produkter ankommer den centrala tillsynen över tillverkare, importörer och andra leverantörer på Kemikalieinspektionen. När det gäller skyddet för den yttre miljön i samband med hanteringen av kemiska produkter åvilar den centrala tillsynen Statens naturvårdsverk.

Beträffande den regionala och lokala tillsynen säger 26 § förordningen att länsstyrelsen utövar "den närmare tillsynen" inom länet och miljö- och hälsoskyddsnämnden "den omedelbara tillsynen" inom varje kommun.

Vidare sägs i 26 § förordningen att tillsynsmyndigheterna när det är påkallat skall samarbeta i tillsynsarbetet.

Ett annat maktmedel att säkerställa lagstiftningens förverkligande — vid sidan om tillsynsorganens särskilda befogenheter — består i en relativt omfattande straffsanktionering. Enligt 20 § lagen om kemiska produkter omfattar straffansvaret bl.a. den som bryter mot föreskrift, villkor eller förbud som meddelats med stöd av olika bestämmelser i lagen. Brott mot den grundläggande hanteringsregeln i 5 § är särskilt straffbelagd. Detsamma gäller beträffande uppgiftsskyldigheten enligt 15 §.

Det kan tilläggas att å ena sidan ringa fall är straffria och å andra sidan vissa gärningar kan falla under brottsbalken, som då har företräde. Vidare gäller att den som har överträtt vitesföreläggande eller vitesförbud inte kan dömas till ansvar enligt lagen för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Inom ifrågavarande produktområde — motorbrännoljor (diesel) — har den formella möjligheten för de centrala instanserna att utfärda föreskrifter om förbud, tillståndskrav eller särskilda föreskrifter om försiktighetsmått enligt 5 § lagen inte kommit till användning. Där emot har riksdagen begagnat sig av ett generellt verkande ekonomiskt styrmedel, som bestått i att genom ändring av lagen om allmän energiskatt införa en miljömässigt betingad indelning av ifrågavarande bränslen i tre olika skatteklasser. Denna indelning och skattedifferentering har också under samma tidsperiod, som den lokala tillsynsmyndigheten i Stockholms stad vidtagit sina i detta ärende aktuella initiativåtgärder, undergått en påtaglig skärpning.

3.2 Miljö- och hälsoskyddsnämndens agerande

3.2.1 Arten av åtgärder

Nämnden och anmälarna synes vara eniga om att rundskrivelserna till oljebolagen och förbrukarna inte bör uppfattas som uttryck för ett generellt *förbud enligt 12 §* lagen om kemiska produkter. Ett sådant förbud kan utfärdas av regeringen (eller annan myndighet efter delegation) men ej av tillsynsmyndighet (med stöd av 16 §). Anmälarna beskriver saken så, att den lokala tillsynsmyndigheten "försökt att uppnå ett generellt förbud i Stockholms stad genom ett utomrättsligt påtryckningsmedel innebärande hot om straff riktat mot såväl samtliga leverantörer som användare av standarddieselbränsle". Anmälarna framhåller vidare att skrivelserna utfärdats utan direkt anknytning till någon individuell tillsynsinsats medan nämnden hävdar att man genom individuell adressering och utsändning (till oljebolagen dessutom med formellt delgivningsförfarande) har tillgodosett kravet att avgränsa åtgärden till det enskilda fallet. Med denna bakgrund uppstår frågan i vad mån varje försändelse kan vara att betrakta som ett *individuellt föreläggande eller förbud enligt 16 §* lagen.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens befogenheter som lokalt tillsynsorgan följer av bestämmelserna i 14–17 §§ lagen om kemiska produkter och 26 § förordningen om kemiska produkter. Dessa bestämmelser bildar alltså utgångspunkten för bedömningen.

I skrivelserna talas inte om förbud men väl om uppmaning, såväl i rubriken som i löptexten. Adressaten uppmanas att senast vid viss tidpunkt leverera resp. använda endast s.k. miljödiesel. Ingenting sägs om vite. Däremot innehåller skrivelserna som avslutning en upplysning om den straffregel som är kopplad till 5 § lagen. Vid en samlad bedömning av skrivelsernas innebörd finner jag att de inte kan klassificeras som förbud i rättslig mening. Jag har härvid beaktat att nämnden utgått från att "bytestvånget" följer direkt av 5 §. Utöver uppmaningen att gå över till annan bränslekvalité innehåller skrivelserna följande anmaningar till användarna:

Miljöförvaltningen skall meddelas då övergång till bättre dieselkvalitet skett

och till oljebolagen:

För kontroll av att användarledet följer uppmaningen om dieselsubstitution skall Ni vid anmodan från miljöförvaltningen redovisa sådana uppgifter, t.ex. försäljningsuppgifter för enskilda köpare, som behövs för tillsynen.

Det kan ifrågasättas om inte skrivelserna i dessa delar innefattar ett föreläggande enligt 16 § lagen. I 15 § lagen föreskrivs att en tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Den som underlåter att fullgöra sin uppgiftsskyldighet kan ådra sig straffansvar (20 § första stycket 3.). Tillsynsmyndigheten har dock även möjlighet att i vanlig ordning förena ett föreläggande om uppgiftslämnande med vite enligt 16 §. I så fall bortfaller som tidigare nämnts straffansvaret. Den omständigheten att vite inte utsatts behöver i och för sig inte medföra att egenskapen av föreläggande enligt 16 § skall anses förlorad. Vad beträffar anmaningen till användarna är jag med hänsyn till dennas form och precisering närmast benägen att anse att fråga är om ett föreläggande i lagens mening. När det gäller anmaningen till oljebolagen är saken mindre klar. Oavsett hur det förhåller sig med den saken måste anmaningen till oljebolagen ses som ett led i tillsynsarbetet och ett uttryck för den lokala tillsynsmyndighetens maktanspråk.

3.2.2 Kompetensramen

En väsentlig fråga gäller om Miljö- och hälsoskyddsnämnden har hållit sig inom sin kompetensram. Vad beträffar de förelägganden som riktar sig mot användarna saknas anledning att ifrågasätta nämndens formella kompetens. En undersökning av konsumentledet inom den egna kommunen — parad med en upplysnings- och rådgivningsinsats — måste anses falla inom ramen för Miljö- och hälsoskyddsnämndens kompetens oavsett vilka konkreta åtgärder som en sådan undersökning kan tänkas föranleda.

När det gäller leverantörsledet ställer sig saken emellertid annorlunda. Av vad som anförts i det föregående följer att ett tillsyns-ingripande mot leverantörerna/oljebolagen med anledning av ett drivmedels inneboende egenskaper eller dess normala allmänna användningssätt fordrar ställningstagande på central nivå. Man rör sig här på samma generella plan som riksdagen när skattereglerna nyttjats för att styra eller påverka beteendet i petroleumbranschen och hos trafikanterna.

Det nu sagda utesluter givetvis inte medverkan av ett lokalt tillsynsorgan. Som nämnts föreligger skyldighet för tillsynsmyndigheterna att samverka när det är påkallat, och en ökad samverkan och aktivitet från tillsynsmyndigheternas sida vad avser kemiska produkters miljöpåverkan är också eftersträvad (jfr bilaga 3 avsnitt 7).

I förevarande fall har Miljö- och hälsoskyddsnämnden, enligt vad som kommit fram i ärendet, handlat på eget bevåg när nämnden lät sända ut rundskrivelsen den 4 juli 1991 till oljebolagen. Nämnden har inte heller visat eller ens antytt att i något fall en leverantör gjort sig skyldig till en förseelse eller försummelse som bort föranleda tillsyns-ingripande på lokal nivå. Jag kan därför inte komma till annan slutsats än att nämnden genom initiativet gentemot oljebolagen har överträtt gränsen för sina befogenheter. I angelägenheter av så övergripande slag, som det här är fråga om, bör ett lokalt tillsynsorgan i stället framföra sina synpunkter till överordnade tillsynsmyndigheter och avvakta ställningstagande från behörig central myndighet.

3.2.3 Den sakliga grunden

Kemikalielagstiftningen är inte särskilt lätt att tillämpa. Utöver juridisk färdighet fordras fackkunskaper på det kemiska ämnesområdet. Särskilt omtvistad är räckvidden av den allmänna åktsamhetsregeln i 5 § lagen om kemiska produkter med den nyligen kodifierade substitutionsprincipen (den s.k. utbytesregeln). Denna allmänt hållna regel är — vilket är ovanligt i vår rättsordning — direkt straffsanktionerad.

Vad beträffar den sakliga grunden för Miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsinitiativ gentemot användarna har jag kommit till slutsatsen att — oavsett vilken uppfattning man kan ha om de krav som bör anses följa av lagstiftningen — det inte finns utrymme för att kritisera nämnden.

Bortsett från synen på nämndens agerande finns det emellertid anledning att kommentera själva lagstiftningen. Jag återkommer till det.

3.2.4 Utformningen av information m.m.

Jag övergår nu till att granska det sätt på vilket Miljö- och hälsoskyddsnämndens information och viljeyttring kommit till uttryck i miljöförvaltningens rundskrivelser. Med hänsyn till den bedömning jag gjort i kompetensfrågan — av innebörd att skrivelsen till oljebolagen aldrig bort komma till stånd — avser jag i det följande endast rundskrivelsen till användarna.

Enligt de upplysningar som Miljö- och hälsoskyddsnämnden lämnat har rundskrivelsen till användarna utgjort en del av upptakten till en "tillsynskampanj", som skulle ta sin början den 1 november 1991; samma datum som angavs i uppmaningen till byte av bränslekvalité. Skrivelsen innehåller rättsligt sett tre beståndsdelar, nämligen en informationsdel, en uppmaning till bränslebyte samt slutligen krav på uppgiftslämnande förknippade med viss rättsverkan.

Rent allmänt vill jag framhålla vikten av att en myndighetsskrivelse, som riktar sig till enskild, fysisk eller juridisk person, med krav eller önskemål i visst avseende är så klart utformad att missförstånd i möjligaste mån kan undvikas. I detta hänseende anser jag att nämndens skrivelse inte håller måttet. De olika beståndsdelarna hålls inte isär på ett adekvat sätt. Adressaten får inte tillräckligt klargjort vad som är "det ena och det andra". På detta allmänna plan förtjänar skrivelsens utformning därför kritik för bristande stringens.

Kärnpunkten i anmälarnas klagomål kan sägas vara att uppmaningen att sluta använda standarddiesel i förening med ett antytt straffhot har haft en liknande verkan som ett rättsligt bindande förbud utan att uppfylla lagens krav för ett sådant och utan att erbjuda det rättsskydd som följer med det reglerade förfarandet (bl.a. möjlighet för den enskilde att genom överklagande få en saklig överprövning till stånd). Till nämndens försvar skulle kunna invändas att det endast varit fråga om en oförbindande uppmaning i bästa syfte och att man i övrigt bara avsett att lämna en neutral information om gällande rätt. Mot ett sådant synsätt står anmälarnas betonande av att skrivelsen utgått från en myndighet med allt vad detta innebär av respekt och genomslagskraft hos allmänheten.

Nämndens påbud består *dels* av en rättsligt oförbindande uppmaning, *dels* av en upplysning (om straffsanktionen).

Här inställer sig två frågor, nämligen av vilken anledning straffsanktionen nämns (så skedde inte beträffande uppgiftsskyldigheten) och varför inte nämnden i stället lät utfärda ett vitesförbud eller förutskickade att ett sådant kunde följa.

Såsom tidigare nämnts har ett av tillsynsmyndighet utsatt vite den effekten att straffpåföljd inte kan komma i fråga. Det verktyg som en tillsynsmyndighet i första hand bör använda — om maktmedel behövs — är enligt min mening vite. Detta följer av lagstiftningens utformning. Av allmänna principer i fråga om uppgiftsfördelningen mellan åklagare-allmän domstol och tillsynsorgan följer vidare att materiella frågor i huvudsak bör hanteras av fackmyndighet, som ju besitter den särskilda ämneskunskap som krävs för att bäst kunna bedöma sådana frågor. Den insats som ankommer på åklagare-allmän domstol bör så långt möjligt vara begränsad till rent straffrättsliga och processuella frågor.

Det nu sagda leder till att en tillsynsmyndighet i princip bör göra samma slag av materiella bedömningar — och minst lika noggranna — när myndigheten överväger en åtalsanmälan som då fråga är om att besluta ett vitessanktionerat förbud eller föreläggande. Tillsynsmyndigheten bör från sina utgångspunkter kunna räkna med att en åtalsan-

mälan kan leda till fällande dom. Till detta kommer emellertid att en tillsynsmyndighet bör välja vitet som maktmedel i sådana situationer där detta är användbart och naturligt. Den omvända handlingslinjen skulle innebära att en central del av tillsynsfunktionen övervältrades på åklagare-allmän domstol, något som knappast kan försvaras.

Mot bakgrund av det anförda anser jag att det — oberoende av hur man bedömer det materiella rättsläget — var olämpligt att framhålla straffsanktionen i samband med den rättsligt oförbindande uppmaningen till bränslebyte.

3.3 Aktsamhetsregeln

Aktsamhetsregeln i 5 § lagen om kemiska produkter har i det föregående getts en utförlig beskrivning. Därvid har även framförts (bilaga 3 avsnitt 6) att substitutionsprincipens kodifiering — och den anslutande debatten — kan ha lett till att man på sina håll kommit att uppfatta denna som en mer eller mindre fristående lagregel, "utbytesregeln". Den omständigheten att bestämmelsen i 5 § är straffsanktionerad har bidragit med den "sprängkraft" som behövs för uppkomsten av detta klagoärende. Jag håller inte för uteslutet att den lokala tillsynsmyndigheten här förletts att på grundval av dessa enskilda stadganden skapa en egen modell för tillsynens bedrivande vid sidan av de förfaranden som lagen ganska detaljerat anvisar. Det finns därför särskild anledning att skärskåda 5 § och kopplingen till 20 § (straffbestämmelsen).

Av den tidigare redogörelsen framgår att 5 § uttrycker själva grundprincipen för hela lagstiftningen och att bestämmelsen kompletteras av andra paragrafer i lagen och föreskrifter av lägre valör. Bestämmelsen utgör således en grundval för alla dem som lagen riktar sig mot: tillverkare, leverantörer, konsumenter och myndigheter med övervakande uppgifter.

Miljöförvaltningen har i detta ärende framfört uppfattningen att lagstiftningstekniken med generella skyldigheter är en normal och vanlig metod och därvid hänvisat till 6 § hälsoskyddslagen och 5 § miljöskyddslagen. Jämförelsen är i och för sig riktig så tillvida att de nämnda bestämmelserna också uttrycker grundprincipen för lagregleringen i fråga. En avgörande skillnad finns emellertid i förhållande till lagen om kemiska produkter. De allmänt hållna bestämmelserna i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen är inte straffsanktionerade (se 23 § hälsoskyddslagen och 45 § miljöskyddslagen). Straffbeläggningen är där avgränsad till att avse föreskrifter av konkret natur och särskilda myndighetsbeslut som meddelats med stöd av lagstiftningen. Samma är förhållandet i naturvårdslagen (1964:822). Den allmänt hållna bestämmelsen i 1 § denna lag är inte straffsanktionerad.

En inte alltför avlägsen jämförelse kan också göras med program- eller målsättningsstadgandena i 1 kap. 2 § regeringsformen. Där omtalas bl.a. olika grundläggande rättigheter för den enskilde. Paragrafen är dock inte direkt tillämplbar i det praktiska rättslivet (och någon straff-

sanktion är givetvis inte knuten till densamma). Bestämmelsen riktar sig i första hand till lagstiftaren, som på detta sätt uppmanas att medverka till förverkligandet av de ideal som paragrafen uttrycker.

Det anförda ger anledning att ställa frågan om den särskilda straffregeln i 20 § första stycket punkt 1 lagen om kemiska produkter är välbetänkt. Staffan Westerlund har i sin kommentar till lagstiftningen (s. 214) betecknat förarbetena till lagens straffbestämmelser som rudimentära och även pekat på den nyss nämnda skillnaden i förhållande till miljöskyddslagen.

Konstruktionen har övertagits från tidigare gällande lag. Eftersom ett påtagligt innehåll i straffbeläggningen saknats på denna punkt har straffföreskriften möjligen uppfattats som harmlös. Som framgår av redogörelsen för lagstiftningen har frågan i vart fall passerat utan särskild uppmärksamhet från lagstiftarens sida. Det är först genom framhävandet av "utbytesregeln" och det därpå grundade initiativ som den lokala tillsynsmyndigheten företagit i detta ärende som frågan kommit upp till ytan.

I sammanhanget kan erinras om att en grundläggande princip för all straffrättskipning är att strafflag skall tolkas restriktivt. Detta innebär att det praktiska värdet av att straffsanktionera sådana allmänt hållna regler som den i 5 § lagen om kemiska produkter alltid måste bli relativt begränsat. Likartade bestämmelser i annan lagstiftning har, som ovan framgått, inte heller straffsanktionerats.

Erfarenheten av detta ärende har fört mig till slutsatsen att straffregeln i 20 § första stycket punkt 1 lagen om kemiska produkter gör större skada än nytta. Vad som anförts i det föregående (se särskilt avsnitt 3.2.4) visar nämligen att lagstiftningen rent formellt anvisar två i grunden väsensskilda handlingslinjer. Detta skapar för den lokala tillsynsmyndigheten ett enligt min mening helt onödigt predikament, som knappast kan främja tillsynsarbetet som sådant. Eftersom straffregeln inte heller passar särskilt väl in i det svenska rättssystemet anser jag att det finns skäl att överväga om den bör behållas.

4 Framställning till regeringen

Med stöd av den befogenhet som tillkommer mig enligt 4 § JO-instruktionen hemställer jag — efter samråd med chefsjustitieombudsmannen — att regeringen, mot bakgrund av de iakttagelser som jag redovisat i detta beslut, tar under övervägande att föreslå, att straffföreskriften i 20 § första stycket punkt 1 lagen om kemiska produkter slopas.

(Dnr 2743-1992)

Bakgrund och anmälan

Åke Bergqvist begärde i en anmälan att JO skulle granska Koncessionsnämndens för miljöskydd beslut den 3 mars 1992. Av beslutet, som fogats till anmälan framgår bl.a. följande. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Tierps kommun förelade genom ett beslut den 22 augusti 1990 Stockholms Fallskärmklubb (fortsättningsvis kallad fallskärmklubben) och Norra Upplands Flygklubb (flygklubben) att inte företa uppstigningar med flygplan vid Gryttjoms flygfält vissa tider "samt att flygning i samband med fallskärmshoppning skall ske med tystflygande plan". I beslutet angavs vidare bl.a. att detta inte skulle avse flygklubbens flygningar i samband med utbildning eller extern uppdragsverksamhet. Sedan beslutet överklagats till Länsstyrelsen i Uppsala län av bl.a. fallskärmklubben och flygklubben ändrade miljö- och hälsoskyddsnämnden sitt beslut på så sätt "att all flygning vid Gryttjoms flygfält skall vara inställd vardagar mellan kl 20.00 och 09.00 samt lördagar och söndagar mellan kl 18.00 och 10.00. Beslutet avser inte flygklubbens flygningar i samband med utbildning eller extern uppdragsverksamhet". Genom ett beslut den 24 juni 1991 ändrade länsstyrelsen nämndens beslut enligt följande: " — flygvägarna skall varieras så långt möjligt — beslutet, som innebär att flygningar är tillåtna endast måndagar—fredagar kl 09.00—20.00 samt lördagar—söndagar kl 10.00—18.00, gäller inte Stockholms Fallskärmklubbs flygningar i samband med service eller uppdrag för totalförsvaret."

Koncessionsnämnden ändrade endast på det sättet miljö- och hälsoskyddsnämndens och länsstyrelsens beslut att dessa, såvitt de avsåg flygklubben, upphävdes.

Åke Bergqvist anförde i sin anmälan bl.a. följande. Miljöskyddslagen är endast tillämplig på störningar som härrör från fast egendom. Föreläggandet har riktats mot fallskärmklubben, som inte torde äga fast egendom som bullrar så att grannar till flygplatsen känner sig störda. Beslutet måste rikta sig mot huvudmannen för flygplatsen för att få avsedd effekt. Konsekvensen av beslutet blir annars att ett förbud att trafikera Vägverkets vägar kan riktas mot ett åkeri.

Åke Bergqvist begärde att JO skulle verka för ett undanröjande av Koncessionsnämndens beslut.

Utredning

Anmälan remitterades till Koncessionsnämnden för yttrande.

Koncessionsnämnden anförde i yttrande följande.

Rätt adressat för en tillsynsmyndighets föreläggande enligt 40 § miljöskyddslagen (1969:387) är den som bedriver den miljöfarliga verksamheten, dvs i detta fall använder flygfältet på sätt som kan medföra

störning för omgivningen genom t ex luftförorening eller buller som uppkommer på flygfältet — inbegripet störningarna vid startar och landningar (se 1 § första stycket 3 samma lag).

Miljöskyddslagen är tillämplig även på en sådan verksamhet som bedrivs på mark som ägs av någon annan än utövaren. Det krävs inte någon speciell rättstitel till fastighet för att lagen skall bli tillämplig på en verksamhet som stör omgivningen. Det är alltså inte alltid fastighetsägaren som är att anse som den som använder marken på ett omgivningsstörande sätt.

I det nu aktuella fallet har Stockholms Fallskärmklubb, som sedan år 1961 har bedrivit fallskärmshoppning med tillhörande flygning vid flygfältet, oavsett om användningen av flygfältet grundat sig på äganderätt eller särskild upplåtelse varit rätt adressat för miljömyndigheternas förelägganden.

Anmälarens jämförelse med förhållandena rörande allmän väg är inte relevant, eftersom en sådan väg skall vara upplåten för allmän samfärdsl och alltså tillgänglig för var och en. I sådana fall skall ett föreläggande enligt miljöskyddslagen alltid riktas mot väghållaren.

Åke Bergqvist kommenterade remissvaret i en påminnelsekrift.

Koncessionsnämndens akt och länsstyrelsens beslut infordrades och granskades.

JO Wahlström anförde i beslut den 3 mars 1993 följande.

Rättslig reglering

De bestämmelser i miljöskyddslagen (1969:387) som är av intresse i ärendet är följande.

I 1 § har angetts lagens tillämpningsområde. Den är således tillämplig på bl.a. användning av mark, byggnad eller annan anläggning på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning eller annat sådant, om störningen ej är helt tillfällig (första stycket punkt 3). Sådan användning kallas miljöfarlig verksamhet (tredje stycket).

Enligt 2 § första stycket gäller om miljöfarlig verksamhet, utöver bestämmelserna i lagen, vad som föreskrivs i hälsoskydds-, byggnads- och naturvårdslagstiftning eller i annan lagstiftning.

I 5 § första stycket stadgas att den som utövar miljöfarlig verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet.

I 6 § första och andra styckena finns bestämmelser som anger under vilka förhållanden miljöfarlig verksamhet inte får bedrivas. Enligt tredje stycket hindrar emellertid inte dessa bestämmelser att sådan flygplats, väg eller järnväg, vars anläggande prövas i särskild ordning, används för avsett ändamål.

Tillsynen över miljöfarlig verksamhet utövas enligt 38 § av Statens naturvårdsverk, länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Om tillstånd inte har getts enligt lagen, får enligt 40 § första stycket en tillsynsmyndighet meddela ett föreläggande eller förbud som behövs

för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Ett föreläggande får, enligt femte stycket, förenas med vite.

Av intresse i sammanhanget är också vissa bestämmelser i luftfartsförfattningarna. Enligt 6 kap. 4 § luftfartslagen (1957:297) får flygplatser för allmänt bruk (allmänna flygplatser) inte inrättas eller drivas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I 6 kap. 5 § stadgas att tillstånd får beviljas bara om hinder inte möter av hänsyn till det allmänna. Vid prövningen skall hänsyn tas till bl.a. störningar som kan uppkomma för omgivningen. Enligt 53 § luftfartsförordningen (1986:171) prövar Luftfartsverket frågor om tillstånd att inrätta och driva allmänna flygplatser samt fastställer villkor för tillståndet. Vad gäller flygplatser som inte är avsedda för allmänt bruk (enskilda flygplatser) skall, enligt 60 § förordningen, den som vill inrätta en sådan anmäla detta till Luftfartsverket senast 90 dagar innan anläggningsarbetena påbörjas. Den som vill driva en tidigare inrättad enskild flygplats skall göra en motsvarande anmälan. Verket fastställer de villkor för inrättandet, underhållet och driften av flygplatsen som behövs med hänsyn till trafiksäkerheten eller till flygplatsens inverkan på omgivningen. Verket skall förbjuda att flygplatsen inrättas eller drivs, om det krävs med hänsyn till bl.a. flygplatsens inverkan på omgivningen.

Bedömning

Frågan i ärendet gäller vem som är rätt adressat för ett föreläggande enligt 40 § miljöskyddslagen. Åke Bergqvist har gjort gällande att ett sådant föreläggande, avseende verksamheten vid en flygplats, inte lagligen kan riktas mot någon annan än huvudmannen för flygplatsen, eftersom miljöskyddslagen är tillämplig endast på störningar som härör från fast egendom.

Miljöskyddslagens tillämpningsområde har, såsom framgått ovan, begränsats till att avse störningar som kommer från fasta störningskällor. Den fasta egendomens indelning i rättsligt bildade fastigheter saknar betydelse i sammanhanget. Vidare åsyftas användning av fast egendom, oavsett om den grundas på äganderätt, nyttjanderätt eller annan rättstitel till egendomen. Viktiga störningskällor som omfattas av lagen är olika slag av kommunikationsanläggningar, såsom flygplatser, vägar och järnvägsstationer. Rörliga störningskällor omfattas inte av lagen. Det är således flygplatsen och vägen som ger upphov till störningen och inte flygplanet eller bilen. Lagen omfattar de störningar som uppkommer på en flygplats, exempelvis vid start och landning där, men däremot inte flygverksamheten mellan olika flygplatser.

Av 40 § miljöskyddslagen framgår inte direkt vem som kan komma i fråga som adressat för ett föreläggande. Att någon annan än den som är ansvarig för den ifrågavarande miljöfarliga verksamheten — dvs. den som skulle vara rätt sökande i ett ärende angående tillstånd enligt lagen — skulle kunna komma i fråga torde emellertid vara uteslutet. Som nämnts ovan saknar det betydelse vem som är ägare till den fasta

störningskällan. Det avgörande är vem som bedriver den miljöfarliga verksamheten där. Fråga är då vem som bedriver och ansvarar för den miljöfarliga verksamheten vid en flygplats. Vad gäller allmänna flygplatser torde det vara den som fått Luftfartsverkets tillstånd att inrätta och driva en sådan och, i fråga om enskilda flygplatser, den som till verket anmält att han vill inrätta eller driva en tidigare inrättad enskild flygplats. Ett betraktelsesätt som innebär att användarna av en flygplats ses som utövare av och ansvariga för den miljöfarliga verksamheten där synes — om de inte är identiska med tillståndshavare eller anmälare — svårt att förena med miljöskyddslagens bestämmelser.

Av här tillgängliga handlingar har beträffande användningen av Gryttjoms flygplats framgått följande.

Flygklubben har år 1978, enligt 64 § i den då gällande luftfarts-kungörelsen (1961:558), till Luftfartsverket anmält inrättandet av en enskild flygplats vid Gryttjom. I ärendet hos Koncessionsnämnden har flygklubben sagt sig vara innehavare av flygplatsen och ansvarig för dess drift. Flygklubben är en lokal klubb och dess verksamhet består av segel-, motor- och modellflyg.

Fallskärmsklubbens verksamhet vid flygplatsen har pågått sedan år 1961. Verksamheten består av fallskärmsbhopning. På vilken rättslig grund fallskärmsklubbens användande av flygplatsen vilar — dvs. huruvida ett avtal mellan flygklubben och fallskärmsklubben om nyttjanderätt e.d. föreligger — framgår inte av tillgängliga uppgifter. Något som tyder på att fallskärmsklubben, jämte flygklubben, skulle inneha flygplatsen och/eller vara ansvarig för driften av den har dock inte framkommit.

Flygplatsen används huvudsakligen av de båda klubbarna men även av andra.

Vad som framkommit leder till den bedömningen att flygklubben är ensam ansvarig för den miljöfarliga verksamheten vid flygplatsen och därmed är den mot vilken ett föreläggande enligt 40 § miljöskyddslagen kan riktas.

Att med stöd av miljöskyddslagen rikta ett föreläggande avseende begränsningar av verksamheten på flygplatsen mot fallskärmsklubben i dess egenskap av endast användare av flygplatsen kan enligt min mening, mot bakgrund av vad jag har anfört ovan, inte anses stå i överensstämmelse med regleringen i miljöskyddslagen.

Med anledning av Åke Bergqvists yrkande att JO skall verka för ett undanröjande av Koncessionsnämndens beslut vill jag slutligen upplysa följande.

Enligt 6 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, som styr JO:s verksamhet, får JO i beslut uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig samt vidta vissa andra åtgärder. JO kan emellertid inte upphäva eller ändra domstolars eller andra myndigheters beslut och kan heller inte ålägga en myndighet att besluta på visst sätt.

Kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för att den under lång tid underlåtit att vidta åtgärder med anledning av att ett vitesföreläggande inte följts

1993/94:JO1

(Dnr 3165-1992)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Per Hagbarth på handläggningen hos Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Nacka kommun av ett ärende rörande en avloppsanläggning på hans grannfastighet. Av anmälan framgick bl.a. följande.

Avloppet, vilket bl.a. innefattar markinfiltration, finns på fastigheten Älgö 30:4, ägd av Bo Johnsson. Tillstånd till anläggningen lämnades år 1975 av Hälsovårdsnämnden i Nacka kommun. Tillståndet var förenat med vissa villkor. Per Hagbarth anförde klagomål rörande avloppet första gången år 1980. Trots att kammarrätten år 1987 fastslog att kommunen var skyldig att utröna kapaciteten och utformningen av infiltrationsanläggningen och dessutom se till att provtagning skedde, lät kommunen saken bero.

Efter förnyade klagomål från Per Hagbarth meddelade miljö- och hälsoskyddsnämnden råd till fastighetsägaren. Eftersom råden inte följdes beslöt nämnden den 17 oktober 1988 att förelägga ägaren att vidta vissa åtgärder vid äventyr av vite. Fastighetsägaren överklagade föreläggandet. Såväl länsstyrelsen som kammarrätten fastställde emellertid detta, med endast den ändringen att den dag, då åtgärderna skulle ha vidtagits, försköts framåt i tiden. Regeringsrätten beslutade den 8 november 1991 att inte meddela prövningstillstånd i anledning av besvär, som fastighetsägaren anförde. Till följd härav stod kammarrättens dom fast.

Utredning

I infortrat yttrande anförde miljö- och hälsoskyddsnämnden bl.a. följande.

Ärendet rör en del av kommunen där förutsättningarna att anordna enskilda vatten- och avloppsanläggningar är förenade med stora svårigheter. Tyvärr föreligger också stor oenighet mellan fastighetsägarna vilket försvårar möjligheterna att finna lämpliga lösningar. Det är inte heller möjligt att få klarhet i vad som en gång överenskommits mellan fastighetsägarna i detta ärende eftersom uppgift står mot uppgift.

I det aktuella ärendet framgår av miljö- och hälsoskyddskontorets handlingar att tillstånd att anordna vattentoalett samt att anordna avlopp för kök, bad och tvätt meddelades 1975-06-30. Enligt Jonsson var Hagbarth vid detta tillfälle mycket tillmötesgående och föreslog själv den dragning av avloppsledning som gjordes samt placeringen av infiltrationsanläggningen invid Hagbarts tomtgräns. Hagbarth har sedermera frilagt berget invid avloppsledningen. Detta har också gjorts så nära tomtgränsen att det vid en okulärbesiktning framstår som om gränsen till och med överskridits. Att berget frilagts så nära infiltrationsanläggningen bidrar enligt kontorets uppfattning till att förvärra de störningar som råder.

Miljö- och hälsoskyddskontoret har ägnat avsevärd tid åt att söka få till stånd lämpliga lösningar av avloppsfrågan inom området och miljö- och hälsoskyddsnämnden har vid ett flertal tillfällen behandlat detta ärende.

Regeringsrättens beslut att inte medge Jonsson prövningstillstånd kom nämnden till del 1991-11-11. Regeringsrätten satte inte ut någon ny tidsfrist för föreläggandets fullgörande. Vid sin prövning bestämde emellertid såväl länsstyrelsen som kammarrätten tidsfristen till cirka fyra månader från dagen för sina respektive beslut.

Detta bör enligt nämndens uppfattning vara vägledande vid bedömningen av när det utfärdade vitet i Jonssons fall kan anses försuttet och därmed möjligt att utdöma. Vid bestämning av fullgörandetiden skall vidare hänsyn tas till den förelagdes möjlighet att fullgöra vad som ålagts honom. I Jonssons fall måste det skäligen krävas att han inte förpliktigas att inför stundande vinter och tjäle tvingas påbörja arbetet med den nya avloppsanläggningen. Med hänsyn till det här anförda kan vitet rimligtvis inte anses försuttet förrän under försommaren 1992.

Vid inspektion 1992-07-02 konstaterades att åtgärder inte vidtagits. Dagen därefter tillskrevs Jonsson samtidigt som länsrätten ombads utdöma det vite som tidigare meddelats. Kontoret har sedan dess varit i kontakt med Jonsson vid ett flertal tillfällen i syfte att få till stånd en lämplig lösning. Jonsson har sedan ärendet avgjorts utfört utredningar och anlitat expertis för att få till stånd en anläggning som inte är störande. Jordprover har tagits och marklagrens maktighet har undersökts. Denna anläggning är nu utförd och slutbesiktigad 1992-10-05. Länsrätten har underrättats härom 1992-10-22. Avloppsfrågan har nu lösts på ett från miljö- och hälsoskyddssynpunkt riktigt sätt. En inspektion på den aktuella fastigheten hade planerats tidigare under våren. Anledningen till att det skedde en viss fördröjning är att en omorganisation ägt rum. Det bedömdes som angeläget att både den inspektör som tidigare varit ansvarig för ärendet och den inspektör som numera är ansvarig gemensamt inspekterade fastigheten. Den tid som förflöt innan ansökan om utdömande av vitet ingavs är mot bakgrund av föreliggande omständigheter enligt nämndens uppfattning inte försumligt lång.

Per Hagbarth kommenterade yttrandet.

Bedömning

JO Wahlström anförde i beslut den 11 februari 1993 följande.

Enligt 20 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän bör ombudsman inte utreda förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte finns särskilda skäl för det. Jag finner inte sådana, särskilda, skäl föreligga i detta ärende, utan begränsar min bedömning i ärendet i enlighet med denna tidsbegränsning. Vad som tidigare förekommit får emellertid ändå viss betydelse vid min bedömning nedan av ärendet.

Nämnden beslöt i oktober 1988 att vid vite förelägga ägaren av Älgö 30:4 att vidta vissa åtgärder med avseende på avloppet. Under tiden därefter och till den 8 november 1991 har frågan om åtgärder mot fastighetsägaren varit avhängig domstols prövning. Under denna tid har förvaltningen vid upprepade tillfällen varit i kontakt med domstolarna och därvid fått reda på målets gång. Nämnden har också inspekterat Per Hagbarths fastighet och uppenbarligen avgivit yttrande i

saken till kammarrätten. Vad som framkommit i ärendet ger mig inte anledning att ifrågasätta, att miljö- och hälsoskyddsnämnden eller dess tjänstemän visat försumlighet genom att inte, trots att ärendet var anhängigt i domstol, vidta ytterligare åtgärder med avseende på avloppet.

Sedan frågan slutligt avgjorts genom Regeringsrättens beslut den 8 november 1991 kommer saken emellertid i ett annat läge.

Handlingarna visar att domen den 11 november 1991 anmälades till miljö- och hälsoskyddsnämnden, varefter den lades till handlingarna. Först den 2 juli 1992 har nästa åtgärd antecknats i nämndens journalblad. Inspektion företogs då, varvid konstaterades att avloppsanläggningen inte åtgärdats. Därefter gjordes anmälan till länsrätten om utdömande av det försuttna vitet.

Jag anser att nämnden, bl.a. mot bakgrund av vad som tidigare förekommit i ärendet, omedelbart sedan Regeringsrättens dom anmälts borde ha verkat för att de förelagda åtgärderna skulle utföras. En av åtgärderna borde ha bestått i att nämnden kontaktade Regeringsrätten för att få veta om Bo Johnsson erhållit del av dess beslut, något som var en förutsättning för att beslutets rättsverkningar skulle inträda mot honom.

Nämnden har som förklaring till att inga åtgärder vidtogs anført bl.a. att fastighetsägaren inför stundande vinter inte borde tvingas att påbörja arbetet med den nya avloppsanläggningen.

Det vitesföreläggande som slutligen fastställdes genom Regeringsrättens beslut innebar åläggande för ägaren till Älgö 30:4 att åtgärda infiltrationsanläggningen så att förekommande olägenheter undanröjdes. Åtgärderna skulle ske på ett sätt som miljö- och hälsoskyddskontoret i förväg godkänt. I samråd med miljö- och hälsoskyddskontoret skulle ett förslag till förbättring utarbetas.

Nämndens förklaring om den stundande vintern förtjänar mot bakgrund härav inte avseende. Denna kan inte ha förutsetts medföra hinder för fastighetsägaren att fullgöra sin samrådsskyldighet. Även om nämnden ansett sig böra medge denne nytt anstånd med utförandet av själva arbetena, borde nämnden alltså ha verkat för att samrådsskyldigheten omedelbart skulle fullgöras. Därvid hade nämnden också erhållit tillfälle att inhämta fastighetsägarens synpunkter på behovet av ett ytterligare anstånd med utförandet av de faktiska åtgärderna.

Frågan om omorganisationens inverkan på handläggningen är givetvis svårare för en utomstående att ta ställning till. Anledningen till att inspektionen av fastigheten dröjde så länge som skedde har emellertid enligt nämnden berott på att såväl förutvarande som ny handläggare av ärendet besökte fastigheten. En redan tidigare genomförd kontakt med fastighetsägaren skulle emellertid ha utvisat vad som framkom vid inspektionen: Ingen åtgärd hade vidtagits med avloppet. För övrigt skulle ju, som ovan anförts, en sådan åtgärd enligt nämndens eget föreläggande ha föregåtts av ett samråd med förvaltningen. Att något sådant samråd inte hade förekommit har hela tiden stått klart.

Jag anser alltså sammantaget att miljö- och hälsoskyddsnämndens handlingssätt, att lägga Regeringsrättens dom till handlingarna och

därefter avvakta med åtgärder så länge som skedde, inte är godtagbart. Den långa tid som Per Hagbarth framfört — uppenbarligen berättigade — klagomål mot avloppet på grannfastigheten medför att dröjsmålet framstår som särskilt allvarligt. Att saken skulle vara av så grov natur att den, såsom ifrågasatts i anmälan, skulle ge mig anledning att överväga ett åtal anser jag emellertid inte.

1993/94:JO1

Utbildnings- och kultursektorn

Stängning av skolmatsal som reaktion på några elevers beteende ej godtagbar

(Dnr 3475-1992)

I en artikel i tidningen Expressen den 16 oktober 1992 meddelades att matsalen i S:t Jacobi gymnasium i Vällingby hållits stängd torsdagen den 15 oktober 1992. Orsaken skulle vara att ett antal elever under en längre tid betett sig illa i matsalen: kastat mat på golvet, vänt upp och ned på fulla tallrikar och spottat snus i taket. Onsdagen den 14 oktober kom husmor, elevråd och rektor överens om att, som en första varning, hålla matsalen stängd under torsdagen. De flesta elever fick inte veta något, utan möttes vid matsalen av skylten "Matsalen är stängd hela dagen".

Sedan på JO:s initiativ ett ärende rörande saken tagits upp, förelades Skolstyrelsen i Stockholms kommun att inkomma med utredning och yttrande angående vad som förevarit.

Skolans rektor lämnade följande redogörelse.

I lunchmatsalen på S:t Jacobi gymnasium har länge några av skolans svåraste arbetsmiljöproblem funnits. Detta omdöme gäller både personalens och elevernas miljö.

Problemen har främst sin grund i att många elever inte plockar undan och snyggar upp efter sig, när de ätit sin lunch. Mjölk, smör, potatisskal och matrester finns därför i rikliga mängder både på bord, stolar och golv, förutom att många glas, tallrikar och bestick finns kvar på borden.

— — —

Själv har jag tillbringat åtskilliga timmar på vaktronder i matsalen. Min — liksom de flesta andra vakthavandes — erfarenhet är att trängseln och anonymiteten i matsalen gör det omöjligt att identifiera mer än någon enstaka syndare. Det är ett ögonblicks verk att försvinna utan att plocka undan efter sig, och det är alltför många som gör det.

Vecka 41 i år hade förhållandena i matsalen återigen länge varit oacceptabla. Onsdagen den 7 oktober gick skolledningen och elevrådsstyrelsen gemensamt ut med en allvarlig maning: om inte ordningen i matsalen blir bättre, kommer matsalen att stängas. Texten anslogs på många ställen i skolan och utdelades till samtliga lärare för uppläsning i klasserna. Den togs också in i AKTUELLT (skolans veckoblad) som utkom den 13 oktober.

Ingen förbättring i matsalen var emellertid märkbar. På eftermiddagen den 14 oktober tog jag därför i samråd med bespisningspersonalen och elevrådsstyrelsen beslutet att temporärt stänga matsalen torsdagen den 15 oktober. Undantag gjordes dock för elever med diabetes m.fl.

Jag informerade skolans personal och samtliga föräldrar genom skrivelser 1992-10-15 om beslutet, dess bakgrund och syfte. Samma dag underrättade jag skolförvaltningens gymnasieavdelning muntligt om min åtgärd.

Efter stängningen har ordningen i matsalen förbättrats påtagligt. Under en extra personalkonferens den 20 oktober, då överläggningarna för ovanlighets skull leddes av elevrådets ordförande, drogs riktlinjerna upp för den fortsatta hanteringen av ärendet. Det beslöts att elevrådet skulle samla eleverna i lagom stora grupper, visa en dokumentation på video av förhållandena den 14 oktober och genomföra diskussioner med kamraterna.

Beslutet att temporärt stänga matsalen tog jag med mycket tungt hjärta men övertygad om att åtgärden var nödvändig. Naturligtvis fanns inte en tanke på bestraffning i de överväganden som ledde fram till beslutet. Syftet var helt och hållet pedagogiskt: att göra eleverna medvetna om att de måste ta ett större ansvar för miljön i lunchmatsalen. I ett vidare perspektiv ville jag lära eleverna att ta vara på och värdesätta den kommunala service som skollunchen utgör. Den är ingen självklarhet. Den kan lätt bli omöjlig att upprätthålla, om t.ex. personalen temporärt inte står ut med sina arbetsförhållanden eller om skolstyrelsen finner att ekonomiska förutsättningar för att tillhandahålla denna värdefulla service inte längre föreligger.

Jag har med mitt beslut också velat visa elever, föräldrar, personal och andra intressenter, att S:t Jacobi gymnasium inte vill sopa problem under mattan utan aktivt bearbeta dem. Naturligtvis har beslutet framkallat protester och irritation, i första hand därför att många elever fick gå hungriga en eftermiddag. Alla föräldrar som jag varit i kontakt med har emellertid stött aktionen, när de fått reda på bakgrunden. Några har beklagat att jag inte förvarnade dagen innan. Mitt svar har då varit att ingen elev kunnat vara omedveten om risken att matsalen skulle kunna komma att stängas temporärt om inte ordningen blev bättre.

Skolstyrelsen har som sitt yttrande åberopat ett utlåtande av skolförvaltningen den 16 november 1992. Av utlåtandet skall här återges följande.

— — —

Skolförvaltningens synpunkter

Skolförvaltningen vill erinra om att eleverna inte har någon lagstadgad rätt att erhålla skollunch. Servering av skollunch i Stockholms skolor är inte en skyldighet utan ett frivilligt åtagande av Stockholms skolstyrelse. En förutsättning för detta erbjudande till eleverna är givetvis att arbetsmiljölagens bestämmelser om en god arbetsmiljö för berörda arbetstagare kan upprätthållas. Om så inte är fallet åligger det rektor att vidtaga lämpliga åtgärder.

I det aktuella fallet har en personalgrupp kontinuerligt utsatts för oacceptabla arbetsvillkor, vilka också drabbat flertalet av skolans elever. De muntliga tillsägelser och varningar, som skolan har givit, har inte haft någon inverkan på elevernas beteende, varför skolans ledning fått tillgripa mer handgripliga åtgärder för att få eleverna att inse situationens allvar.

Skolförvaltningen finner att skolledningen på S:t Jacobi gymnasium gjort allt som kan krävas för att sätta stopp för missförhållandena. Eleverna har först förvarnats om vilka konsekvenserna kunde bli om de inte ändrade sitt beteende. Eftersom detta inte haft någon effekt har därefter stängningen av skolmatsalen skett, vilket eleverna informerats om en vecka tidigare. Skolledningens beslut har hela tiden fattats i samråd med elevrådsstyrelsen.

Skolförvaltningen anser att andra åtgärder än de som vidtagits är svåra att finna i fall av detta slag.

Sammanfattningsvis anförde skolförvaltningen att skolledningen på S:t Jacobi i alla avseenden handlat korrekt, dels vad gäller att stäva missförhållanden på skolan, dels vad gäller information till skolans elever, föräldrar och personal.

I beslut den 1 februari 1993 anförde *JO Wahlström* följande.

Stängningen av skolmatsalen har föranletts av att ett antal av eleverna betett sig på ett sätt som varken skolledningen eller övriga elever haft anledning att acceptera. Det står utom allt tvivel att det funnits fog för skolledningen att vidta åtgärder för att komma till rätta med missförhållandena. Av utredningen framgår också att de insatser som gjorts sammantaget medfört att problemen minskat. Fråga är emellertid, om den åtgärd som nu är föremål för bedömning, en stängning av skolmatsalen med direkta återverkningar för i stort sett samtliga elever, kan godtas.

Rektor vid S:t Jacobi gymnasium har förklarat, att det inte fanns en tanke på bestraffning i de överväganden som ledde fram till beslutet att stänga matsalen. Syftet var i stället helt och hållet pedagogiskt. Många elever fick visserligen gå hungriga den eftermiddagen eftersom ingen förvarning lämnades dagen innan, men ingen elev kunde ha varit omedveten om risken att matsalen skulle komma att stängas temporärt om inte ordningen blev bättre.

JO Ragnemalm har i ett beslut, återgivet i JO:s ämbetsberättelse 1992/93 sid. 501, uttalat sig i en fråga av denna art. Rektorn i en skola bestämde, att den kostnad som kunde uppstå genom skadegörelse på skolans brandlarm skulle tas ut av samtliga elever som befunnit sig i den korridor, där skadegörelsen skett, oavsett eventuell skuld till saken; om någon elev vägrade betala, kunde "hela skolan bli utan lunch". JO uttalade:

Ett anspråk på ersättning av det slag som det här skulle kunna bli fråga om är av rent civilrättslig natur. Tvist om sådant skadeståndsanspråk avgörs av allmän domstol. Det är däremot inte möjligt för en myndighet att ensidigt bestämma, att någon skall utge skadestånd till denna. Även om rektorns uttalade avsikt att avkräva vissa närmast slumpvis utvalda elever kostnader för skadegörelsen alltså i sig saknar rättslig verkan, finner jag uttalandet ytterst olämpligt; även ett ogrundat anspråk kan naturligtvis, om det från myndighetens sida ges formen av ett direkt krav, komma att få avsedd faktisk verkan. Att hota med att samtliga elever skulle bli utan lunch på grund av någon enskild elevs förhållningssätt är naturligtvis inte heller acceptabelt. Eftersom uttalandet "återtagits" av rektorn, finner jag emellertid inte anledning att vidare uppehålla mig vid saken utan avslutar ärendet med den kritik som ligger i det sagda.

Vad som nu förekommit är en situation av likartat slag: Skolledningen har hotat med att, om någon eller några elever upprepar ett visst beteende, samtliga elever kommer att bli utan skollunch. Så har också skett.

Eftersom jag delar den uppfattning som JO Ragnemalm gett uttryck åt i sitt ovannämnda beslut är jag därför — oavsett att åtgärden av

rektor må ha beskrivits som pedagogisk — kritisk till att samtliga elever drabbats av en påföljd som beslutats till följd av någras beteende.

1993/94:JO1

Även om skolledningen bedömde att en stängning av matsalen var den enda åtgärd som återstod, borde den enligt min uppfattning åtminstone ha sökt informera eleverna om stängningsbeslutet så snart detta fattats. Något skäl för att eleverna inte erhöll meddelande om saken redan den 14 oktober har inte lämnats. Också i detta avseende är jag alltså kritisk till vad som förekommit.

Skolstyrelsen har som grund för sin bedömning att skolledningen handlat korrekt anfört att eleverna en vecka tidigare informerats om att matsalen kunde komma att stängas om missförhållandena fortsatte. Det förhållandet att denna informationsinsats genomfördes påverkar emellertid inte min bedömning av vad som inträffat. En elev kan nämligen inte hållas ansvarig för annat än sitt eget beteende och några möjligheter för de ordentliga eleverna att påverka förhållandena i skolmatsalen så att stängningsshotet avvärijdes förelåg uppenbarligen inte.

Även om jag inte saknar förståelse för de svårigheter att åstadkomma en acceptabel miljö i matsalen, såväl för dess personal som för majoriteten av eleverna, som skolledningen stått inför, nödgas jag alltså rikta kritik mot skolledningen för vad som förekommit.

Kritik mot skola, som fordrat skadestånd av samtliga elever som befunnit sig i en lokal, där skadegörelse vållats

(Dnr 4440-1992)

I en anmälan till JO anförde Anders Kjellgren: Vid ett tillfälle under höstterminen 1992 förstörde några elever bordtennisracketar i en bordtennislokal tillhörande Kvarnbergsskolan i Huddinge. I en skrivelse till målsmännen för eleverna i klasserna 7 A och 7 B har skolledningen därefter krävt att samtliga elever skall betala skadestånd för det inträffade. Skolledningen har därvid anfört att kollektivt ansvar måste utkrävas av de elever som vistades i lokalen. Det läggs eleverna till last bl.a. att de inte omedelbart anmälde skadegörelsen till skolans reception. Emellertid lär en elev ha anmält saken dit, vilket torde vara tillräckligt.

Utredning och yttrande infordrades från Stuvsta/Snättringe kommundelsnämnd i Huddinge. Av utredningen framgick inledningsvis i huvudsak följande.

Den 25 november 1992 förstördes en del sportredskap såsom nät, racketar och bollar i ett bordtennisrum i Kvarnbergsskolan. Värdet av det förstörda uppgick till 770 kr. Vid tillfället uppehöll sig 23 av 28 elever i klass 7 A och 8 av 29 elever i klass 7 B i lokalen. Förstörelsen upptäcktes av en lärare medan eleverna var kvar i rummet. Följande dag träffade en biträdande skolledare och de båda klassföreståndarna samtliga vid händelsen närvarande elever för att söka utröna hur förstörelsen hade gått till. Det framkom inte vilka som var skyldiga till

själva skadegörelsen. Endast en elev erkände viss skadegörelse. Som följd härav beslutades att en skrivelse skulle sändas till alla målsmän till berörda elever. I skrivelsen lämnades först uppgifter om bakgrunden varefter anfördes:

Under våra samtal med eleverna kunde enighet inte uppnås om exakt vem som förstörde vad och detta är för oss inte heller väsentligt. Vi är inga poliser som ska utreda brott. Däremot är det vår skyldighet att reagera, då skolans egendom, som är avsedd att kunna användas av alla elever, medvetet förstörs av några få elever. Vi anser även att i det här fallet ett kollektivt ansvar måste avkrävas de elever som bevisligen vistades under den angivna tiden på platsen där förstörelsen ägde rum.

Det är varje elevs ansvar att dels försöka påverka kamrater som sysslar med förstörelse att låta bli, eller om detta av olika skäl inte är möjligt gå därifrån och hämta någon av skolans personal, som i så fall ska se till att förstörelsen ej kan fortsätta. Gör en elev varken det ena eller det andra är han/hon medskyldig till händelsen oavsett om och i vilket omfång man deltog i förstörelsen.

Från skolans sida har vi endast två möjligheter att agera:

1 Elevens andel i skadan, dvs totalkostnaderna 770,- inkl. moms, delade med antalet elever som aktivt eller passivt deltog i händelsen är 26,-. Den angivna summan betalas omgående till skolans expedition, så att skadan kan åtgärdas och bordtennisrummet, som vi fått stänga, därmed kan öppnas igen.

2 Vi blir tvungna att polisanmäla skadan och i så fall avvakta polisutredning, innan vi kan gå vidare med ärendet. I så fall är bordtennisrummet stängt en längre tid, vilket naturligtvis drabbar alla elever.

Oavsett vilken variant Ni väljer, så har vi bestämt att de elever som aktivt deltog i förstörelsen avstås från bordtennisrummet under en månad, som börjar den dag då rummet kan användas igen för det ändamål det är avsett för. Samtliga elever som aktivt deltog i förstörelsen kommer att rapporteras till skolans elevvårdskonferens, eftersom det är vår skyldighet att klart och tydligt markera att skolan inte tolererar deras beteende.

Skrivelsen var undertecknad av en biträdande skolledare och de två klassföreståndarna.

Nämnden framhöll att man inte kunnat få fram hur många elever eller vilka som deltog i skadegörelsen. Ingen av eleverna hade anmält saken till skolans expedition. Förvaltningen, vilken hade nämndens uppdrag att avge yttrande till JO, anförde vidare följande.

I skrivelsen anges två alternativ för att söka klara ut det inträffade. I alternativ ett ges möjlighet för föräldrarna att betala närvarande elevs andel av den totala kostnaden för skadegörelsen nämligen 26,- kronor. Skolans förhoppning var naturligtvis att alla skulle ta sitt ansvar för det inträffade genom att solidariskt betala beloppet, då ju förhöret med eleverna ej gav något resultat beträffande skuldfrågan. Tanken med det första alternativet var från skolans sida frivilligheten. Man kan naturligtvis aldrig tvinga föräldrar att betala när inte skuld är bevisad.

Förvaltningen anser att formuleringen i skrivelsen "ett kollektivt ansvar måste avkrävas de elever som bevisligen vistades under den angivna tiden på platsen där förstörelsen ägde rum" är olyckligt vald, eftersom den kan missförstås. Formuleringen är inget rättsligt klarläggande utan utgör i sitt sammanhang skolledningens principiella inställning till ordning, ansvar och skolans pedagogiska mål om detta. Detta understryks av formuleringen "... vi är inga poliser ...".

Om alla ej betalade enligt alternativ ett skulle alternativ två d v s polisanmälan av händelsen ske. Kvarnbergsskolans intentioner var då att inbetalade pengar skulle återbetalas till berörda föräldrar. I denna fas i händelseutvecklingen befinner sig Kvarnbergsskolan för närvarande. En ny skrivelse går i dagarna ut till alla berörda föräldrar med förfrågan om ytterligare föräldrar är villiga att betala beloppet före ett visst datum. Om så ej blir fallet återbetalas beloppet till berörda och händelsen polisanmäls i stället.

Förvaltningen avstår från att göra en rättslig bedömning av huruvida passiva elever som befinner sig i en lokal där några andra medvetet vandaliserar inredning etc i något avseende anses vara medskyldiga på grund av sin passivitet.

Förvaltningen vill framhålla det positiva i att man i Kvarnbergsskolan lägger ner mycket kraft och energi för att reda ut händelser av ovan angivet slag. Förvaltningen anser att det är viktigt att elever får lära sig att man måste reagera när ens omgivning handlar fel.

Kommundelsnämnden/-förvaltningen har för närvarande inga riktlinjer för i vilken utsträckning polisanmälan ska ske vid sakskada. Personskador anmäls regelmässigt.

Om polisanmälan ska ske måste bedömas i varje enskilt fall beroende på den medvetna skadegörelsens grad och art. Vid mindre skador och då det inte finns några misstänkta är det kanske inte alltid möjligt för varken skolledning eller polisen att prioritera en arbetsinsats som kan ge något resultat. Den principiella inställningen är annars att skolelever ska möta samma regler under skoldagen som under övrig tid. En mera bestämd policy för polisanmälan kommer att övervägas.

Vi vill framhålla att den sociala myndigheten som ingår i förvaltningens organisation har en skolkurator placerad på skolan. Den sociala myndigheten är därmed inte beroende av polisanmälan för att få kännedom om denna typ av händelser.

Vi kan också konstatera att om en polisanmälan inte resulterar i klarläggande av vilka som är skyldiga till skadegörelsen, kvarstår möjligheten för skolan att söka en frivillig uppgörelse med föräldrar och elever.

Denna JO-anmälan har gjorts mitt under pågående process i Kvarnbergsskolan och anklagelsen "kollektiv bestraffning" är ej relevant i detta sammanhang då Kvarnbergsskolan på ett seriöst sätt allttjämt söker få klarhet i hur den tråkiga händelsen i bordtennisrummet har gått till.

Sammanfattande synpunkter

- skolan har försökt nå en frivillig uppgörelse med elever och föräldrar utifrån en pedagogisk ambition om ansvarstagande i skolan
- förvaltningen kan inte utesluta att en del föräldrar uppfattar skolans information och alternativet polisanmälan som en avgränsning för det frivilliga valet
- ärendet är ännu inte avslutat.

I beslut den 24 april 1993 anförde *JO Wahlström* följande.

En huvudprincip i den svenska rättsordningen är att en person är ansvarig endast för de handlingar som han själv företar. Ett undantag härifrån är att en person kan bli ansvarig för handlingar företagna av någon som står under hans tillsyn eller ansvar enligt särskilda regler härom. Bortsett härifrån gäller emellertid, att en person straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvarar endast för egna handlingar.

Den princip rörande en individs ansvar för en annan persons skadegörande handlingar som kommer till uttryck i skolans skrivelse till föräldrarna skulle — om den kom att tillämpas — innebära ett avsteg från den ovan beskrivna regleringen. Sålunda anförs att en elev som varken försöker hindra skadegörelsen eller genast anmäler den för skolans personal, blir medskyldig till händelsen "oavsett om och i vilket omfång man deltog i förstörelsen". Eftersom eleverna inte står under tillsyn av varandra, och det inte finns någon lagregel som innebär att passivitet i en situation av detta slag inte är tillåten, är skolans beskrivning av rättsläget alltså inte riktig.

Trots skrivelsens kategoriska påstående om fördelningen av ansvaret för en skadegörelse har nämnden i sitt remissvar anfört att man avstår från att göra någon rättslig bedömning av huruvida passiva elever som befinner sig i en lokal, där några andra medvetet vandaliserar, i något avseende kan anses vara medskyldiga på grund av sin passivitet. Med tanke på att detta utgjort huvudfrågan i anmälan är nämndens "avstående" i detta avseende förvånande.

Skolans skrivelse till föräldrarna utgör förvisso inte något slutligt besked i frågan om ansvaret, varken straffrättsligt eller skadeståndsrättsligt, för vad som inträffat. En sådan slutlig bedömning kan i straffrättsfrågan göras endast av domstol och samma gäller i skadeståndsfrågan, om enighet inte kan nås. För den händelse en elev, eller dennes föräldrar, inte går med på att ersätta någon del av skadan, kan skolan alltså få ut ett eventuellt berättigat skadestånd av denne endast genom att väcka talan om saken vid domstol. Skolans skrivelse till föräldrarna utgör därför endast en underrättelse om skolans åsikt om saken, ett s.k. partsbesked, och är sålunda inte ett besked från skolan som myndighet om elevernas eller föräldrarnas betalningsansvar. En bedömning av skrivelsen måste självfallet göras mot bakgrund härav.

Även om skrivelsen således inte innebär ett beslut från en myndighet, varigenom någon åläggs betalningsskyldighet, innebär den ändå en redogörelse, lämnad från en myndighet till enskilda, om vilka rättsregler som myndigheten anser gällande. Det säger sig självt att en sådan redogörelse måste vara riktig, särskilt som den är avsedd att påverka de enskildas förhållande till myndigheten. Som ovan framgått återger skrivelsen inte på ett korrekt sätt gällande regler. Jag är alltså kritisk till skrivelsens utformning i nu diskuterat hänseende.

En annan sak är frågan om vad som i skrivelsen anförs rörande polisanmälan.

Nämnden har i sitt remissvar anfört att frågan om polisanmälan skall ske måste bedömas i varje enskilt fall beroende på den medvetna skadegörelsens art och grad. Det finns ingenting att anmärka emot detta synsätt. I klar strid härmed står emellertid skolledningens agerande i detta ärende. Frågan om polisanmälan skall ske görs helt beroende av om de vid händelsen närvarande eleverna eller deras föräldrar betalar till skolan eller inte. Någon bedömning av "skadegörelsens art och grad" skall synbarligen inte alls vägas in.

Jag anser att skrivelsen i detta avseende innebär en ytterst olämplig påtryckning. Särskilt för de elever som — enligt i samhället allmänt

accepterade principer — är oskyldiga till själva skadegörelsen måste detta framstå som ett klart hot: Betala för de andras skadegörelse eller utsätt dig för obehaget av en polisutredning. Eftersom betalningskravet uttryckligen riktar sig även emot dessa elever är jag alltså kritisk till skrivelsen även i detta hänseende.

Anders Kjellgren har hemställt, att JO skall se till att målsmän till elever som ej erkänt eller överbevisats om skuld för skadegörelsen får eventuella inbetalningar av pengar återbetalda. JO kan emellertid inte ge sådana direktiv till en myndighet, varför anmälan i denna del inte föranleder mig till något uttalande.

Frågor om skolas skyldighet att underrätta föräldrar om att en elev har kontakt med skolkuratorn. Lärarens kontakt med elev utanför skolan

(Dnr 2809-1992)

I en anmälan till JO anförde makarna S. följande. Deras dotter, som är 14 år gammal, började under mars 1992 visa prov på ett allt sämre humör i hemmet. Vid ett tillfälle övernattade hon hos sin klassföreståndare. Den 7 april var de kallade till ett s.k. kvartssamtal på Gottsundaskolan om dottern. Klassföreståndarna lämnade enbart positiva uppgifter om flickan. Två dagar senare omhändertogs dock dottern av socialtjänsten, med motiveringen att hon levde under kaotiska hemförhållanden och blev misshandlad hemma. Vid telefonsamtal något senare uppgav klassföreståndaren Vecky Jankovic att flickan under några veckors tid berättat förfärande ting om sina föräldrar och sitt hemliv. Lärarna hade trott på berättelserna och på sin fritid, utan föräldrarnas vetskap, tagit sig an flickan. De hade umgåtts med henne på helger m.m. för att skydda henne mot dem. Vid kvartssamtalet hade man uttryckt sig positivt endast för att skydda flickan mot misshandel i hemmet.

Makarna S. ansåg att kvartssamtal bör hållas under ömsesidigt hederliga och någorlunda uppriktiga former. De ifrågasatte också när lärarrollen övergår till en föräldraroll gentemot en elev.

Utredning och yttrande infordrades från Gottsunda kommunalnämnd, som är ansvarig nämnd för grundskolan i kommundelen. Makarna S. kommenterade remissvaret.

JO tog också del av socialtjänstens akt i ärendet.

Nämnden lät utreda omständigheterna kring kvartssamtalet och lärarnas övriga agerande i förhållande till makarna S. och deras dotter.

Kuratorn *Birgitta Grape* uppgav att flickan kom till henne tillsammans med en lärare den 27 mars 1992. Hon berättade att hon behandlades illa i hemmet. Birgitta Grape träffade henne sedan vid sex tillfällen fram till den 9 april. Hon var tyst, ångestlad och i vissa lägen panikslagen. Hon ville absolut inte att föräldrarna skulle informeras om samtalen. Birgitta Grape talade dock med Vecky Jankovic om saken. Då klassföreståndarna berättade att man skulle ha kvartssamtal med familjen var Birgitta Grape inriktad på att hon skulle anmäla saken till individ- och familjeomsorgen. Hon sade därför

uttryckligen ifrån att föräldrarna inte fick informeras om hennes samtal med flickan, då detta kunde försvåra utredningen. Den 2 april talade hon med sektionschefen Bengt-Eric Ottosson vid individ- och familjeomsorgens ungdomssektion. Man lade upp en gemensam planering för arbetet. Ungdomssektionen önskade att Birgitta Grape skulle ha fler samtal med flickan. Den 9 april lämnade hon in en skriftlig anmälan. Samma dag omhändertogs flickan.

Bengt-Eric Ottosson lämnade motsvarande uppgifter och anförde att länsrätten den 9 juni 1992 beslutade att flickan skulle beredas vård med stöd av 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Beslutet hade överklagats. Bengt-Eric Ottosson anförde att det skulle ha varit mycket olämpligt om föräldrarna vid kvartssamtalet informerats om kuratorssamtalen.

Kommundelsnämnden yttrade:

Genom samtalen med de båda anmälda lärarna, skolans kurator och ansvarig tjänsteman vid ungdomssektionen har såvitt nämnden kan se ingenting framkommit som är av den karaktären att det kan betraktas som tjänstefel från någon enskild tjänsteman. Tvärtom anser nämnden att tjänstemännen i många avseenden agerat föredömligt och helt följt gällande sekretesslagstiftning.

Nämnden vill när det gäller lärarnas undanhållande av flickans kuratorssamtal hänvisa till 7 kap. 9 § 2 st. sekretesslagen. Det kan såvitt nämnden ser det antas att flickan skulle lidit men om uppgiften om kuratorssamtalen röjts för föräldrarna. Flickan har i det avseendet själv varit tydlig och ingenting i övrigt har framkommit som föranlåter en annan bedömning. Nämnden vill vidare hänvisa till 14 kap. 9 § 2 st. sekretesslagen. Enligt detta lagrum gäller sekretess även i förhållande till vårdnadshavare om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren. Nämnden anser att ett röjande av kuratorssamtalen sannolikt skulle försvårat utredningen om flickans hemförhållanden, vilket i sin tur kan antas ha lett till att flickan kunde komma att lida betydande men. Nämnden menar att flickan och föräldrarna i detta ärende står i ett sådant motsatsförhållande till varann att ett röjande av samtalen skulle vara till skada för flickan. Ett röjande kunde mycket väl ha lett till att ett omhändertagande omöjliggjorts, vilket skulle inneburit ett betydande men för flickan.

Vad sedan gäller lärarnas agerande i övrigt under kvartssamtalet så har under utredningen ingenting framkommit som tyder på att lärarna skulle ha gjort sig skyldiga till några direkta felaktigheter. Det bör dock framhållas att omständigheterna i övrigt, såväl när det gäller kuratorssamtalen som flickans förhållanden i stort, gör att förutsättningarna för ett fungerande kvartssamtal var mycket små. Detta kan emellertid inte läggas lärarna till last.

När det slutligen gäller lärarnas agerande i övrigt så kan man möjligen kritisera Vecky Jankovic för att hon inte kontaktade flickans föräldrar i samband med att flickan övernattade hos henne. Samtidigt framgår av utredningen att Vecky trodde att föräldrarna var informerade, vilket flickan antydde. Mot detta skall också ställas att Vecky gav flickan sitt helhjärtade stöd då hon som bäst behövde det.

Ärendet här angår närmast frågorna om flickans klassföreståndare gått utöver sina uppgifter som lärare på ett sätt som betagit makarna S. möjligheten att uppfylla sitt föräldraansvar och om klassföreståndarna vid kvartssamtalet förtigit uppgifter som de rätteligen bort lämna.

Vecky Jankovic har tillbragt en söndag eftermiddag och kväll med flickan och har vid ett tillfälle låtit henne sova över hos sig. Jag anser som en självklarhet att Vecky Jankovic i båda fallen redan från början skulle ha förvissat sig om att föräldrarna kände till var flickan fanns och att de accepterade saken. Utredningen ger emellertid inte vid handen att hon, som makarna S. möjligen anser, sökt att hålla besöken hemliga för dem, varför jag i denna fråga nöjer mig med den kritik som ligger i det gjorda påpekandet. Det kan däremot inte komma i fråga att kritisera Vecky Jankovic — eller andra lärare — för att de i skolan svarat upp mot flickans kontaktsökande och samtalat med henne eller följt henne till kuratorn då hon så önskat. Att lärarna, som makarna S. hävdar, skulle ha "tagit över" deras föräldraroll ger utredningen inget belägg för.

Båda klassföreståndarna har vid tiden för kvartssamtalet vetat att flickan var orolig för sina hemförhållanden. Båda har också känt till att hon hade kontakt med skolkuratorn. Däremot framgår inte av utredningen att de skulle ha haft någon närmare kännedom om *vad* flickan sagt hos kuratorn. Vad som skulle kunna ifrågasättas att de borde ha berättat för föräldrarna vid kvartssamtalet var alltså att de hade uppfattat att flickan var orolig för sina hemförhållanden och att hon hade haft samtal med skolkuratorn.

Enligt läroplanen för grundskolan får det i och för sig anses ha ålegat klassföreståndarna att vid kvartssamtalet informera föräldrarna om det nu nämnda. I läroplanen sägs att lärarna vid dessa samtal skall söka ge en nyanserad bild av eleverna och inte begränsa samtalen enbart till elevernas studieresultat. Lärarna bör också utnyttja möjligheterna att få del av föräldrarnas kunskaper om och syn på sina barn så att skolans bild av eleverna kan bli så allsidig som möjligt.

Mot det nu sagda måste emellertid ställas flickans egen inställning — att föräldrarna absolut inte fick informeras om hennes samtal med skolkuratorn — liksom kuratorns uttryckliga "tillsägelse" om samma sak.

Kommundelsnämnden har i denna fråga gjort gällande att 7 kap. 9 § andra stycket och 14 kap. 9 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) medfört att sekretess gentemot föräldrarna förelegat beträffande uppgifterna om kuratorssamtalen.

I 7 kap. 9 § andra stycket sekretesslagen stadgas om viss sekretess i skolans elevvårdande verksamhet. Vårdnadshavare har dock i princip rätt att få del av även sekretessbelagda uppgifter som rör deras barn. Skälet härtill är att föräldrar är skyldiga att sörja för sina barn och att de skall utöva den uppsikt över barnen som behövs med hänsyn till barnens ålder och övriga omständigheter. Det går alltså inte att med stöd av enbart 7 kap. 9 § undanhålla föräldrarna uppgifter om deras barn.

I 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen — vilket stycke nämnden uppenbarligen avser — finns emellertid en delvis reglering av frågan om sekretesskydd för uppgifter om ett barn gentemot barnets vårdnadshavare: Sekretess för uppgift till skydd för en underårig gäller även i förhållande till vårdnadshavaren och får inte efterges av denne, om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren.

Utgångspunkten för regleringen är den ovan nämnda principen, att vårdnadshavaren skall ha insyn i sekretesskyddat material för att kunna fullgöra sina åligganden enligt föräldrabalken. Den undantagssituation som regleras avser i första hand fall där barn och vårdnadshavare står i motsatsförhållande till varandra och där det oavsett barnets ålder är till skada för barnet att sekretesskyddade uppgifter lämnas till föräldrarna. Detta kan vara fallet i t.ex. vårdnads- och umgängestvister, vid behandling av sådana störningar hos barnet som har sitt ursprung i familjeförhållandena och i omhändertagandesituationer. I dessa fall anses det emellertid för sekretess krävas att det finns speciella skäl som tyder på att en uppgift om den underårige kan komma att missbrukas av vårdnadshavaren i något avsevärt hänseende. Det räcker alltså inte att den unge finner det obehagligt att vårdnadshavaren får vetskap om uppgiften. Inte heller räcker det att den unge tror att vårdnadshavaren kommer att vidta åtgärder som han eller hon motsätter sig men som inte kan anses medföra betydande men för den underårige. Det skall alltså främst röra sig om särskilt integritetskänsliga uppgifter eller uppgifter som kan missbrukas av vårdnadshavaren på ett sätt som allvarligt skadar den unge (se Corell m.fl. Sekretesslagen Kommentarer till 1980 års lag med ändringar, tredje upplagan s. 401 f.).

I den proposition (1988/89:67) som ledde till införandet av andra stycket i 14 kap. 4 § behandlas, förutom vad som blev andra stycket, också ett utredningsförslag om införande av sekretess till skydd för underåriga mot deras vårdnadshavare när det gäller uppgifter som lämnats till myndigheter i förtroendesituationer. Förslaget innebar att uppgifter om den som har fyllt tolv år inte skulle få lämnas ut till vårdnadshavaren utan den unges medgivande, om uppgiften hade lämnats i förtroende eller inhämtats i samband med att den unge vänt sig till myndigheten i förtroende.

Förslaget avvisades av föredragande statsrådet med motiveringar som hänförde sig till sekretesslagens tillkomst. Fortsättningsvis anförde statsrådet bl.a. följande.

Förslaget kan vidare leda längre än vad som är lämpligt och möjligt, om vårdnadshavaren skall kunna fullgöra sina skyldigheter enligt föräldrabalken. Det är självklart i och för sig av betydelse för barnet att dess uppgifter till t.ex. en kurator eller läkare i vissa fall inte blir tillgängliga för vårdnadshavaren. Utgångspunkten måste emellertid vara att familjen ses som en enhet, och det skulle enligt min mening bli svårt att på lämpligaste sätt hjälpa t.ex. ungdomar som vänt sig till de sociala myndigheterna, om möjlighet aldrig skulle finnas att lämna sådana uppgifter till vårdnadshavaren som den unge lämnat i en

förtroendesituation. Den föreslagna regeln överensstämmer inte med tankegången att det i första hand är föräldrarna som har ansvaret för barns och ungdoms vård och fostran.

1993/94:JO1

Enligt min uppfattning torde de principer som tidigare angetts i fråga om vem som disponerar över sekretess till skydd för en underårig ofta ge resultatet att ett samtycke från den unge krävs för att uppgifter som denne lämnat i en här aktuell situation skall få lämnas till vårdnadshavaren. I allmänhet kan man nämligen räkna med att det inte är barn som till fullo representeras av sin vårdnadshavare som uppsöker en myndighet. I de fall där det är fråga om ett mindre barn bör man vidare kunna utgå från att det regelmässigt rör sig om så integritetskänslig information eller annars sådana uppgifter att den av mig förut föreslagna nya regeln om sekretess vid risk för betydande men kommer att kunna tillämpas. Jag menar därför att det inte krävs någon särskild bestämmelse för att tillgodose det syfte utredningen har haft med sitt förslag.

Utöver det nu sagda finns det ännu en möjlighet att, efter hand som ett barn blir äldre, i allt högre grad ta hänsyn till dess mognad och utveckling och därvid undanhålla föräldrarna uppgifter som rör barnet.

När barnet har nått en viss mognad och utveckling i övrigt anses föräldrarna inte längre kunna göra anspråk på att få veta vad barnet har berättat för t.ex. en läkare eller en socialsekreterare. Någon åldersgräns finns inte angiven till ledning för denna bedömning. Skälet härtill är att hänsyn måste tas till barnets mognad och utveckling i övrigt, något som inte enbart kan bedömas med ledning av barnets ålder. Det kan också förekomma fall då det av hänsyn till barnets bästa kan vara befogat att inte lämna ut vissa uppgifter till föräldrarna även om det är fråga om ganska små barn (prop. 1981/82:186 s. 36 samt Corell m.fl. s. 398).

Av det nu förda resonemanget följer att *innehållet* i samtalen mellan flickan och skolkuratoren sannolikt skulle kunna hållas hemligt för makarna S. med stöd av bestämmelsen i 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen. Det är dock inte den saken som ärendet här rör, eftersom lärarna såvitt framgår inte kände till detta innehåll och alltså inte skulle ha kunnat återge det för föräldrarna. Vad ärendet gäller är om själva det *faktum* att samtal med kuratorn förekommit skulle kunna anses sekretesskyddat; till och med detta förtegs ju för föräldrarna vid kvartssamtalet.

Även om jag anser att det framstår som mera tveksamt om klassföreståndarna med stöd av det ovan förda resonemanget kan anses ha haft tystnadsplikt beträffande själva det faktum att flickan hade kontakt med kuratorn, är jag ändå inte beredd att säga att det var oriktigt av dem att — i enlighet med flickans uttryckliga önskan — inte berätta för makarna S. om flickans kontakt med skolkuratoren eller om den oro över sina hemförhållanden som hon gett uttryck åt. Det rör sig här närmast om en bedömningsfråga där det måste finnas utrymme för att komma till olika slutsatser utan att man kan säga att någon av dem är felaktig.

Eftersom flickan faktiskt hade kontakt med skolkuratoren vill jag inte heller säga att det stred mot läroplanens innehåll att klassföreståndarna inte begagnade kvartssamtalet till att ta upp frågan om flickans hemförhållanden med föräldrarna.

Med nu lämnade besked, som alltså innefattar viss kritik rörande Vecky Jankovics underlåtenhet att förvissa sig om att föräldrarna redan från början fick veta att dottern vistades hos henne, är ärendet här avslutat.

Frågor om anpassad studiegång; planering, beslut och genomförande

(Dnr 3086-1992)

Bakgrund

I december 1990 startade efter beslut i Gottsunda kommunalnämnd, Uppsala kommun, ett dagprojekt för högstadieungdomar med en negativ social utveckling. Syftet var att tillskapa ett alternativ till placering i t.ex. familjehem av ungdomarna. Dagprojektet, som byggde på en samverkan mellan högstadieskolorna Valsätra och Gottsunda och socialtjänsten, drevs ombord i ett lastfartyg, M/S Gullvor, som låg i Fyrisån. Mellan Gottsunda kommunalnämnd och ett bolag träffades avtal om att bolaget skulle genomföra projektet enligt ett visst program. Detta innebar att eleverna skulle vistas på fartyget 40 timmar per vecka, måndag till fredag, och där erhålla undervisning varvad med praktiskt arbete. Under sommarperioden skulle fartyget vara till sjöss. De nämnda högstadieskolorna skulle ställa viss lärarpersonal till förfogande.

M/S Gullvor lämnade hamn den 24 april 1991. Då ingick ett tiotal ungdomar i projektet. Detta avbröts — i förtid — i juli 1991 då socialnämnden sade upp avtalet med bolaget.

Efter anmälan av en privatperson granskade JO Gunnel Norell Söderblom socialtjänstens insatser i samband med projektet. Granskningen avslutades genom beslut den 5 oktober 1992 (dnr 2436-1991).

Av utredningen i det ärendet framgick bl.a. följande, som har avseende på de deltagande ungdomarnas skolgång.

Projektet var enligt verksamhetsplanen ett försök med alternativ skolverksamhet. Det drevs i samverkan mellan fartygets personal, Gottsunda socialtjänst och högstadieskolorna Valsätra och Gottsunda. M/S Gullvor tog emot ungdomar i högstadieåldrarna 13—16 år. De som antogs till verksamheten var elever som haft uttalade och långvariga skolsvårigheter på grund av emotionella och sociala problem. Den traditionella undervisningsform som högstadieskolan för det mesta erbjuder och de särskilda insatser man gjort inom skolan hade ej räckt till för att överbrygga svårigheterna. De ungdomar som antogs uppvisade även en sådan social problembild att de hos socialtjänsten var föremål för utredning om placering i familjehem, HVB-hem eller kollektiv.

Projektet skulle följas av en samordningsgrupp bestående av Gottsunda- och Valsätraskolornas studierektorer, Gottsundaskolans kurator, Valsätraskolans psykolog samt personal från socialtjänsten och fartygets kapten. Skolornas rektorsområden skulle schemalägga lärarpersonal vissa timmar per månad ombord i svenska, matematik, biologi, hemkunskap, engelska och fritidsverksamhet. Schemaläggningen skulle ske genom samverkan mellan studierektorerna och personal ombord. Det förutsattes att schemaläggningen från och med höstterminen 1991 skulle kunna fungera fullt ut.

De i projektet ingående skolorna skulle ha ett skolledaransvar för eleverna, innebärande att skolor med elever i projektet skulle delta i samordningsgruppens sammankomster. Elevvårdskonferens skulle hållas rörande eleverna var tredje månad, för att skolans ansvar enligt skolförordningen skulle vidmakthållas.

Skolorna lät två studierektorer, två kuratorer, en SYO-konsulent, en skolsköterska, en psykolog, en fritidspedagog (2 tim/vecka), en hemkunskapslärare (4 tim/vecka) och en speciallärare (4 tim/vecka) delta i arbetet med projektet.

Från det att fartyget avseglat den 24 april 1991 förändrades socialtjänstens och skolornas insynsmöjligheter, stödarbete och personalhandledning. Skolornas aktiva medverkan upphörde från avseglingen. Den skulle om planerna kunnat fullföljas ha återupptagits under hösten 1991.

Sedan på JO:s initiativ ett granskningsärende rörande skolans medverkan i projektet tagits upp infordrades utredning och yttrande från Gottsunda kommunalnämnd över vissa frågeställningar. Nämnden anförde.

De formella förutsättningarna har beträffande samtliga elever från Gottsunda kommunal från skolorna varit att de under placeringen i projektet gått i anpassad studiegång jämlikt 5 kap. 21 § grundskoleförordningen. Går man till skolstyrelsens delegationsplan från 1988-06-16, vilken gällde fram tills dess att skolstyrelsen upphörde att vara styrelse för grundskolorna i kommunen, kan man utläsa att rektor var delegat när det gällde beslut om anpassad studiegång. — Ansvarig rektor på Gottsundaskolan respektive Valsätraskolan var således de som hade att fatta beslut om anpassad studiegång för de aktuella eleverna —. Grundskolans organisation i Gottsunda kommunal bestod under den aktuella tiden av tre rektorsområden med vardera en rektor. Denne var sedan rektor för flera skolor. — Detta innebar i praktiken att rektorerna i flera avseenden hade svårt att fungera tillfredsställande som rektor på de enskilda skolorna. I stället fanns på Gottsunda- och Valsätraskolan studierektorer som i praktiken skötte stora delar av rektors uppgifter på skolan. Dessa studierektorstjänster kom sedan under 1992 att omregleras till rektorstjänster bl.a. för att en anpassning till aktuell skollagstiftning på området bedömdes angelägen. När det gäller de aktuella besluten så bedömde man på respektive skolenhet att det räckte med att skolans studierektor som ersättare för rektor medverkade vid den elevvårdskonferens där beslut om anpassad studiegång fattades.

Undervisningen för elever i dagprojektet har ordnats enligt den plan som arbetsgruppen för projektet hade. En stor del av undervisningen rörde båten som man vistades på. Navigation, maskinkunskap, underhåll av båt, gott sjömanskap var ämnen som stod på dagordningen. Detta skulle kombineras med undervisning i matematik, engelska, hemkunskap och svenska. En lärare från grundskolan undervisade ett visst antal timmar när båten låg i hamn. Kaptenen ombord ansvarade dessutom för viss teoretisk undervisning i t.ex. navigation och engelska. Hela gruppen hade samma undervisning. Ingen elev hade således enskild undervisning ombord.

Det är viktigt att förstå att eleverna som kom i fråga för denna placering hade mycket stora svårigheter att tillgodogöra sig vanlig skolundervisning. Två av pojkarna vågrade i perioder över huvud taget att komma till skolan. Dagprojektet var ett försök att få in eleverna i någon som helst form av ordnad verksamhet samt att förebygga ytterligare drogmissbruk och kriminalitet. När båten ej låg i hamn var det meningen att undervisningen såväl på det praktiska som på det teoretiska planet skulle handla om sjömanskap, rutiner ombord, samarbete, kamratskap, navigation, maskinkunskap, underhåll av båt och matlagning. När sedan båten skulle komma till hamn igen under hösten skulle den ursprungliga planen för undervisning enligt verksamhetsplanen gälla med deltagande av lärare från grundskolan.

— — —

Från Valsätraskolan undervisade en lärare i matematik tre timmar i veckan från december månad tills båten lämnade Uppsala. Under vårterminen 1991 medverkade också en lärare i hemkunskap i totalt 34 timmar.

— — —

Nämndens synpunkter

Det aktuella ärendet har gjort nämnden uppmärksam på brister i beslutsfattandet inom skolans område i kommundelens förvaltning som snarast måste åtgärdas. Det förhåller sig visserligen så att Gottsunda kommunalnämnd inte var styrelse för grundskolorna i kommundelen när de aktuella besluten fattades, men det är ändå angeläget att nämnden försäkras sig om att de regler som gäller för beslut enligt förvaltningslagen och kommunallagen i delegerade ärenden tillämpas av skolans personal efter det att nämnden blivit skolstyrelse. Rent faktiskt måste nog också medges att det av naturliga skäl funnits en "gråzon" vid överförandet av huvudmannaskapet för grundskolorna från den gamla skolstyrelsen till kommunalnämnderna då man i vissa avseenden inte var klar över sin tillhörighet i skolorna.

Nämnden är medveten om den kommunikationsskyldighet som föreligger enligt 17 § förvaltningslagen. I detta avseende anser emellertid nämnden att skolan uppfyllt sin skyldighet i och med att föräldrar och elever hela tiden medverkat i och varit positiva till förberedelser och beslut inför placeringarna i projektet.

Däremot föreligger så vitt nämnden kan se brister när det gäller själva beslutet. Ett beslut av det här slaget skall enligt nämndens uppfattning vara skriftligt och motiverat. Visserligen finns elevvårdskonferensprotokollen i skriftlig form, men av dessa framgår inte klart att beslutet avser anpassad studiegång jämlikt 5 kap. 21 § grundskoleförordningen. Inte heller har beslutet fattats av den tjänsteman som har fått delegation att fatta sådana beslut av skolstyrelsen. Någon vidaredelegation var inte möjlig enligt 1977 års kommunallag. Här vill emellertid nämnden hänvisa till grundskolans organisation under den

aktuella perioden, som innebar att man då besluten fattades hade studierektorer vid de aktuella skolorna, som faktiskt fungerade som rektorer och som nu också fått denna benämning.

Någon formell delgivning av skriftligt beslut om anpassad studiegång har inte skett. I denna del vill dock nämnden betona att såväl elever som föräldrar i samtliga fall varit positiva till besluten och placeringarna i projektet.

Skolan har vidare underlåtit att anmäla sina beslut fattade på delegation till den dåvarande skolstyrelsen, vilket krävdes i 3 kap. 12 § i 1977 års kommunallag, som gällde när beslutet fattades. Här bör dock påpekas att den förestående övergången av huvudmannaskapet för skolornas personal medförde att mycket var oklart under denna tid. Helt allmänt vill nämnden betona att de förändringar som skett på skolans område både när det gäller lagstiftning och huvudmannaskap inte varit helt utan konsekvenser. I samband med förändringar i organisationen har också enskilda tjänstemän fått förändrade befattningar och befogenheter.

När det gäller beslutsfattande av det aktuella slaget har också skolan en annan utgångspunkt än t.ex. individ- och familjeomsorgen, där man har större erfarenhet och rutin i fråga om de formella förutsättningarna för beslut av myndighetsutövande karaktär. På detta område överklagas också besluten i en helt annan omfattning. I skolan har man i första hand en verksamhet som måste fungera i vardagen. Detta är förstås särskilt påtagligt i ett område av Gottsundas karaktär med stor invandrartäthet och en tung social problematik. Detta är dock endast en förklaring till hur brister i den formella handläggningen kunnat uppstå. Det ankommer nu på nämnden att försäkra sig om att dessa brister avhjälpas. För övrigt vill nämnden betona att personalen på de båda skolorna på ett hängivet sätt arbetat med att försöka lösa de svårigheter som skolorna haft i sitt elevvårdande arbete. Hela tiden i samarbete med eleven själv och föräldrarna.

När det gäller undervisningssituationen i projektet vill nämnden till att börja med konstatera att det rört sig om ungdomar, som varit mycket svåra att över huvud taget ha i en undervisningssituation. Innehållet i undervisningen har förstås måst anpassats till dessa förutsättningar. Under den tid som projektet var till sjöss hade skolan liksom ungdomssektionen av förklarliga skäl sämre kontroll över hur undervisningen utformades. I efterskott kan nämnden bekräfta att detta inte var tillfredsställande och att man borde ha haft bättre insyn i projektet under denna tid även vad gäller skoldelen. Nämndens förväntningar på personella resurser i projektet visade sig vara alltför optimistiska. När det gäller dessa förväntningar kan hänvisas till verksamhetsplanen för dagprojektet.

Den fortsatta skolplaneringen för eleverna i projektet blev störd av det faktum att projektet så tvärt måste avbrytas. Dock medger nämnden att man i vissa avseenden kanske kunde ha haft en ännu framförhållning för vissa elever med tanke på hur stor risken ändå är att en elev hoppar av ett projekt av den här karaktären. Det bör emellertid betonas att svårigheten med planeringen av skolgången för elever av det slag det här rörde sig om är mycket stor. Ofta går ej långsiktiga planer att genomföra och de beslut som fattas måste rivas upp på grund av hastigt påkomna omständigheter utanför skolans kontroll.

Nämnden förbereder för närvarande en utbildning för berörd personal inom hela Gottsunda kommunalförvaltning angående de regler som gäller för beslutsfattande och delegation i kommunala förvaltningsar.

I beslut den 25 januari 1993 anförde JO Wahlström följande.

1993/94:JO1

Om en elev inte kan få utbildning som i rimlig grad är anpassad efter elevens intressen och förutsättningar, får enligt 5 kap. 21 § grundskoleförordningen styrelsen för utbildningen besluta att anpassad studiegång skall anordnas för eleven. Styrelsen ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning inom skolan.

I läroplanen för grundskolan finns närmare föreskrifter om anpassad studiegång:

Skolan kan förmodligen inte helt lyckas forma en skolgång, som ger de bästa utvecklingsmöjligheterna för alla barn. Det finns därför en möjlighet att ytterligare anpassa undervisningen för vissa elever genom att frångå timplanen. För elever på högstadiet kan det i enstaka fall också bli fråga om att viss del av utbildningen fullgörs i arbetslivet. Innan skolan genom *anpassad studiegång* frångår timplanen, bör man alltid pröva om det inte är möjligt att inom ramen för utvidgade temastudier hjälpa elever till meningsfulla studieuppgifter.

Elev med anpassad studiegång skall under hela tiden beredas undervisning i vissa grundläggande färdigheter. Denna undervisning kan med fördel utökas i förhållande till timplanen. Beteckningen anpassad studiegång anger, att det skall röra sig om just en studiegång och inte enbart vara en placering på någon arbetsplats. Anpassad studiegång skall därför vara väl planerad. Eleven måste få omfattande hjälp av handledare och lärare. Om på högstadiet en del av utbildningen försiggår på en arbetsplats utanför skolan, skall eleven ha handledare på arbetsplatsen och stöd av skolans personal. — — — Insatserna kan behöva bli ganska omfattande i många fall.

— — —

Anpassad studiegång innebär förskjutning i antalet veckotimmar mellan olika ämnen på timplanen eller mellan timplanebunden undervisning och fria aktiviteter.

På högstadiet kan därutöver delar av utbildningen för en enskild elev förläggas till arbetsplats utanför skolan. Under sådan tid skall eleven ha handledare, som är anställd på arbetsplatsen och stöd av skolans personal. Eleven skall fortlöpande beredas undervisning i skolan i vissa grundläggande färdigheter.

Av det sagda följer att det ställs höga krav på sådan studiegång, som särskilt anpassas för elever som har behov därav. Sedan övriga försök att hjälpa eleven visat sig resultatlösa, måste en anpassad studiegång föregås av en noggrann planering och genomföras med insatser av den omfattning som krävs. Som ett tecken på den vikt som fästs härvid kan anges, att enligt huvudregeln styrelsen för utbildningen i varje enskilt fall skall fatta beslut om anpassad studiegång.

Enligt planerna för dagprojektet skulle Gottsunda och Valsätra rektorsområden schemalägga lärarpersonal vissa timmar per månad i svenska, matematik, biologi, hemkunskap, engelska och fritidsverksamhet. Fortfarande enligt planerna skulle överenskommen schemaläggning fungera fullt ut från och med höstterminen 1991, alltså mer än en hel termin efter det att projektet igångsattes. Någon närmare redogörelse för den undervisning som planerades eller faktiskt förekom har inte visats i ärendet.

Även om jag har förståelse för de synpunkter nämnden framfört rörande svårigheterna att över huvud taget förmå eleverna att tillgodogöra sig skolundervisning nödgas jag ändå framhålla läroplanens krav på en väl planerad studiegång, genomförd med de — måhända omfattande — insatser från skolans personal som kan krävas. Självfallet bör innehållet i den planerade studiegången framgå av själva beslutet om anpassad studiegång. Jag anser att det har brustit i detta avseende. Visserligen framgår av protokollen från de olika elevvårdskonferenserna att eleverna ingick i "båtprojektet", vars verksamhetsplan alltså innehöll uppgifter om att undervisning skulle förekomma. Vad som kunde utläsas i detta avseende är emellertid enligt min mening alltför vagt för att kravet på en väl planerad studiegång skall kunna anses uppfyllt.

Sedan båten i april lämnat hamnen har skolans insatser helt upphört. Detta står inte i överensstämmelse med läroplanens bestämmelser om att elev med anpassad studiegång som har delar av sin utbildning förlagd till arbetsplats utanför skolan under sådan tid skall ha stöd av skolans personal och fortlöpande beredas viss undervisning. Även i detta avseende har det alltså förekommit brister.

Det nu sagda anknyter till vad jag ovan anfört om behörighet att fatta beslut om anpassad studiegång. Enligt huvudregeln ankommer detta alltså på skolstyrelsen. I syfte bl.a. att avdramatisera sådana beslut har skolstyrelsen emellertid möjlighet att delegera beslutsrätten till rektor. Så hade också skett i Uppsala vid den aktuella tiden.

Inte beträffande någon av de ifrågavarande eleverna från Gottsunda eller Valsätraskolorna synes beslut ha fattats av rektor. I det enda fall där rektor över huvud taget medverkat har fråga närmast varit om information om att eleven redan placerats i båtprojektet. Även flera övriga handlingar, som av skolorna uppenbarligen betraktas som beslut, har samma karaktär. Några skriftliga beslut om anpassad studiegång kan alltså i flera av fallen inte alls sägas ha förekommit. Då så faktiskt skett har beslutsfattaren — studierektorn — saknat erforderlig behörighet.

Det säger sig självt att vad som förekommit inte är godtagbart. Eftersom Gottsunda kommunalnämnd, som numera är huvudman för grundskolan i kommundelen, förbereder personalutbildning i detta slags frågor, föranleder saken emellertid inget vidare uttalande från min sida.

Kyrkliga ärenden

Fråga om val av musik vid begravningsgudstjänster m.m.

(Dnr 3767-1992)

JO Wahlström anförde följande i ett beslut den 31 mars 1993.

1 Bakgrund

I en cirkulärskrivelse till vissa begravningsbyråer gav organisten Birgit Lindqvist Markström ett antal exempel på "olämplig musik i Knivsta kyrka". På skrivelsen fanns ritad en s.k. dödskalle.

Skrivelsen återgavs i pressen såsom en lista över musik som inte får spelas i Knivsta kyrka.

2 Anmälningarna

Evert Valsjö hemställde i en anmälan bl.a. att JO skulle granska lagligheten i förbudet.

Monica Kronlund inkom med ett antal skrivelser angående kyrkomusik m.m.

3 Utredning

Genom remiss infordrades yttrande från Domkapitlet i Uppsala stift, kyrkoherden i Knivsta m.fl. församlingars pastorat och organisten.

Birgit Lindqvist Markström anförde — såvitt här är av intresse — följande:

... var en intern skrivelse till begravningsbyråerna, som ju vanligen först kommer i kontakt med de sörjande, och ibland har egna musiklistor. Det var inte ens en repertoarlista, utan snarare en rad principiella överväganden, med konkreta exempel för varje kategori. Ordet "förbud" förekommer över huvudtaget inte där, utan förefaller vara en fri uppfinning av pressen. Många kyrkomusiker eller församlingar lämnar repertoarlistor till begravningsbyråerna i trakten (t.ex. Tyresö), och Knivsta begravningsbyrå hade länge efterlyst en sådan, men eftersom min repertoar är ovanligt stor, tyckte jag det var enklare att tala om vad jag inte vill spela och varför. Dödskallen var tänkt som en giftstämpel, och eftersom vi haft goda relationer med begravningsbyråerna, var dessa interna anvisningar allmänt kamratliga i stilen. När begravningsbyråerna tog anstöt, bad jag om ursäkt för dödskallen. — —

Kyrkoherden Thor Wikberg anförde följande (bilagan här utesluten):

Gudstjänster omfattar enligt handboken även dopgudstjänst, vigselgudstjänst, begravningsgudstjänst. Präst och musiker är skyldiga att följa kyrkans böcker. Tjänstgörande präst har det övergripande ansvaret för gudstjänstens utformning.

Eftersom gudstjänsterna utgör en del av ämbetslinjen, är präst här direkt underställd sin biskop.

Detta borde Domkapitlet ha meddelat JO och underrättat stiftets biskopar därom.

Bifogar SPT Ledare 1992-12-04 Nr 49 som på ett utmärkt sätt illustrerar saken.

Domkapitlet (biskopen Tord Harlin) anförde — såvitt här är av intresse — följande:

Den aktuella listan, som enligt påskrift är avsedd enbart för begravningsbyråerna, anger vad som är olämplig musik i Knivsta kyrka. Domkapitlet finner att den på listan påtecknade giftsymbolen, dödskal-len, är mycket olämplig. — — —

Vad beträffar kyrkomusiken vid gudstjänst och kyrkliga handlingar sågs i kyrkohandboken, antagen genom SKFS 1986:3, helt allmänt att kyrkomusikern tillsammans med tjänstgörande präst ansvarar för gudstjänstens musikaliska utformning. Någon föreskrift om vem som har det slutgiltiga ansvaret lämnas inte. I kyrklig kungörelse (SKFS 1986:2) om antagande av ny psalmbok för Svenska kyrkan anges, att den präst som ansvarar för genomförandet av gudstjänst eller kyrklig handling efter samråd med tjänstgörande kyrkomusiker beslutar vilka psalmer som skall användas. Enligt samma kungörelse får vid den allmänna gudstjänsten en psalm bytas ut mot en psalm, sång eller bibelvisa som inte ingår i den svenska psalmboken, om tjänstgörande präst och kyrkomusiker är ense. I sistnämnda fall fordras alltså samstämmighet mellan präst och kyrkomusiker för att ett utbyte skall få ske, medan i förstnämnda fall, då man håller sig inom den svenska psalmboken, det är prästen som har ansvaret för vad som skall spelas. — — —

Evert Valsjö kommenterade remissvaret.

4 Bedömning

En kyrkomusiker kan — som framgår av domkapitlets yttrande — vägra att framföra andra musikstycken än de psalmer som ingår i den svenska psalmboken. Mot denna bakgrund kan det knappast anses felaktigt om en kyrkomusiker i en "repertoarlista" förtecknar de musikstycken musikern kan — och vill — framföra.

Birgit Lindqvist Markström har utformat sin "lista" som en redogörelse för vad slags musik hon inte vill spela och exemplifierat med särskilt angivna musikstycken. Mot bakgrund av vad jag nyss anförat finns inte anledning för mig att kommentera innehållet i listan. Däremot ställer jag mig kritisk till listans utformning både med avseende på den minst sagt olämpliga teckningen ("dödskal-len") och med avseende på att listan med hänsyn till ordalydelsen knappast kan uppfattas som en "repertoarlista" för vad Birgit Lindqvist Markström vill spela, utan i stället framstår som en generell förteckning över "olämplig musik i Knivsta kyrka". Jag finner det inte särskilt märkligt att listan har kommit att uppfattas som ett generellt förbud mot viss musik i Knivsta kyrka och anser följaktligen att den inte borde ha

distribuerats i aktuellt utförande. Att Birgit Lindqvist Markström må ha avsett att listan skulle komma till användning endast hos begravningsbyråerna förändrar inte min inställning.

1993/94:JO1

Fråga om kyrkogårdsmyndighets möjligheter att på en gravrättsinnehavares bekostnad vidta åtgärder på gravplatsen

(Dnr 91-1993)

Kyrkogårdsnämnden i Katrineholms kyrkliga samfällighet genomförde under åren 1988—1993 arbeten med att genom s.k. dubbning säkra ca 2 700 gravstenar. Till följd bl.a. av att gravböckerna innehöll bristfälliga uppgifter om gravrättsinnehavarna hade förvaltningen haft svårt att få kontakt med dessa inför arbetena. Nämnden hade ställt ersättningsanspråk för sitt arbete. Om gravrättsinnehavaren inte var beredd att betala avskrevs kravet.

JO Wahlström anförde följande i ett beslut den 23 juni 1993.

Jag har i förevarande ärende valt att begränsa min granskning till vissa frågor om kyrkogårdsnämndens möjligheter att på en gravrättsinnehavares bekostnad vidta åtgärder på gravplatsen. Vidare begränsar jag i det följande min prövning till tiden efter den 1 april 1991, när begravningslagen (1990:1144) i aktuella delar trädde i kraft.

Begravningslagens regler om gravrätt finns i 7 kap. Där stadgas som huvudregel att det är innehavaren av gravrätten som skall hålla gravplatsen i ordnat och värdigt skick (3 §) och att det är denne som bestämmer gravanordningars utseende och beskaffenhet och gravplatsens utsmyckning och ordnande i övrigt (26 §). Om gravrättsinnehavaren inte fullgör skyldigheten kan gravrätten förklaras förverkad i den ordning som anges i 33 §. Därjämte har upplåtaren givits möjlighet att göra ändringar och vidta åtgärder på gravplatsen i de fall som anges i 30 och 31 §§.

Enligt 7 kap. 30 § begravningslagen får upplåtaren göra ändringar på gravplatsen bara om gravrättsinnehavaren medger det. Ändringar som är nödvändiga för att tillgodose kraven på miljöskydd, hälsoskydd och arbetarskydd får dock genomföras, även om gravrättsinnehavaren motsätter sig ändringen. I förarbetena till lagen (prop. 1990/91:10 s. 117) anförs följande om innebörden av bestämmelsen:

Av paragrafen framgår, att gravrättsinnehavarens medgivande krävs för att upplåtaren skall få göra ändringar på gravplatsen. Från denna huvudregel görs det sedan betydelsefulla undantag. Om ändringen är nödvändig för att tillgodose kraven på miljöskydd, hälsoskydd och arbetarskydd får den genomföras även om gravrättsinnehavaren motsätter sig ändringen. Härigenom får kyrkogårdsmyndigheterna möjligheter att genomföra sådana ändringar som är påkallade av bestämmelser i annan lagstiftning. Som framgår av lagtextens avfattning skall ändringen vara nödvändig för att tillgodose de angivna kraven. Det räcker

således inte med att ändringen främjar det skyddade intresset. Den får inte heller gå längre än som är nödvändigt. I sådana fall måste gravrättsinnehavaren enligt huvudregeln medge att ändringen företas.

Reglerna bygger på att kyrkogårdsförvaltningarna tar kontakt med gravrättsinnehavarna i anledning av tilltänkta ändringar på gravplatserna. Genom bestämmelsen i 1 §, om att gravrätt får utövas endast av den som i gravboken eller gravregistret är antecknad som gravrättsinnehavare, bör denna skyldighet inte bli särskilt betungande.

Enligt 7 kap. 31 § begravningslagen har upplåtaren rätt att genast genomföra nödvändiga åtgärder på gravplatsen om skador måste förebyggas. Gravrättsinnehavaren skall snarast därefter underrättas om åtgärderna. Av förarbetena (prop. s. 118) framgår följande:

Genom paragrafen ges kyrkogårdsmyndigheterna en rätt till ingripande när det krävs för att förhindra skada. Det kan gälla sådana situationer som att en gravsten håller på att välta och kan vålla skada på gravplatsen eller angränsande gravplatser eller att någon gravanordning utgör en fara för de kyrkogårdsanställda eller allmänheten. I sådana fall får myndigheten genast och utan gravrättsinnehavarens hörande vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra skadan. I den i paragrafen använda formuleringen "om skador måste förebyggas" ligger, att åtgärden skall vara så brådskande att gravrättsinnehavarens yttrande inte lämpligen kan avvaktas. Rätten till åtgärder är begränsad till vad som är nödvändigt för att en skada skall kunna undvikas. Som framgår av lagtexten skall gravrättsinnehavaren snarast underrättas om vilka åtgärder som har vidtagits.

Begravningslagen innehåller inte några bestämmelser om vem som skall bekosta sådana ändringar som upplåtaren företar med stöd av 7 kap. 30 eller 31 §. I avsaknad av sådana bestämmelser torde det vara upplåtaren som får stå kostnadsansvaret för sina åtgärder (jfr 8 kap. 3 och 5 §§ regeringsformen och Alf Bohlin, Kommunala avgifter, s. 131–143).

Kyrkogårdsnämnden har i remissvaret åberopat "de civilrättsliga regler som gäller" och anført att nämnden avskrivit kravet i den mån gravrättsinnehavaren inte var beredd att betala. Jag är — mot bakgrund av gravrättsinnehavarens allmänna ansvar för gravplatsen och upplåtarens allmänna kompetens att ingå avtal med gravrättsinnehavarna om skötsel av gravplatserna — beredd att acceptera ett sådant synsätt för det fall att innehavaren av gravrätten inte bara medgivit att ändringen vidtages utan även godtagit kostnadsansvaret och således "beställt" arbetet. Däremot är det inte godtagbart att myndigheten ställer anspråk på ersättning i det fall att innehavaren endast medgivit att ändringen vidtages eller till och med motsätter sig den.

Som jag anförde inledningsvis har jag endast funnit anledning att beröra de regler som gäller efter den 1 april 1991. Kyrkogårdsnämndens aktuella åtgärder har i stora delar vidtagits före detta datum och rättsläget var då oklart. Det finns således anledning att kritisera nämnden endast med avseende på icke brådskande arbeten som utförts efter den 1 april 1991 utan att gravrättsinnehavaren tillfrågats och med avseende på krav på ersättning för utfört arbete som ställts häfter. Det finns också anledning att erinra nämnden om det angelägna i att

arbetet med gravböckerna prioriteras så att sådana integritetskränkande (jfr prop. 1990/91:10 s. 71) åtgärder som att sätta upp meddelanden på gravplatsen kan undvikas.

1993/94:JO1

Frågor om serviceskyldighet, överklagande, fullföljdsförbud och omprövning vid handläggning av ärenden enligt lagen (1989:41) om TV-avgift

(Dnr 718-1992)

Anmälan

Av en av Carl Axel Bruno gjord anmälan framgick bl.a. följande. Sedan Radiotjänst i Kiruna AB (Radiotjänst) hade påfört honom TV-avgift utöver vad som tidigare betalats för en period i mitten av år 1991, överklagade han detta i en till Kammarrätten i Sundsvall ställd, den 17 september 1991 daterad och till Radiotjänst adresserad skrivelse. Skrivelsen ledde inte till svar från någon instans. I en på motsvarande sätt utformad skrivelse av den 21 januari 1992 överklagade Carl Axel Bruno en debitering av samma slag avseende en period i början av år 1992. Denna skrivelse besvarades av Radiotjänst genom en som "brev" rubricerad skrivelse den 25 februari 1992, vari inledningsvis anfördes: "Tack för brevet. Jag vill gärna ta tillfället i akt och förtydliga vår information beträffande den TV-avgift vi har fakturerat er." Svaret utmynnade i att det på angivna beräkningsgrunder framtagna beloppet överensstämde med aktuell debitering.

I sin anmälan begärde Carl Axel Bruno utredning bl.a. avseende huruvida Radiotjänst underlåtit att vidarebefordra hans överklaganden av debiteringarna och om dess svarsbrev kunde förhindra att det senare överklagandet fullföljdes.

Utredning

Efter remiss avgav Radiotjänst yttrande.

I sitt yttrande anförde Radiotjänst beträffande det första överklagandet dels att Radiotjänst kontrollerade att avgift hade påförts i enlighet med 23 § lagen om TV-avgift och att beloppet var riktigt, dels att Carl Axel Bruno av misstag inte underrättades härom.

I fråga om Carl Axel Brunos andra skrivelse med överklagande nämndes i yttrandet till en början att man i en bilaga till aktuell faktura hade informerat om hur den retroaktiva avgiften enligt 23 § lagen om TV-avgift skall beräknas och faktureras. Vidare anfördes:

I sin skrivelse anger Carl Axel Bruno att han motsätter sig den retroaktiva avgiften med hänvisning till en privatekonomisk avtalsuppgörelse mellan Radiotjänst och Carl Axel Bruno.

Radiotjänst har uppfattat att Carl Axel Bruno inte har känt till lag om TV-avgift och har därför informerat honom i brev — att uppbörden av TV-avgifter regleras i lag om TV-avgift, bifogat utdrag ur

lagtexten och propositionen samt angett hur den retroaktiva avgiften, 11 kronor, har beräknats. Detta för att Carl Axel Bruno skall få möjlighet att kontrollera om Radiotjänst har fakturerat i enlighet med lag om TV-avgift.

Radiotjänst kunde ha uppfattat Carl Axel Brunos båda skrivelser som begäran om omprövning och fattat beslut i enlighet med 15 § lag om TV-avgift. Därefter hade Carl Axel Bruno kunnat överklaga Radiotjänsts beslut.

Enligt 21 § lag om TV-avgift kan endast beslut i ärenden om omprövning överklagas. De två skrivelserna från Carl Axel Bruno kan inte överlämnas till kammarrätt utan att Radiotjänst först fattar ett beslut enligt 15 § lag om TV-avgift som går Carl Axel Bruno emot.

Radiotjänst har nu översänt beslut till Carl Axel Bruno (bilaga).

Bedömning

JO Wahlström anförde i beslut den 25 februari 1993 följande.

Enligt 14 § lagen om TV-avgift skall förvaltningslagen (1986:223) tillämpas när Radiotjänst handlägger ärenden enligt den förstnämnda lagen. I ett i förevarande ärende aktuellt hänseende avviker lagen om TV-avgift från vad som skulle följa av de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen, varför den därvidlag är tillämplig i stället för dessa (jfr 3 § förvaltningslagen). Det gäller möjligheterna att överklaga beslut om avgiftsskyldighet och om påförande av avgifter. Som framgår av 15 och 21 §§ lagen om TV-avgift får sådana beslut inte direkt överklagas hos överinstansen, kammarrätten, utan en förutsättning för att de skall komma under domstolens prövning är att Radiotjänst har meddelat beslut om omprövning. Sådan skall ske om den som beslutet rör begär det eller skäl annars föreligger. Det är endast beslut i ärenden om omprövning som får överklagas hos kammarrätten.

Carl Axel Bruno angav i sina ifrågavarande, till kammarrätten ställda skrivelser tydligt att han överklagade vissa debiteringsbeslut. En förklaring härtill kan vara att han inte tillgodogjort sig de upplysningar rörande omprövning som enligt 15 § andra stycket lagen om TV-avgift skall anges i beslut om bl.a. påförande av avgifter, en bestämmelse som jag förutsätter att Radiotjänst följer. Han kan ändå ha hyst den oriktiga uppfattningen att sådana beslut fick överklagas.

De sålunda föreliggande förhållandena kunde i första hand ha motiverat att Radiotjänst på något sätt satte sig i förbindelse med Carl Axel Bruno och frågade om han med hänsyn till gällande regler vidhöll avsikten att "överklaga" besluten. Handläggningen skulle därefter ha fortsatt med beaktande av vad Carl Axel Bruno då uppgett. Skäl för att handläggningen borde ha inletts på detta sätt kan hämtas i förvaltningslagens regler om serviceskyldighet. Enligt dem skall bl.a. vägledning och råd lämnas enskilda i frågor som rör "myndighetens" (här Radiotjänsts) verksamhetsområde. Sådan hjälp skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet (4 §). Vägledning kan innebära att "fästa den enskildes uppmärksamhet på att det finns ett annat, bättre sätt att nå det han eftersträvar" (prop. 1985/86:80 s. 59). Inom ramen för det förevarande ärendet och på grundval av den

utredning som där föreligger kan emellertid inte med säkerhet bedömas huruvida det från nämnda, skilda utgångspunkter hade varit lämpligt att Radiotjänst verkat på detta sätt.

När nu Radiotjänst enbart hade själva skrivelserna att hålla sig till, var man skyldig att behandla dem enligt deras innehåll utan att därvid bortse från uppgifterna om att det rörde sig om överklaganden. I motsats till vad som anges i Radiotjänsts yttrande förelåg inte något hinder mot att överlämna skrivelserna till kammarrätten — förutsatt att överklagandena kommit in i rätt tid — i enlighet med vad som anges i 24—25 §§ förvaltningslagen. Det var således endast rättidsprövningen som ankom på Radiotjänst, varpå kammarrätten efter ett överlämnande hade att besluta rörande överklagbarheten.

Radiotjänst förfor inte på något av nu angivna två sätt. Överklagandena behandlades inte som sådana. I det första fallet underrättades Carl Axel Bruno inte heller om vad som blev följden av hans överklagande, ett av Radiotjänst erkänt men inte närmare kommenterat misstag, som man dock efter JO-anmälan i ett särskilt brev till Carl Axel Bruno bett om ursäkt för. Hans andra överklagande ledde visserligen till en underrättelse ("brev"), men denna ägnade sig inte som underlag för ett överklagande till kammarrätten och har i vart fall inte av vare sig honom eller Radiotjänst uppfattats som ett beslut i ärende om omprövning.

En sammanfattande slutsats är att vad som förekommit i ärendet ger Radiotjänst anledning att vara särskilt uppmärksam på huruvida framställningar från de avgiftsskyldiga innefattar önskemål om ytterligare prövning och inte endast upplysningar.

Carl Axel Brunos överklaganden var som framgått på grund av det särskilda regelsystemet enligt lagen om TV-avgift inte tjänliga för sitt syfte. Som nämnts skall den avgiftsskyldige i Radiotjänsts beslut om påförande av avgifter (och avgiftsskyldighet) upplysas om möjligheterna till omprövning (15 § andra stycket lagen om TV-avgift). Informationsskyldigheten enligt detta eller andra lagrum (jfr 9—10 §§) innefattar dock inte det enligt 21 § gällande förbudet att överklaga sådana beslut; skyldighet att självant upplysa om fullföljdsförbud följer för övrigt inte heller av de i 21 § förvaltningslagen meddelade allmänna bestämmelserna angående underrättelse om beslut. Av denna men även andra orsaker kan somliga avgiftsskyldiga komma till den uppfattningen att de är bäst betjänta av att överklaga besluten, t.ex. om de anser att det är osannolikt att Radiotjänst på begäran om omprövning ändrar besluten och därför önskar att kammarrätten — som de sätter sin lit till — så snart som möjligt får påbörja överprövning. Ett syfte som får antas ligga i omprövningsinstitutet i lagen om TV-avgift — att begränsa belastningen av kammarrätten — kan därför komma att uppfyllas i mindre mån än lagstiftaren förutsatt.

Även om det således inte föreligger någon skyldighet för Radiotjänst att informera om det i 21 § lagen om TV-avgift intagna fullföljdsförbudet, föreligger enligt min uppfattning inget hinder mot att låta även denna information inflyta i de upplysningar som Radiotjänst enligt 15 § andra stycket har att lämna enskilda i beslut om avgiftsskyldighet

och påförande av avgift. Om informationen ges detta något utvidgade innehåll ökar rimligen förutsättningarna för att det ovan angivna syftet kommer att uppnås.

1993/94:JO1

Frågor om dokumentation, beslutsmotivering samt utformningen av förhandsbesked i ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL)

(Dnr 1518-1993)

JO Wahlström inspekterade den 11–13 maj 1993 Byggnadsnämnden i Skövde kommun. De vid granskningen av bl.a. nämndens protokoll gjorda iakttagelserna föranledde *JO Wahlström* att under skilda avsnitt i inspektionsprotokollet göra de uttalanden som framgår nedan.

Dokumentation

Vid granskningen av ett ärende angående ansökan om förhandsbesked framkom att sökanden under hand hade lämnat in en reviderad situationsplan, att den tidigare ingivna planen inte fanns i behåll hos nämnden samt att några anteckningar inte gjorts i ärendet om i vilket sammanhang och av vilken anledning den nya planen givits in. De uppgifter härom som antecknats i byggnadsnämndens protokoll grundade sig omedelbart på bygglovchefens vetskap.

I två beslut av byggnadsnämnden med anledning av ansökningar om bygglov hade i protokolllen antecknats, i det ena fallet, att en berörd granne under hand godtagit en viss nybyggnadsåtgärd, i det andra fallet, att berörda grannar hade beretts tillfälle till yttrande samt att en av dessa grannar inte hade "godkänt" åtgärden. I ärendeakterna kunde inte påträffas någon handling rörande dessa kommunikationsåtgärder eller någon anteckning om grannarnas inställning. Även i dessa fall uppgavs uppgifterna i protokolllen härröra enbart från bygglovchefens direkta kännedom om hur grannen ställde sig vid kommunikationen.

JO Wahlström uttalade med anledning av iakttagelserna följande.

I 15 § förvaltningslagen (1986:223) har meddelats följande bestämmelse om anteckning av uppgifter vid förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden: "Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild." Denna bestämmelse är tillämplig vid byggnadsnämndernas handläggning av lovärenden m.m.

Handläggningen är normalt skriftlig, även om muntliga inslag får förekomma, såsom framgår av 7 och 14 §§ förvaltningslagen samt — vad gäller nu aktuellt förvaltningsområde — 8 kap. 19 § andra stycket PBL. Även om 15 § förvaltningslagen inte innefattar en sådan skyldighet, ligger det i sakens natur att handläggningsåtgärder, som inte dokumenteras primärt genom själva formen för åtgärden — skrivelser med underrättelser m.m. — utan vidtas muntligt genom telefonsamtal

eller på annat sätt, omgående skall anges och i erforderlig utsträckning beskrivas genom anteckning på handling som hör till eller förs till ärendet i fråga.

Anteckningsskyldigheten kan inte uppfyllas genom att uppgifterna i fråga tas upp först i nämndens protokoll eller annan beslutshandling. Härvidlag kan bl.a. hänvisas till parternas rätt till insyn i ärendet (16 §), en rätt som måste kunna utövas även under den tid ärendet handläggs och utan tidsutdräkt.

Byggnadsnämndens ovan redovisade rutiner får till följd att handläggningen inte i tillräcklig utsträckning kan följas genom undersökning av handlingarna i ärendena och innebär att muntligt inhämtade uppgifter inte antecknats, fastän detta bort ske enligt 15 § förvaltningslagen.

Beträffande (ärendet där en granne inte hade "godkänt" åtgärden) vill jag framhålla följande. Enligt den för här aktuell handläggning tillämpliga bestämmelsen i 8 kap. 22 § första stycket PBL skall byggnadsnämnden, innan lov lämnas, genom underrättelse bereda kända sakägare m.fl. tillfälle att yttra sig över ansökningen, om åtgärden innebär en avvikelse från detaljplan. Endast en anteckning om att sakägaren inte godkänt åtgärden visar inte att denne verkligen fått tillfälle att yttra sig, fritt och utan begränsning till frågan om "godkännande". Enligt nu i efterhand lämnade uppgifter fick här åsyftad sakägare tillfälle att allsidigt lämna sina synpunkter. Att så var fallet har dock inte dokumenterats såsom det bort ske enligt det ovan sagda.

Beträffande (situationsplanen) finns i övrigt anledning att peka på frågan huruvida det förhållandet att nämnden avhämt sig en i ärendet inkommen handling, som visserligen enligt uppgift avsågs ersatt med en annan, är förenlig med normerna i arkivlagen (1990:782), se 3, 10 och 15 §§. Av betydelse härvidlag är frågan huruvida och i så fall på vilket sätt kommunfullmäktige har meddelat föreskrifter om arkivvården inom kommunen (16 §, jfr 3 och 10 §§ betr. gallring). Jag finner inte i detta fall tillräcklig anledning att ta upp hithörande frågor till särskild utredning utan nöjer mig med nu gjort påpekande.

Motivering av beslut med avseende på sökandens motparter

I ett antal beslut varigenom bygglov lämnades framgick genom uppgifter i byggnadsnämndens protokoll att grannar motsatt sig att den sökta åtgärden beviljades. Besluten innehöll emellertid inga skäl för nämndens beslut. Bygglovchefen uppgav som anledning härtill att, i ett fall, det avstyrkande yttrandet angått frågor som rörde förhållanden som saknade betydelse för utgången i ärendet samt att ett yttrande från miljö- och hälsoskyddsnämnden innehöll skälen för utgången i ärendet. I ett annat fall uppgavs att de som motsatt sig bygglovets i själva verket inte var att anse som berörda av den tilltänkta åtgärden, även om de behandlats som så under ärendets beredning. I ett tredje fall förklarades att den i det beslutet omnämnde fastighetsägaren genom direkt och omfattande kontakt med företrädare för nämnden hade fått information som motsvarade skälen för beslutet.

Enligt 8 kap. 26 § PBL skall ett beslut, varigenom ett ärende om lov avgörs, innehålla skälen till beslutet i enlighet med vad som föreskrivs i 20 § förvaltningslagen. Där stadgas bl.a. att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången. Från denna huvudregel finns i paragrafen vissa situationer angivna då myndigheten får helt eller delvis utelämnas skälen, t.ex. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Härav följer att motiveringsskyldighet i allmänhet föreligger om myndigheten visserligen beviljat vad sökanden begärt men beslutet går andra parter emot; sakägare m.fl. som beretts tillfälle att yttra sig i ärendet är parter.

Vad man från byggnadsnämndens sida framfört vid inspektionen kan inte anses innebära att det i nu berörda ärenden förelåg någon sådan omständighet, som enligt 20 § förvaltningslagen berättigar nämnden att utelämnas skälen. Om förhållandet är det att nämnden anser att en parts synpunkter inte har med saken att göra, skall detta givetvis på lämpligt sätt klargöras i skälen. Om nämnden finner att tillämpliga skäl redan formulerats av annan — av hörd myndighet eller av tjänsteman hos nämnden — kan motiveringsskyldigheten fullgöras genom tydlig, i beslutet intagen hänvisning (se vidare nedan). Om nämnden anser att den som inledningsvis behandlats som berörd sakägare och part rätteligen inte har denna egenskap, bör beslutet innehålla för denne avsedda upplysningar härom. De skäl som har bestämt utgången måste klargöras av nämnden vid beslutstillfället och kan inte ersättas av aldrig så vällovliga och i och för sig förtjänstfulla insatser för upplysning till parterna.

Motivering av beslut: utformning och innehåll

Enligt uppgifter i byggnadsnämndens protokoll hade i ett ärende om förhandsbesked för nybyggnad bl.a. berörda grannar framfört erinringar mot de föreslagna byggnaderna. Byggnadsnämnden beslöt att godta valet av plats för de planerade nybyggnaderna och angav i protokollet härför följande skäl.

Då den sökta åtgärden uppfyller kraven i 2 kap Plan- och bygglagen och kan antas komma att uppfylla kraven i 3 kap samma lag samt ej fordrar detaljplanläggning enligt 5 kap 1 § i Plan- och bygglagen skall åtgärden bifallas enligt 8 kap 12 § samma lag.

Bygglövchefen framförde på under inspektionen ställd fråga att erinringarna innehöll allmänna, icke preciserade synpunkter; man motsatte sig överhuvudtaget fler hus i grannskapet. Vidare hade sakägarna vid kommunikationen i ärendet tillställts utdrag ur PBL i de ifrågavarande hänseendena.

I ett ärende avseende ansökan om förhandsbesked för ändrad användning av en lokal beslöt byggnadsnämnden att

avslå framställningen då åtgärden strider mot bestämmelserna i 1 kap 6 §, 2 kap 3 § pkt 3, 3 kap 1 § Plan- och Bygglagen samt mot syftet i antagen översiktsplan då fastigheten ligger inom riksintresse för kulturminnesvård.

Bygglovchefen hade i ett tjänsteutlåtande något utvecklat skälen till sitt förslag till beslut, vilket överensstämde med det beslut nämnden senare fattade, och därvid knutit vissa konkreta förhållanden till angivna lagrum. Enligt bygglovchefen fick nämndens motivering för sitt beslut anses vara tillräcklig.

JO Wahlström uttalade med anledning av iakttagelserna följande.

Jag har ovan redogjort för reglerna om motiveringsskyldighet. I förevarande ärenden synes nämnden ha avsett att ange motiveringar, men frågan gäller om dessa med hänsyn till sitt innehåll och sin utformning är tillräckliga för att lagens krav skall ha uppfyllts.

Beslutsmotiveringar har betydelse på flera sätt. Bland annat kan framhållas att parterna genom dem skall få veta vilka överväganden som lett fram till myndighetens beslut. Motiveringen skall också ge parterna underlag för hur de skall inrikta och utforma sin argumentation, om de vill överklaga beslutet. "Sökanden bör orienteras inte bara om att myndigheten inte har funnit hans skäl tillräckligt bärande utan också varför" (prop. 1971:30 s. 482). Motiveringen skall vara av verklig substans; nämnden måste vara på sin vakt, så att man inte åstadkommer endast skenmotiveringar (jfr Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 upplagan 1992, s. 80). De motiveringar som lämnats i de aktuella ärendena saknar i stor utsträckning en konkret inriktning som skulle möjliggöra för parterna att säkert veta vad som ligger i de allmänna hänvisningar som görs.

Att motiveringen enbart består av en redovisning av tillämpliga föreskrifter är sällan tillräckligt (se t.ex. Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 3 upplagan 1991, s. 241). I ett av de nu aktuella besluten (1992-01-16, § 24) är en av grunderna för beslutet om avslag skenbart exakt, genom att hänvisning sker till en enda punkt i en lagparagraf, 2 kap. 3 § (första stycket) 3 PBL, vars innehåll dock inte återges. Detta lagrum innefattar emellertid olika slag av förutsättningar — alla visserligen rörande "samhällsservice" — som skall uppfyllas vid prövning av lämplighet från allmän synpunkt. Nämnden har inte för sin del utpekat vilken eller vilka grunder som förelåg — samtliga torde inte ha varit aktuella — och inte heller förklarat varför angiven grund var tillämplig.

Även om parter som motsätter sig bifall till ansökan inte kommit med mer ingående och vägande synpunkter bör det i allmänhet vara möjligt att i all korthet klargöra vilken betydelse sådana yttranden tillmäts för prövningen.

Av protokollet över byggnadsnämndens beslut i ett ärende måste framgå vad som är nämndens skäl. Det är inte tillräckligt att protokollet i något avsnitt innehåller en motivering, som — eventuellt i

samband med förslag till beslut — har framförts under ärendets beredning. Nämndens skäl behöver ju inte sammanfalla med de för nämnden framlagda, även om utgången blir den som föreslagits.

Om nämnden delar en uppfattning om beslutsskälerna som redovisats under ärendets beredning, måste detta tydligt klargöras. Vill man inte upprepa motiveringen, får det ta sig uttryck i en hänvisning av typen "På de skäl som anförts i — — — beslutar byggnadsnämnden — — —".

Den i ärendet 1992-01-16, § 24 av nämnden lämnade motiveringen — vilken enligt min mening framstår som otillräcklig — skulle ha blivit bättre, om man i beslutet hänvisat till tjänsteutlåtandet, förutsatt att man delade däri framförda bedömningar.

Förhandsbesked

Två ärenden avseende ansökan om förhandsbesked för nybyggnad hade slutligt avgjorts genom att byggnadsnämnden beslöt att, i det ena fallet, uttala att den var beredd att i en planändring pröva lämpligheten av ändrat ändamål enligt ansökan och, i det andra fallet, att "uppdraga åt — — — att upprätta förslag till områdesbestämmelser där markens lämplighet prövas för åtgärder enligt ansökan". Besluten innehöll inget nämndens ställningstagande till ansökningarna som sådana. Bygglöschefen uppgav på förfrågan vid inspektionen att sökandena var införstådda med att ansökningarna inte kunde leda till bifall, sedan de under ärendets gång fått reda på förutsättningarna.

JO Wahlström uttalade med anledning av iakttagelserna följande.

Bland byggnadsnämndens i PBL reglerade uppgifter ingår att lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet (11 kap. 1 § första stycket 4). I bl.a. 11 kap. 2 § första stycket PBL har skyldigheterna härvidlag i viss utsträckning preciserats: "Om någon begär det, skall byggnadsnämnden lämna skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning."

I förarbetena till PBL har lämnats några exempel på vad upplysningarna kan gälla (prop. 1985/86:1 s. 791):

"De upplysningar som nämnden på grund av 2 § första stycket kan bli skyldig att lämna kan givetvis avse mycket skiftande frågor. Fastighetsköpare eller kreditgivare kan t.ex. önska upplysning om de planförhållanden som gäller för en viss fastighet. En fastighetsköpare kan också vara intresserad av att få en upplysning om storleken av kostnader för gator och andra allmänna platser som skall betalas av ägaren till fastigheten. Det är emellertid angeläget att klart särskilja denna typ av upplysning angående faktiska förhållanden, som kan konstateras på platsen eller utläsas i redan fattade beslut, från besked i bedömningsfrågor, som normalt skall avgöras genom lovprövning m.m. För sådana besked i fråga om åtgärder som kräver bygglov anvisar PBL en särskild form, nämligen förhandsbesked (8 kap. 34 §)."

Av protokollet i de aktuella ärendena framgår inte att sökandena skulle ha återkallat eller förändrat sina framställningar, åtgärder som i

så fall borde finnas dokumenterade. Ehuru inte klart utsagt har framställningarna föranlett nämnden att ingå på en bedömning av företagen med utgångspunkt i PBL:s regler. Ärendena gällde alltså, såvitt framkommit, inte endast meddelande av sådana upplysningar som ovan berörts.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts i anslutning till uttalandena om tillämpningen av 11 kap. 2 § första stycket PBL borde därför ärendena ha handlagts enligt bestämmelserna om förhandsbesked. Detta innebär följande. Enligt 8 kap. 34 § första stycket PBL skall byggnadsnämnden på ansökan ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. Nämndens prövning skall givetvis avse de vid beslutstillfället rådande förhållandena. Det hade därför ålegat nämnden att ge sökandena klara och entydiga förhandsbesked, i förekommande fall försedda med fullföljdshänvisning, om byggnadsföretagen kunde tillåtas på avsedda platser.

Det är av vikt att nämnden håller sig till den ordning för beslut som PBL anvisar och inte i onödan laborerar med andra former, vilka kan medföra oklarhet om vad som rättsligt sett äger rum. Ett behov av klarhet om handläggningens karaktär gör sig för övrigt gällande även med hänsyn till tillämpningen av bestämmelsen om byggnadsnämndens rätt att ta ut avgift i olika ärenden (se 11 kap. 5 § första stycket PBL).

Kritik mot byggnadsnämnd för bl.a. felaktigt beslut att inte ta upp en ansökan om bygglov till prövning samt underlåtenhet att meddela fullföljdshänvisning

(Dnr 1262-1993)

1 Bakgrund

Den 22 januari 1993 ansökte Anna Jaki hos byggnadsnämnden om bygglov för en på fastigheten Vårholma 1:58 utförd stenmur. I beslut den 9 mars 1993 anförde byggnadsnämnden bl.a. följande.

Byggnadsnämnden har sedan 1988 behandlat denna stenmur som ett "svartbygge". Regeringsrätten har i dom 1990-11-08 förelagt fastighetsägaren att senast 31 december 1990 ta bort stenmuren.

Nämndens ställningstagande under dessa år att stenmuren är bygglovpliktig och att bygglov i efterhand inte kommer att beviljas. Denna uppfattning har även framgått i bland annat nämndens yttrande, 1991-09-22, till riksdagens ombudsmän (JO).

Ärendet behandlades senast i byggnadsnämnden 1993-02-02 där det beslutades att hos kronofogdemyndigheten förnya begäran om handräckning för borttagande av stenmuren. Detta beslut är enligt kommentarer till plan- och bygglagen (Didón m fl) inte överklagningsbart enligt allmänna rättsregler.

Byggnadsnämnden konstaterar

att regeringsrättens dom 1990-11-08 vunnit laga kraft varför ansökan inte tas upp till ny prövning.

I sin anmälan, som kom in till JO den 31 mars 1993, framförde Anna och Ivan Jaki klagomål mot byggnadsnämnden för att nämnden gjort en förnyad begäran om handräckning samt underlåtit att pröva Anna Jakis ansökan om bygglov.

3 Utredning

I remiss till byggnadsnämnden den 2 april 1993 anfördes följande.

Med anledning av innehållet i bifogade handlingar infordras yttrande angående den rättsliga grunden för byggnadsnämndens beslut den 9 mars 1993 att inte ta upp Anna Jakis ansökan om bygglov till prövning. Av yttrandet skall också framgå av vilken anledning beslutet inte försetts med fullföljdshänvisning. Byggnadsnämnden skall också förklara anledningen till att nämnden den 2 februari 1993 beslutat att hos vederbörande kronofogdemyndighet begära handräckning, oaktat nämnden enligt beslut den 19 februari 1991 återkallat sitt den 16 augusti 1988 meddelade beslut om föreläggande.

I svar på remissen anförde byggnadsnämnden:

I tidigare handläggning ang. denna svartbyggda stenmur har byggnadsnämnden beslutat att byggadslov i efterhand inte kommer att beviljas (vilket framgår av nämndens tidigare yttranden till JO).

Med anledning av att ärendet har prövats av högre instans (regeringsrätten, bil 1) anser nämnden detta ärende redan avgjort vad beträffar bygglov för muren.

När ansökan om bygglov kom in till nämnden rådfrågades länsstyrelsens jurister, vilka ansåg att nämnden inte var skyldiga att behandla ärendet då det avgjorts av högre instans.

Anledningen att ärendet har överlämnats till kronofogdemyndigheten för handräckning är den att fastighetsägaren inte följt regeringsrättens beslut. Bakgrunden till handläggning och nämndens beslut 19/2-91 har redovisats i tidigare yttranden till JO.

Anna och Ivan Jaki kommenterade remissvaret.

4 Bedömning

I beslut den 17 juni 1993 anförde *JO Wahlström* följande.

Byggnadsnämndens resonemang om att nämnden inte skulle ha varit skyldig att behandla Anna Jakis ansökan om bygglov finner jag närmast obegripligt. Den omständigheten att nämnden i yttrande i ett tidigare JO-ärende uttalat att bygglov i efterhand inte kommer att beviljas för ifrågavarande stenmur utgör inte någon som helst rättslig grund för att nämnden skall kunna underlåta att pröva en av Anna Jaki gjord ansökan om bygglov för muren. Nämnden hade f.ö. varit skyldig att pröva ansökan även om nämnden tidigare skulle ha meddelat ett formellt beslut att vägra bygglov. Avslagsbeslut saknar nämligen rättskraft och en sökande är alltid oförhindrad att återkomma med en ny ansökan rörande samma sak och har då en oinskränkt rätt att få denna prövad (se Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7:e uppl. s. 88 f.) Av det sagda framgår att byggnadsnämnden gjorde fel när nämnden underlät att pröva Anna Jakis ansökan om bygglov.

Eftersom nämndens felaktiga beslut innebar att ärendet avgjordes, var det också fel av nämnden att inte meddela någon fullföljdshänvisning. Vad sålunda förevarit måste givetvis föranleda allvarlig kritik från min sida. Såsom framgår av vad jag tidigare anfört kan Anna Jaki inge en ny ansökan till byggnadsnämnden om bygglov för stenmuren och nämnden är då skyldig att pröva denna ansökan och, i förekommande fall, meddela fullföljdshänvisning.

Vad angår åtgärden att under återopande av ett beslut av Regeringsrätten den 8 november 1990 begära handräckning hos kronofogdemyndigheten framstår denna som svårförståelig, eftersom byggnadsnämnden genom beslut den 19 februari 1991 återkallat det föreläggande som avsågs med Regeringsrättens beslut. Byggnadsnämnden har dock, med hänsyn till att det framkommit att muren alltjämt finns kvar, varit oförhindrad att oaktat det förhållandet att föreläggandet återkallats antingen meddela nytt föreläggande eller ansöka om handräckning. Jag finner därför inte skäl att i denna del utöver vad jag nyss anfört vidta någon ytterligare åtgärd.

I ett vid inspektion av en byggnadsnämnd upptaget ärende har nämnden kritiserats för underlåtenhet att i beslutsprotokoll i förekommande fall bestämma vad som skall gälla i fråga om fullföljdshänvisning. Nämnden har också kritiserats för att i remissvar till JO ha lämnat osann uppgift

(Dnr 4178-1992)

Inspektionsprotokollet

Vid inspektion av Byggnadsnämnden i Luleå kommun den 19 november 1992 föranledde granskning av sammanträdesprotokoll m.m. i en del fall att byggnadsnämnden genom remiss anmodades att avge yttrande. I ett av dessa hos JO upptagna initiativärenden antecknades bl.a. följande i inspektionsprotokollet.

Byggnadsnämndens protokoll befanns genomgående sakna varje uppgift om fullföljdshänvisning, oaktat sådan bort meddelas enligt därom gällande föreskrifter. Som exempel på olika situationer, i vilka fullföljdshänvisning inte förekommer i protokollen, upptas här följande.

Ärendet 1991-02-19, § 75. Beslut om anstånd enligt 8 kap. 23 § PBL.

Ärendet 1991-03-26, § 111. Beslut att meddela bygglov. Av byggnadsnämndens protokoll framgår att ägare av grannfastigheter motsatt sig föreslagen bebyggelse.

Ärendet 1992-05-19, § 156. Avslag på ansökan om bygglov.

Ärendet 1991-05-22, § 211. Beslut att meddela bygglov på villkor bl.a. att en byggnad rivs.

Ärendet 1992-03-24, § 71. Vägrat medgivande till fastighetsbildning.

JO beslöt att i anledning av vad sålunda antecknats inhämta yttrande från byggnadsnämnden.

Sedan ärendet remitterats till byggnadsnämnden, anförde nämnden följande.

Vi tillämpar den rutinen att fullföljdshänvisning sker på sökandens eller annan sakägares exemplar av protokollet och framgår således inte av originalprotokollet. Vi har bedömt att detta tillgodoser kraven i gällande föreskrifter. Vi har heller aldrig fått klagomål på uteblivna fullföljdshänvisningar. Omfattningen av överklagningarna tyder på att rutinen fungerar.

Bedömning

I beslut den 15 april 1993 anförde *JO Wahlström* följande.

Byggnadsnämnden har att som beslutsfattare ta ansvar för frågan huruvida fullföljdshänvisning skall lämnas och i förekommande fall dennas innehåll. Det bör alltså direkt av beslutsprotokollet klart framgå vad nämnden härvidlag har bestämt. Tillämplig fullföljdshänvisning kan, om den inte skrivs in direkt i protokollet, lämpligen anges genom uppgift om formulär (blankett) med viss beteckning. Av remissvaret framgår att byggnadsnämnden hittills i sina beslutsprotokoll aldrig tagit upp frågor om fullföljdshänvisning. Såvitt jag kan förstå har ansvaret för att fullföljdshänvisning i förekommande fall meddelas av byggnadsnämnden överlåtits till någon eller några befattningshavare som har att ombesörja bestyret med expediering av nämndens beslut. Det är mot den bakgrunden förklarligt att det i nämndens yttrande inte finns något som helst uttalande om fullföljdshänvisning verkligen meddelats i de i inspektionsprotokollet omnämnda fallen. En sålunda rådande ordning framstår, med hänsyn till vad jag inledningsvis anfört, som helt oacceptabel. Nämnden tycks dock inte inse detta utan har den åsikten att gällande rutiner är tillfredsställande med hänsyn till "Omfattningen av överklagningarna". Byggnadsnämnden har också anfört att nämnden aldrig fått några klagomål på uteblivna fullföljdshänvisningar. Detta påstående är dess värre inte sanningsenligt. Nämnden har nämligen vid sitt sammanträde den 23 mars 1993, när yttranden i de ifrågavarande av JO:s inspektion föranledda ärendena behandlades, också (§ 68) beslutat om yttrande i ett av JO remitterat ärende som rörde klagomål mot nämnden för bl.a. underlåtenhet att meddela fullföljdshänvisning.

Jag förutsätter att byggnadsnämnden nu snarast genom införande av nya rutiner ser till att det fortsättningsvis direkt av nämndens beslutsprotokoll skall kunna utläsas att nämnden, i förekommande fall, själv bestämt vad som skall gälla i fråga om fullföljdshänvisning.

Kritik mot byggnadsnämnd för underlåtenhet att pröva begäran om omprövning av lagakraftvunnet beslut om påförande av byggnadsavgift. Tillika kritik mot befattningshavare hos nämnden för att ha lämnat uppgifter som av anmälarna kan ha uppfattats som vilseledande

(Dnr 3374-1992)

1 Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 14 oktober 1992 och till vilken fogats ett antal handlingar, anförde Rudolf och Gun-Britt Johannesson bl.a. följande.

Den 12 maj 1992 erhöll Gun-Britt Johannesson i egenskap av ägare till fastigheten Bölet 1:54 en underrättelse från bygglovsarkitekten vid stadsarkitektkontoret i Mölndals kommun, Danica Jurikova, om att kontoret avsåg att föreslå byggnadsnämnden i kommunen att dels bevilja bygglov för föreslagen ombyggnad, dels påföra Gun-Britt Johannesson en byggnadsavgift om 13 392 kronor. I underrättelsen stod också "om rättelse vidtas, d.v.s. om den olovliga ombyggnaden av yttertaket tas bort innan byggnadsnämnden tar upp frågan om påföljd eller ingripande till överläggning skall någon byggnadsavgift inte utgå, 10 kap. 5 § plan- och bygglagen". Den 21 maj 1992 fick Gun-Britt Johannesson en ny underrättelse (komplettering) där det förutsickades att bygglov inte skulle beviljas samt att ärendet skulle behandlas vid byggnadsnämndens sammanträde den 10 juni 1992. Rudolf Johannesson diskuterade ärendet med Danica Jurikova vid flera tillfällen, bl.a. den 25 maj 1992. Han framförde vid detta tillfälle olika frågeställningar; bl.a. undrade han hur han skulle kunna undgå byggnadsavgiften. Danica Jurikova anförde att bygglov inte skulle beviljas enligt den föreliggande ansökan men att det endast krävdes mindre ändringar för att lov skulle kunna beviljas. Danica Jurikova anförde vidare att Gun-Britt Johannesson skulle inkomma med en ny ansökan före midsommar och att hon hade goda möjligheter att slippa byggnadsavgiften om nämnden kunde bevilja bygglov enligt denna ansökan. I slutet på juni fick Gun-Britt Johannesson ett protokollsutdrag från byggnadsnämndens sammanträde den 10 juni. Nämnden hade då beslutat att inte bevilja bygglov, att vid vite av 50 000 kronor förelägga Gun-Britt Johannesson att senast den 30 augusti 1992 återställa taket i ursprungligt skick samt att påföra Gun-Britt Johannesson en byggnadsavgift av 13 392 kronor. Rudolf Johannesson kontaktade då omedelbart Danica Jurikova och var mycket undrande över byggnadsavgiften. Danica Jurikova anförde att hon var nöjd med den nya ansökningen om bygglov, att det nu gällde att utföra ombyggnaden senast under augusti och att Gun-Britt Johannesson inte nu skulle bekymra sig om byggnadsavgiften då det senare fanns goda utsikter att undgå denna. Rudolf Johannesson fick genom samtalet en klar uppfattning om att byggnadsavgiften skulle omprövas när ombyggnad enligt den nya ansökan skett och blivit godkänd. När så ombyggnaden var klar och

godkänd i september tog han upp frågan om byggnadsavgift med Danica Jurikova. Hon sade då att avgiften var beslutad av nämnden och att hon inte kunde ta upp frågan till omprövning. Rudolf Johannesson framförde då hur han uppfattat hennes information i ärendet. Danica Jurikova svarade att hon kunde ha uttryckt sig så som relaterats ovan men att hon inte kom ihåg detta. Hon sade vidare att det i sådana här viktiga ärenden inte gick att åberopa muntliga utsagor. Rudolf Johannesson inlämnade då den 14 september 1992 till byggnadsnämnden en skrivelse, i vilken han och Gun-Britt Johannesson begärde omprövning av nämndens beslut den 10 juni 1992. Nämnden gjorde dock ingen omprövning utan överlämnade skrivelsen till Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, som inte prövade ärendet då överklagningstiden gått ut. Avslutningsvis anförde Rudolf och Gun-Britt Johannesson att Danica Jurikova lämnat vilseledande information beträffande dels att ny ansökan skulle vara inlämnad före midsommar (beslutet om byggnadsavgift torde ha blivit annorlunda om ansökan ingetts före nämndens sammanträde den 10 juni), dels att ärendet om byggnadsavgift skulle omprövas, vilket medfört att Rudolf och Gun-Britt Johannesson försuttit tiden för överklagande.

2 Utredning

Ärendet remitterades till byggnadsnämnden med begäran om yttrande efter hörande av Danica Jurikova. Danica Jurikova anförde häfter följande i yttrande till nämnden.

a) Mina diskussioner med Johannesson utgick i början från att taket skulle återställas i ursprungligt skick.

b) Genom telefonkontakter och besök av Johannesson har jag redovisat vilka krav byggnadsnämnden kunde komma att ställa på takets utformning. En ansökan i enlighet med dessa krav inkom därefter, men först sedan det visat sig att grannen inte accepterade den ursprungliga utformningen.

c) På frågan om hur Johannesson skulle kunna undkomma byggnadsavgiften, kan jag ha yttrat mig såsom Johannesson uppger. Jag vill i detta sammanhang upplysa om att jag normalt inte handlägger ärenden enligt 10 kap. plan- och bygglagen. Jag har fått råd av kanslijuristen om handläggningen av ärendet och hjälp med uträkning av byggnadsavgiften av förste byggnadsinspektören. Dessutom var jag under perioden deltidssjukskriven efter sex månaders sjukskrivning på heltid. Jag kan därför ha yttrat så som Johannesson uppger och blandat ihop hur det förhöll sig med möjligheterna att undkomma byggnadsavgift med tidpunkten för vitesföreläggandet.

Däremot kan jag inte erinra mig om att jag skulle ha sagt att byggnadsavgiften skulle omprövas. Det kan heller inte ha haft betydelse för byggnadsnämndens beslut om byggnadsavgift om den "nya" ansökningen skulle ha lämnats in före den 10 juni 1992. Byggnadsnämnden kan inte skönsmässigt bedöma när byggnadsavgift skall tas ut utan måste följa bestämmelserna i plan- och bygglagen.

I eget yttrande anförde byggnadsnämnden följande.

Om uppgifterna har varit motstridiga beträffande uttag av byggnadsavgift så att Johannesson därför har försuttit sin rätt att överklaga

byggnadsnämndens beslut, har nämnden inget emot att hos regeringsrätten tillstyrka en ansökan om återställande av försutten tid, om Johannesson önskar överklaga.

Rudolf Johannesson kommenterade remissvaret och ifrågasatte då om JO inte skulle kunna uppmana byggnadsnämnden att ompröva ärendet utan Regeringsrättens medverkan.

3 Bedömning

I beslut den 11 januari 1993 anförde *JO Wahlström* följande.

Danica Jurikova har vitsordat att hon i fråga om byggnadsavgiften kan ha uttryckt sig såsom anförts i anmälan; hon kan dock inte erinra sig att hon skulle ha sagt att byggnadsavgiften skulle omprövas. Jag anser dock inte att det finns någon anledning att ifrågasätta annat än att Rudolf och Gun-Britt Johannesson genom sina kontakter med Danica Jurikova bibringats den uppfattningen att en omprövning skulle ske. De hade ju annars inte rimligtvis försuttit tiden för överklagande i vanlig ordning. Det måste således anses föreligga tillräckliga skäl till antagande att Danica Jurikova lämnat uppgifter som av Rudolf och Gun-Britt Johannesson nu i efterhand uppfattats som vilseledande och Danica Jurikova kan givetvis inte undgå allvarlig kritik för detta. Det ligger ju i sakens natur att en tjänsteman vid en byggnadsnämnd skall lämna korrekta och precisa svar på frågor om vad som gäller i fråga om påföljder för olovligt byggande.

Med anledning av att Rudolf Johannesson ifrågasatt om inte JO skulle kunna uppmana byggnadsnämnden att ompröva ärendet vill jag anföra följande. JO har i och för sig ingen befogenhet att ge myndigheter direktiv om handläggningen av enskilda ärenden. Rudolf och Gun-Britt Johannesson har dock i en skrivelse till byggnadsnämnden den 14 september 1992 begärt att nämnden skall ompröva sitt beslut den 10 juni 1992. Ingenting i skrivelsen tyder på att den var avsedd som ett överklagande i enlighet med den fullföljdshänvisning som meddelats. Tvärtom har Rudolf och Gun-Britt Johannesson uttryckligen begärt att nämnden skall ompröva beslutet "trots att det vunnit laga kraft". Skrivelsen borde därför inte ha överlämnats till länsstyrelsen utan borde i stället ha föredragits för byggnadsnämnden som därefter haft att med anledning av den gjorda begäran om omprövning fatta ett formellt beslut, vilket i förekommande fall skulle ha försetts med fullföljdshänvisning (se Hellners-Malmqvist, Nya Förvaltningslagen, 3:e uppl., s. 346 ff.) Med hänvisning till vad jag anfört ovan anser jag mig kunna förutsätta att Rudolf och Gun-Britt Johannessons skrivelse till byggnadsnämnden den 14 september 1992 med begäran om omprövning av byggnadsnämndens lagakraftvunna beslut den 10 juni 1992 att påföra Gun-Britt Johannesson en byggnadsavgift om 13 392 kronor nu snarast blir föremål för handläggning av nämnden.

Byggnadsnämnden har härefter, efter att ha mottagit JO:s beslut, den 27 januari 1993 omprövat sitt beslut av den 10 juni 1992 varvid byggnadsavgiften nedsatts till 3 720 kronor.

Initiativärende rörande den rättsliga grunden för beslut av fastighetsbildningsmyndighet att avvisa för sent gjord anmärkning mot räkning

(Dnr 1265-1993)

1 Bakgrund

Den 12 mars 1993 meddelade *JO Wahlström* beslut i ett ärende (JO:s dnr 3484-1992) som rörde en anmälan från Bo Petersson mot bl.a. Fastighetsbildningsmyndigheten i Jämtbygdens lantmäteridistrikt (FBM). Bo Petersson har härefter hit insänt en kopia av ett beslut som FBM har meddelat den 24 februari 1993. Beslutet, vilket är ställt till Bo Petersson, har följande lydelse.

Ni har i skrivelse, som kom in hit till fastighetsbildningsmyndigheten vid Jämtbygdens lantmäteridistrikt (FBM) 1992-07-17, anmärkt mot faktura nr 7911236.

Enligt bestämmelserna i lantmäteritaxan skall en skriftlig anmärkning ha kommit in till den myndighet som utfärdat fakturan senast inom tre veckor från fakturans förfallodag. Detta framgår av anvisningarna på fakturans baksida.

I detta fall var förfallodagen den 3 juni 1992, dvs anmärkningen skulle ha inkommit senast den 24 juni.

FBM har dock granskat fakturan och funnit fel som föranleder en omprövning av det debiterade beloppet i enlighet med vårt brev till Er 1992-11-25. Ni har i brev 1992-12-06 förklarat att Ni inte godkänner det nya lägre beloppet utan Ni vidhåller Er anmärkning.

När särskilda skäl föreligger kan en för sent inkommen anmärkning tas upp till prövning. Några sådana särskilda skäl har inte framkommit.

— — —

Beslut

Fastighetsbildningsmyndigheten beslutar att avvisa anmärkningen.

FBM meddelade i fullföljdshänvisning att beslutet fick överklagas hos Överlantmätarmyndigheten i Jämtlands län (ÖLM).

Den 1 april 1993 upprättades inom ombudsmannaexpeditionen en PM, i vilken anfördes bl.a. följande.

Statens lantmäteriverk (LMV) bör genom remiss anmodas att efter hörande av FBM yttra sig angående den rättsliga grunden för FBM:s befogenhet att meddela det ifrågavarande avvisningsbeslutet. Det kan i sammanhanget påpekas att FBM i en skrivelse till Bo Petersson den 25 november 1992 anförde att hans anmärkning, för det fall han inte skulle godkänna det nya lägre beloppet, kommer att "prövas formellt i sedvanlig ordning genom att vi överlämnar handlingarna jämte vårt eget yttrande till överlantmätarmyndigheten för prövning vilken i sin tur kan överklagas till lantmäteriverket".

LMV anmodades härafter genom remiss att avge yttrande med beaktande av innehållet i PM:n, till vilken som bilaga fogats FBM:s omnämnda beslut. Remissen besvarades av LMV den 29 april 1993 varvid LMV anförde bl.a. följande.

Enligt 12 § 1 st lantmäteritaxan (1971:1101) skall fastighetsbildningsmyndighet eller förrättningsman utfärda räkning när en förrättning avslutas.

I taxans 17 § regleras förfarandet för anmärkning mot räkning som utfärdats av lantmäterimyndighet. Enligt 1 st skall anmärkning göras skriftligen hos den myndighet som utfärdat räkningen inom tre veckor från förfallodagen. Av 2 st framgår att en för sent inkommen anmärkning som huvudregel inte skall tas upp till prövning. I 3 st anges att FBM kan ändra en räkning.

Genom SFS (1990:253) förordnade regeringen om ändringar i förordningen (1988:1232) med instruktion för lantmäterimyndigheterna. Bl a tillfogades en andra mening till 1 kap 8 § 3 st med innebörd att 29 § verksförordningen (1987:1100) inte skall tillämpas vid "beslut om räkning" enligt lantmäteritaxan (1971:1101). Med ändringen avsåg regeringen att markera att lantmäterimyndighets utfärdande av räkning är ett förvaltningsbeslut och inte ett s k faktiskt handlande.

I lantmäteritaxan har inte reglerats vilken myndighet som skall meddela beslut om avvisning om en anmärkning görs för sent. Frågan får därför lösas med stöd av förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser. Enligt 24 § 1 st skall den myndighet som meddelat ett överklagat beslut göra rättidsprövningen och — som huvudregel — avvisa överklagandet om det kommit in för sent.

I det aktuella fallet är det fastighetsbildningsmyndigheten i Jämtbygdens lantmäteridistrikt (FBM) som beslutat om den faktura som ställts ut på Bo Petersson. Fakturan förföll till betalning den 3 juni 1992. Sista dag för anmärkning var sålunda den 24 juni 1992. Anmärkningen kom in till FBM den 17 juli 1992. Med hänsyn härtill och med hänvisning till ovanstående har FBM därför haft befogenhet att meddela beslutet om avvisning.

Av inhämtad uppgift framgår att LMV före remissens besvarande haft samråd med FBM.

3 Bedömning

JO Wahlström yttrade följande i beslut den 7 maj 1993.

I 17 § lantmäteritaxan finns ingen bestämmelse om att en fastighetsbildningsmyndighet äger avvisa en för sent inkommen anmärkning. Det finns heller inte någon bestämmelse som säger att ett beslut av sådan myndighet får överklagas hos överlantmätarmyndighet. Enligt LMV:s mening har dock en fastighetsbildningsmyndighet på grund av bestämmelser i 24 § första stycket förvaltningslagen befogenhet att meddela beslut om avvisning. Dessa bestämmelser i förvaltningslagen avser dock skrivelser med *överklagande* av myndighetsbeslut och kan inte anses tillämpliga på ett ärende av förevarande slag, som ju rör ett i lantmäteritaxan specialreglerat institut, *anmärkning* mot räkning.

Jag kan med hänsyn till det ovan anförda inte finna att gällande rättsregler ger en fastighetsbildningsmyndighet någon befogenhet att meddela beslut om avvisning av en för sent inkommen anmärkning.

Såvitt avser förevarande ärende borde sålunda Bo Peterssons anmärkning inte ha avvisats av FBM utan myndigheten borde i stället, lämpligen med eget yttrande, ha överlämnat anmärkningen till ÖLM.

Även om det kan sägas ligga utanför ramen för ifrågavarande initiativärende vill jag med anledning av att LMV anfört att det av 17 § tredje stycket lantmäteritaxan framgår att en fastighetsbildningsmyndighet kan ändra en räkning påpeka, att denna befogenhet för myndigheten, såvitt jag kan förstå, måste grunda sig på en bestämmelse i 27 § första stycket första meningen förvaltningslagen om beslutsmyndighets omprövningsplikt.

Fråga om omprövning och kvittning i samband med utbetalning av bostadsbidrag

(Dnr 186-1992)

I en anmälan vände sig Ing-Marie Nilsson mot att socialtjänsten i Eskilstuna i ett ärende om bostadsbidrag hade omprövat hennes rätt till sådant bidrag och i samband därmed innehållit hela det henne tillkommande bostadsbidraget för december 1991 och del av detta för januari 1992.

Anmälan remitterades till socialnämnden i Eskilstuna kommun, som yttrade sig. Ing-Marie Nilsson inkom med påminnelser. Yttrande inhämtades även från Boverket. Ing-Marie Nilsson bereddes tillfälle att yttra sig över detta.

Av den inhämtade utredningen framkom följande sakförhållanden. I april 1991 beviljades Ing-Marie Nilsson bostadsbidrag för år 1991 med 2 275 kr per månad. Bidragets storlek var beräknat med hänsyn till att hon hade två barn. Den 1 november 1991 avled hennes son. I slutet av november, omkring den 27–29 i månaden, fick kommunen via skattemyndigheten kännedom om dödsfallet. Kommunen hade då betalat ut bostadsbidraget för november månad med 2 275 kr. I ett beslut, som fattades den 9 december 1991, skrevs ut i läsbar form och daterades den 20 december, expedierades till Ing-Marie Nilsson först den 17 januari 1992 och delgavs henne den 21 januari, omprövade kommunen frågan om bostadsbidrag för Ing-Marie Nilsson. Omprövningen utföll så, att Ing-Marie Nilssons bostadsbidrag sänktes till 900 kr per månad från och med den 1 november 1991 att gälla året ut. Samtidigt beslutades att Ing-Marie Nilsson skulle återbetala sammanlagt 1 375 kr avseende med för högt belopp utbetalat bostadsbidrag under november månad, samt att verkställighet skulle ske genom att 900 kr, vilket utgjorde hela bostadsbidraget för december månad, skulle innehållas i samband med "utbetalning" av bidraget för december. Resterande belopp om 475 kr skulle innehållas vid utbetalningen i januari 1992. Beloppen innehölls också, varför Ing-Marie Nilsson över huvud inte fick något bostadsbidrag i december 1991 och fick ett med 475 kr reducerat bidrag i januari 1992. Kommunen — genom socialnämnden — anförde i yttrandet till JO i huvudsak, att handläggningen av ärendet följt gällande rättsregler, och att den haft rätt att på det sätt som skedde samtidigt besluta om återkrav och kvittning. Kommunen beklagade emellertid, att verkställandet av kvittningen, genom en bristfällighet i datarutinerna, kommit att ske på sådant sätt, att hela bostadsbidraget för december månad innehölls. Den ifrågasvarande datarutinen uppgavs emellertid vara föremål för översyn.

Boverket intog i huvudfrågan motsatt ståndpunkt och anförde bl.a. följande:

1993/94:JO1

Det är i och för sig riktigt, att Ing-Marie Nilsson inte fullgjorde den upplysningskyldighet som enligt 27 § 2. lagen (1988:786) om bostadsbidrag åvilat henne genom att familjens sammansättning hade ändrats. Detta förbiseende framstår dock enligt Boverkets mening i hennes situation som mänskligt. När kommunen i slutet av november fick uppgiften om sonens död, borde kommunen enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) ha berett Ing-Marie Nilsson tillfälle att yttra sig över denna uppgift som tillförts ärendet genom annan än henne själv och samtidigt informerat om att den medförde att bidragsbeslutet kunde komma att omprövas. Kommunen borde därför enligt Boverkets mening ha avvaktat med att ompröva bidragsbeslutet enligt 28 § 2. bostadsbidragslagen.

Genom sitt förbiseende att inte upplysa kommunen om familjens ändrade sammansättning har Ing-Marie Nilsson i strikt formell mening förorsakat att bidrag lämnats med för högt belopp. Kommunen har därigenom haft rätt att, enligt 31 § första stycket bostadsbidragslagen, besluta om återbetalning av bostadsbidraget helt eller delvis. Normalt bör dock först ett omprövningsbeslut fattas separat så att det kan överklagas för sig. Enligt Boverkets mening framstår det därför, speciellt i denna känsliga fråga, som olämpligt att samtidigt besluta om omprövning och återbetalning.

För att kvittning ska få ske fordras enligt 31 § andra stycket (numera tredje stycket) i bostadsbidragslagen att ett återkravsbeslut först fattats. Boverket har i ett yttrande till riksdagens ombudsmän i ett annat ärende (Ert dnr 2246-1991), uttalat att återkravsbeslutet bör ha vunnit laga kraft innan kvittningsbeslutet fattas. JO konstaterade i sitt beslut den 12 mars 1992 att ett bland flera villkor för kvittning är att kommunen genom särskilt — överklagbart — beslut har beslutat om återbetalning, helt eller delvis av ett felaktigt eller med för högt belopp utbetalat bostadsbidrag. Eskilstuna kommun har därför, som Boverket ser det, inte haft laglig rätt att i detta läge kvitta Ing-Marie Nilssons bostadsbidrag.

Anmärkningsvärt är enligt Boverkets mening också den långa tid som förflöt mellan beslutstillfället (av kommunen angivet till den 20 december) och expedieringen av beslutet (den 17 januari 1992). Ing-Marie Nilsson fick därigenom först i efterhand reda på att kommunen dels sänkt hennes bostadsbidrag och dels beslutat att inte alls betala ut något belopp för december månad.

Kommunens motivering till dröjsmålet är att det var med hänsyn till Ing-Marie Nilssons situation som kommunen avsåg att avvakta med kvittning tills hennes ansökan om bostadsbidrag för 1992 var klar. Vidare anser kommunen att det "var olyckligt att datatekniken i detta fall medförde att det inte skedde någon egentlig bedömning av skäligheten i att kvittning av för högt utbetalat belopp för november månad 1991 skedde på så sätt att hela decemberinbetalningen innehölls". Boverket citerar med anledning härav följande ur JOs nyssnämnda beslut:

"Tilläggas bör att det här praktiserade förfarandet synes oacceptabelt, även om beslut hade fattats i föreskriven ordning. Föreskriften i 31 § andra stycket (numera tredje stycket) bostadsbidragslagen kan nämligen inte anses medge, att kommunen genom avräkning innehåller hela det bidragstagaren för viss månad tillkommande beloppet — — —. Vad som enligt lagrummet får innehållas är ett "skäligt belopp". — — — Bostadsbidragstagaren har i princip rätt att få ut bidraget i kontanter

och inte bara som en post att avräkna mot en kommunen tillkommande fordran. Eftersom bidraget är avsett att tillfredsställa ett grundläggande behov — tillgången till bostad — är denna regel högst naturlig."

Datatekniken måste självfallet underordna sig lagstiftningen. Kommunen anför att man från årsskiftet använder en ny datateknik som medger möjlighet till automatisk uppdelning av återkravsbelopp vid flera utbetalningstillfällen när kvittning skall ske mot senare utbetalningar. Boverket förutsätter att systemet är så utformat, att kvittning bara kan ske i laga ordning, d.v.s. att kommunen först genom ett lagakraftvunnet beslut har beslutat om återkrav och — därefter — tar ställning till om kvittning ska ske med skäligt belopp.

I beslut den 28 augusti 1992 uttalade *JO Ragnemalm* följande.

Den som uppbär bostadsbidrag är enligt 27 § lagen (1988:786) om bostadsbidrag skyldig att upplysa kommunen, om familjens sammansättning ändras. I sådana fall skall kommunen enligt 28 § besluta om omprövning av bostadsbidraget, om förändringen har betydelse för bidragets storlek. Vid sådan omprövning skall enligt 30 § tillämpas bestämmelserna i 23 § andra stycket, som har följande lydelse:

Bostadsbidrag lämnas från och med månaden efter den då rätt till bidrag har uppkommit. Om rätten till bidrag uppkommer den första dagen i en månad, skall dock bidraget lämnas från och med den månaden. Bidrag får inte lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före den månad då ansökan om bidrag gjordes.

Frågan om eventuell skyldighet att återbetala bostadsbidrag och om verkställighet av beslut om återbetalning regleras i 31 §, som bl.a. innehåller följande:

Kommunen skall besluta om återbetalning av bostadsbidrag helt eller delvis, om bidragstagaren genom oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidrag felaktigt har lämnats eller lämnats med för högt belopp. Detsamma gäller om bidrag i annat fall felaktigt har lämnats eller lämnats med för högt belopp och bidragstagaren skäligen borde ha insett detta.

— — —

Om kommunen har ålagt en bidragstagare återbetalningsskyldighet enligt första stycket, får kommunen vid senare utbetalning till denne hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har betalats ut för mycket. Om återbetalningsskyldigheten inte fullgörs på detta sätt, skall kommunen vidta de åtgärder som behövs för att driva in fordringen.

— — —

Av bestämmelserna framgår att kommunen i och för sig haft rätt att ompröva bostadsbidraget i den situation som uppkommit. Inte heller kan, såsom bestämmelserna är utformade, någon anmärkning riktas mot beslutets innehåll vad avser den tidpunkt från vilken det ändrade bostadsbidraget skulle utgå, nämligen den 1 november 1991. Som Boverket påpekat, borde emellertid omprövningsbeslutet ha föregåtts av en kontakt på lämpligt sätt med Ing-Marie Nilsson, som enligt 17 § förvaltningslagen skulle ha underrättats om och fått tillfälle att yttra sig

över uppgiften om att kommunen numera fått kännedom om hennes sons död och att hennes bostadsbidrag kunde komma att påverkas av förändringen i familjens sammansättning.

Innehållet i beslutet om återbetalning torde däremot inte kunna kritiserats utifrån strikt rättsliga synpunkter. Ing-Marie Nilsson har, i och för sig fullt ursäktligt, genom att inte tänka på att genast meddela kommunens bidragsbeviljande organ att hennes son hade avlidit, rent faktiskt orsakat, att bostadsbidrag för november månad 1991 kom att utbetalas med ett för högt belopp. Rekvisiten för återbetalning enligt 31 § första stycket bostadsbidragslagen torde därför vara uppfyllda.

Vad gäller frågan om kvittning av bostadsbidrag mot en kommunen tillkommande fordran på återbetalning av bidrag till den del det lämnats med för högt belopp måste beaktas bestämmelsen i 26 § bostadsbidragslagen, enligt vilken en fordran på bostadsbidrag inte får överlåtas eller utmätas. Det betyder, att bidragstagaren inte kan överlåta själva fordran mot kommunen på sitt bostadsbidrag till annan, exempelvis en hyresvärd eller annan fordringsägare, och att fordran inte heller kan tas i mät för bidragstagarens skulder. Av detta överlåtelse- och utmätningsförbud följer också, enligt en allmänt vedertagen civilrättslig princip, att fordran inte kan göras till föremål för kvittning mot en fordran, som kommunen kan ha mot bidragstagaren. Huvudregeln om kvittningsförbud är dikterad av sociala skäl. Bostadsbidragstagaren har i princip rätt att få ut bidraget i kontanter och inte bara som en avräkningspost mot en kommunen tillkommande fordran. Eftersom bidraget är avsett att täcka en del av kostnaden för att tillfredsställa ett grundläggande behov — tillgången till bostad — är denna regel högst naturlig.

Bestämmelserna i 31 § bostadsbidragslagen innefattar ett lagfäst undantag från denna huvudregel och tillåter kvittning i ett visst bestämt fall. Lagregelns undantagskaraktär medför, att den måste användas med återhållsamhet och med strikt iakttagande av uppställda förutsättningar för kvittning. Av föreskriften om att återbetalningsskyldighet skall vara ålagd bidragstagaren, innan kvittning får ske, får anses följa att det erfordras ett grundläggande — överklagbart — särskilt återbetalningsbeslut, vilket skall ha vunnit laga kraft, innan kommunen har rätt att innehålla senare utbetalningar. Detta hade bort iakttagas av kommunen.

Kravet på strikt lagtillämpning gäller naturligtvis också regeln, att då väl kvittning företas endast ett skäligt belopp får innehållas. Mot bakgrund av vad jag tidigare sagt om motiven för bostadsbidragslagens huvudregel om överlåtelse- och utmätningsförbud med därav följande kvittningsförbud kan det knappast vid något tillfälle anses skäligt att innehålla hela bostadsbidraget vid ett utbetalningstillfälle. Jag förutsätter, att sådana ändringar av kommunens datarutiner nu har skett, att det inträffade inte upprepas.

Sammanfattningsvis avser min kritik dels det förhållandet, att kommunen, utan att iakttä elementära förvaltningsrättsliga förfaranderegler, vid ett och samma tillfälle fattat tre skilda beslut av för Ing-Marie Nilsson ingripande natur, dels kommunens rätt att tillämpa reglerna

om förfarandet vid kvittning. För att undvika en upprepning av det skedda bör kommunen fortsättningsvis i liknande fall betrakta frågan om omprövning av rätt till bostadsbidrag, frågan om återbetalningsskyldighet och, slutligen, frågan om och hur kvittning skall ske, som separata ärenden vilka skall handläggas var för sig med iakttagande av de rättssäkerhetsgarantier som gäller i varje fall.

Kritik mot kommunal befattningshavare för avsevärt dröjsmål med att överlämna skrivelse med överklagande av beslut i ett ärende om bostadsbidrag till den myndighet som skulle pröva överklagandet

(Dnr 4004-1992)

1 Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 30 november 1992, anförde Marianne Malheden bl.a. följande. Genom beslut den 26 februari 1992 avslog Fastighetsnämnden i Malmö kommun en av henne gjord ansökan om bostadsbidrag för år 1992. Marianne Malheden överklagade beslutet i en till Länsbostadsnämnden i Malmöhus län (LBN) ställd skrivelse, vilken hon enligt inlämningskvitto den 4 mars 1992 sänt till fastighetsnämnden. I april ringde hon till LBN för att efterhöra om överklagandet kommit in dit. Hon fick då besked om att så inte var fallet. Hon ringde då till fastighetsnämndens bostadsbidragsavdelning och fick tala med byråchefen Lilian Ekvall, som sade att ärendet var under behandling. I maj ringde Marianne Malheden ånyo till LBN som svarade att hennes överklagande ännu inte överlämnats dit. Hon kontaktade då Lilian Ekvall, som lovade att överklagandet nu skulle översändas till LBN. Den 25 november 1992 ringde Marianne Malheden till LBN och frågade hur långt ärendet, vilket hon med hänsyn till vad Lilian Ekvall utlovat i maj trodde var överlämnat dit, avancerat. Hon fick då besked av LBN om att hennes överklagande ännu inte inkommit från kommunens bostadsbidragsavdelning. Handläggaren hos LBN tyckte att detta var mycket konstigt och uppmanade Marianne Malheden att kontakta bostadsbidragsavdelningen. Marianne Malheden ringde då till Lilian Ekvall, som sade att hon inte kunde svara omedelbart men att hon skulle ringa upp Marianne Malheden under dagen. Marianne Malheden ringde senare samma dag själv till Lilian Ekvall och fick då besked om att ärendet behandlats den 4 november 1992 och att den långa handläggningstiden berott på personalbrist. På fråga om anledningen till att ärendet inte översänts till LBN fick Marianne Malheden inget svar. Om bostadsbidragsavdelningen behandlat ärendet den 4 november 1992 är det anmärkningsvärt om det inte kommit in till LBN den 25 november 1992. Kommunens underlåtenhet att ännu efter det att nästan nio månader förflutit från ingivandet vidarebefordra Marianne Malhedens överklagande till LBN har medfört avsevärd olägenhet för henne. Marianne Malheden ansåg att

kommunens handlingsätt inte stod i överensstämmelse med de krav som bör uppställas i fråga om en svensk myndighets handläggningsrutiner.

1993/94:JO1

2 Utredning

Efter remiss översände kommunen som svar ett av Lilian Ekvall upprättat förslag till yttrande till JO. Till yttrandet hade bifogats ett av Lilian Ekvall den 4 november 1992 avfattat förslag till yttrande till LBN vilket utmynnat i att Marianne Malhedens överklagningskrivelse jämte övriga handlingar i ärendet skulle överlämnas till LBN. I yttrandet till JO anförde Lilian Ekvall bl.a. följande.

Personalstyrkan inom Malmös kommunala bostadsbidragsverksamhet är dimensionerad för en behandling av c:a 13-14.000 ansökningar per år. Bidragsåret 1991 steg antalet bidragsansökningar drastiskt till 22.835 st. Och under innevarande bidragsår 1992 beräknas 24.000 ansökningar. Personalresurserna har inte ökat och en hård prioritering av tillgängliga resurser är därför nödvändig. Prioriteringen har varit och är att behandling och utbetalning av bostadsbidrag skall ske så fort som möjligt. Den bidragssökande skall ha sitt bostadsbidrag så snart det går. Malmö kommun är också den enda kommun som har ett fungerande förskottssystem under omprövningen av bostadsbidrag. Om en person eller familj har bostadsbidrag i december månad och därefter ansöker på nytt före årets slut, så erhålles det beviljade decemberbeloppet som förskott tills dess att omprövningen är klar. Målsättningen gällande prioritering av effektiv och snabb utbetalning av bostadsbidrag har uppnåtts.

Den 16 januari 1992 beslutade regeringen tillsätta en utredare som skulle förbereda en överföring av administrationen av bostadsbidragen från kommunerna till försäkringskassorna från halvårsskiftet 1993. Samtidigt sker en strukturomvandling av de tekniska förvaltningarna inom Malmö kommun. Den personal som arbetar under överbelastning sedan lång tid känner sig hotade av utredningen om administrationen av deras arbetsuppgifter. Det öppnar sig samtidigt möjligheter att söka andra tjänster inom de samlade kommunala tekniska förvaltningarna i Malmö. Vidare satsas inte resurser på verksamheter, som väntas försvinna. Enligt ovannämnda utredningens direktiv beräknades administrationen av bostadsbidragen flyttas från kommunen redan den 1 juli 1993. Denna tidpunkt har under hösten senarelagts genom en proposition från finansdepartementet och riksdagen beslutade 1992-12-10 genom ett principbeslut om överföring av administration till försäkringskassorna från den 1 januari 1994.

I det aktuella ärendet beslutade fastighetsnämnden om avslag på ansökan om bostadsbidrag 1992-02-26. 1992-03-06 tillställdes fastighetsnämnden ett överklagande, som daterats 1992-03-04. Detta överklagande kompletterades 1992-03-05 med ett fax avsänt från Tingsrätten i Lund.

Den rutinerade handläggare som handlagt klagandes bidragsärende har slutat sin tjänst och har inte ersatts. Dessutom har 2 kvalificerade tjänstemän med mångårig erfarenhet också lämnat verksamheten, vilket också påverkar handläggningstiden.

Den 1 juli 1992 sker en omorganisation och bostadsbidragsverksamheten övergår organisatoriskt till stadsbyggnadsnämnden. Förlusten av en rutinerad och snabb bostadsbidragshandläggare samt förlusten av

två kvalificerade medarbetare gör att sårbarhet vid olika former av frånvaro som sjukdom och föräldraledighet är mycket stor. Detta har inverkat på handläggningstiden för det aktuella överklagandet.

Åtgärder har vidtagits som nu förändrar situationen radikalt. Vid MBL-förhandlingar 1992-11-30 godkändes tillsättning av 3 st heltidsbefattningar som ett bostadsbidragsprojekt för att avlasta och arbeta fram bostadsbidragsverksamheten. Vid samma MBL-förhandling förändrades arbetsuppgifterna för en bostadsassistent, som överfört verksamheten från tidigare fastighetskontorets ADB-hantering, till att omfatta även utredningar gällande bostadsbidrag. Detta påverkar handläggningstiden för överklagade ärenden.

Det framgår av skrivelsen som om ingen har ringt och sökt den klagande för att lämna besked vid återuppringning. Detta är icke fallet utan den klagande lämnade en tidpunkt, som var lämplig för återuppringning. Vid den tidpunkten fanns inte den klagande tillgänglig. Det är självklart att ny återuppringning skulle ha gjorts, men den klagande hann ringa innan så skedde. Det överklagade ärendet har tillställts länsbostadsnämnden 1992-12-02. Det finns inte anledning förmoda att någon ändring sker i det överklagade beslutet. Det har inte skett i övriga överklagade ärenden med samma inriktning. Det finns anledning att tro att en ändring sker till klagandes fördel vad avser klagandes bostadsbidrag för 1993. I samband med ovannämnda telefonsamtal tillställdes därför den klagande ansökan om bostadsbidrag för 1993.

Marianne Malheden kommenterade remissvaret.

Lilian Ekvall företedde härefter ett av LBN den 27 januari 1993 meddelat beslut enligt vilket LBN avslagit Marianne Malhedens överklagande.

3 Rättslig reglering

Av 23 § förvaltningslagen (1986:223) — FL — framgår att överklagande av beslut i förvaltningsärenden skall ske skriftligen och att skrivelsen med överklagande skall ges in till den myndighet som meddelat beslutet. När skrivelsen kommit in till beslutsmyndigheten skall myndigheten först överväga om det finns anledning att ändra beslutet. Sådan prövning, varom föreskrivs i 27 § FL, skall ske om myndigheten finner att det överklagade beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning. En ytterligare förutsättning för att myndigheten skall kunna ändra beslutet är bl.a. att det kan ske snabbt och enkelt. I specialmotiveringen till 27 § FL har anförts bl.a. följande (prop. 1985/86, s. 78).

Den första förutsättningen för att myndigheten skall vara skyldig att ompröva sitt beslut, att *beslutet är uppenbart oriktigt*, innebär att myndigheten normalt inte är skyldig att göra någon mera ingående granskning av ett redan avgjort ärende annat än då den har särskild anledning till det. Vid överklagande räcker det i allmänhet att myndigheten läser igenom klagandens skrivelse och det överklagade beslutet. Bara om denna genomläsning ger vid handen att utgången sannolikt bör vara en annan behöver myndigheten i allmänhet granska ärendet närmare.

— — —

Ett överklagande får inte bli liggande hos myndigheten i väntan på omprövning.

Om beslutsmyndigheten finner att det inte finns anledning att ompröva det överklagade beslutet, skall myndigheten undersöka om skrivelsen kommit in i rätt tid (24 § första stycket första punkten FL). Finner myndigheten vid sådan undersökning att skrivelsen inkommit i rätt tid, skall myndigheten överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet (25 § FL). Det kan vidare i detta sammanhang påpekas att det i FL inte finns någon regel om skyldighet för beslutsmyndigheten att bifoga ett eget yttrande i samband med att skrivelsen med överklagandet överlämnas till den högre instansen.

4 Bedömning

I beslut den 5 mars 1993 anförde *JO Wahlström*.

I förevarande fall har Lilian Ekvall såväl i yttrandet till JO som i yttrandet till LBN anfört att det inte funnits någon anledning att ompröva det av Marianne Malheden överklagade beslutet. Av yttrandet till LBN framgår också att skrivelsen med överklagande kommit in i rätt tid. Vad sålunda framkommit ger vid handen att skrivelsen bort överlämnas till LBN tämligen omgående. Nu dröjde det dock ända till den 4 november 1992, dvs. cirka åtta månader, innan Marianne Malhedens överklagande blev föremål för handläggning av kommunen. Det dröjde sedan ytterligare nästan en månad innan skrivelsen kom LBN tillhanda. En så lång handläggningstid för överlämnande av en skrivelse med överklagande till vederbörande överklagningsinstans måste givetvis mot bakgrund av vad som anförts under avsnitt 3 i detta beslut betecknas som helt oacceptabel och minst sagt anmärkningsvärd. Vad som upplysts om rådande arbetsbelastning och brist på handläggare, kan i någon mån anses utgöra en förklaring till att Marianne Malhedens skrivelse med överklagande till en början blev liggande utan åtgärd. Sedan Marianne Malheden vid telefonsamtal i april och maj 1992 uppmärksammat Lilian Ekvall på skrivelsens förekomst, borde dock Lilian Ekvall ha tillsett att skrivelsen snarast blev överlämnad till LBN. Detta hade ju Lilian Ekvall för övrigt direkt utlovat vid samtalet i maj. Såsom framgår av vad jag tidigare anfört rörde det sig ju närmast om ett expedieringsbestyr.

Med beaktande av vad som framkommit i ärendet ser jag mig föranlåten att rikta allvarlig kritik mot kommunens handläggning av Marianne Malhedens överklagningskrivelse, och det ligger då närmast till hands att rikta denna kritik mot Lilian Ekvall som chef för kommunens bostadsbidragsverksamhet.

Vad som förevarit ger mig anledning förutsätta att man inom kommunen fortsättningsvis tillser att skrivelser med överklaganden, i förekommande fall, skyndsamt överlämnas till den instans som skall pröva överklagandet.

En kommun har tillämpat ett system med uttagande av extra fiskeavgift som en form av sanktionsavgift. Frågor om tillåtligheten av ett sådant avgiftssystem

(Dnr 547-1992)

1 Anmälan

I en skrivelse till JO anförde kriminalinspektören Bengt Averö: Härmed hemställes om granskning av bifogade regler för fritidsfisket i Karlshamns kommun avseende avsnitt 9 angående uttag av extra fiskeavgift. Enligt min uppfattning saknar åtgärden stöd i lagstiftningen. Jämförelse kan göras med kontrollavgift vid olovlig parkering (SFS 1984:318). Någon motsvarande lagstiftning omfattande olovligt fiske finnes ej.

De åberopade reglerna för fritidsfisket upptog under punkt 9 följande.

Användande av ej tillåtna redskap liksom överskridande av fångstbegränsning beivras såsom olovligt fiske och föranleder polisanmälan. Extra fiskeavgift uttages enl. nedan:

A. Anträffas någon bedriva fiske utan att inneha gällande fiskekort skall vederbörande erlægga avgift för fiskekort samt en tilläggsavgift om 250 kronor

B. Anträffas någon bedriva fiske i strid mot gällande bestämmelser om fiskeredskap, användande av bete, fångstbegränsning m m skall vederbörande erlægga avgift om 250 kronor

C. Anträffas någon som gör sig skyldig till förseelse av båda de slag som angivits under punkterna A och B, skall vederbörande erlægga avgift för fiskekort samt dubbel tilläggsavgift om 500 kronor

2 Utredning

Efter remiss inkom fritidsnämnden i Karlshamns kommun med följande yttrande.

Inom Karlshamns kommun bedrivs avgiftsbelagt fritidsfiske i ett flertal sjöar. Fritidsnämnden ansvarar för denna verksamhet och svarar för utsättning av fisk, underhåll av fiskeplatser, bryggor och båtar samt utövar tillsyn av fisket. Fisket kan här jämföras med fiske i privata vatten. Denna verksamhet har bedrivits i likartad form sedan mitten av 60-talet då också regler för fisket infördes. Fisket övervakas av speciellt utbildade fisketillsyningsmän.

Då fritidsfisket infördes ertappades många fiskare som på olika sätt bröt mot de fastställda reglerna. I syfte att stävja det olovliga fisket, som väckte stor irritation hos övriga fiskare, gjordes många polisanmälningar och därtill beslag av redskap. Ett förfaringssätt som visade sig otympligt att hantera ur många synpunkter.

I mitten av 70-talet framfördes förslag från fisketillsyningsmännen om att införa någon form av kontrollavgift för dem som ertappas med att bryta mot reglerna. Poliskommisarie Kurt Ek, som var tillsyningsman vid denna tid, upprättade förslag till den punkt i reglerna (9) som avser extraavgiften. Förslaget granskades av chefsåklagaren i Karlshamn, vilken inte hade något att erinra mot förslaget.

Fritidsnämnden fastställde därför avgifterna vid olovligt fiske och dessa har sedan dess funnits med i reglerna. Avgifterna har naturligtvis förändrats i storlek under åren.

Fiskereglerna delas ut till dem som köper fiskekort, men delar av reglerna finns anslagna vid fiskesjöarna så att alla som kommer dit får veta vilka regler som gäller.

Avgifterna är i huvudsak till för att täcka de merkostnader som förorsakas genom att man bryter mot reglerna, men har också fått en avskräckande verkan.

Reglerna har tillämpats mycket återhållsamt och polisanmälningar har endast gjorts i fall då överträdelse skett i samband med andra förseelser typ fylleri eller skadegörelse.

Fritidsnämnden anser inte att avgifterna är någon form av böter utan en extra avgift som gäller då man inte följer gällande regler. Avgiften bör kunna jämföras med de kontrollavgifter som uttages om man exempelvis parkerar mot regler eller som vissa transportföretag tar ut då man åker buss eller spårvagn utan biljett.

Avgiften kommer inte i fråga i fall, då det är fråga om olagligt fiske, exempelvis om man på is fiskar med sax efter den 15/2 eller tillgodo gör sig fisk som inte håller minimiått m.m.

I inget fall anses avgiften kunna bedömas som bot/böter.

Bengt Averö yttrade sig över remissvaret.

3 Bedömning

Vid ärendets avgörande den 9 juni 1993 uttalade *JO Wahlström* följande.

Ordet *avgift* används som beteckning för pålagor och vederlag i de mest skiftande sammanhang, såväl i lagstiftningen som på andra håll. Sett ur olika lagstiftningsperspektiv kan användningsområdet tangera skatter och påföljder (straff) och omspanna allt från obligatoriska och i praktiken oundvikliga (offentligrättsligt reglerade) avgifter till helt frivilliga (civilrättsliga, avtalsgrundade) avgifter där det råder balans mellan prestation och vederlag.

I förevarande fall gäller det en *extra fiskeavgift* som grundar sig på regler utfärdade av Fritidsnämnden i Karlshamns kommun rörande upplåtelse av fiskerätt genom utfärdande av fiskekort. Enligt vad som uppges tar reglerna om extra fiskeavgift — som inte är alldeles klara till sin utformning — sikte på olovligt fiske men inte på olaga fiske. Syftet med reglerna, såsom de tillämpas, kan sägas vara att ersätta ett otympligt förfarande med polisanmälningar med ett smidigare system med kontrollavgifter som samtidigt ger viss kostnadstäckning för tillsynsarbete.

I ärendet har från båda sidor gjorts jämförelser med vissa särskilda avgifter på trafikområdet. Exempelen förtjänar en närmare granskning.

Beträffande privat markupplåtelse för parkering (s.k. tomtmarksparkering) infördes genom lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig

parkering en reglerad rätt för markägaren att under vissa i lagen närmare angivna förutsättningar ta ut en avgift benämnd *kontrollavgift* om ett fordon parkerats inom området i strid mot förbud eller villkor som markägaren uppställt. Tidigare var en markägare som ville åstadkomma en liknande ordning helt hänvisad till egna avtalsmässigt grundade arrangemang (jfr t.ex. rättsfallet NJA 1958 s. 177).

Kontrollavgift får inte tas ut om överträdelsen omfattas av förordnande enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift eller är belagd med straff enligt annan författning än brottsbalken (1 § andra stycket). Den av markägaren bestämda kontrollavgiften är beloppsmässigt begränsad på så sätt att den inte får överstiga den felparkeringsavgift som fastställts inom kommunen i motsvarande fall (4 §). I övrigt gäller huvudsakligen allmänna rättsregler. För att få ut kontrollavgift kan markägaren alltså i sista hand bli nödsakad att föra talan hos kronofogdemyndighet eller allmän domstol (betalningsföreläggande, rättegång i tvistemål). I detta avseende skiljer sig förfarandet markant från lagen om felparkeringsavgift, från vilken den annars har hämtat sina grunddrag.

Enligt lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik ges under vissa förutsättningar möjlighet för den som bedriver sådan trafik att ta ut *tilläggsavgift* — utöver avgift för biljett — av resande som ej kan förete giltig biljett. Tilläggsavgift bestämmes till belopp som är skäligt med hänsyn till trafikutövarens kostnader för biljettkontrollen och avgiften för den biljett som har avkrävts den resande men som han ej har kunnat förete (3 §). Regeringen eller förvaltningsmyndighet prövar efter ansökan fråga om fastställande av tilläggsavgift (4 § lagen och förordningen 1977:68 om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik). Samma myndighet meddelar också de föreskrifter som behövs om tilläggsavgift. Tilläggsavgift tillfaller respektive trafikföretag som vid betalningsvägran på vanligt sätt kan vända sig till allmän domstol. Lagen innehåller vidare föreskrifter om avvisning av resande och om polishandräckning för verkställande av avvisning (5 §).

Det kan här inskjutas att lagen om tilläggsavgift tillkom i syfte att införa enhetliga regler på området. Tidigare förekom lokalt och regionalt kontrollavgiftssystem som oftast var förankrade i taxor som i de flesta fall fastställdes av länsstyrelserna. Till bilden hör också att lagens införande skedde i viss samordning med en ändring av straffreglerna rörande bedrägligt beteende. Ändringen innebar, såvitt här är i fråga, att allmänt åtal för s.k. snyltning ej får ske med mindre åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt (9 kap. 12 § andra stycket brottsbalken).

Institutet *felparkeringsavgift* är allmänt bekant och fordrar knappast en närmare beskrivning. Här må endast erinras om att avgiften historiskt sett har ett straffrättsligt ursprung i och med att den tillkom när parkeringsförseelserna avkriminaliserades. En straffpåföljd inom specialstraffrätts område — dvs. utanför brottsbalksområdet — ersattes av en offentligrättsligt reglerad sanktionsavgift.

Ur den enskildes synvinkel, dvs. för den som krävs på avgift, kan dessa olika avgifter måhända te sig i stort sett likvärdiga. De bakomliggande rättsliga skillnaderna är dock betydande.

Kontrollavgiften vid olovlig parkering kan närmast beskrivas som ett slags privaträttslig sanktionsavgift, som har sin yttersta grund i markägarens rättigheter. Felparkeringsavgiften är däremot en integrerad del av den centrala trafiklagstiftningen med ändamål att främja trafikens ordnande på allmänna gator och vägar. Det är således allmänintresset som ligger bakom och regleringen är renodlat offentligrättslig. Avgiftens straffrättsliga samband har nyss framhållits. I detta fall kan man knappast tänka sig att lagstiftaren avstår från någon form av sanktions-system, och utrymme för privaträttsliga arrangemang som alternativ finns inte när det gäller vägtrafikbestämmelserna.

Tilläggsavgiften vid kollektiv persontrafik befinner sig någonstans emellan de båda nu nämnda avgifterna. Här är det i princip fråga om att köpa en tjänst (persontransport) och den rättsliga grunden är ett slags avtalsförhållande. Tilläggsavgiften utgör inte något lagstiftnings-mässigt alternativ till ett specialstraff — som i fallet med felparkerings-avgiften — utan får snarast ses som en på privaträttslig grund byggd men i offentligrättslig ordning utformad sanktion.

Skall man försöka ringa in den extra fiskeavgiften i det mönster som de tre i olika grad författningsreglerade påföljdsavgifterna bildar kan följande iakttagelser göras.

Tilläggsavgiften vid kollektivtrafik har visserligen det draget gemensamt med den extra fiskeavgiften — liksom med kontrollavgiften vid olovlig parkering — att det i grunden finns ett privaträttsligt inslag. Med hänsyn till verksamhetens art och de ordnings- och säkerhetsaspekter som här framträder och det därav betingade behovet av en omgärdande offentligrättslig reglering blir emellertid jämförelsen med den extra fiskeavgiften haltande. I övrigt företer tilläggsavgiften också den likheten med kontrollavgiften vid olovlig parkering att en, i den praktiska hanteringen mindre näraliggande, straffsanktion kan sökas i ett allmänt brottsbalksbrott; t.ex. egenmäktigt förfarande enligt 8 kap. 8 § brottsbalken vid olovlig parkering (jfr NJA 1970 s. 29, besökspar-kering på enskilt område) och snyltning enligt 9 kap. 2 § andra stycket brottsbalken vid resa med kollektivt färdmedel utan giltig biljett.

Att felparkeringsavgiften rättsligt sett inte lånar sig till en jämförelse med den extra fiskeavgiften framgår av det redan sagda. Däremot inbjuder författningsregleringarna som sådana på trafikområdet och fiskeområdet till vissa jämförelser. I båda fallen rör det sig om utförliga och i princip kompletta regelsystem, som upptar en rad "skräddarsydda" straffbestämmelser. På trafikområdet har lagstiftaren ersatt vissa av dessa med utomstraffrättsliga regler. Den extra fiskeavgiften kan ses som uttryck för en strävan från fiskerättsägarens (kommunens) sida att utan lagstiftarens medverkan söka åstadkomma något liknande i den praktiska hanteringen.

Slutsatsen av det sagda blir att den extra fiskeavgiften vad avser den rättsliga grunden närmast kan jämföras med kontrollavgiften vid olovlig parkering i det att den kan härledas ur de rättigheter som naturligen tillkommer markägaren-fiskerättsägaren såsom upplåtare av en rättighet. Till det yttre skiljer sig den extra fiskeavgiften dock

därigenom att den inte har samma fristående karaktär som kontrollavgiften — med endast ett mindre näraliggande allmänt brottsbalksbrott i bakgrunden — utan konkurrerar eller förekommer jämsides med en straffsanktion speciellt anpassad för gärningen och kopplad till särskilda regler om beslag och förverkande m.m. Detta öppnar vissa rättssäkerhetsfrågor som lagstiftaren inte varit i tillfälle att ta ställning till såsom skett i andra fall. Med hänsyn härtill är systemet med extra fiskeavgift ägnat att inge vissa betänkligheter.

Vad gäller själva grundförutsättningarna för uttagande av den extra fiskeavgiften finner jag för min del inte anledning att gå längre i min bedömning än att jag inte kan utesluta att det finns rättsligt utrymme för systemet. Detta är dock en fråga som det i sista hand ankommer på domstolarna att avgöra. En tvist med anledning av ett avgiftskrav kan dras under allmän domstols prövning. Den särskilda frågan om avgiftssystemet faller inom ramen för den kommunala kompetensen kan i princip bli föremål för laglighetsprövning (efter s.k. kommunalbesvär) i kammarrätt och i sista hand i Regeringsrätten, som har en framträdande ställning som prejudikatbildare i frågor som rör den kommunala kompetensen.

Vissa *lämplighetsaspekter* återstår att beröra.

De upplysningar som lämnats av kommunen beträffande den praktiska tillämpningen av systemet med extra fiskeavgift är i och för sig ganska knapphändiga. Att döma av dessa synes det inte förekomma att krav om uttagande av avgiften drivs i civilprocessuell väg. Däremot tycks det inträffa att kommunen — även om det sägs att stor återhållsamhet iakttages — anger brott till åtal. I så fall lider systemet brist på konsekvens i genomförandet. I förlängningen finns en risk att ett avgiftskrav framställs på sådant sätt att det kan uppfattas som otillbörligt (jfr 9 kap. 4 och 11 §§ brottsbalken och NJA 1969 s. 517).

Till detta kommer att, även om systemet med extra fiskeavgift kan vara godtagbart från rent rättsliga utgångspunkter, vissa allmänna standardkrav — utöver vad man kan begära av en enskild fiskerättsägare — måste kunna ställas på en offentlig myndighet såsom företrädare för det allmänna i mellanhavanden med enskilda medborgare. Detta innebär att det inte kan accepteras att ett krav på extra fiskeavgift i det enskilda fallet framförs som ett alternativ till åtalsanmälan.

Med hänvisning till det anförda — i vilket ligger en mild kritik — vill jag anmoda Fritidsnämnden i Karlshamns kommun att se över systemet med extra fiskeavgift.

Fråga om rättelse av verkställigheten (återgång) av ett kommunalt beslut om antagande av renhållnings-entreprenör

(Dnr 2027-1991)

JO Wahlström meddelade den 30 juni 1993 ett beslut av följande innehåll.

Teknik- och driftnämnden i Solna kommun beslöt den 27 april 1987, efter sluten upphandling, att bland fyra anbudsgivare antaga Mellansvenska Avfallshantering Aktiebolag (MAFAB) som renhållningsentreprenör för åren 1988—1992.

K-I G m.fl. anförde kommunalbesvär över nämndens beslut hos Kammarrätten i Stockholm. Till stöd för talan åberopades huvudsakligen att det kommunala upphandlingsreglementet åsidosatts både vad avsåg själva förfarandet vid upphandlingen och beträffande anbudsunderlaget, som var bristfälligt på olika punkter.

I en dom den 11 december 1987 lämnade Kammarrätten på anförda skäl besvären utan bifall.

Målet fördes vidare till Regeringsrätten, som genom dom den 26 juni 1989 (RÅ 1989 Not 293) ändrade Kammarrättens avgörande och upphävde Teknik- och driftnämndens beslut. I domsmotiveringen yttrade Regeringsrätten avslutningsvis: Med hänsyn till vad som i det föregående upptagits angående oklarheterna i upphandlingsunderlaget samt teknik- och driftnämndens överträdande av sin befogenhet i samband med ändringarna i MAFAB:s anbudsvillkor bör det överklagade beslutet upphävas.

I ett brev, som kom in till JO den 27 juni 1991, förklarade Lars Löfstedt sig vilja fästa JO:s uppmärksamhet på en bifogad tidningsartikel, enligt vilken något ställningstagande till eventuella rättelseåtgärder inte gjorts inom kommunen trots att två år förflutit sedan Regeringsrättens avgörande. Med hänvisning till en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad remisspromemoria begärdes upplysningar i saken från Teknik- och driftnämnden.

Till remissens besvarande överlämnade nämnden en interpellation i ämnet av den 14 juni 1991 jämte interpellationssvar av nämndens ordförande daterat den 19 augusti 1991.

Lars Löfstedt yttrade sig därefter.

I en kompletterande skrivelse den 23 juni 1992 lämnade stadsjuristen i Solna kommun Viking Sprang en redogörelse för de senaste händelserna i ärendet. Därefter har ytterligare upplysningar lämnats under hand. Läget är nu det att ett nytt entreprenadavtal beträffande hushållsavfallet gällande för perioden 1993—1997 har slutits med ett annat företag, Solna Transport & Renhållning AB (som sedan uppgått i WMI Sellbergs AB). Omhändertagandet av grovsopor har fördelats på elva entreprenörer.

Jag gör följande bedömning.

Bestämmelsen i 10 kap. 15 § kommunallagen (1991:900), som hade sin motsvarighet i 7 kap. 6 § den tidigare kommunallagen (1977:179), lyder:

Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt.

Teknik- och driftnämndens upphandlingsbeslut den 27 april 1987 avsåg en renhållningsentreprenad för femårsperioden 1988–1992. Kammarrättens dom — som meddelades omedelbart före periodens början, den 11 december 1987 — gick i kommunens favör. När Regeringsrättens dom — som innebar ändring av kammarrättens dom och upphävande av nämndens beslut — meddelades den 26 juni 1989 hade entreprenadförhållandet varit etablerat under ett och ett halvt års tid. Fråga om inhibition (verkställighetsförbud) synes inte ha varit aktualiserad under tiden.

Kommunens handlande fram till tidpunkten för Regeringsrättens dom berörs strängt taget inte av anmälares klagomål, men jag vill ändå för sammanhangets skull något kommentera detta skede. Av Regeringsrättens dom framgår att brister vidlådde Teknik- och driftnämndens upphandlingsförfarande. Samtidigt måste kommunens handlande ses i ljuset av den kommunalrättsliga regleringen av verkställighet av beslut varom här är fråga, vilken innebär att det — om inte förvaltningsdomstol förordnar om inhibition — ligger i kommunens hand att göra en självständig bedömning på basis av en avvägning mellan effektivitetsintresset och intresset av att framgångsrika besvär skall kunna leda till återgång/rättelse. Mot denna bakgrund är det svårt att kritisera kommunen för att man lät verkställa sitt beslut, som för övrigt godtogs av den första domstolsinstansen.

Vid tidpunkten för Regeringsrättens dom befann sig kommunen i en situation där fullständig återgång inte längre var möjlig. Dessutom framgår av Regeringsrättens dom att felen inte inskränkte sig till formella brister av ett slag som — om man bortser från komplikationer på grund av civilrättslig bundenhet — teoretiskt hade kunnat botas genom en enkel omgörelse av själva beslutsproceduren utan rörde fundamentala förutsättningar för upphandlingen, som krävde framtående av ett nytt anbudsunderlag och genomförande av en ny upphandlingsomgång.

Tidsfaktorn har uppenbarligen spelat en viktig roll för kommunens handlande i den uppkomna situationen. Man kan knappast anse det som realistiskt att en ny upphandling skulle avse endast återstoden av den ursprungliga femårsperioden. Från kommunens sida har anförts (i interpellationssvaret) att man hade att ta hänsyn till planeringen med anledning av de nya kraven i renhållningslagstiftningen (SFS 1990:236) och förslag som därvid framkommit om förändring av det kommunala monopolets omfattning. Senare har också upplysts (i stadsjuristens skrivelse) att kommunfullmäktige den 24 februari 1992 antagit en avfallsplan och en ny renhållningsordning. Man kan inte helt bortse från att dessa omständigheter kan ha spelat in på skeendet.

En annan sida av saken är att det här var fråga om en fortlöpande verksamhet och inte ett statiskt förhållande såsom förvärv av en fastighet eller annan enstaka transaktion på förmögenhetsrättens område. Fråga har i den uppkomna situationen egentligen inte varit om återgång i ordets bemärkelse — av innebörd att någon upphandling över huvud taget ej bort komma till stånd — utan om förändring av ett pågående skeende.

Valmöjligheterna bestod i detta fall rent teoretiskt av någon form av alternativt återgångsförfarande (avveckling) eller av en ren avskrivning av återgångsärendet. Man kan möjligen säga att den väg kommunen i praktiken valde innebar ett slags mellanting. Det redan inledda entreprenadförhållandet — som synes ha kunnat bringas att upphöra i förtid endast genom att kommunen brutit avtalet med åtföljande skadeståndskrav eller åstadkommit en frivillig uppgörelse med den dåvarande entreprenören — fick efter uppsägning löpa avtalstiden ut. Samtidigt får det förutsättas att Regeringsrättens bedömning har beaktats vid den nya upphandlingen så att rättelse ändå åstadkommits i ett längre tidsperspektiv.

Jag har inte funnit skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i saken. Ärendet avslutas.

Vissa iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen

Frågor som har anknytning till förmynderskapslagstiftningen kan få mycket ingripande verkningar för den enskilde. Det är därför ytterst angeläget att sådana ärenden handläggs korrekt och med omsorg. Mot bakgrund härav har JO Pennlöv under den period som denna berättelse omfattar ägnat detta område särskild uppmärksamhet. Ett flertal klagomålsärenden har avgjorts och därjämte har två inspektioner företagits, av Överförmyndarnämnden i Malmö och av Överförmyndaren i Kristinehamns kommun (dnr. 3089-1992 respektive 1398-1993). I det följande redovisas uttalanden som förekommit i några under året av JO Pennlöv meddelade beslut.

Vid de företagna inspektionerna har konstaterats ett flertal brister i handläggningen av förmynderskapsärenden. Beträffande handlingsofentlighet och diarieföring har sålunda uppmärksamats bl.a. avsaknad av ankomstanteckning på handlingar och bristfällig dokumentation av åtgärder i ärenden. Detta har gett JO anledning att erinra om de regler som gäller för registrering av allmänna handlingar och sekretess hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd. Vidare har noterats att bestämmelserna om förmyndares m.fl. redovisningsskyldighet inte alltid efterlevs samt att det föreligger vissa brister i överförmyndarens handläggning och kontroll av dessa frågor. Detta har föranlett JO att lämna en redogörelse för föräldrabalkens bestämmelser om skyldigheterna i dessa avseenden samt att framhålla vikten av att bestämmelserna följs. En sådan redogörelse har också lämnats för tillämpliga regler beträffande bevis om s.k. överförmyndarspärr på innestående medel i bank. Det har nämligen konstaterats att bankbevis i ett flertal fall saknade uppgift om sådan spärr.

Genom klagomålen och inspektionsverksamheten har framkommit att det i vissa fall föreligger brister i den tillsyn över överförmyndarens verksamhet som tingsrätterna enligt föräldrabalkens och förmyndarvårdskungörelsens (1952:303) regler skall utöva. JO Pennlöv har i ett ärende (dnr 2717-1992) uttalat kritik mot en tingsrätt för dess passiva förhållningssätt i ett förmynderskapsärende samt dess underlåtenhet att fullgöra sin inspektionsskyldighet. Vidare har vissa iakttagelser vid en inspektion föranlett JO att inom ramen för ett särskilt initiativärende remittera detta till vederbörande tingsrätt för yttrande.

Det förtjänar att framhållas att flertalet av de ovan upptagna frågorna tidigare har varit föremål för JO:s prövning, se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 549 f.

(Dnr 1407-1992)

I ett beslut den 9 november 1992 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan har S.W. framfört klagomål mot Överförmyndarnämnden i Mölndals kommun. Av anmälan framgår att Mölndals tingsrätt 1989 förordnade god man för S.W. enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken (FB) efter en ansökan från honom själv. Klagomålen mot överförmyndarnämnden rör främst nämndens handläggning av en begäran från honom om att förordnandet skall upphöra. Han har därvid anfört bl.a. följande. I en skrivelse till överförmyndarnämnden den 18 april 1991 begärde han att godmanskapet skulle upphöra. Eftersom han inte fick något svar från nämnden, sände han ytterligare en skrivelse dit den 26 juni och bad att handläggningen av hans begäran skulle påskyndas. Nämnden svarade inte heller på den skrivelsen. Han sände därför ännu en skrivelse till nämnden den 29 juli. Först den 31 oktober entledigades den gode mannen och godmanskapet upphörde.

— — —

Utredning

Överförmyndarnämndens akt beträffande S.W. har inhämtats och granskats. Ärendet har därefter remitterats till överförmyndarnämnden för yttrande angående handläggningen av frågan om entledigande av den gode mannen.

I remissvaret har överförmyndarnämnden hänvisat till ett yttrande från Leif Flatow, som varit överförmyndare under åren 1989—1991. Han har anfört huvudsakligen följande.

— — —

S.W. har haft god man förordnad för sig i två omgångar. Vid bägge tillfällena efter egen ansökan. Dock under medverkan (efter uppmaning) av dels S:t Jörgens sjukhus dels socialförvaltningen i Mölndal.

— — —

I februari 1989 kontaktades överförmyndarnämnden av 1:e socialsekreteraren Gunilla Eriksson, som efterhörde möjligheterna för att S.W. ånyo skulle kunna få god man. S.W. var utan medel då han vid detta tillfälle enbart hade halvt sjukbidrag och vägrade acceptera sjukskrivning. — — —

Eftersom S.W. vid detta tillfälle uppenbarligen insåg att han var i behov av stöd överenskomts att han skulle göra en egen ansökan.

Överförmyndarnämnden hade insikt i att detta godmanskap krävde en god man med speciella kvalifikationer.

Efter visst inventerings- och rekryteringsarbete accepterade Ingjerd Wadell att bli föreslagen god man. — — —

1991-04-23 inkom S.W. med en anhållan om att godmanskapet skall upphävas. 1991-05-13 diskuterades frågan med Ingjerd Wadell. Hon var tveksam till att S.W. ännu kan klara att hantera sin ekonomi själv. Det hade tagit tid att "sanera" hans ekonomi och det var först i april 1991 som han hade fått en någorlunda stabil ekonomisk situation.

Vi överenskom att det var skäligt att godmanskapet kvarstår ytterligare en tid för att "bevaka" att den stabila situationen förblir permanent. "Vänta tills efter sommaren".

Som grund för detta ställningstagande låg även vetskapen om att socialbidrag hade krävts en månad efter att förra godmanskapet upphävts.

Någon kontakt togs inte med S.W. vid detta tillfälle p g a att Ingjerd Wadell hade en regelbunden kontakt med honom. Han fick besked av Ingjerd Wadell att han "får vänta tills efter sommaren".

De brev som anlände under semesterperioden föranledde ingen ytterligare åtgärd i avvaktan på att överenskommen period skulle förlöpa.

Telefonkontakt söktes dock med S.W. vid flera tillfällen, för att bekräfta Ingjerd Wadells besked, men han var aldrig anträffbar.

1991-10-08 bekräftade Ingjerd Wadell att den stabila situationen var fortlöpande, varvid överförmyndaren samma dag, hemställde hos tingsrätten att godmanskapet skulle upphöra.

— — —

Rättslig reglering

Enligt 11 kap. 4 § FB får sådant godmansförordnande som där avses inte ges utan samtycke av den för vilken god man skall utses, om inte den enskildes tillstånd hindrar att hans mening inhämtas.

Om god man inte längre behövs, skall rätten enligt 11 kap. 19 § första stycket FB besluta att godmanskapet skall upphöra. I förarbetena till lagrummet anges att om en god man har förordnats med huvudmannens samtycke enligt 4 § och huvudmannen begär att godmanskapet skall upphöra, brister en av förutsättningarna för förordnandet, nämligen huvudmannens samtycke. Under förutsättning att hans tillstånd inte är sådant att kravet på samtycke enligt 4 § kan efterges, bör rätten i den situationen entlediga den gode mannen. (Prop. 1987/88:124 s. 179). I förarbetena anges vidare att det bör vara en viktig uppgift för överförmyndarna att bevaka alla godmansärenden och göra framställning hos rätten om att godmanskapet skall upphöra, så snart det finns anledning att anta att det inte längre behövs.

Ansökan om entledigande av god man och om upphörande av godmanskap får enligt 11 kap. 21 § första stycket jämfört med 15 § första stycket FB göras av bl.a. huvudmannen och överförmyndaren.

Bedömning

S.W:s samtycke har uppenbarligen varit en förutsättning för godmanskapets tillkomst. Hans begäran om att godmanskapet skall upphöra får närmast betraktas som en återkallelse av det tidigare avgivna samtycket. Sedan S.W. har begärt att förordnandet skall upphöra har således en av förutsättningarna för förordnandet brustit. Vid sådana förhållanden kan rättens prövning av begäran knappast leda till något

annat än att rätten beslutar att förordnandet skall upphöra. Det ankommer i vart fall inte på överförmyndarnämnden att göra en bedömning av huruvida det är lämpligt att förordnandet upphör. Nämnden har definitivt överskridit sina befogenheter när den överenskommit med den gode mannen om att avvakta med att ge in en ansökan till rätten om upphörande av förordnandet. Det har nämligen ankommit på nämnden att snarast underrätta rätten om S.W:s begäran. Enligt min mening borde nämnden ha översänt hans begäran till rätten med ett yttrande. I yttrandet kunde nämnden naturligtvis ha framfört sina synpunkter på begäran. Mot bakgrund av det anförda kan nämnden inte undgå allvarlig kritik för att den dröjt nästan sex månader med att låta saken komma under rättens prövning.

— — —

Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende

(Dnr 1547-1992)

I ett beslut den 7 december 1992 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Inledning

Med anledning av iakttagelser vid inspektion av Överförmyndarnämnden i Göteborgs kommun i april 1992 beslutade jag att fortsätta granskningen inom ramen för två särskilda initiativärenden. Förevarande ärende rör inskrivet förmynderskap för barnen O. och A. Förmyndare för barnen är P.H. och E.H.

Utredning

Överförmyndarnämnden har anmodats yttra sig enligt följande promemoria.

Förmynderskapet beträffande O. skrevs in sedan P.H. vid bouppteckning efter B.H. den 29 april 1980 avstått 150 000 kr till förmån för honom. Sedan P.H. vid bouppteckning efter O.H. den 15 oktober 1986 avstått hela sin arvslott till sina barn O. och A. skrevs förmynderskapet beträffande A. in. Ytterligare egendom har därefter tillfallit O. och A. genom gåvobrev av den 20 december 1988 samt den 10 och 11 mars 1988.

Efter granskning av handlingarna i akten kunde följande noteras.

1. Förmyndarna har inte gett in förteckningar över den egendom som tillfallit O. och A. i den ordning som föreskrivs i 16 kap. 2 § första och fjärde styckena samt 3 § föräldrabalken (FB).

2. Förmyndarna har inte vid något tillfälle avgett årsräkning i den ordning som föreskrivs i 16 kap. 5 § och 7 § FB. Överförmyndarnämnden har däremot bl.a. åren 1990 och 1991 godkänt kopior av O:s självdeklarationer som årsräkning. Beträffande förvaltningen av A:s egendom har överförmyndarnämnden 1991 godkänt kopia av A:s självdeklaration som årsräkning. Dessförinnan har någon redogörelse för den förvaltningen överhuvudtaget inte avgetts.

— — —

I remissvaret, som avgetts av överförmyndarnämndens ordförande Sören Eriksson och kanslichef Kurt Evheden, uttalas följande.

P. 1

I promemorian påtalas å sid 1 p. 1 att P.H. inte gett in förteckning över egendom, som dels år 1980, dels år 1986 och dels år 1988 tillfallit barnen O. och A.

Vid genomgång av akten framgår att dåvarande överförmyndaren Åke Lindstedt med mycket detaljerade anvisningar 1981-02-04 och 1981-04-24 infordrat föreskriven förteckning från P.H.

I skrivelse 1982-09-21 påtalas senare, att arvsavståendet av P.H. till sonen O. verkställts utan kontakt med överförmyndaren. Påminnelse tillställdes H. 1982-11-09.

Av P.H. 1982-12-10 översända redovisningshandlingar godkändes 1982-12-14 av överförmyndaren.

I och för sig överskreds därmed i FB 16:2 föreskriven tid för ingivandet av förteckning. Med hänsyn till vad som förevarit i ärendet synes dock inte i efterhand anledning föreligga tillgripa mer kraftfulla åtgärder än vad som skett.

Efter arvsavståendet 1986 av P.H. till barnen O. och A. infordrade överförmyndaren arvskifte 1987-09-30. Av svar från förmyndaren 1987-10-07 framgår att arvskifte då ännu inte ägt rum. Tidsutdräkten berodde bl.a på dödsboets försäljning av i boet ingående fast egendom. Påminnelse om arvskifte tillställdes P.H. bl.a. 1988-05-05 och 1988-10-11. Meddelande om att arvskifte inte ägt rum tillställdes överförmyndaren 1988-10-12.

Med hänsyn till den tid som förflutit sedan arvsavståendet synes avtal om sammanlevnad i oskiftat dödsbo ha bort påfordras. Av handlingarna i ärendet kan emellertid inte uteslutas att delägarna avsåg att skifta dödsboet, varför kraftigare åtgärder, såsom vitesföreläggande, inte tillgreps från överförmyndarens sida.

Gåvan enligt gåvobrevet 1988-12-20 skall enligt p. 6 vara undantagen överförmyndarens tillsyn. Med hänsyn härtill påfordras inte särskild förteckning till överförmyndaren. För gåvorna enligt gåvobreven 1988-03-10 resp 1988-03-11 har infordrats redovisning i vart fall 1989-09-28.

P. 2

Det vitsordas, att överförmyndaren såsom årsräkningar godkända kopior av självdeklaration inte uppfyller i FB 16:5 och 16:7 angivna krav.

För det fall förmyndarskap utövas av legal förmyndare finns anledning att i varje särskilt fall bedöma hur långt kraven skall drivas mot förmyndare som inte uppfyller föreskriven formalia. En strikt bokstavstolkning skulle leda till att vitesföreläggande, medförmyndare eller andra mer kraftfulla åtgärder måste vidtas i en mängd ärenden, där legala företrädare inte kan förmås inge i alla delar korrekta handlingar. Ett alltför prestigefyllt agerande kan i vissa fall dock tänkas få till följd att förmyndares gåvor till underårig genom arvsavstående inte kommer ifråga om senare formalia gentemot överförmyndaren upplevs som alltför betungande. För de fall en bedömning kan göras, att den underåriges egendom och egentliga intresse inte efterges händer därför, såsom i föreliggande fall, att kopia av självdeklaration godtas som årsräkning.

Utredningen ger anledning till följande uttalanden.

Förteckning enligt 16 kap. 2 § FB

I 16 kap. FB finns bestämmelser om förmyndares redovisningsskyldighet, som bl.a. innefattar skyldighet att avge förteckning över den underåriges egendom samt års- och sluträkning. I 2 § föreskrivs, att när egendom, som skall stå under förmyndares förvaltning, första gången tillfaller den underårige, skall förmyndare inom en månad därefter till överförmyndaren ge in en förteckning över egendomen. Är det andel i oskiftat bo, som har tillfallit en omyndig, skall förteckning ges in inom en månad efter det skifte skett. Förmyndare är enligt 3 § skyldig att å förteckning över tillgångar teckna försäkran under edlig förpliktelse, på sätt som närmare anges i bestämmelsen. Föräldrabalken ger inte utrymme för något undantag från skyldigheten att ge in förteckning. Om förmyndaren försummar att avge förteckning skall överförmyndaren enligt 10 § utan dröjsmål anmäla försummelsen hos rätten, som äger att genom vite tillhålla förmyndaren att fullgöra sina åligganden. Innan sådan anmälan görs skall överförmyndaren, där det lämpligen kan ske, erinra förmyndaren om hans skyldighet.

Genom utredningen är det klarlagt att förmyndarna inte har avgett några förteckningar. Den handling som i december 1982 har godkänts som förteckning uppfyller inte de formkrav som anges i 16 kap. FB. Förmyndaren har t.ex. inte på handlingen tecknat edlig försäkran på sätt som föreskrivs i 3 §. Förteckningen är ett inventarium över tillgångar och skulder, till vilken den fortsatta redovisningen genom årsräkningar och sluträkningar anknyts. Saknas detta underlag svävar, som saken uttrycks, överförmyndarens kontroll i luften (se Walin, Föräldrabalken och internationell föräldrarätt, 4:e uppl., s. 412). Eftersom förmyndaren skall underskriva förteckningen under edlig förpliktelse kan straffansvar utkrävas enligt 15 kap. 10 § brottsbalken för osann eller vårdslös försäkran om i handlingen lämnats oriktiga uppgifter.

Det torde visserligen vara mindre meningsfullt att nu begära in förteckningar, som hänför sig till den tid då de skulle ha avgetts. Mot bakgrund av det anförda kan överförmyndarnämnden dock inte undgå kritik för att den inte sett till att vederbörliga förteckningar getts in.

Årsräkningar enligt 16 kap. 5 § FB

I 16 kap. 5 § FB anges att förmyndare före den 1 mars varje år skall avge årsräkning, innefattande redogörelse för förvaltningen under föregående år eller den del av året varunder förmyndaren innehaft sin befattning. Om förmyndaren försummar att i rätt tid avge årsräkning, skall överförmyndaren på samma sätt som vid försummelse att ge in förteckning, anmäla försummelsen hos rätten. Enligt 9 § kan överförmyndaren visserligen meddela förmyndaren anstånd med att avge årsräkning, men endast om det föreligger direkt hinder mot att iakttä den tid som lagen föreskriver. Om hinder föreligger skall förmyndaren

anmäla detta till överförmyndaren, som skall sätta ut en ny tid, inom vilken den redovisningsskyldige har att avge årsräkning. Det kan inte godtas att förmyndaren genom överförmyndarens passivitet erhåller anstånd under en obestämd tid. Överförmyndaren kan enligt 6 § andra stycket genom särskilt beslut befria förmyndare från att avge årsräkning. Stadgandet torde inte vara tillämpligt i förevarande fall, eftersom det främst avser situationer då tillgångarna är av ringa värde. Utöver detta stadgande ger föräldrabalken inte utrymme för något undantag från skyldigheten att avge årsräkning.

Utredningen visar att förmyndarna inte har avgett vederbörliga årsräkningar sedan 1983. Såsom överförmyndarnämnden anfört uppfyller nämligen kopia av en självdeklaration inte föräldrabalkens krav på förmyndarens årliga redovisning. Visserligen har överförmyndarnämnden vid ett flertal tillfällen anmodat förmyndarna att avge årsräkning. Trots att det har visat sig att detta inte har fått avsedd verkan har nämnden emellertid inte vidtagit ytterligare åtgärder för att förmå förmyndarna att fullgöra redovisningsskyldigheten. Jag är självfallet kritisk till detta.

— — —

Om jag har förstått överförmyndarnämndens yttrande rätt, anser nämnden att överförmyndaren från fall till fall bör göra en bedömning av huruvida det är nödvändigt att upprätthålla de formkrav som föräldrabalken ställer på förmyndarens redovisning. Denna ståndpunkt är mycket anmärkningsvärd och kan självfallet inte godtas. Föräldrabalkens föreskrifter om förmyndares redovisningsskyldighet m.m. tar sikte på den omyndiges bästa. Det åligger överförmyndaren att kontrollera att förmyndaren efterkommer föreskrifterna. Ett avsteg från föräldrabalkens bestämmelser om redovisningsskyldigheten kan få allvarliga konsekvenser för de omyndigas rätt. Jag förutsätter därför att överförmyndarnämnden i fortsättningen anpassar sina rutiner till föräldrabalken.

— — —

Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende

(Dnr 1548-1992)

I ett beslut den 7 december 1992 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Inledning

Med anledning av iakttagelser vid inspektion av Överförmyndarnämnden i Göteborgs kommun i april 1992 beslutade jag att fortsätta granskningen inom ramen för två särskilda initiativärenden. Förevarande ärende rör inskrivet förmynderskap för barnen A., som dock blev myndig den 28 april 1992, K. och J. Förmyndare för barnen är L.H. och E.H.

Överförmyndarnämnden har anmodats yttra sig enligt följande promemoria.

Förmynderskapen beträffande A. och K. skrevs in sedan L.H. vid bouppteckning efter B.H. den 29 april 1980 avstått 55 000 kr till förmån för var och en av dem. Sedan L.H. vid bouppteckning efter O.H. den 15 oktober 1986 avstått hela sin arvslott till A., K. och J. skrevs förmynderskapet beträffande J. in.

Efter genomgång av handlingarna i akten kunde följande noteras.

1. L.H. har av A. och K. lånat de medel som tillfallit dem genom arvsavståendet vid bouppteckningen efter B.H. Han har till Överförmyndarnämnden givit in kopior av reverser, som han utfärdat med anledning av lånen. Det går inte att av reverserna utläsa om utlåningen har skett i den ordning som anges i 2 § kungörelsen (1974:1048) om placering av omyndigs medel m.m. Överförmyndarnämnden har inte — såvitt framgår av handlingarna — tagit ställning till om placeringen av medlen kan godkännas.

— — —

3. L.H. har inte vid något tillfälle avgett årsräkning i den ordning som föreskrivs i 16 kap. 5 § och 7 § föräldrabalken (FB). Det har emellertid förekommit att överförmyndarnämnden har godkänt värdepappersförteckning från bank som årsräkning.

4. Dödsboet efter O.H., i vilket A., K. och J. har del, är fortfarande oskiftat. Bestämmelserna om vård av rätt i oskiftat bo vid förmynderskap finns i 14 kap. FB. I 4 § anges att förmyndaren skall tillse att skifte förrättas så snart kan ske, om avtal om sammanlevnad i oskiftat bo inte sluts. I 3 § föreskrivs att förmyndare inte utan överförmyndarens samtycke får för omyndig delägare i dödsbo sluta avtal om sammanlevnad i oskiftat bo. Av 9 § framgår att om dödsbo, i vilket omyndig äger del, inte skiftats inom sex månader från det bouppteckning förrättades, skall förmyndaren inom nämnd tid till överförmyndaren avge redogörelse för det hinder som möter för skifte. Det framgår vidare att förmyndaren skall avge sådan redogörelse var sjätte månad, där överförmyndaren inte bestämmer annan tid. Någon redogörelse för arten av det hinder som möter för skifte i förevarande fall föreligger emellertid inte.

Överförmyndarnämnden bör anmodas avge yttrande över det anförda.

I remissvaret, som avgetts av överförmyndarnämndens ordförande Sören Eriksson och kanslichef Kurt Evheden, uttalas bl.a. följande.

P. 1

Fråga huruvida prövning skett om utlåningen ägt rum inom de ramar som anges i 2 § kungörelsen (1974:1048) om placering av omyndigs medel m.m. kan inte i efterhand klarläggas av i akten tillgängliga handlingar. Åtgärder för komplettering, med infordrande av bl.a. taxeringsbevis, kommer att vidtas.

— — —

P. 3

Det vitsordas att föreskriven årsräkning inte avgetts av L.H. Med beaktande av förmögenhetens storlek, uppdragets omfattning i övrigt förekommer att viss eftergift vad gäller formalia sker, i synnerhet, såsom i detta fall, efter ett arvsavstående. Det stora antalet ärenden

efter föräldrars avstående av arv till barn har lett till att de formella kraven ibland till vissa delar måste efterges. Så länge överförmyndaren inte finner anledning misstänka, att underårigs arvslott undanhålles, godtas stundom redovisning i annan form än vad som föreskrives i 16 kap. 5 § och 6 § föräldrabalken (FB).

P. 4

Påtalad avsaknad av arvskifte alternativt sammanlevnad i oskiftat bo vitsordas. Fortsatta anmaningar att inkomma med dessa handlingar tillställs förmyndarna.

I frågan om tvångsåtgärder mot försumliga förmyndare och i förekommande fall, gode män/förvaltare finns anledning påtala, att användandet av vitesföreläggande oftast är verkningsslöst. Tingsrätten dömer regelmässigt ut vite mot den försumlige med 1 000, 2 000, 3 000 kronor etc. Redan tiden mellan utdömda, höjda viten blir i praktiken mycket lång. Vid senare hänvändelse till kronofogdemyndigheten för indrivning händer i praktiken ingenting. På grund av mycket hög arbetsbelastning har därifrån redan för 4—5 år sedan uppgivits, att utdömda viten under 5 000 kronor har lägsta prioritet, varför egentliga försök till indrivning inte förekommer. Under dessa förhållanden infinner sig gärna en benägenhet att i många fall söka uppnå praktiska lösningar framför tillgripande av rättsliga tvångsåtgärder.

Bedömning

Utredningen ger anledning till följande uttalanden.

Placering av omyndigs medel

Den omyndiges medel skall enligt 15 kap. 4 § FB, i den mån de ej må hållas tillgängliga för utgifter, göras räntebärande genom placering på sätt lagen anger. Vill förmyndaren göra den omyndiges medel räntebärande på annat sätt, måste han enligt 5 § inhämta överförmyndarens samtycke. Av 2 § i 1974 års kungörelse framgår att utlåning av den omyndiges medel får ske utan överförmyndarens samtycke endast mot säkerhet av panträtt på grundval av inteckning i fast egendom enligt vad som närmare föreskrivs i bestämmelsen. Har förmyndaren, då överförmyndarens samtycke bort inhämtas, å den omyndiges vägnar ingått avtal om placering av den omyndiges medel utan sådant samtycke blir avtalet inte utan vidare ogiltigt. Överförmyndarnämnden kan enligt 17 § godkänna avtalet i efterhand. Om godkännande inte ges skall dock enligt 18 § avtalet återgå efter vad som föreskrivs i 9 kap. 7 § FB. Av utredningen framgår följande. I januari 1984 avgav L.H. förteckning över den egendom som tillfallit A. och K. vid L.H:s arvsavstående i dödsboet efter O.H. Av förteckningarna framgick att barnens tillgångar utgjordes bl.a. av en revers. Detta föranledde överförmyndarnämnden att begära in kopior av reverserna. Så småningom ingavs sådana. Av reverserna framgår att L.H. — utan att ha varit i kontakt med överförmyndarnämnden och utan att god man utsetts för de omyndiga barnen — lånat 43 000 kr vardera av A. och K. samt att reverserna inte får sägas upp till betalning så länge L.H. lever. Beträffande säkerheten för lånet framgår endast att L.H. ställt säkerhet i form av pantbrev i en viss fastighet.

Sedan det kommit till överförmyndarnämndens kännedom att de omyndigas medel har placerats genom utlåning måste det anses ha ålegat överförmyndarnämnden att kontrollera om utlåningen har skett mot säkerhet i fast egendom enligt de förutsättningar som anges i 2 § i 1974 års kungörelse. Detta sker lämpligen genom att överförmyndarnämnden anmodar förmyndaren att inge taxeringsbevis, gravationsbevis och brandförsäkringsbevis. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda måste överförmyndaren ta ställning till om utlåningen kan godkännas. Skulle överförmyndarnämnden vid den prövningen finna att villkoren i reversen är sådana att utlåningen inte kan godtas skall rättshandlingen återgå.

Jag är starkt kritisk mot att överförmyndarnämnden inte vidtagit några åtgärder för att kontrollera om de omyndigas rätt är tryggad. Detta bör särskilt ses mot bakgrunden av att förmyndaren — under former som är oförenliga med lagbestämmelser som tillkommit för att trygga omyndigas rätt — har lånat de omyndigas medel och att reversen enligt lånevillkoren inte förfaller till betalning förrän efter förmyndarens död.

Årsräkningar enligt 16 kap. 5 § FB

I 16 kap. 5 § FB anges att förmyndare före den 1 mars varje år skall avge årsräkning innefattande redogörelse för förvaltningen under föregående år eller den del av året varunder förmyndaren innehaft sin befattning. Om förmyndaren försummar att i rätt tid avge årsräkning, skall överförmyndaren enligt 10 § utan dröjsmål anmäla försummelsen hos rätten, som äger att genom vite tillhålla förmyndaren att fullgöra sina åligganden. Innan sådan anmälan görs skall överförmyndaren, där det lämpligen kan ske, erinra förmyndaren om hans skyldighet. Enligt 9 § kan överförmyndaren visserligen meddela förmyndaren anstånd med att avge årsräkning, men endast om det föreligger direkt hinder mot att iakttä den tid som lagen föreskriver. Om hinder föreligger skall förmyndaren anmäla detta till överförmyndaren, som skall sätta ut en ny tid, inom vilken den redovisningsskyldige har att avge årsräkning. Det kan inte godtas att förmyndaren genom överförmyndarens passivitet erhåller anstånd under en obestämd tid. Överförmyndaren kan enligt 6 § andra stycket genom särskilt beslut befria förmyndaren från att avge årsräkning. Stadgandet torde inte vara tillämpligt i förevarande fall, eftersom det främst avser situationer då tillgångarna är av ringa värde. Utöver detta stadgande ger föräldrabalken inte utrymme för något undantag från skyldigheten att avge årsräkning.

Utredningen visar att förmyndarna inte vid något tillfälle avgett årsräkningar. Överförmyndarnämndens ståndpunkt att det i vissa fall bör ske en eftergift beträffande formkraven för förmyndares redovisning saknar stöd i lagen och kan därför inte godtas. Föräldrabalkens föreskrifter om förmyndares redovisningsskyldighet m.m. tar sikte på den omyndiges bästa. Det åligger överförmyndaren att kontrollera att förmyndaren efterkommer föreskrifterna. Ett avsteg från föräldrabal-

kens bestämmelser om förmyndarens redovisningsskyldighet kan få allvarliga konsekvenser för de omyndigas rätt. Visserligen har överförmyndarnämnden vid ett flertal tillfällen anmodat förmyndarna att avge årsräkning. Trots att detta inte har fått avsedd verkan har nämnden emellertid inte vidtagit ytterligare åtgärder för att förmå förmyndarna att fullgöra redovisningsskyldigheten. Jag är självfallet kritisk till detta och förutsätter att nämnden i fortsättningen anpassar sina rutiner till föräldrabalken.

Vård av omyndigs rätt i oskiftat dödsbo enligt 14 kap. FB

När omyndig har del i oskiftat bo åligger det förmyndaren att tillse att skifte förrättas så snart som möjligt (4 §). Det kan naturligtvis ibland vara välgrundat att tills vidare hålla boet oskiftat. För tillvaratagande av omyndiga delägares rätt i oskiftat bo stadgas skyldighet för förmyndaren att inhämta överförmyndarens samtycke till avtal om sammanlevnad i oskiftat bo (3 §). Denna skyldighet i förening med skyldigheten att avge redogörelse för det hinder som mött för skifte (9 §) ger överförmyndaren tillfälle att vaka över frågan om inte boet hålls oskiftat i onödan. Om förmyndaren försummar att i rätt tid avge redogörelse för det hinder som mött mot skifte skall överförmyndaren utan dröjsmål anmäla försummelsen hos rätten, som äger att genom vite tillhålla förmyndaren att fullgöra sina åligganden. Innan sådan anmälan görs skall överförmyndaren, där det lämpligen kan ske, erinra förmyndaren om hans skyldighet (10 §).

Av utredningen framgår att överförmyndarnämnden inte sett till att förmyndarna fullgjort sin redovisningsskyldighet. De omyndiga har nu under en tid av sex år haft del i oskiftat bo, utan att nämnden satt sig i stånd att kontrollera om de omyndigas rätt kan anses tryggad eller om boet bör skiftas. Överförmyndarnämnden har således härvidlag varit försumlig vid tillsynen över förmyndarens förvaltning. Överförmyndarnämnden har anfört att förmyndarna åter kommer att anmanas att inge redogörelse för förvaltningen av de omyndigas rätt i dödsboet. Jag förutsätter att nämnden kommer att vidta ytterligare och erforderliga åtgärder för att se till att sådan redogörelse ges in.

Med anledning av vad överförmyndarnämnden anfört beträffande tvångsåtgärder mot förmyndare, som försummat att fullgöra sin redovisningsskyldighet, vill jag framhålla följande.

Innan överförmyndaren anmäler försummelse för rätten kan det naturligtvis vara påkallat att vidta olika åtgärder för att förmå förmyndaren att fullgöra sina åligganden i detta avseende. Av föräldrabalkens bestämmelser på detta område följer dessutom att överförmyndaren, där det lämpligen kan ske, skall erinra förmyndaren om hans skyldighet. Överförmyndaren bestämmer då lämpligen en kortare tid inom vilken förmyndaren skall inkomma med antingen redovisningen eller en förklaring. Om förmyndaren inom den tiden varken avger redovisning eller inkommer med godtagbar förklaring åligger det överförmyndaren

daren att anmäla försummelsen för rätten. Föräldrabalken ger inte utrymme för annan tolkning. (Jämför bl.a. 14 kap. 10 §, 15 kap. 11 § och 16 kap. 10 § FB).

1993/94:JO1

— — —

Kritik mot en överförmyndarnämnd med anledning av brister i handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till försäljning av fast egendom

(Dnr 2435-1992)

I ett beslut den 22 december 1992 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO har advokaten Rolf G. Moberg, som ombud för E-L.B., begärt att JO granskar Överförmyndarnämndens i Bergs kommun handläggning av ett ärende rörande tillstånd till försäljning av fast egendom. Han har därvid anfört bl.a. följande.

E-L.B. har tidigare varit sammanboende med O.A. De har en gemensam dotter, S., som nu är sex år gammal. O.A. blev sjuk 1988 och kom därefter att vistas på sjukhus tills han avled den 6 oktober 1991. Hans sjukdomstillstånd var sådant att det var nödvändigt att förordna god man för honom enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken. Under 1981 hade O.A. genom gåvobrev av en farbroder erhållit del av fastigheten Bergsbyn 2:13, Bergs kommun, utgörande en fäbodvall. I gåvobrevet angavs att det var givarens önskan att fäbodvallen inte skulle försälas utan framgent ägas av hans efterkommande. Olyckligtvis kom O.A. inte att söka lagfart på sin del av fastigheten. Han ansökte inte heller om avstyckning. Sedan farbrodern avlidit såldes fastigheten av hans dödsbo i december 1990. O.A. var delägare i boet. Vid försäljningen företrädde han av sin gode man Bengt Nilzén. Överförmyndarnämnden i Bergs kommun, under vilkens tillsyn godmanskapet stod, samtyckte till försäljningen utan att dessförinnan bereda E-L.B. som förmyndare för S. tillfälle att yttra sig, trots att det var bekant att man hade ett utomordentligt stort intresse av att bevara fäbodvallen. Nämnden lät inte värdera fastigheten innan samtycke lämnades. Fastigheten bjöds inte heller ut i öppen konkurrens eller på sätt som gett utomstående möjlighet att visa sitt intresse för förvärv av fastigheten. E-L.B. ifrågasätter om inte såväl den gode mannen som överförmyndarnämnden agerat felaktigt.

— — —

Utredning

Akten beträffande godmanskapet för O.A. har lånats in och granskats i relevanta delar.

Efter remiss har Överförmyndarnämnden i Bergs kommun avgett yttrande genom Vidar Nilsson och Sven Åke Engmar, som var ordför-

ande respektive vice ordförande då överförmyndarnämnden lämnade sitt samtycke till fastighetsförsäljningen. De har därvid anfört huvudsakligen följande.

Överförmyndarnämnden i Bergs kommun beslutade den 1990-12-12, öfn §16, att "ställa sig positiv" till försäljningen av rubricerad fastighet. Slutligt godkännande lämnades genom delegationsbeslut i samband med köpehandlingarnas påtecknande.

Säljare var S.W. dödsbo i vilken O.A. var hälftendelägare. O:s ekonomiska förvaltning omhänderhades av gode mannen Bengt Nilzén och nämnden hade således att ta ställning till dennes framställan för huvudmannens räkning. Det bör påpekas att gode mannen och överförmyndarnämnden hade att bevaka O:s intressen — inte hans arvinges. — — —

Nämndens beslut grundar sig, som tidigare angetts, på en samlad bedömning av den då aktuella situationen där bl.a. huvudmannens ekonomiska ställning, situationen i det aktuella dödsboet, fastighetens skick etc. hade väsentlig betydelse.

Vad först gäller den påstådda försumligheten att inte låta inhämta yttrande från "närmaste fränder" enl. 15:15, bedömdes rättsläget på följande sätt:

Det aktuella beslutet avsåg O.A:s andel i det oskiftade dödsboet efter S.W. Den återopade bestämmelsen i föräldrabalken avses tillämpas vid åtgärder rörande huvudmannens "fasta egendom eller tomträtt". Andel i dödsbo, där visserligen fast egendom förekommer, är inte att betrakta som fast egendom i lagens mening och någon skyldighet att tillämpa lagparagrafen ifråga föreligger ej. Den här aktuella försäljningen får ses som ett led i upplösningen av ett dödsbo — — —.

Vad vidare gäller den påstådda försumligheten att inte låta värdera fastigheten, har nämnden tidigare anfört (brev till advokat Rolf G Moberg dat. 1991-12-20) att det "i och för sig synes inget hindra att överförmyndare/överförmyndarnämnder i mindre kommuner där person- och lokalkännedom är god, själv bilda sig en egen uppfattning om den aktuella fastighetens marknadsvärde om överförmyndaren/överförmyndarnämnden anser sig ha erfarenhet och förmåga att sakkunnigt värdera". Eftersom nämnden ansåg sig ha den kompetensen, har beslutet fattats bl.a. med detta som stöd.

Någon regel ifråga om anbudskonkurrens vid försäljning av dödsbofastigheter som omfattas av överförmyndartillsyn, finns ej.

— — —

Bedömning

Inledningsvis får jag framhålla att jag inte uttalar mig i frågan om överförmyndarnämndens beslut att godta försäljningen av fastigheten är materiellt riktigt, eftersom JO inte brukar pröva myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra. Vidare avser de uttalanden som görs i det följande endast överförmyndarnämnden. Gode män står inte under min tillsyn, varför jag är förhindrad att uttala mig om den gode mannens åtgärder.

Enligt 15 kap. 15 § och 20 § föräldrabalken (FB) får god man inte utan överförmyndarens samtycke överlåta huvudmannens fasta egendom. Det stadgas vidare, att före besluts fattande skall överförmyndaren, såframt det utan märklig omgång eller tidsutdräkt kan ske, bereda huvudmannen, ävensom hans make och närmaste fränder tillfälle att

yttra sig. Av 14 kap. 1 § och 2 § FB följer, att i den mån den gode mannen i allmänhet är skyldig att inhämta överförmyndarens samtycke till förvaltningsåtgärder som rör huvudmannens egendom gäller detta även när den gode mannen på huvudmannens vägnar med övriga delägare i oskiftat dödsbo skall delta i rättshandling som angår boet. Regeln innebär att bl.a. 15 kap. 15 § FB skall tillämpas på rättshandlingar rörande oskiftat dödsbo. God man skall således inhämta överförmyndarens samtycke till försäljning av fast egendom om egendomen ingår i dödsbo vari huvudmannen har del. Innan överförmyndaren lämnar sitt samtycke skall han i enlighet med det ovan anförda bereda huvudmannen, hans make och närmaste släktingar tillfälle att yttra sig.

Vid övervägandet av skälen för försäljning av fast egendom skall beaktas huvudmannens såväl personliga som ekonomiska förhållanden. De personliga förhållandena utreds bl.a. genom inhämtande av yttranden i enlighet med det ovan anförda. Av utredningen framgår att O.A:s sjukdomstillstånd hindrat inhämtande av yttrande från honom. Det har emellertid ålegat överförmyndarnämnden att bereda E.-L.B., som förmyndare för O.A:s dotter S., tillfälle att yttra sig innan nämnden lämnade sitt samtycke. Jag är självfallet kritisk till att överförmyndarnämnden i detta avseende åsidosatt föräldrabalkens bestämmelser.

Vid sin bedömning skall överförmyndaren vidare ha ett sådant beslutsunderlag att han kan tillse att priset inte understiger egendomens värde och att villkoren för betalning och övrigt för försäljningen är till huvudmannens fördel. Tillstånd till överlåtelse av fast egendom skall avse viss individuell rättshandling. Det är utrett att köpehandlingarna beträffande fastigheten underställts överförmyndarens prövning. I detta avseende finns således inget att anmärka. Vid övervägandet av priset bör överförmyndaren ha tillgång till värderingsutlåtande och taxeringsbevis angående berörd fastighet. Detta är dock inte något oeftergivligt krav. Besitter överförmyndaren sådan kunskap att han själv kan värdera fastigheten är det inte nödvändigt att inhämta ytterligare utredning om värdet. Mot bakgrund av det anförda finner jag inte tillräckliga skäl att kritisera överförmyndarnämnden för att den inte inhämtat värderingsutlåtande och taxeringsbevis.

— — —

Kritik mot en överförmyndare med anledning av brister i tillsynen över ett förvaltarskap

(Dnr 2838-1992)

I ett beslut den 7 april 1993 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

Borås tingsrätt förordnade den 24 juli 1990 J.S. att som förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (FB) företräda C.B., född 1950, i samtliga ekonomiska angelägenheter. J.S. entledigades från uppdraget på egen begäran den 27 januari 1992 samtidigt som en ny förvaltare förordnades.

I en anmälan till JO den 2 september 1992 framförde C.B. klagomål mot Överförmyndaren i Borås kommun angående tillsynen över förvaltarskapet. Han uppgav därvid bl.a., att han vid flera tillfällen hade dels påpekat för överförmyndaren att det förelåg oklarheter beträffande förvaltningen av hans medel, dels begärt en genomgång av räkenskaperna. Vidare ifrågasatte han att överförmyndaren hade godkänt J.S:s sluträkning, vilken han menade var felaktig genom att den dels saknar uppgifter om hans skulder, dels upptar en fordran avseende ett handlån om ca 4 000 kr av hans medel.

Utredning

Sedan överförmyndarens akt beträffande C.B. lånats in och granskats remitterades ärendet till Borås tingsrätt för yttrande efter hörande av överförmyndaren.

Överförmyndaren Rigmor Hultberg uppgav följande angående Jerry Svenssons sluträkning.

Beträffande sluträkningen från J.S. tog det viss tid innan jag fick den, jag blev tvungen att påminna om den. I sluträkningen finns en skuld till¹ en privatperson upptagen. Samma skuld² finns med i årsräkningen avseende 1991. Års- och sluträkningarna inkom samtidigt till mig och det var först då jag fick vetskap om denna skuld.³ Det var olämpligt av förvaltaren att låna ut C.B:s medel utan mitt tillstånd, även om avsikten var ett handlån för kortare tid. Med hänsyn till att J.S. avslutat sitt uppdrag som förvaltare, storleken på lånet, att viss del återbetalats samt att överenskommelse om reglering av resterande del träffats, har jag emellertid granskat sluträkningen utan anmärkning.

C.B:s övriga skulder finns inte med i sluträkningen eller årsräkningen. De finns inte heller med i någon tidigare årsräkning i akten. Orsaken är att skulderna är svåra att överblicka beroende på hur C.B. själv hanterat desamma. Under tiden för godmanskapet tog han nya lån och krediter på olika håll till överraskning för gode männen, vilka inte hade någon möjlighet, vare sig juridisk eller faktisk, att då ingripa. Efter att han fått förvaltare har de flesta nya lånetransaktioner förhindrats, dock inte handlån från utvecklingsstörda kamrater till C.B.

Lagmannen Harry Jusélius uttalade i huvudsak följande i sitt remissvar.

Jag har numera gått igenom handlingarna i ärendet som jag tidigare inte haft någon kännedom om. Det är tydligt att under den tid då J.S. var förvaltare för C.B. misstankar förekommit om att S. inte skött sitt uppdrag på bästa sätt, se t ex Gunilla Hugossons skrivelser den 16 september 1991 till överförmyndaren och den 12 november 1991 till tingsrätten. Överförmyndaren har därför haft särskild anledning att noggrant granska S:s årsräkning avseende 1991 och, sedan S. entledigats, hans sluträkning avseende del av 1992. De räkningar gällande dessa perioder som ingivits av S. är enligt min mening inte i godtagbart skick. De omfattande rättelser som förekommer synes ha gjorts av överförmyndaren, sannolikt efter kontakt med S. och andra personer.

skall rätteligen vara

¹fordran på

²fordran

³fordran

I stället för att förfara på detta sätt borde överförmyndaren ha berett S. tillfälle att inkomma med rättelser och kompletteringar till räkningarna, särskilt som dessa trots gjorda korrigeringar inte kommit att innehålla fullständiga uppgifter; såsom överförmyndaren anför i sitt yttrande den 1 december 1992 till tingsrätten är sålunda inga skulder redovisade trots att hon varit medveten om sådana. Slutsatsen av det anförda blir att överförmyndaren inte borde utan ytterligare utredning ha godkänt de aktuella räkningarna utan anmärkning.

Med hänsyn till de problem som förekommit vid utövningen av S:s förvaltarskap hade skäl kanske funnits för tingsrätten att i slutet av 1991 eller under 1992 närmare granska överförmyndarens hantering av det aktuella ärendet. T.f. rådmannen Sven Martinger, som enligt tingsrättens arbetsordning handlägger dessa typer av ärenden, är i vart fall ense med mig om att tingsrätten i fortsättningen måste mera noggrant än hittills övervaka att överförmyndaren fullgör sina åligganden.

Till remissvaret var fogat ett yttrande av tf. rådmannen Sven Martinger i vilket anförts följande.

Den 4 december 1992 gjorde tingsrätten, undertecknad, årlig inspektion hos överförmyndaren. Vad som därvid framkom finns nedtecknat i bifogat protokoll,¹ vilket kan sammanfattas på så sätt att några anmärkningar ej fanns att rikta mot överförmyndarens sätt att i kontrollerade avseenden sköta sina åligganden. Efter inspektionen har jag haft underhandskontakt med en föreståndare på en gruppbostad i Borås. Hon framförde synpunkter angående framför allt gode människors arbete som stärkte mig i uppfattningen att ett visst utbildningsbehov föreligger beträffande gode mäns och förvaltares rättigheter och skyldigheter. Tingsrätten är här beredd att ta sin del av det ansvaret, jfr anteckning i inspektionsprotokollet. En bättre utbildning tror jag kan bidra till att minimera missförstånd och den känsla av "att vara överkörd" som C.B. i sin anmälan gett uttryck för.

I yttrande över remissvaren uppgav C.B. att J.S. fortsatte att företa transaktioner på hans konto även efter entledigandet och att "nollställning" av kontot inte skedde förrän i början av april 1992.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att de uttalanden som görs i det följande endast avser överförmyndaren. Förvaltare står inte under min tillsyn, varför jag är förhindrad att uttala mig om dennes åtgärder.

Av överförmyndarens akt beträffande C.B. kan utläsas bl.a. följande.

C.B., som tidigare var förtecknad vid Omsorgsstyrelsen i Älvsborgs län, hade på egen begäran god man från juli 1980 till juli 1990, då J.S. förordnades till förvaltare.

¹ej medtaget här

I en "Förteckning" den 8 augusti 1980 anges C.B:s skulder till "mellan 10 och 20 tusen kronor". Enda tillgången utgörs av en bil. Ingivna redovisningshandlingar för åren 1980—1986 innehåller inga som helst uppgifter om skulder. Efter byte av god man ingavs i juni 1987 en ny förteckning. I denna redovisas som enda tillgång ett mindre kontantbelopp. Skulderna utgörs främst av obetalda räkningar avseende driftskostnader och kontokort. Årsräkningen för perioden 25 maj—31 december 1987 upptar under tillgångar och skulder inestående medel på ett angivet bankkonto och ett C.B. beviljat lån i en annan bank. I augusti 1988 anges i en tjänsteanteckning att C.B. har skulder på 70 000—80 000 kr. I årsräkningen för kalenderåret 1988 redovisas inga skuldposter. Någon årsräkning för 1989 kan inte återfinnas i akten. Inte heller framgår det om de förteckningar och räkningar som avgetts till överförmyndaren under hela den tid god man varit förordnad tillställdes Jerry Svensson vid hans tillträde som förvaltare i juli 1990. Årsräkning för 1990 kom in till överförmyndaren den 11 juli 1991. Den är granskad av överförmyndaren utan anmärkning den 7 augusti 1991. Den saknar helt uppgifter om skulder. Under rubriken bankmedel har upptagits ett mindre belopp, dock utan angivande av bank och kontonummer. Till årsräkningen har fogats en kopia av vad som synes vara ett uppslag i en bankbok från SE-banken. Av uppslaget kan varken utläsas kontonummer eller vem bankboken tillhör (C.B:s namn har tillskrivits för hand på kopian). Överförmyndaren fick den 9 september 1991 kännedom om att hyran för C.B:s gruppbostad inte erlagts för 1991. Hon tillskrev med anledning härav förvaltaren och ett sammanträffande ägde rum den 7 oktober 1991. Någon tjänsteanteckning om vad som därvid avhandlades finns inte. Den 13 november 1991 inkom till överförmyndaren en kopia av en skrivelse från Om-sorgsförvaltningen till Borås tingsrätt angående C.B. I skrivelsen påpekades vissa brister rörande förvalterskapet. Avslutningsvis begärde Om-sorgsförvaltningen i sitt brev att "någon form av revision eller granskning av räkenskaperna kommer till stånd omgående". Den 18 november 1991 inkom från tingsrätten till överförmyndaren för yttrande en skrift från C.B. i vilken han ansökte om att förvalterskapet skulle ersättas med ett godmanskap, att en granskning av förvaltarens räkenskaper skulle göras snarast möjligt och att hans bankkonto, i avvaktan på utredning, skulle spärras omedelbart. Överförmyndaren avgav yttrande till tingsrätten den 2 december 1991 och bifogade en sammanställning av C.B:s inkomster och utgifter t.o.m. 911125. I yttrandet uppgav överförmyndaren att hon överlät till tingsrätten att avgöra om hon skulle kräva redovisning genast eller avvakta till efter årets slut. Sedan J.S. entledigats den 27 januari 1992 tillställde överförmyndaren honom en skrivelse den 23 mars 1992, i vilken han anmodades att omedelbart överlämna bankböcker m.m. till den nytillträdde förvaltarens samtidigt som han erinrades om skyldigheten att lämna redovisning för 1991 och slutredovisning för 1992. En månad senare, den 23 april 1992, skickade överförmyndaren ytterligare en skrivelse till J.S. och anförde, att om årsräkning och sluträkning inte kom in inom fjorton dagar, såg hon sig nödsakad att vända sig till tingsrätten för ett

eventuellt vitesföreläggande. Årsräkning 1991 och sluträkning, som anges omfatta perioden 1 januari—23 mars 1992, kom in den 24 april 1992.

1993/94:JO1

Jag gör följande bedömning.

En god mans m.fl. förvaltning skall granskas av överförmyndaren i första hand med ledning av ingiven förteckning samt års- och sluträkningar. Genom bestämmelsen i 17 kap. 2 § FB har överförmyndaren dessutom möjlighet att verkställa revision av förvaltningen i dess helhet. Överförmyndaren kan därvid uppdra åt annan att utföra revisionen. Överförmyndarens skyldighet att vidta åtgärder mot en god man/förvaltare är inte inskränkt till vad som framkommit vid granskning av årsräkningar m.m. Denna skyldighet kan givetvis aktualiseras genom andra upplysningar som kommit till överförmyndarens kännedom.

Av 16 kap. 5 § FB framgår att förvaltaren före den 1 mars varje år skall avge årsräkning. I denna skall upptas tillgångar och skulder vid början av den tid räkningen avser, en sammanställning av inkomster och utgifter under nämnda tid samt tillgångar och skulder vid samma tids utgång.

Bankmedel skall redovisas med kontobeteckning och bankens namn (16 kap. 7 § första stycket FB). Vidare skall beträffande bankmedel finnas bevis från banken med uppgift dels om innestående belopp, dels i vad mån förbehåll gjorts att medlen får uttagas utan överförmyndarens samtycke (16 kap. 8 § andra stycket FB).

Då förvaltarens befattning upphör, skall han enligt 16 kap. 5 § första stycket FB ofördröjligen till överförmyndaren avge sluträkning, avseende förvaltningen för tiden efter senaste årsskiftet till dagen för upphörandet av befattningen. Han har vidare skyldighet att, likaså ofördröjligen, till redovisningsberättigad utge de tillgångar som han har om händer beträffande förvaltarskapet (16 kap. 11 § FB).

Av utredningen framgår att det, sedan god man ursprungligen förordnades för C.B., förelegat betydande svårigheter att överblicka hans ekonomiska situation på grund av att han själv företog vissa transaktioner utan att informera om dem. Jag har förståelse för de problem som detta kan ha medfört. Enligt min mening framstår det emellertid vid sådant förhållande som än viktigare att överförmyndaren utövar sin kontrollfunktion. Omständigheterna synes ha varit sådana att överförmyndaren på ett tidigt stadium borde ha försökt utreda C.B:s ekonomi, främst vad beträffar bankmedel och skulder. Detta har inte skett utan överförmyndaren har, fastän hon varit medveten om att framför allt skulder fanns, under en följd av år godkänt årsräkningarna trots att dessa saknade uppgifter om skulder. När bankmedel angivits har uppgift saknats dels om bankräkning, dels huruvida räkningen varit spärrad. Inte ens sedan förvaltare förordnats i juli 1990 — vilket innebar en minskad risk för kolliderande rättshandlingar — har överförmyndaren föranställt om en ordentlig genomgång av räkningar och andra handlingar. Såvitt kan utläsas ur akten har någon sluträkning inte infordrats från den avgående gode

mannen i juli 1990, och inte heller synes granskning av redovisningshandlingarna ha skett från förvaltarens sida. Mot bakgrund dels härav, dels den omständigheten att årsräkning för kalenderåret 1989 inte tycks ha ingivits, torde det ha varit i det närmaste omöjligt för den nytillträdde förvaltaren att upprätta en korrekt årsräkning för hans del av kalenderåret 1990.

Beträffande årsräkningen 1990 kom denna, som konstaterats ovan, in till överförmyndaren först den 11 juli 1991, alltså mer än fyra månader efter stipulerad tid (16 kap. 5 § FB), vilket självfallet inte är godtagbart. Räkningen, som över huvud taget inte uppfyller kraven enligt 16 kap. 5 § andra stycket FB, har godkänts av överförmyndaren utan anmärkning. Det har ålegat överförmyndaren att upplysa förvaltaren om gällande bestämmelser beträffande utformningen av årsräkningarna. Det är inte acceptabelt att överförmyndaren — såsom tydligt har skett i detta fall — på egen hand korregerar räkningarna och därefter godkänner dem. Jag instämmer helt i vad tingsrätten har uttalat i sitt remissvar, nämligen att överförmyndaren borde ha berett förvaltaren tillfälle att förklara sig och inkomma med kompletteringar (17 kap. 3 § FB).

Årsräkningen 1991 och sluträkningen kom in först den 24 april 1992 sedan överförmyndaren vid två tillfällen erinrat förvaltaren om skyldigheten härvidlag. Det är tveksamt om överförmyndaren i detta fall borde ha dröjt ända till den 23 mars 1992 med att tillskriva förvaltaren angående överlämnandet av bankböcker och avgivandet av slutredovisningen. Förvaltaren, som entledigades den 27 januari 1992, synes ha tagit befattning med förvaltningen i vart fall till den 23 mars 1992. Detta är givetvis inte ett riktigt förfarande. När omständigheterna är sådana att det kan finnas anledning att ifrågasätta en förvaltning är det av särskild vikt att överförmyndaren kontrollerar att befintliga tillgångar ofördröjligen ges ut och att sluträkning, också ofördröjligen, avges.

Sammanfattningsvis är jag mycket kritisk till överförmyndarens i väsentliga hänseenden bristfälliga tillsyn över detta ärende. Huruvida detta förhållande förorsakat skada för C.B. kan jag inte uttala mig om, men redan den omständigheten att detta kan ifrågasättas är självfallet allvarligt. Överförmyndaren har inte lämnat någon annan förklaring till bristerna än att det förelegat svårigheter att överblicka C.B:s ekonomi på grund av hans egna åtgärder. Denna förklaring är inte godtagbar, eftersom — vilket jag framhållit ovan — detta förhållande borde ha föranlett extra kontrollåtgärder från överförmyndarens sida. Vad som förevarit ger mig en stark känsla av att överförmyndaren, möjligen på grund av okunskap om gällande bestämmelser, inte insett vikten av den tillsyn som åligger överförmyndaren i dessa ärenden.

Fråga om länsarbetsnämnds personakthantering när den enskilde arbetssökande deltar i verksamheten vid ett arbetsmarknadsinstitut m.m.

(Dnr 1457-1992)

JO Wahlström anförde följande i ett beslut den 10 november 1992.

1 Anmälan

I en JO-anmälan begärde Christer Carlson hjälp med att få rättelse av vissa journalanteckningar. Han anförde bl.a. att han skrivit åtskilliga brev härom till arbetsmarknadsinstitutet i Ängelholm, men inte fått något svar. Till anmälan var fogade kopior av sådana skrivelser, bl.a. en skrivelse den 19 december 1990 ställd till AMI-chefen Lars Kristiansson.

2 Utredning

Genom remiss infordrades från Länsarbetsnämnden i Kristianstads län "yttrande med avseende på hur klients begäran om rättelse av personakt bör hanteras. Till yttrandet skall fogas en redogörelse från arbetsmarknadsinstitutet med avseende på varför Carlsons skrivelser inte tillförts personakten och varför skrivelsen den 19 december 1990 inte besvarats".

Länsarbetsnämnden (länsarbetsdirektören Bernt Åke Petersson) överlämnade ett av f.d. AMI-chefen Lars Kristiansson författat yttrande. Efter en redogörelse för vissa av Christer Carlsons personliga förhållanden anfördes i detta följande:

Brevet 1990-12-19

Ovan nämnda brev har inte besvarats av mig av två skäl; för det första har jag uppfattat brevet huvudsakligen som besvikna kommentarer och värdeomdömen utan något klart formulerat krav på svar eller åtgärder och för det andra har jag vid två tillfällen, i juni och september 1990, utförligt och sammantaget under minst 2–3 timmar bemött C.C:s frågor och missnöje kring vad som sagts och gjorts respektive inte sagts eller gjorts under den tid dagnoteringarna omfattar. C.C:s synpunkter har således inte alls nonchalerats utan tvärtom med särskilt reserverad tid och med personligt bemötande uppmärksamrats osedvanligt generöst. Om nu C.C. velat ha skriftligt svar på brevet, varför har han då inte ringt och talat med mig om det?

Hantering av rättelser

Utöver vad som redan gjorts för att bemöta C.C:s missnöje med AMI-servicen föreslår jag, att man för att ytterligare förtydliga detta i en särskild notering refererar till ovan nämnda brev och understryker

C.C:s avvikande uppfattningar av gjorda noteringar. Att däremot gå in i och rätta i dagnoteringarna finner jag ogörligt av följande skäl; dels finns det ingen rimlig anledning att anta, att två rutinerade och normalt mycket vederhäftiga handläggare skulle ha gjort fel i så många dagnoteringar — härvidlag står ändå bara på ett okontrollerbart sätt uppgift mot uppgift och genom att personligen och tillsammans med dessa handläggare träffa C.C. och diskutera hans missnöje anser jag att C.C. getts all rimlig möjlighet att torgföra sin sak — dels anmärker C.C. ibland på rena värdeomdömen, t ex en utomstående arbetsgivares nyanserade omdöme om C.C:s arbetskapacitet vid ett speciellt tillfälle, vilket naturligtvis inte kan eller får ändras av AMI.

Akthanteringen

När en person skrivs in på AMI, skickas akten från Arbetsförmedlingen till AMI, där den sedan förvaras under hela utredningstiden. När den arbetssökande så småningom skrivs ut från AMI, skriver AMI-handläggaren in i akten en utförlig och sammanfattande slutredovisning av ärendet och som underlag härför har handläggaren de minnesanteckningar/dagnoteringar som förts under den i genomsnitt 4—5 månader långa inskrivningstiden. Dagnoteringarna följer inte med akten tillbaka till Arbetsförmedlingen utan förvaras tillsammans med en kopia på akten i AMI:s eget arkiv och kan vara till gagn vid en eventuell återinskrivning. Denna rutin har gällt under alla år och det är mot bakgrund härav som C.C:s brev stannat kvar i AMI:s arkiv, eftersom de av naturliga skäl kopplats till dagnoteringarna. Att breven stannat i AMI:s arkiv och inte följt akten tillbaka till Arbetsförmedlingen är ett misstag AMI måste ta på sig.

I ett infortrat yttrande anförde Arbetsmarknadsstyrelsen (t.f. generaldirektören Per Hallström) följande:

1. Frågan om rättelse

Rättelse i en personakt hos arbetsförmedlingen eller Ami kan enligt AMS lagligen endast ske genom att i en särskild anteckning i akten — eller genom att foga uppgiftslämnarens handlingar till akten — beskriva vad som enligt uppgiftslämnarens uppfattning är felaktigt och ange de nya uppgifterna. Däremot får någon radering eller ändring av redan gjorda anteckningar inte göras.

Länsarbetsnämnden anger själv förfarandet med att göra en särskild notering i akten och hänvisa till uppgiftslämnarens brev som ett förslag till metod. Enligt AMS uppfattning borde man också ha förfarit så i detta fall vid Ami.

2. Frågan om att besvara brev

En myndighet måste naturligtvis besvara brev. Länsarbetsnämnden anser att det inte var nödvändigt i detta fall med hänsyn till de långa samtal i samma ämne som förts tidigare; nämnden antyder också att det borde ha ankommit på Christer Carlson att — om han ville ha svar på sitt brev — ringa till Ami och begära det.

AMS kan inte instämma i Länsarbetsnämndens uppfattning. En brevskrivare har naturligtvis rätt att få ett skriftligt svar om han inte på förfrågan uttryckligen avstår från det. Det kan inte falla på en brevskrivare att på nytt ta kontakt med myndigheten och begära ett skriftligt svar (detta torde följa av 4 § och 7 § förvaltningslagen 1986:223).

I detta fall kan det i viss mån vara förståeligt att Ami inte svarade på Christer Carlsons brev, dels på grund av de omständigheter som Länsarbetsnämnden har åberopat i sitt yttrande, dels därför att det inte framstår särskilt tydligt vad Christer Carlson avsåg med sitt brev.

Emellertid har Christer Carlson som rubrik på brevet skrivit "Rättelse av journalanteckningar för Christer Carlson", vilket måste uppfattas som en begäran om rättelse i personakten. Dessutom har han mot slutet av brevet ställt ett antal frågor, som möjligen skulle kunna uppfattas som retoriska, men som likväl krävt någon form av svar. Christer Carlson har ju också ställt frågan varför man inte ringt när han begärt det eller varför andra brev inte hade besvarats, vilket borde ha föranlett Ami att besvara i vart fall detta brev. Enligt AMS uppfattning borde man på Ami åtminstone ha skrivit tillbaka till Christer Carlson och beskrivit vad man avsåg göra med de uppgifter som han begärde rättade samt försökt svara på de frågor som han ställde avslutningsvis.

3. Akthanteringen

Så som Länsarbetsnämnden säger i sitt yttrande till JO har det skett ett misstag då breven inte fogats till akten utan blivit kvar på Ami. Länsarbetsnämnden borde i varje fall nu rätta till detta misstag.

4. Sammanfattning

Så som framgår av vad som har anförts ovan anser AMS att Ami inte har förfarit riktigt i de tre avseenden som det är fråga om. Länsarbetsnämnden har förklarat vad misstagen berott på och AMS anser att de, mot bakgrund av de samtal med Christer Carlson som förekommit och de åtgärder i övrigt som har vidtagits, är förståeliga om än inte försvarliga.

AMS utgår från att Länsarbetsnämnden och Ami tar rättelse genom vad som har förevarit i detta ärende och AMS skall, i egenskap av chefsmyndighet, understryka detta genom att till Länsarbetsnämnden och Ami skicka en kopia av detta yttrande.

Christer Carlson kommenterade remissvaret.

3 Bedömning

3.1 Frågan om "rättelser" i personakter

Jag har inget att invända mot det i remissvaren anvisade förfaringssättet i samband med att någon begär att rättelser skall göras i en personakt.

I Lars Kristianssons redogörelse antyds emellertid att Ami skulle ha "rättat" dagnoteringarna om inte kritiken bedömts vara felaktig resp. riktats mot inhämtat material. Jag vill därför understryka att det i remissvaren beskrivna förfarandet skall användas alldeles oavsett om den enskildes synpunkter är relevanta och befogade eller ej. Det förtjänar också framhållas att den enskildes synpunkter borde tagits in i akten utan avseende på om tjänstemannen ansett sig kunna "bemöta C.C:s missnöje".

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Arbetsmarknadsstyrelsen framför uppfattningen att en myndighet alltid måste besvara brev och att en brevskrivare har rätt att få ett skriftligt svar om han inte avstår från det. Denna uppfattning synes vara väl kategorisk. Till myndigheterna anländer dagligen en mängd skrivelser som inte behöver besvaras eller som bör besvaras endast med ett meddelande till avsändaren att skrivelsen lagts till handlingarna utan åtgärd. Det finns också sådana till myndigheterna inkomna skrivelser som väl bör föranleda någon form av svar men inte nödvändigtvis ett skriftligt svar. En muntlig kontakt med avsändaren kan vara fullt tillräcklig.

Christer Carlsons skrivelse till Ami-chefen den 19 december 1990 har emellertid ett sådant innehåll att det borde ha besvarats med besked om hur hans begäran om rättelse behandlats. Därutöver kunde han ha givits besked, att svar på "frågorna" inte skulle komma att utgå.

3.3 Frågan om akthantering

I 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) föreskrivs skyldighet — med vissa här ej aktuella undantag — för myndigheterna att registrera allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos myndigheten. I andra stycket har regeringen bemyndigats att föreskriva undantag från registreringsskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i 5 § sekretessförordningen (1980:657) undantagit länsarbetsnämnderna från registreringsskyldigheten såvitt avser handlingar i ärenden vid arbetsmarknadsinstitutens rörande inskrivna och såvitt avser handlingar i ärenden vid offentliga arbetsförmedlingar rörande enskilda arbetssökande.

Vid utformningen av remissen till länsarbetsnämnden förutsattes att myndigheten — arbetsförmedlingskontoren och arbetsmarknadsinstitutet tillsammans — förde en enda personakt. I sådant fall hade Christer Carlsons skrivelse, med hänsyn till att han inte längre var inskriven vid arbetsmarknadsinstitutet, bort överlämnas till arbetsförmedlingen för behandling enligt de tidigare beskrivna rutinerna för "rättelse" av en personakt. Skrivelsen kunde sålunda föras till personakten utan särskild registrering.

Av Lars Kristianssons redogörelse framgår att arbetsmarknadsinstitutet för två skilda personakter för varje inskriven arbetssökande, dels den personakt som ursprungligen lagts upp hos arbetsförmedlingskontoret, dels en personakt som bildas hos institutet. I den senare förvaras bl.a. de minnesanteckningar/dagnoteringar som förs under inskrivningstiden. Vidare framgår att Christer Carlsons skrivelse avser anteckningar som förvaras i den vid arbetsmarknadsinstitutet arkiverade

akten. Mot denna bakgrund framstår det som felaktigt att — som föreslås i remissvaren — föra skrivelsen till den till arbetsförmedlingen återsända akten. Eftersom Christer Carlson inte längre var inskriven vid arbetsmarknadsinstitutet kunde skrivelsen inte heller med stöd av 5 § sekretessförordningen utan vidare läggas in i den där arkiverade akten. Skrivelsen borde därför ha diarieförts.

Utredningen i förevarande ärende är inte tillräcklig för att jag skall vilja uttala mig om det lämpliga och ändamålsenliga i den beskrivna ordningen med dubbla personakter. Jag föreslår i stället att Arbetsmarknadsstyrelsen som chefsmyndighet för arbetsmarknadsverket utreder frågan. Resultatet av denna utvärdering bör tillställas JO för kännedom.

3.4 Sekretessförordningen

I 5 § sekretessförordningen uppräknas vissa myndigheter — däribland arbetsmarknadsinstitutet och de offentliga arbetsförmedlingarna — som i viss angiven utsträckning är undantagna från registreringskyldighet enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. Sedan förmedlingarna förlorat sin ställning av självständiga myndigheter och inordnats i länsarbetsnämnderna framstår bestämmelsen som en smula föråldrad och ger mig anledning till följande synpunkter.

De sekretessbelagda handlingar som enligt 5 § sekretessförordningen inte behöver registreras vid arbetsmarknadsinstitutet är handlingar i ärenden rörande inskrivna. Verksamheten vid instituten innefattar emellertid numera även "kortare utrednings- och vägledningsinsatser, enskilt eller i grupp, utan att arbetssökande skrivs in vid institutet" (se Arbetsmarknadsverkets Regelbok, uppslag "Yrkesinriktad rehabilitering, Arbetsmarknadsinstitut och Vidgad arbetsprövning genom Af (VAP)", s. 1). Omständigheterna i detta ärende har visat att det också förekommer att till arbetsmarknadsinstitutet inkommer sådana allmänna handlingar som rör personer som tidigare varit men inte längre är inskrivna vid instituten och som inte kan sammanföras med de handlingar som förvaras i den offentliga arbetsförmedlingens personakt. Enligt min mening bör det övervägas om inte för arbetsmarknadsinstitutet bör gälla samma regler för registrering av allmänna handlingar oberoende av om handlingen rör en för tillfället inskriven eller en icke inskriven klient.

Med anledning av det anförda beslutar jag, efter samråd med chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, att med stöd av 4 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän att hos regeringen väcka fråga om översyn av 5 § sekretessförordningen i nämnt avseende.

Genom förordningen (1992:1476) om ändring i sekretessförordningen (1980:657) erhöll 5 § en delvis ändrad lydelse.

Vid inspektion av en yrkesinspektion upptagen fråga om skyddsombuds m.fl. medverkan i vissa arbetsmiljöbedömningar

(Dnr 4079-1992)

Den 18 november 1992 företogs en inspektion av yrkesinspektionen i Luleå distrikt. Därvid uppmärksammades att yrkesinspektionens rutiner för att låta skyddsombud m.fl. medverka i arbetsmiljöbedömningar av byggnadsarbeten inte innefattade att deras medverkan redovisades i utlåtandet.

Yrkesinspektionen (tillsynsdirektören Göran Berlin) anförde, såvitt här är av intresse, följande i ett yttrande:

Huvudregler beträffande formerna för skyddsombuds, skyddskommittés och arbetstagarorganisations medverkan i arbetsmiljöbedömningar och hur denna medverkan redovisas i inspektionens utlåtande är följande:

1. Berört arbetsställes skyddskommitté eller skyddsombud bör i första hand yttra sig i ärendet.
2. Om skyddskommitté eller skyddsombud saknas bör det regionala skyddsombudet avge yttrande.
3. Om på arbetsställe finns flera utsedda skyddsombud bör det skyddsombud som utsetts av de arbetstagare som berörs av förändringen yttra sig.
4. Om ett arbetsställe saknar skyddsorganisation bör den fackliga organisation, som organiserar arbetstagarna, yttra sig.
5. Om arbetstagarna är oorganiserade bör arbetstagarna på arbetsstället yttra sig.

Vid tidpunkt för bygglovsprövningen kan emellertid vara okänt vilken verksamhet som skall bedrivas i lokalerna. Det kan då vara faktiskt omöjligt att få något yttrande från arbetstagarparten.

I de av JO angivna exemplen där lokutionen "Företrädare för arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över förslaget" har ovan nämnda huvudregler kunnat iakttas.

Uttryckssättet: "Företrädare för arbetstagarna har inte fått tillfälle att yttra sig över förslaget" har använts dels när det varit faktiskt omöjligt att erhålla yttrande dels när yttrande inte kommit in till Yrkesinspektionen trots anmaning till arbetsgivaren. I den praktiska handläggningen har dessa ärenden dessutom som regel, enligt den utsedde granskningsinspektören, föregåtts av omfattande telefonkontakter eller per brev om inte telefonkontakt har nåtts och påminnelser under hand med företrädare för arbetstagarparten.

JO Wahlström anförde följande i ett beslut den 18 mars 1993.

Enligt 17 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) skall i yrkesinspektionens utlåtande anges om skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över ansökningsen. Bestämmelsen motsvaras av 8 kap. 30 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL. Enligt denna bestämmelse får bygglov normalt

meddelas endast om det av yrkesinspektionens yttrande framgår att skyddsombud etc. har fått tillfälle att yttra sig. Av intresse i sammanhanget är att bygglovsprövningen omfattar att byggnaden skall ge en god arbetsmiljö (se 3 kap. 5 § och 8 kap. 11 § PBL.) samt att rätten att överklaga bygglovets i viss mån är knuten till om en arbetstagarorganisation yttrat sig över ansökningen (se 13 kap. 7 § PBL.).

Den i föregående stycke nämnda regleringen medför att det inte är tillräckligt att yrkesinspektionen använder de enligt remissvaret sedvanliga lokutionerna. Den kommunala myndighet som skall pröva om bygglov skall lämnas behöver veta vilket skyddsombud, vilken skyddskommitté och vilken arbetstagarorganisation som fått tillfälle att yttra sig, vilka av dessa som utnyttjat tillfället att yttra sig och vad de i så fall haft att anföra. Samtliga dessa uppgifter bör redovisas i yrkesinspektionens yttrande. I det fall att det varit "faktiskt omöjligt" att erhålla något yttrande bör detta anges, med angivande även av det hinder som förelegat. I akten skall finnas dokumenterat på vilket sätt tillfälle till yttrande givits. Om yttrande inkommer muntligen vid besök eller per telefon skall yttrandet givetvis dokumenteras genom en tjänsteanteckning.

Då det kan finnas skäl att uppmärksamma andra myndigheter inom Arbetskyddsverket på de frågor som berörts i ärendet tillställer jag Arbetskyddsstyrelsen en kopia av detta beslut.

Fråga om formerna för samverkan mellan arbetsförmedling och socialförvaltning

(Dnr 1119-1992)

I samband med granskning av ett ärende uppmärksammades en av en arbetsförmedlare och en socialsekreterare gemensamt avfattad skrivelse. I skrivelsen, som var avfattad på kommunens fastighetsförvaltnings brevpapper, restes vissa krav på mottagaren.

JO Wahlström anförde under rubriken "Allmänt om myndighetsövergripande samverkan" följande i ett beslut den 10 november 1992.

Under senare tid har ofta framhållits värdet av att myndigheter samverkar i sina åtgärder för att hjälpa enskilda. I många kommuner har därför numera bildats samråds- eller samverkansgrupper där företrädare för olika myndigheter — statliga som kommunala — ingår. Jag delar uppfattningen att ett sådant arbetssätt kan vara till förmån för de enskilda. Samverkansprojekten medför emellertid inte att det bildas någon ny självständig organisation. De tjänstemän som deltar i arbetet företräder i förhållande till den enskilde endast den myndighet där de är anställda och har att tillämpa de verksamhetsregler som gäller för den myndigheten. För att samverkansgruppernas förtroende hos allmänheten skall kunna upprätthållas är det av stor vikt att detta förhållande noggrant beaktas. Särskilt betydelsefullt är detta när det blir fråga om att en tjänsteman hos en myndighet avser att lämna uppgifter om de enskilda till en tjänsteman från en annan myndighet.

Reglerna i sekretesslagen möjliggör ofta inte sådant uppgiftslämnande med mindre den enskilde har lämnat sitt samtycke. JO har vid flera tillfällen haft anledning att uppehålla sig härvid.

Vad som förevarit i det nu aktuella ärendet belyser en annan aspekt av betydelse för arbetet i myndighetsövergripande samverkansgrupper. Jag syftar på skrivelsen den 12 november 1991 till Eva S. Skrivelsen hade givits en sådan utformning att den framstod som en gemensam skrivelse från fastighetskontoret, arbetsförmedlingen och socialtjänsten i Malmö. Samtliga myndigheter som yttrat sig synes utgå från att sådana skrivelser är tillåtna. Länsarbetsnämnden framhåller emellertid att arbetsförmedlare skall "använda arbetsförmedlingens brevpapper eller på annat sätt klart markera att de agerar i förmedlingens namn".

Även om det inte torde finnas något formellt hinder mot att flera myndigheter avger gemensamma skrivelser, ställer jag mig tveksam till lämpligheten av ett sådant förfaringssätt då en skrivelse innefattar myndighetsutövning. Enligt min uppfattning måste en sådan skrivelse alltid ges en sådan utformning att det är möjligt för den enskilde att enkelt kunna utläsa vilket organ som utövar myndighet gentemot honom. I detta hänseende var skrivelsen den 12 november 1991 särdeles illa utformad.

De upplysningar som lämnats i ärendet tyder på att de tjänstemän som samverkar i "Jobbcentrum" inte har varit medvetna om de rättsliga förutsättningarna för samverkansgruppens verksamhet. Det måste anses vara en fråga för en myndighets ledning att se till att de anställda har erforderlig kunskap om de regler som gäller för verksamhetsområdet. Jag utgår därför från att Länsarbetsnämndens ledning — mot bakgrund av vad som förevarit — i samråd med berörda kommunala myndigheter kommer att vidta åtgärder för att informera tjänstemännen om gällande regler och övervaka att reglerna följs. Med hänsyn till att samverkansprojekt mellan arbetsförmedlingen och kommunala myndigheter torde förekomma i många kommuner kan det enligt min mening också finnas anledning för Arbetsmarknadsstyrelsen att överväga mera generella sådana informationsinsatser.

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Fråga bl.a. om utdrag ur förvaltningshandbok utgjort allmän handling

(Dnr 4087-1991)

I en anmälan till JO har A.F. bl.a. anfört klagomål mot Socialdistrikt 4 i Stockholm över att han inte fått kopia av utdrag ur förvaltningshandbok som han beställt.

Efter remiss har Sociala distriktsnämnden 4 som sitt yttrande till JO överlämnat och återopat ett den 10 februari 1992 inom socialtjänsten i Stockholm, Maria-Högalid, upprättat yttrande. Däri uppges vad beträffar A.F:s begäran om att få kopia på förvaltningens riktlinjer att detta mycket riktigt inte expedierats. Socialdistriktet uppgav att man inte trycker upp kopior till sökande på denna förhållandevis omfattande del av förvaltningshandboken, men att alla är välkomna att ta del av texten i socialdistriktets lokaler.

Enligt kompletterande upplysningar som inhämtats från Socialdistrikt 4 den 7 maj 1992 har A.F. informerats om att hon har möjlighet att ta del av handlingarna i socialförvaltningens lokaler. Begäran om att utfå kopior avsåg ca 100 sidor ur en förvaltningshandbok. Enligt gällande regler skall avgift debiteras för varje kopia som expedieras. Man skulle från socialdistriktets sida kontakta A.F. för att efterhöra om hon fortfarande var intresserad av att få kopiorna.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 28 juli 1992 följande.

Enligt 2 kap. 11 § 3. tryckfrihetsförordningen (TF) anses bl.a. inte tryckt skrift eller annan handling som ingår i bibliotek som allmän handling. Jag är närmast av den uppfattningen att handlingar, tillhörande en s.k. förvaltningshandbok hos en kommun, skall anses hänförliga till denna kategori. Reglerna i 2 kap. TF om utlämnande av allmän handling är i så fall inte tillämpliga. Däremot bör den enskilde ändå ha möjlighet att beställa utdrag ur förvaltningshandboken på samma sätt som man inom den statliga sektorn har rätt att mot avgift erhålla i svensk författningssamling ingående lagar och förordningar.

Fråga om vad som är allmän handling avgörs i första hand av domstol. En begäran att få ut en handling skall alltid leda till ett beslut av vederbörande myndighet. Beslutet skall innehålla upplysning om hur beslutet skall överklagas. Även ett avslag i utlämnande frågor, som grundas på att handlingen inte är allmän, kan överklagas.

När det kommer in en begäran om att utfå kopior i den omfattning det här är fråga om bör myndigheten givetvis kunna ta kontakt med vederbörande för att meddela vilka kostnader som är förenade med

utlämnandet och även för att tala om vilka andra alternativ som kan finnas att ta del av materialet. Om den enskilde ändå vill få kopiorna kan myndigheten som framgår av det föregående inte underlåta att fatta beslut i frågan.

Behandlingshems utlämnande av uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen; tillämpning av reglerna om nöd enligt 23 kap. 4 § brottsbalken

(Dnr 1117-1992)

Anmälan

K.L. anförde i anmälan klagomål mot föreståndaren vid LVM-hemmet Rålambshov för att han låtit faxa över ett av henne skrivet papper till Polismyndigheten i Södertälje. Pappret innehöll hennes personliga tankar om en polisman vid denna myndighet. Genom att lämna ut detta personliga papper har föreståndaren brutit mot tystnadsplikten.

Utredning

Utredning och yttrande infordrades från Länsstyrelsen i Stockholms län.

Länsstyrelsen begärde i sin utredning in yttrande från Stockholms socialnämnd. Socialnämnden hänvisade därvid till ett av socialförvaltningen, Programstaben individ- och familjeomsorg, avgivet tjänsteutlåtande.

Socialnämnden anförde följande.

Vid visitation av KL:s rum efter avvikningen (visitation görs alltid vid avvikningar för att tömma rummet och för att leta efter eventuellt kvarlämnad narkotika) påträffades ett papper skrivet av KL. Detta papper (anteckningsblock) låg fullt synligt på ett bord. Det var ett "brev" ställt till pojkvännen. Pappret innehöll ett klart uttalat hot mot en namngiven polisman som också var den som gjort LVM-anmälan. Under sin vistelse på LVM-hemmet har KL i sina telefonsamtal till bekanta upprepade gånger framställt hot mot polismannens liv. Bitr föreståndaren visste också att polismannen tidigare polisanmält KL för hot och att han var rädd för sig och sin familj. Bitr föreståndaren bedömde, mot bakgrund av vad han tidigare kände till, uppgifterna på papperet så allvarliga att han kontaktade polisen i Södertälje som bad honom faxa över papperet. Detta resulterade i en polisanmälan mot KL.

Polismannen som åsyftas i brevet ovan bekräftar att han (och hans familj) blivit hotad till livet av KL och att han bedömer det hot som uttalas mot honom i brevet som allvarligt. Han har tidigare polisanmält KL för hot och vid rättegång nyligen dömdes KL till fängelse.

Sekretessen hindrar inte socialtjänsten att lämna uppgifter till polisen som angår misstanke om brott om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter (Sekretesslagen 14 kap. 2 §). Den innebär dock inte en uppgiftsskyldighet utan en möjlighet för myndigheten. Det är den enskilde befattningshavaren som avgör om uppgifterna ska lämnas ut. Frågan om uppgifter-

na ska lämnas ut eller inte ska bedömas efter omständigheterna i varje enskilt fall. Bitr. föreståndaren gjorde en sådan bedömning och lämnade uppgifterna vidare.

1993/94:JO1

Länsstyrelsen anförde i sitt yttrande bl.a. följande.

Innehållet i brevet måste tolkas som ett mordhot. Länsstyrelsen kan inte finna annat än att den biträdande föreståndaren haft skyldighet att enligt 23 kap. 6 § Brottsbalken jämförd med 3 kap. 11 § samma lag avslöja sådant brott.

Till sitt yttrande bifogade länsstyrelsen en av t.f. föreståndaren m.fl. vid LVM-hemmet Rålambshov upprättad rapport samt en kopia av det i ärendet aktuella brevet.

K.L. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 24 november 1992 följande.

Jag har tagit del av det aktuella brevet. Detta innehåller tveklöst ett allvarligt hot om att en namngiven polisman skall dödas som en hämnd för vad han gjort K.L. Med anledning av brevets innehåll delar jag föreståndarens vid behandlingshemmet uppfattning att det var påkallat med någon form av åtgärd.

Länsstyrelsen och socialnämnden har i sina yttranden anført att det inte förelegat något hinder mot att lämna ut uppgiften om hotet mot polismannen till Polismyndigheten i Södertälje och därvid som stöd för utlämnandet åberopat 23 kap. 6 § jämförd med 3 kap. 11 § brottsbalken respektive 14 kap. 2 § sekretesslagen. Detta ger mig anledning att framhålla följande.

Generellt hindrar inte sekretessen att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, en polismyndighet eller en annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda en annan påföljd än böter. För uppgifter inom socialtjänsten som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen får emellertid enligt 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen sådana uppgifter lämnas ut enbart om det gäller misstanke om brott som bestraffas med minst två års fängelse. Det gäller följaktligen endast de allvarligaste brotten såsom mord, dråp, människorov, våldtäkt, grovt rån, mordbrand och grovt narkotikabrott. Enligt 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen hindrar emellertid inte sekretessen att uppgifter som angår misstanke om brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid eller sexualbrott (3, 4 och 6 kap. brottsbalken) mot någon som inte fyllt 18 år lämnas till åklagar- eller polismyndighet.

Man skall observera att det inte är fråga om någon uppgiftsskyldighet. Lagstiftaren har enbart gjort det möjligt för myndigheterna att under vissa förutsättningar lämna ut uppgifter om brottsmisstankar. Vidare gäller det misstankar om begångna brott. Om det är fråga om uppgifter om förestående brott finns det vissa möjligheter att lämna ut

sekretesskyddade uppgifter för att avvärja brottet om det föreligger nödvärn eller nöd (24 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken). Jag återkommer nedan till denna fråga.

De uppgifter som finns i det aktuella brevet omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen. Såvitt framkommit har K.L:s avsikt inte varit att uppgifterna i brevet skulle komma till den utpekade polismannens kännedom. Det kan därför antas att K.L. vid en straffrättslig prövning inte skulle ha befunnits skyldig till brott genom att i brevet till pojkvännen uttala ett hot mot en tredje person. Om avsikten hade varit att hotet skulle komma till polismannens kännedom kan i vart fall gärningen inte bedömas strängare än hot mot tjänsteman. De lagbestämmelser som länsstyrelsen hänvisat till — 3 kap. 11 § och 23 kap. 6 § brottsbalken — är därför inte tillämpliga i detta sammanhang. Med hänsyn till vad som ovan anförts om bestämmelserna i 14 kap. 2 § sekretesslagen har det inte heller förelegat någon rätt för behandlingshemmet att med stöd av sekretesslagen lämna ut uppgifterna i brevet till polismyndigheten.

Vad som förekommit torde röra uppgifter om ett eventuellt förestående allvarligt brott. Här kan bestämmelserna om nöd vara tillämpliga i vissa fall.

I nöd handlar den som bl. a. för att avvärja fara för liv eller hälsa vidtar en annars lagstridig åtgärd om åtgärden med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarlig.

Möjligheterna att tillämpa bestämmelserna om nöd torde vad gäller brytande av sekretess vara begränsade. Endast i vissa fall torde det kunna komma i fråga att godta en åtgärd av nu förevarande slag under hänvisning till att nöd förelegat.

I detta fall rörde det sig om att avslöja ett allvarligt hot om att någon skulle dödas. Mot denna bakgrund anser jag att omständigheterna varit sådana att en nödsituation förelegat. Biträdande föreståndaren har således haft fog för att bryta sekretessen angående brevets innehåll och överlämna det till polismyndigheten.

Frågor om sekretess för uppgifter inom socialtjänst och hälso- och sjukvård som rör möjligheten att polisanmäla brott i de fall där man inte har stöd av bestämmelsen i 14 kap. 2 § sekretesslagen är inte ovanliga hos JO. Oftast handlar det om brott mot den egna verksamheten, t.ex. stöld eller bedrägeri. Som lagstiftningen är utformad kan sekretessen i dessa fall brytas enbart med tillämpning av 1 kap. 5 § sekretesslagen. Detta stadgande är utformat så att det för den myndighet som skall tolka det inte framstår som givet att det är tillämpligt. Ett annat fall — dock mera ovanligt — representerar det här aktuella ärendet, där åtal för sekretessbrott kan underlätas endast med tillämpning av brottsbalkens regler om nöd.

Jag vill fästa Justitiedepartementets uppmärksamhet på de problem som sekretesslagen i detta hänseende ger upphov till för de tillämpande myndigheterna och översänder därför ett exemplar av detta beslut till departementet för kännedom.

Fråga om socialförvaltnings möjlighet att till polismyndighet lämna ut en uppgift angående misstanke om brott i de fall brottet riktar sig mot ett intresse inom socialförvaltningens eget verksamhetsområde

1993/94:JO1

(Dnr 105-1992)

I en vid Polismyndigheten i Huddinge bedriven utredning angående misstänkt försök till socialbidragsbedrägeri mot socialkontoret vid Skogås kommunalförvaltning, höll kriminalinspektören Torsten Alm den 17 december 1991 telefonförhör med bl.a. chefen för socialenheten vid kommunalförvaltningen, Ingrid Ekstrand. Torsten Alm begärde därvid att Ingrid Ekstrand skulle uppge namnet på den misstänkte. Ingrid Ekstrand vägrade emellertid att uppge namnet under hänvisning till sekretess. Hon upplyste också Torsten Alm vid samtalet att denne kunde få ett skriftligt avslag för att därigenom erhålla möjlighet att överklaga beslutet.

Torsten Alm riktade i en anmälan till JO kritik mot kommunalförvaltningen för dess vägran att uppge namnet.

Anmälan remitterades till Skogås kommunalnämnd för yttrande.

I remissvaret vidhölls att sekretess för namnuppgiften rådde. Vidare anfördes att ett röjande av uppgiften skulle ha varit till men för klienten samt att dennes intresse i detta avseende "vägde tyngre än polisens". I remissvaret tillades bl.a.: Det kan i efterhand konstateras att Ingrid Ekstrand borde ha fattat ett formellt skriftligt avslagsbeslut. Anledningen till att så inte skedde var att Ingrid Ekstrand missuppfattade situationen bl.a. så till vida att hon ej insåg att det var fråga om ett formellt förhör. Det förekommer då och då kontakter mellan polis och socialtjänstemän av informell karaktär då man frågar varandra till råds i olika frågor. Torsten Alm bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Kopior av den aktuella polisutredningen fanns tillgängliga i ärendet.

— — —

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 26 augusti 1992 följande.

Jag finner anledning att inledningsvis redogöra för de rättsregler som gäller för frågor av detta slag.

Sekretess inom socialtjänsten regleras bl.a. i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Enligt stadgandet gäller som huvudregel sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I princip gäller sekretessen även i förhållandet mellan myndigheter.

Av 14 kap. 1 § sekretesslagen följer att sekretessen bryts om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Bestämmelsen är inte tillämplig i detta fall. Enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen skall vidare en

myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Enligt 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen hindrar inte sekretess att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

När fråga är om uppgifter som faller under 7 kap. 4 § sekretesslagen dvs. uppgifter inom socialtjänsten gäller bestämmelsen i 14 kap. 2 § fjärde stycket endast misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (jfr 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen). Dock hindrar inte sekretess att uppgift som angår misstanke om brott enligt vissa särskilt angivna kapitel i brottsbalken mot någon som inte har fyllt 18 år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

De nu redovisade bestämmelserna i 14 kap. 2 § sekretesslagen gör ingen skillnad mellan det fallet att ett brott riktar sig mot ett intresse inom myndighetens eget ansvarsområde och det fallet att brottet riktar sig mot någon annan myndighet eller mot en enskild. När det — som i detta fall — är fråga om misstankar om försök till ett förmögenhetsbrott som riktar sig mot den del av verksamheten som företräds av myndigheten föreligger emellertid i många fall en möjlighet att med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen lämna uppgifter i frågan till polismyndigheten. I nyssnämnda bestämmelse stadgas nämligen att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten — i detta fall socialmyndigheten — skall kunna fullgöra sin verksamhet. Det kan många gånger ligga inom den utlämnande myndighetens verksamhetsområde att se till att sådana misstankar blir utredda (jfr prop. 1979/80:2 s. 123 och 1983/84:142 s. 15). Ett erinrande i denna riktning har också tagits in i 66 § socialtjänstlagen (SoL).

Beslut varigenom en myndighet har avslagit en annan myndighets begäran att få ta del av handling eller på annat sätt få ta del av uppgift får enligt 15 kap. 8 § sekretesslagen som huvudregel överklagas. När det inte är fråga om två statliga myndigheter sker överklagande i första hand till kammarrätten.

När det gäller bedömningen av om uppgiften om den misstänktes namn i detta fall hade bort utlämnas vill jag anföra följande.

JO kan inte upphäva eller ändra en myndighets beslut. Det kan endast den ordinarie fullföljdsinstansen göra. Vidare bör JO iaktta stor återhållsamhet när det gäller uttalanden i frågor som är avsedda att prövas i sådan ordinarie ordning. Det finns inte skäl att frångå sistnämnda princip i detta fall. Jag uttalar mig därför inte i frågan huruvida namnuppgiften hade bort utlämnas eller inte.

Som kommunalnämnden själv anført borde emellertid ett formellt beslut fattats i frågan. Av handlingarna framgår emellertid att Ingrid

Ekstrand erbjöd sig att fatta ett sådant beslut, vilket dock Torsten Alm tydligen inte påfordrade. Mot bakgrund härav finner jag inte anledning att gå vidare i saken.

1993/94:JO1

Fråga om sekretess i ärende rörande omhändertagande av barn enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

(Dnr 3959-1992)

I en anmälan till JO riktade S.H. klagomål mot hur man vid socialförvaltningen i Sundsvall agerat i ett ärende rörande hennes dotter E., som är omhändertagen enligt LVU. Hon anförde att hon alltsedan omhändertagandet inte fått insyn i något som rört dottern. Hon riktade speciellt kritik mot att hon undanhållits ett protokoll, enligt vilket dottern genomgått en hjärnundersökning.

Socialnämnden i Sundsvall inkom med yttrande, vilket S.H. bereddes tillfälle att bemöta.

Till remissvaret bifogades en skrivelse undertecknad av socialinspektören Ulf G. Conrah. I denna skrivelse anfördes följande.

S.H:s dotter E. omhändertogs jml LVU 900514. Anledningen rörde misstanke om barnmisshandel. Detta kunde inte klarläggas i polisutredning. Socialtjänstens yrkande om omhändertagande grundade sig i hög grad på en medicinsk bedömning av skador på barnet vid fyra tillfällen.

Den biologiska modern S.H. och den biologiske fadern P.Ö. (ej sammanboende) har aldrig accepterat omhändertagandet och de förnekar att barnet skulle ha utsatts för yttre våld av vuxen.

Kontakten med familjehemmet och med socialtjänsten har hela tiden varit spänd från föräldrarnas sida.

S.H. ringde i slutet av november 1992 till familjehemshandläggare Kristina Grebelius och ville höra vilket beslut som fattats om den fortsatta vården i familjehem av dottern E.

Familjehemshandläggaren förklarade då att inget beslut fattats. Där emot hade en underrättelse skrivits till socialnämndens biståndsutskotts sammanträde 921104.

Familjehemshandläggaren förklarade att socialnämnden inte brukar skicka ut dylika underrättelser till biologiska föräldrar och att det alltså inte handlade om att undanhålla information från föräldrarna. Familjehemshandläggaren uppfattade inte att S.H. ville ha underrättelsen sig tillsänd. S.H. talade om "beslut" och något sådant förelåg ju inte.

S.H. vände sig då till länsrätten och senare till socialnämndens sekreterare. Av den senare fick hon underrättelsen sig tillsänd. Senare fick också fadern P.Ö. en kopia av samma handling.

S.H. ringde därefter till socialtjänstinspektör Ulf G. Conrah, arbetsledare vid individ- och familjeomsorgen vid distrikt Centrum och undrade varför hon inte tidigare fått läsa underrättelsen.

Socialtjänstinspektören förklarade att socialnämnden vanligtvis inte delger biologiska föräldrar dessa underrättelser, men vid anmodan så går detta bra. Han frågade samtidigt S.H. om det stått något i underrättelsen som hon inte kände till förut. Hon svarade då att det inte var något nytt i den.

I sin anmälan till JO tar hon dock upp den EEG-undersökning som omnämnts i underrättelsen.

Familjehemshandläggaren medger att denna inte diskuterats med S.H. Hon förklarar detta med att hon ville avvakta resultatet av en fullständig undersökning innan hon meddelade modern. Det visade sig också att de svaga tecknen på eventuell hjärnskada senare inte kunde beläggas i provsvaret.

Det hade varit onödigt att oroa modern i förväg innan det slutliga beskedet inhämtats. Det rörde sig ju bara om en svag misstanke som inte var bekräftad.

Familjehemshandläggaren har aldrig påstått att handlingen skulle vara "hemligstämplad". Hennes förklaring till att hon inte ville lämna ut handlingen på S.H:s anmodan var att S.H. felaktigt trodde att det rörde sig om ett "beslut" i fråga om vården och något sådant fanns ju inte. Av S.H:s anmälan till JO framgår att hon fortfarande är av den uppfattningen att det rör sig om beslut om vården var sjätte månad.

Familjehemshandläggaren har inte gjort något formellt fel, men med tanke på S.H:s intresse av att få insyn i socialtjänstens handläggning, vilken hon allmänt är synnerligen kritisk mot, borde hon omgående erhållit den begärda underrättelsen trots att den inte var det "beslut" som hon föreställt sig. Familjehemshandläggaren är helt införstådd med detta, och hade efter telefonsamtalet även tillsänt S.H. underrättelsen, om hon uppfattat att S.H. velat se den, trots att det inte var något "beslut".

Socialtjänsten kommer fortsättningsvis att tillsända S.H. och fadern underrättelser till socialnämndens biståndsutskott som information och dessutom verka för att kontakten mellan socialtjänsten och de biologiska föräldrarna förbättras.

I socialnämndens yttrande anfördes därefter i huvudsak följande.

Det framgår av S.H:s anmälan att hon har den uppfattningen att det rör sig om *beslut* om vården, när biståndsutskottet jml 13 § LVU minst en gång var 6:e månad skall överväga om vård fortfarande behövs.

Något formellt beslutsförfarande blir inte aktuellt om den pågående vården inte ger anledning till någon åtgärd från nämndens sida. Förvaltningslagens bestämmelser om kommunicerande m m är därför inte tillämpliga. I det aktuella fallet lade biståndsutskottet underrättelsen till handlingarna. I fortsättningen kommer socialtjänstdistriktet tillse att de biologiska föräldrarna på lämpligt sätt får ta del av underrättelser som berör E. I förlängningen är ambitionen att förbättra kontakten mellan föräldrarna och socialtjänsten.

Med hänvisning till redovisning föreslår socialnämnden, att anmärkningarna till riksdagens ombudsmän (JO) ej bör föranleda någon ytterligare åtgärd.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 23 mars 1993 följande.

När ett barn omhändertagits på grund av brister i hemmiljön, skall socialnämnden minst en gång var sjätte månad diskutera och överväga vården av barnet. Det ankommer på den tjänsteman vid förvaltningen som har den närmare uppsikten över vården, att minst en gång i halvåret anmäla till nämnden hur vården har bedrivits och hur barnets och föräldrarnas förhållanden utvecklar sig. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågorna om föräldrarnas inställning till fortsatt vård i familjehemmet. Avsikten med tjänstemannens anmälan till socialnämnden är inte att den alltid skall leda fram till ett formellt beslutsförfarande. Det är först när nämnden finner anledning att ifrågasätta behovet av fortsatt vård som en prövning i nämnd skall ske. Finner

alltså socialnämnden vid sina överväganden att frågan bör prövas i nämnden, skall den ta initiativ till att behövliga kompletteringar av utredningen görs, varvid förvaltningslagens bestämmelser om parts rätt till insyn, kommunikation, parts rätt att meddela sig muntligt m.m. skall iakttas. Finner däremot nämnden vid sina överväganden att anmälan om vården inte ger anledning till någon åtgärd av nämnden, kan nämnden lägga anmälan till handlingarna utan beslut i saken.

Av utredningen framgår att Socialnämnden i Sundsvall inte vid något tillfälle funnit anledning att vidta någon åtgärd i samband med de överväganden som gjorts beträffande E.

Mot bakgrund härav finner jag således inte anledning att rikta någon kritik mot socialnämnden i denna del.

Vad därefter gäller den hjärnundersökning (EEG-undersökning) som E. har genomgått är följande att anföras. Efter ett beslut om vård enligt LVU har nämnden inträtt vid sidan av föräldrarna eller i deras ställe. Nämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården bör därmed, i den omfattning som behövs för att genomföra vården, ha samma skyldigheter och befogenheter som tillkommer föräldrarna/vårdnadshavarna. Nämnden bör därför i likhet med föräldrarna kunna besluta i frågor som rör den unges personliga förhållanden. Det kan t.ex. gälla frågor om medicinsk vård eller behandling. I överensstämmelse med de principer som skall gälla i vårdarbete bör nämnden när förhållandena medger det samråda med föräldrarna i sådana frågor.

Av remissvaret framgår att man underlåtit att meddela modern om den förestående undersökningen på grund av att man inte velat oroa henne i onödan.

Enligt min uppfattning bör föräldrar alltid informeras om undersökningar av mer ingripande natur, varför jag anser att socialförvaltningen borde ha underrättat S.H. innan undersökningen av E. företogs.

Utlämnande av sekretesskyddade uppgifter från sjukhus till försäkringskassa. — Fråga om bifogandet av en ovidkommande journaluppgift utgjort brott mot tystnadsplikt

(Dnr 304-1991)

Anmälan

I en anmälan till JO uppgav N. i huvudsak följande. I ett pågående arbetsskadeärende hade från sjukhuset i Söderhamn lämnats ut uppgifter till försäkringskassan om förhållanden som inte hade något med saken att skaffa. — N. ifrågasatte utlämnandet och önskade skadestånd om brott mot tystnadsplikt förelåg.

Från Försäkringskassan i Gävleborgs län, lokalkontoret i Söderhamn, inhämtades per telefon bl.a. att rekvisitionen av journalen rörande N. inte fanns i behåll, men att den aktuella uppgiften inte hade något att göra med det pågående arbetsskadeärendet.

Härefter remitterades anmälan till direktionen för Söderhamns sjukvårdsdistrikt för utredning och yttrande. I remissvar anförde klinikchefen Anders Rågberg följande.

I samband med utlämnande av journalkopior från kirurgkliniken bedömes för varje enskilt fall av överläkare om utlämnandet står i överensstämmelse med sekretesslagen. Den i varje enskilt fall bedömande överläkaren ger i allmänhet sekreteraren i uppdrag att kopiera vissa hela journalsidor.

Till kirurgkliniken kommer ett mycket stort antal förfrågningar om journalkopior. Kopior av journalanteckningar kan begäras av många olika skäl, t ex att patienten söker annan sjukvårdsinstitution på hemorten eller att patienten har bytt bostadsort. Vanligt är att försäkringsbolag av olika skäl önskar journalkopior och försäkringskassan inforrdar ofta handlingar för att kunna sköta sitt arbete. Förutom att ansökan om journalkopior inkommer beträffande ett stort antal patienter, så är det dessutom ofta frågan om att ett stort antal handlingar måste kopieras i varje enskild journal. Hela hanteringen i denna fråga är stor och besvärlig och pappershanteringen ökar för varje år.

Ett stort problem är att det i varje särskilt fall är svårt att avgöra vad enskilda människor tycker är känslig information.

I detta speciella fall har N. uppenbarligen uppfattat anteckningen ej enbart såsom ovidkommande för ryggåkomman, utan även såsom särskilt känslig ur sekretessynpunkt. Så här i efterhand kan man säga, att det hade varit bra om anteckningen ej hade kopierats i samband med att man kopierade den anteckning som berörde ryggundersökningen.

Vid bedömningen av detta fall må man beakta de svårigheter som uppstår för sjukvården om man ställer alltför höga krav på noggrannheten i administrativa rutiner. Redan nu tar administrativt arbete orimligt stor del av överläkarnas totala arbetsinsats.

N. har beretts tillfälle inkomma med yttrande, men har inte begagnat sig härav.

Från Söderhamns sjukhus har härefter inforrdats kopia av den aktuella rekvisitionen från försäkringskassan. Av rekvisitionen, "BEGÄRAN om läkarutlåtande/handling" framgår bl.a. följande. Utöver namn, diagnos och årtal för skadetillfället anges att kassan önskar ett läkarutlåtande i ett arbetsskadeärende och att kassan måste ha tillgång till kopia av journal för att kunna pröva den försäkrades rätt till ersättning.

Den rättsliga regleringen

Enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (SekrL) 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.

Enligt 7 kap. 7 § SekrL gäller sekretess vidare hos bl.a. allmän försäkringskassa i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring eller om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskild, för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I 14 kap. 1 § SekrL anges bl.a. att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Enligt 8 kap. 7 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring skall bl.a. myndighet på begäran lämna — — — allmän försäkringskassa — — — uppgift om namngiven person rörande förhållande som är av betydelse för tillämpningen av denna lag. Motsvarande bestämmelse finns i lagen om allmän försäkring.

Bedömning

Vid ärendets avgörande anförde *JO Norell Söderblom* i beslut den 28 september 1992 i bedömningsdelen följande.

Skyldigheten för hälso- och sjukvården att sända över handlingar till försäkringskassan avser sådana handlingar som är av betydelse för kassans hantering av ärenden enligt bl.a. lagen om arbetsskadeförsäkring.

Det är ostridigt att kirurgkliniken vid Söderhamns sjukhus på begäran av försäkringskassan sänt över handlingar rörande N. som omfattade även en uppgift ur journalen som helt saknade betydelse för handläggningen av det pågående arbetsskadeärendet.

Försäkringskassans rekvisition avsåg den pågående arbetsskadan. Från sjukhusets sida har man heller inte motsagt detta. Jag anser mig därför kunna utgå från att man på sjukhuset var införstådd med att rekvisitionen begränsats till de journaluppgifter som kunde vara av betydelse för kassans prövning av arbetsskadeärendet. Vad detta ärende gällde framgick i varje fall indirekt genom den angivna diagnosen.

Den aktuella uppgiften saknade således betydelse för kassans prövning av arbetsskadeärendet vilket bör ha stått klart för vederbörande läkare. Uppgiften omfattades därmed inte av uppgiftsskyldigheten och det förelåg heller inte något samtycke från N:s sida. Förutsättningarna för att det skall föreligga ett brott mot tystnadsplikt är därmed uppfyllda. Det finns emellertid inte anledning att bedöma saken allvarigare än som ett ringa fall av oaktsamhetsbrott, vilket ju är straffritt. Skäl för mig att inleda förundersökning föreligger således inte.

Jag har förståelse för att genomgångar av journaler som omfattar 100-tals sidor kan vara en betungande uppgift för en läkare och att risken för misstag i sådana fall aldrig helt kan elimineras. Men i detta fall har det av allt att döma rört sig om enstaka sidor där den aktuella uppgiften var lätt urskiljbar och lätt kunnat täckas över vid kopieringen av sidan. Det finns därför anledning kritisera vederbörande läkare för att han inte ägnat sekretessfrågan tillräcklig uppmärksamhet.

JO prövar inte skadestandsfrågor.

(Dnr 1501-1992 och 2194-1992)

A.S. anförde i en anmälan till JO, att hennes son P. började på Franzénskolan i Härnösand hösten 1992. Vid ett besök hos skolans sköterska talade denna om för P. att hon fått hans journal från tidigare skola (S:t Olofsskolan i Sundsvall). Något tillstånd till att journalen översändes har A.S. inte lämnat. Hon har begärt att JO skall granska hur känsliga uppgifter som skickats till den nya skolan och om tystnadsplikten har brutits.

Sedan det av utredningen framkommit att skolhälsovårdsjournalen sändes från S:t Olofsskolan i Sundsvall till Nacktaskolan inom samma rektorsområde, och därifrån till Franzénskolan, riktade A.S. motsvarande anmälan även mot Nacktaskolan

Skolsköterskan vid S:t Olofsskolan anförde i infortrat yttrande:

S:t Olofsskolan tillhörde Nacksta rektorsområde och är en låg- och mellanstadieskola. Högstadiel elever hör till Nacktaskolan som har egen skolsköterska.

Elevens hälsovårdsjournal som endast finns i original måste överlämnas till skolsköterskan på högstadiet när eleven börjar där. Detta är en rutin vid alla skolor. Inga kopior finns kvar hos den avlämnande skolsköterskan.

P:s skolhälsojournal har därför sänts från skolsköterskan vid Nacktaskolan till skolsköterskan vid Franzén-skolan.

Under den tid P. gick på S:t Olofsskolan dokumenterade jag endast det som jag är ålagd att göra som skolsköterska, t ex elevvårdskonferenser, klassundersökningar, vaccinationer, m m.

Tystnadsplikten har ej brutits. Ingen annan än skolläkaren och skolsköterskan får göra noteringar i elevhälsovårdsjournalen eller får ta del av den. Vid telefonkontakt med socialsekreteraren gjordes inga noteringar.

Skolsköterskan vid Nacktaskolan anförde:

Yttrande är begärt ang översändandet av skolhälsovårdsjournal, till Franzénskolan i Härnösand avseende P.

Som Skolsköterska har jag följt de anvisningar Skolöverstyrelsen (skolverket) ålagt oss när det gäller översändande av elevhälsovårdsjournal.

Elevhälsovårdsjournalen följer eleverna till avslutad skolgång. Det finns inga formulär där föräldrarna ger samtycke i Sundsvalls Kommun.

Inom JO-expeditionen upprättades en promemoria av följande lydelse.

I JO:s ärenden med ovanstående dnr har anmälaren klagat på att skolhälsovårdens journal beträffande hennes son, i strid mot vad hon skulle ha önskat, översänts dels från skolhälsovården vid S:t Olofsskolan i Sundsvall till skolhälsovården vid Nacktaskolan, också i Sundsvall, dels ock från den senare skolhälsovården till skolhälsovården vid Franzénskolan i Härnösand.

Uppgifter inom skolhälsovården omfattas av sekretess jämlikt 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Fråga uppkommer därför om utlämnandet av journalen på sätt som skett varit förenligt med regleringen i den lagen.

Skolverket, som enligt 14 kap. 8 § skollagen (1985:1100) skall ha tillsyn över skolhälsovården, bör anmodas att inkomma med yttrande över denna fråga.

1993/94:JO1

Yttrande infordrades därefter från Skolverket, vilket (generaldirektören Ulf P. Lundgren och verksjuristen Lars Werner) anförde.

Rättslig reglering

För uppgifter om enskilds personliga förhållanden i journaler inom skolhälsovården gäller sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) såvida det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

En myndighet som har en journal med en sådan sekretessbelagd uppgift får, enligt huvudregeln i 1 kap. 3 § sekretesslagen, inte röja uppgiften för någon annan myndighet. Om myndigheten som har uppgiften i sin journal har flera verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra, får uppgiften normalt inte heller lämnas till en annan sådan verksamhetsgren. Undantag från detta förbud att lämna ut en uppgift får bara göras med stöd av en bestämmelse i sekretesslagen eller i en annan lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till.

Ett sådant undantag finns i 14 kap. 4 § sekretesslagen där det framgår att sekretess för enskild inte gäller om den enskilde själv har medgivit att uppgiften får lämnas ut. Vidare följer av 14 kap. 2 § sjunde stycket sekretesslagen att en uppgift om enskild som inte fyllt 18 år får lämnas ut från en myndighet inom hälso- och sjukvården till en annan sådan myndighet eller en självständig verksamhetsgren av en sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd.

I nu aktuellt avseende hänvisar sekretesslagen inte till något undantag i annan lag eller förordning.

För fullständighetens skull kan tilläggas att patientjournallagen (1985:562), som gäller för skolhälsovården, uttryckligen hänvisar till sekretesslagen beträffande rätten att ta del av journalhandlingar inom den allmänna hälso- och sjukvården (11 §). Socialstyrelsen har med stöd av ett bemyndigande i patientjournalagen meddelat ytterligare föreskrifter (SOSFS 1989:12) om tillämpningen av lagen inom skolhälsovården. Inte heller dessa innehåller några bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur journalerna.

Skolverket har inte bemyndigats att ge föreskrifter om skolhälsovård. Verket har inte heller gett några anvisningar av annat slag i fråga om skolhälsovårdsjournaler. Skolöverstyrelsen gav redan 1981 ut en information om den nya sekretesslagen i vilken bl.a. lagens regler om förbud att lämna ut uppgifter från skolhälsovården förklarades.

Bedömning

Vissa av uppgifterna i den aktuella journalen är av den karaktären att det inte står klart att de kunde röjas utan att eleven eller honom närstående led men.

När skolhälsovården vid Nackstaskolan i Sundsvalls kommun sände över journalen till skolhälsovården vid Franzénsskolan i Härnösands kommun röjdes uppgifterna för en annan myndighet. Utan samtycke från elevens vårdnadshavare hade detta varit tillåtet bara om det hade behövts för att eleven skulle få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Ingenting i journalen eller ärendet i övrigt tyder på att det rört sig om en sådan akut situation.

Översändandet av journalen till Franzénsskolan stod således, enligt Skolverkets uppfattning, i strid med sekretesslagens bestämmelser.

När journalen sändes från skolhälsovården vid S:t Olofsskolan till skolhälsovården vid Nacktaskolan, båda i Sundsvalls kommun, röjdes inte uppgifterna för en annan myndighet. Enligt Skolverkets uppfattning kan normalt inte heller skolhälsovården vid två skolor inom samma rektorsområde anses som sådana olika verksamhetsgrenar att de i sekretesshänseende skall jämföras med olika myndigheter.

Beträffande skolan bedöms skolhälsovården och övrig skolverksamhet som två olika verksamhetsgrenar i detta avseende. Detta har främst sin grund i att det rör sig om enheter med olikartad verksamhet varför det är motiverat att sätta upp en sekretesspärre mellan dessa.

Motsvarande kan normalt inte sägas om skolhälsovården vid olika skolor inom samma rektorsområde. Här rör det sig i stället om organisatoriska enheter med mycket likartad verksamhet inom myndigheten. Att skolhälsovården anses som en annan verksamhetsgren än övrig skolverksamhet innebär också att de känsliga uppgifter som finns inom en skolmyndighets skolhälsovård är tillgängliga för bara en liten personkrets även om uppgifterna tillåts följa eleven så länge denne är elev i skolor som hör till den skolmyndigheten.

Skolverket anser således att översändandet av journalen till Nacktaskolan inte stred mot sekretesslagen.

Socialstyrelsen bereddes därefter tillfälle att yttra sig över frågorna. Styrelsen anförde.

När det gäller frågan om vad som avses med begreppet myndighet och självständiga verksamhetsgrenar inom skolväsendet, är detta en fråga som det närmast ankommer på Skolverket att bedöma. Av förarbetena till sekretesslagen framgår dock att skolhälsovården är att betrakta som en självständig verksamhetsgren i förhållande till skolans verksamhet i övrigt.

I det ena fallet som avses i promemorian har personalen på skolhälsovården vid S:t Olofsskolan i Sundsvall lämnat över (P:s) journal till skolhälsovården vid Nacktaskolan i Sundsvall.

Enligt Skolverket är det här fråga om utlämnande av uppgifter inom en och samma myndighet. Om detta är fallet gäller formellt inte bestämmelserna i sekretesslagen. Socialstyrelsen vill dock erinra om att detta ändå inte innebär att sekretesskyddade uppgifter fritt får lämnas mellan olika befattningshavare inom myndigheten. I princip bör t.ex. uppgifter inte lämnas ut till någon inom myndigheten som inte har behov av dem för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Emellertid råder enligt styrelsens uppfattning sekretess även mellan självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet.

I det andra fallet har personalen på skolhälsovården vid Nacktaskolan i Sundsvall lämnat över (P:s) journal till skolhälsovården vid Franzénskolan i Härnösand.

Här är det fråga om utlämnande av allmänna handlingar, vilka omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen, mellan två olika myndigheter. Enligt huvudregeln får detta inte ske, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att (P.) eller närstående till honom lider men eller att det finns ett samtycke från vederbörande. I detta fall har inte berörda personer tillfrågats utan en "men-prövning" har skett. Socialstyrelsen konstaterar därvid att frågan om personalen förfarit felaktigt eller inte måste bedömas bl.a. med hänsyn till karaktären av uppgifterna, vilka uppgifter som lämnades ut, till vem de lämnades och om det var nödvändigt att lämna ut samtliga uppgifter.

Enligt Socialstyrelsens uppfattning torde det emellertid i de flesta fall inte vara till men för eleverna om elevhälsovårdsjournalerna får följa dessa till avslutad skolgång, även om det innebär att handlingarna

lämnas ut från en myndighet till en annan. Dock måste varje framställning om ett utlämnande prövas för sig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Vidare måste man också pröva om den av Skolverket berörda bestämmelsen i 14 kap. 2 § sjunde stycket sekretesslagen var tillämplig i detta fall.

Slutligen får Socialstyrelsen erinra om att styrelsens allmänna råd om sekretess (1991:4) inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten även omfattar skolhälsovården.

I beslut den 8 februari 1993 anförde *JO Wahlström* följande.

Sekretess inom skolhälsovården och utlämnande av uppgift därifrån till annan myndighet

Sekretess gäller, med undantag som här saknar intresse, enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) 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. Sekretesslagens bestämmelser om sekretess inom hälso- och sjukvården gäller också skolhälsovården.

Att sekretess råder för en uppgift innebär förbud att röja denna, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (1 kap. 1 § andra stycket). Gäller sekretess för uppgift hos viss myndighet, får uppgiften inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i någon lag eller förordning som den hänvisar till (1 kap. 3 § första stycket).

Av det sagda följer att innehållet i en skolhälsovårdsjournal, som förvaras hos en myndighet inom skolhälsovården, enligt huvudregeln inte får röjas för någon annan myndighet. Detta gäller även om den andra myndigheten också skulle bedriva skolhälsovård.

Från förbudet finns, som ovan framgått, undantag.

Om det står klart att en viss uppgift inom skolhälsovården kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men gäller inte sekretessen, och uppgiften kan då lämnas till den andra myndigheten. En tillämpning av detta stadgande förutsätter att saken verkligen prövas, och att den utlämnande myndigheten alltså i fråga om varje uppgift i t.ex. en journal tar ställning till om den kan lämnas ut eller ej.

Om det vid denna s.k. skadeprovning konstateras att en eller flera uppgifter måste anses omfattade av sekretess, kan utlämnande ske endast om någon särskild undantagsregel är tillämplig. Ett par sådana regler har angetts av Skolverket: Utlämnande kan ske efter samtycke av den enskilde eller — till vissa myndigheter — om det behövs för att någon som inte fyllt 18 år skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Enligt vad som uttalades i prop. 1990/91:111, s. 41, måste emellertid det senare undantaget användas med urskillning och varsamhet. Endast i de situationer där det framstår som direkt påkallat att bistå en enskild bör undantag göras. En förutsättning för att tillämpa undantaget bör normalt vara att den berörde personen kan antas direkt

motsätta sig att uppgifter om hans eller hennes personliga förhållanden lämnas ut eller att saken brådskar så att det inte finns tid att inhämta samtycke. I första hand bör därför ett samtycke utverkas. Om uppgifterna har lämnats ut utan den enskildes samtycke, är det viktigt att han eller hon i möjligaste mån i efterhand underrättas om detta.

Det förtjänar att framhållas att utfallet av sådana överväganden som nu diskuterats mycket väl kan bli att någon eller några uppgifter i en skolhälsovårdsjournal inte kan lämnas ut till den andra skolhälsovårdsmyndigheten.

Vad som nu sagts ligger i linje med vad som anförs om barnavårdscentralens journaler i Socialstyrelsens allmänna råd 1991:4 Sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten (sid. 84):

I och med att ett barn börjar skolan har, enligt tidigare gällande rutiner, barnavårdscentralens journal över barnet automatiskt överlämnats till skolhälsovården. Sekretesslagens bestämmelser innebär att man inte utan vidare kan förfara med barnavårdsjournalerna på detta rutinmässiga sätt. Det måste i stället prövas i varje enskilt fall om överlämnandet av en journal kan ske utan att barnet lider men därav. Om journalen inte innehåller något som i sammanhanget är att betrakta som kontroversiellt, bör den liksom tidigare kunna överlämnas till skolhälsovården. I motsatt fall bör i första hand föräldrarnas (vårdnadshavarnas) samtycke inhämtas. Man kan givetvis överväga att överlämna enbart de delar av journalen som inte innehåller några känsliga uppgifter.

Utlämnandet från Nackstaskolan i Sundsvall till Franzénskolan i Härnösand

P:s journal har lämnats ut från skolhälsovården vid Nackstaskolan i Sundsvall till skolhälsovården vid Franzénskolan i Härnösand. Uppgifterna i journalen har därigenom kommit att lämnas ut från en myndighet till en annan. Utlämnandet hade därför bort föregås av sådana överväganden som jag ovan angett: Skadeprövning och eventuellt prövning av om en sekretesskyddad uppgift kunde röjas enligt någon undantagsregel.

Av det yttrande som lämnats av skolsköterskan vid Nackstaskolan får anses framgå att några överväganden av nu diskuterat slag inte förekommit. Fastmer förefaller översändandet av journalen ha uppfattats som en ren rutinåtgärd, en rutin från vilken egentligen inte några undantag kan förekomma ("Elevvårdsjournalen följer eleverna till avslutad skolgång").

Skolsköterskan har hävdat, att hon följt anvisningar från Skolöverstyrelsen/Skolverket när det gäller översändande av skolhälsovårdsjournal. Skolverket har härom anfört att det inte gett anvisningar i fråga om sådana journaler. Några anvisningar i övrigt av det slag skolsköterskan hänvisat till har verket heller inte pekat på.

Jag avstår från att här ta ställning till om det förekom sådana uppgifter i P:s journal, att den inte i sin helhet bort utlämnas till skolhälsovården vid Franzénskolan. Som framgått är jag emellertid kritisk till att journalen översändes utan att skolsköterskan företog den prövning som sekretesslagen förutsätter.

S:t Olofsskolan och Nackstaskolan ingår båda i den grundskola som anordnas av Sundsvalls kommun. Ansvarig nämnd för grundskolan i Sundsvall är skolstyrelsen i kommunen.

I en kommunal nämndorganisation är varje nämnd med underlydande förvaltningskontor att anse som en myndighet i sekretesslagens mening. De båda skolorna — och skolhälsovården vid dem — ingår alltså i en och samma myndighet.

Vad som gäller om utlämnande av uppgifter mellan myndigheter gäller emellertid också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när verksamhetsgrenarna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (1 kap. 3 § första och andra styckena sekretesslagen).

Fråga uppstår därför om skolhälsovården vid S:t Olofsskolan är att betrakta som en självständig verksamhetsgren i förhållande till skolhälsovården vid Nackstaskolan. Är så fallet hade nämligen översändandet av journalen från S:t Olofsskolan till Nackstaskolan också bort föregås av överväganden enligt sekretesslagen, något som inte tycks ha skett.

Skolverket har som sin uppfattning angett, att skolhälsovården vid två skolor inom samma rektorsområde inte kan anses som sådana olika verksamhetsgrenar att de i sekretesshänseende skall jämföras med olika myndigheter. Socialstyrelsen har inte gett uttryck åt någon egen uppfattning i saken.

I förarbetena till sekretesslagen har inte getts några exempel på självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Saken har emellertid erhållit en viss belysning i prop. 1990/91:111, sid. 22. Där sägs:

I begreppet självständig verksamhetsgren torde dock ligga att grenarna ägnar sig åt verksamhet av *olika* slag. Detta får anses följa redan av ordalagen (jfr. prop. 1979/80:2 Del A s. 120 f.). Lagrådet har också funnit att organisationskriteriet inte torde vara avgörande för bedömningen av om en viss organisatoriskt avgränsad enhet inom en myndighet är att anse som en verksamhetsgren i sekretesslagens mening utan att det centrala är att det är fråga om en *avgränsad verksamhet* (prop. 1979/80:2, Del A, s. 463).

Den skolhälsovård som lyder under en och samma kommunala nämnd kan enligt min uppfattning inte i sekretesslagens mening anses uppdelad på olika verksamhetsgrenar ens då den bedrivs vid olika skolenheter. Mot bakgrund härav föranleder översändandet av P:s journal från S:t Olofsskolan till Nackstaskolan inte något uttalande.

Åtal mot en myndighetschef för tjänstefel har ogillats (dröjsmål med att utlämna allmän handling)

(Dnr 3835-1990)

Bakgrund

Tönu L. ingav den 11 december 1990 till JO en anmälan mot Åklagarmyndigheten i Huddinge angående underlåtenhet att lämna ut visst förundersökningsmaterial.

Under utredningen framkom följande.

Distriktsåklagaren Olof Holmstrand beslutade den 19 juli 1989 att inte väcka åtal mot Tönu L. för ofredande m.m. Som grund angavs att brott inte kunde styrkas. Tönu L., genom ombud, inkom den 5 oktober 1989 till Åklagarmyndigheten i Huddinge med en begäran att få kopior av vissa förhör i förundersökningen. I en skrivelse den 2 november 1989 meddelade Olof Holmstrand Tönu L:s ombud att han överlämnat begäran till chefsåklagaren Sven Högberg för avgörande av om de begärda handlingarna skulle lämnas ut. Tönu L. erhöll handlingarna den 17 december 1990.

ChefsJO Eklundh beslöt därefter att inleda förundersökning angående tjänstefel och att Olof Holmstrand och Sven Högberg skulle delges misstanke om sådant brott.

Under förundersökningen framförde Olof Holmstrand att gärningen borde bedömas som ringa med hänsyn till omständigheterna. Han redogjorde därvid för sin pressade arbetssituation under den aktuella tiden.

Sven Högberg bestred ansvar för tjänstefel men vitsordade de faktiska omständigheterna. Han uppgav att Tönu L:s begäran kommit åt sidan vilket förklarades av en stor arbetsbörda och svår personalbrist.

JO:s beslut

I ett beslut den 2 oktober 1991 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Av bestämmelserna i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen framgår att en allmän handling som får lämnas ut, genast eller så snart det är möjligt, skall på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. I 13 § samma kapitel föreskrivs rätt för den som önskar ta del av en allmän handling att även mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen skall den befattningshavare vid en myndighet som enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av en handling i första hand pröva frågan om en handlings utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten om det kan ske utan omgång. Hänskjutande

skall således förekomma bara när detta kan ske utan tidsutdräkt eller annan olägenhet för sökanden (jfr Corell m.fl.: Sekretesslagen, andra upplagan s. 403). I annat fall skall den som har hand om handlingen själv pröva frågan. Om han vägrar att lämna ut en handling eller lämnar ut en handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall han på begäran hänskjuta frågan till myndigheten.

Som framgått är kravet på snabbhet i handläggningen olika beroende på om handlingen begärs utlämnad eller om en kopia av densamma begärs. I de olika uttryckssätten ligger att kravet på snabbhet inte är lika högt ställt när det gäller en begäran om kopior. Av propositionen 1981/82:37 s. 46 framgår att utgångspunkten dock är att en sådan begäran handläggs inom samma tid som om det gällt att handlingen skulle tillhandahållas på stället.

Under förundersökningen har Olof Holmstrand uppgett att det är möjligt att han såg framställningen dagen efter det att den kom in, dvs. fredagen den 6 oktober 1989. Han har emellertid inte någon direkt minnesbild av detta. Den följande arbetsveckan var han inte i tjänst. Han måste i varje fall ha tagit del av begäran under någon av de första dagarna sedan han återkommit i tjänst. I samband därmed gick han igenom själva akten. Han blev då osäker på om han kunde lämna ut de begärda handlingarna. I slutet av oktober månad rådgjorde han med en kollega på Regionåklagarmyndigheten i Stockholm och överlämnade sedan saken till Sven Högberg.

Olof Holmstrand har vidare uppgett att han tidigare handlagt ärenden om att få ta del av allmänna handlingar eller att få kopior av sådana. Han var och är medveten om att ärenden av denna art skall handläggas snabbt. Tidigare ärenden har dock varit så okomplicerade att han inte funnit anledning att överväga frågan om avslag på en begäran. Först i samband med samtalet med kollegan på regionåklagarmyndigheten blev han klar över att han i fall av tveksamhet skulle överlämna frågan till myndigheten. Han ville emellertid lösa sekretessfrågan innan han tog ställning till om han skulle hänskjuta saken till Sven Högberg. Olof Holmstrand har i övrigt anfört att arbetsbelastningen var svår under den aktuella perioden eftersom det fattades åklagare. Tönu L:s ärende blev inte prioriterat. Han har tillagt att han gjorde bedömningen att frågan inte var brådskande för Tönu L:s del, eftersom denne inte hörde av sig, och dessutom var ärendet det gällde ganska gammalt.

Med hänsyn till de uppgifter som Olof Holmstrand lämnat under förundersökningen kan det inte anses utrett att han tagit del av framställningen förrän omkring den 16–17 oktober 1989. Utgångspunkten för bedömningen av hans handlande är därför att han dröjt ungefär två veckor med att överlämna frågan till myndigheten för avgörande. Av hans uppgifter framgår att det huvudsakliga skälet till dröjsmålet är att han varit osäker på om sekretessreglerna medgav att kopior lämnades ut till Tönu L. Redan med hänsyn till att denne som misstänkt fått del av förundersökningen enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken innan åtalsfrågan avgjordes, förelåg det emellertid inte något

hinder mot att lämna ut förundersökningen till honom. Även om man accepterar att Olof Holmstrand behövde viss tid för att överväga denna fråga och därvid beaktar att han hade en stor arbetsbörda under den tid som är aktuell, är ett så långt dröjsmål självfallet inte förenligt med tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamt handläggning. Eftersom utredningen inte visar annat än att Olof Holmstrand hade möjlighet att utan omgång hänskjuta utlämnandefrågan till myndigheten, har det i själva verket inte förelegat någon skyldighet för honom att självständigt avgöra denna. Det enda som krävts av honom är att han skyndsamt skulle överlämna framställningen till Sven Högberg så att denne på myndighetens vägnar kunde besluta i frågan. Det kan med anledning av vad Olof Holmstrand anfört tilläggas att det saknar betydelse i sammanhanget vilket behov den som gör framställningen har av handlingen. — — —

Jag har inte någon anledning att ifrågasätta riktigheten av Olof Holmstrands påstående att han saknade kunskap om sekretesslagens regler om handläggningen av framställningar om utfående av allmänna handlingar. Genom att inte, så snart han fick kännedom om framställningen, ta reda på vad som gäller i detta hänseende, trots att han kände till att frågor om utlämnande av allmänna handlingar skall behandlas skyndsamt, har han emellertid förfarit oaktsamt. Vid bedömningen av frågan om denna oaktsamhet skall kunna medföra straffansvar beaktar jag bl.a. vad som framkommit om dröjsmålets längd och vad som upplysts om Olof Holmstrands stora arbetsbörda och om det ansträngda arbetsläget för åklagarmyndigheten i dess helhet under den aktuella perioden. Vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet finner jag att Olof Holmstrands underlåtenhet bör betraktas som ringa. Jag beslutar därför att inte väcka åtal mot honom.

ChefsJO Eklundh beslöt däremot att väcka åtal mot Sven Högberg för tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning:

Tönu L. inkom den 5 oktober 1989 till åklagarmyndigheten i Hudinge med en begäran att få kopior av ett visst förundersökningsmaterial. Vederbörande distriktsåklagare beslutade den 2 november 1989 att hänskjuta frågan till myndigheten. Sven Högberg, som i egenskap av chef för myndigheten haft att pröva frågan, har från den 3 november 1989 eller någon dag därefter då han fick kännedom om begäran och fram till den 17 december 1990 underlåtit att vidta åtgärder för att denna skulle kunna prövas i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och 15 kap. sekretesslagen (1980:100). Sven Högberg har härigenom av oaktsamhet vid sin myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Underlåtenheten har haft sin grund i oaktsamhet från Sven Högbergs sida bestående i att han inte vidtagit de åtgärder för att ha kontroll över ärendet som krävts för att utlämnandefrågan skulle kunna prövas i enlighet med gällande regler.

I en dom den 7 februari 1992 anförde Huddinge tingsrätt (f rådmannen Edward Cederlund) följande i domskälen.

Sven Högberg har bestritt ansvar. Åklagaren har sakframställningsvis anført följande. Sedan förundersökning inletts mot Tönu L. beträffande ofredande, misshandel och försök till inbrott i lägenhet alternativt skadegörelse beslöt distriktsåklagaren Olof Holmstrand den 19 juli 1989 att ej väcka åtal mot Tönu L. I framställan som inkom den 5 oktober 1989 till åklagarmyndigheten i Huddinge begärde Tönu L. att få kopia av förhören i ärendet. Olof Holmstrand blev tveksam i frågan om sekretess och överlämnade därför ärendet till Sven Högberg för åtgärd.

Sven Högberg har vitsordat att Olof Holmstrand till honom för prövning överlämnat Tönu L:s framställan men han har i övrigt inget minne av ärendet. Sannolikt hade han lagt det bland andra akter för att senare pröva frågan om utlämning av kopierade handlingar.

Akten i ärendet var åsatt ett tecken som utvisade att ärendet var avgjort och troligen hade Sven Högberg senare noterat detta och därför inte kommit ihåg att akten innehöll ett ärende som skulle prövas av honom. Olof Holmstrand hade efter överlämnandet icke fört ärendet på tal och ej heller hade Tönu L. efterhört ärendet. Vid den aktuella tiden var arbetssituationen på åklagarmyndigheten ytterligt ansträngd och prioriteringar måste ständigt göras. I september 1989 insjuknade Sven Högbergs närmaste man och avled några månader senare. Det innebar att Sven Högberg fick handlägga alla grövre brottmål. I oktober hade han ett svårt mordmål. Åklagarmyndigheten var ständigt underbemannad och de nya åklagare som kom var oftast unga och tarvade handledning. Därtill kom motsättningar bland kanslipersonalen. Arbetsbelastningen var sådan att personalen "gick på knäna". Slutligen berördes han känslomässigt mycket starkt av Hans Wallbergs dödliga sjukdom.

Överåklagaren Solveig Riberdahl har hörts som vittne och därvid bekräftat Sven Högbergs uppgifter om den svåra arbetssituationen på åklagarmyndigheten i Huddinge. Arbetsbelastningen där var alltid större än de personella resurserna. I förhållande till arbetsvolymen fattades tre åklagare 1988, två 1989 och drygt tre 1990. Sistnämnda år lämnade tre åklagare åklagarmyndigheten på grund av arbetsbördan. Personalen orkade inte med arbetsbördan. Den ledde till "turbulens" på myndigheten. Förhållandena blev "relativt kaotiska". Vid den aktuella tiden — oktober 1989 — förde Högberg åtalet i hovrätten i ett mycket besvärligt mordmål. Slutligen påverkade Hans Wallbergs sjukdom och död Sven Högberg starkt, han upplevde det som en personlig förlust.

Tingsrättens bedömning.

Utrett är att Sven Högberg från den 3 november 1989 till den 19 december 1990 underlåtit att pröva Tönu L:s begäran om utfående av de av denne begärda handlingarna. Underlåtenheten står i strid mot bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen och är att bedöma som tjänstefel. Vad härefter angår frågan huruvida tjänstefelet är att bedöma som ringa har i målet ej påståtts att dröjsmålet inneburit rättsförlust eller skada för Tönu L. Åklagaren har emellertid gjort gällande att vad Sven Högberg låtit komma sig till last är av särskilt allvarlig art enär han, som var cheftjänsteman, åsidosatte en grundlagsfäst rättighet. Uppenbart är emellertid att den brist på personella resurser i förhållande till arbetsbördan som förelegat vid åklagarmyndigheten enligt såväl Sven Högbergs uppgifter som vad Solveig Riber-

dahl omvittnat utgör en risk för att felaktigheter i handläggningar kan uppkomma. Därför bör enligt tingsrättens mening de förhållanden Sven Högberg nödgats arbeta under i hög grad beaktas vid bedömning av tjänstefellets art. Då här till kommer, som ovan nämnts, att vare sig rättsförlust eller skada åsamkats Tönu L. finner tingsrätten att tjänstefellet bör bedömas som ringa och förty ej föranleda ansvar. Åtalet skall således ogillas.

Svea hovrätts dom

Sedan domen överklagats av *chefsJO Eklundh* anförde Svea hovrätt, avd. 2, (hovrättspresidenten Birgitta Blom, hovrättsrådet Roland Halvorsen, adjungerade ledamoten Anna Mörner jämte nämnd) i en dom den 18 december 1992 följande i domskälen.

I hovrätten har Sven Högberg hörts på nytt. Vidare har bandupptagningen från förhöret i tingsrätten med vittnet Solveig Riberdahl spelats upp.

Vid förhöret med Sven Högberg har, förutom vad som antecknats i tingsrättens dom, framkommit följande: Han brukade sortera pågående ärenden i tre högar. En hög innehöll ärenden angående häktade personer. En annan innehöll ärenden beträffande ungdomar. Ärendena i dessa högar prioriterades och handläggningen styrdes av de tidsfrister som gäller för dessa kategorier av misstänkta och tilltalade. Övriga pågående ärenden sorterades i ytterligare en hög som förvarades på en hurts bakom Sven Högbergs skrivbord. Han brukade gå igenom denna hög med jämna mellanrum. Den nu aktuella akten låg i högen för övriga ärenden. När Anne-Marie Bergström ringde från JO i december 1990 hade han därför inga svårigheter att hitta ärendet. Han såg då genast att det inte förelåg något hinder att översända kopia av förundersökningsprotokollet till Tönu L. Om han tidigare blivit påmind om L:s framställning skulle ärendet ha avgjorts med samma snabbhet.

Av bandupptagningen från förhöret med Solveig Riberdahl framgår att hon, utöver vad som antecknats i tingsrättens dom, uppgivit följande: Situationen på åklagarmyndigheten förvärrades av att myndigheten förutom att man hade för få åklagare även hade för få fasta tjänster. Man hade emellertid från statsmakternas sida inte hunnit med att tilldela myndigheten de resurser som en ökande belastning krävde. Åklagarpersonalen kom därför att bestå av förhållandevis unga åklagare som ofta flyttade efter en kortare tids tjänstgöring. Det var svårigheter även bland kanslipersonalen. Sven Högberg hade emellertid kontaktat Statshälsan för att få hjälp att lösa dessa problem.

Hovrätten gör följande bedömning.

Sven Högberg har av oaktsamhet underlåtit att med tillräcklig skyndsamhet pröva Tönu L:s begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Denna underlåtenhet är att anse som tjänstefel och föranleder straffansvar om inte gärningen kan anses som ringa. Vid den bedömningen beaktar hovrätten följande.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är grundlagsskyddad. Sven Högberg intog en sådan självständig ställning i sin egenskap av chefsåklagare att det enligt förarbetena till den återopade bestämmelsen kan finnas skäl att se allvarigare på hans oaktsamhet än på motsvarande oaktsamhet av en person i mer underordnad ställning. Emellertid visar utredningen i målet att Sven Högberg brottats med mycket stora svårigheter på åklagarmyndigheten på grund av underbemanning och en anhopning stora och svåra mål, som i många fall gällt frihetsberöva-

de personer. I denna pressade arbetssituation har han uppenbarligen fäst störst vikt vid handläggningen av sådana mål och glömt Tönu L:s framställning.

Som tingsrätten funnit bör dessa arbetsförhållanden i hög grad beaktas vid bedömningen av gärningen. Även om det s k förfångsrekvisitet efter 1989 års lagändring inte längre gäller, framgår av förarbetena till lagändringen att en viktig faktor vid bedömningen av gärningen är i vad mån någon drabbats av skada. Sven Högbergs oaksamhet kan enligt hovrättens mening inte anses ha länt Tönu L. till någon större skada eftersom denne genom sin passivitet bidragit till tidsutdräkten i ärendet. Sven Högberg har gjort gällande att han, om han erinrats om Tönu L:s framställning, snabbt skulle ha bifallit denna. Det finns enligt hovrättens mening inte anledning att betvivla detta.

På grund av vad som nu har anförts finner hovrätten i likhet med tingsrätten att tjänstefelet skall bedömas som ringa och därför inte föranleda ansvar.

JO:s revisionsinläga

ChefsJO Eklundh överklagade hovrättens dom och anförde i sin revisionsinläga bl.a. följande.

Vad gällde för uppgiften?

Den enskildes rätt att ta del av allmänna handlingar är fastlagd i grundlag. De viktigaste bestämmelserna i ämnet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kompletterande regler finns i sekretesslagen (1980:100). Reglerna om förfarandet med anledning av en begäran om utfående av en allmän handling syftar till att säkerställa att sökanden snabbt skall få ett ställningstagande i frågan och vid ett avslagsbeslut kunna få detta underkastat en kvalificerad prövning.

En allmän handling som får lämnas ut skall enligt 2 kap. 12 § TF på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. I 13 § föreskrivs rätt för den som önskar ta del av en allmän handling att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av den till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall enligt paragrafens andra stycke behandlas skyndsamt.

Innebörden av det i 12 § fastlagda tidskravet "genast eller så snart det är möjligt" — har angetts vara att tillhandahållandet skall ske utan tidsutdräkt och i den ordning som är förenlig med övriga lika viktiga tjänsteåligganden, expeditiöns göromålens vederbörliga gång och handlingens behöriga vård. Utgångspunkten är följaktligen att handlingen skall utlämnas i direkt anslutning till sökandens framställning; även om viss tidsutdräkt ibland är oundviklig får det inte bli fråga om ett obehörigt dröjsmål (se Bohlin: Allmänna handlingar s. 230 f. med där gjorda hänvisningar).

Bestämmelsen i 13 § andra stycket infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1983. Även om det i expeditiönskungörelsen (1964:618) föreskrevs att expeditioner som på begäran utfärdades för annan än part skulle tillhandahållas inom två veckor (19 § andra stycket), kunde det enligt föredragande statsrådet behövas en regel av innebörd att myndigheterna skulle behandla en begäran att få en avskrift eller kopia skyndsamt. Det pekades i detta sammanhang på att den som vill ta del av en allmän handling många gånger har svårt att bege sig till den myndighet där handlingen förvaras och att det därför är viktigt att han i stället har möjlighet att snabbt få ta del av handlingen genom en avskrift eller kopia (prop. 1981/82:37 s. 40). I kravet på skyndsamt handläggning av en begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ligger att saken skall behandlas med viss

förtur. Enligt propositionen (s. 46) borde den i expeditonskungörelsen angivna tvåveckorstiden inte annat än undantagsvis utnyttjas helt. Det normala bör i stället vara att en begäran om en avskrift eller kopia handläggs inom samma tid som om det hade gällt att handlingen skulle tillhandahållas på stället. Myndigheten bör alltså i regel pröva frågan om utlämnande och i förekommande fall lämna ut avskriften eller kopian genast eller så snart det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Det får emellertid godtas att myndigheten ges skälig tid att bedöma om handlingen är allmän och om det föreligger något hinder mot att en avskrift eller kopia lämnas ut.

Sedan Tönu L:s begäran om utfående av vissa handlingar från Åklagarmyndigheten i Huddinge hade hänskjutits till Sven Högberg i dennes egenskap av chef för myndigheten dröjde det mer än tretton månader till dess denne tog ställning i saken. Detta står i uppenbar strid med det i 2 kap. 13 § andra stycket TF intagna skyndsamhetskravet. Som domstolarna funnit har Sven Högberg därför åsidosatt vad som gällt för uppgiften.

Föreligger straffbar oaktsamhet?

Vid bedömningen av om gärningsmannen förfarit oaktsamt är det enligt förarbetena till tjänstefelsbestämmelsen (prop. 1988/89:113 s. 19 f.) i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften krävt. Detta får sedan vägas mot omständigheter som hänför sig till gärningsmannen personligen, t.ex. hans kunnsighet, utbildning och erfarenhet eller att han handlat under tidspress.

Som närmare kommer att utvecklas i det följande har offentlighetsprincipen en central plats i den svenska rättsordningen. Frågor om utlämnande av allmänna handlingar måste därför handläggas med en hög grad av noggrannhet och omsorg.

Enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen skall den befattningshavare vid en myndighet som enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av en handling i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten om det kan ske utan tidsutdräkt. I det här aktuella fallet hade utlämnandefrågan hänskjutits till myndigheten för prövning. Handläggningen av denna ankom därmed på Sven Högberg som var en erfaren åklagare och myndighetschef. Trots att han väl kände till de regler som gällde vidtog han inte några som helst åtgärder för att säkerställa att ärendet handlades på ett korrekt sätt, vilket fick till följd att detta blev liggande utan åtgärd under den nyss nämnda tidsrymden. Några särskilda omständigheter som skulle kunna medföra att hans underlåtenhet inte skall anses ha sin grund i sådan oaktsamhet som kan medföra ansvar för tjänstefel föreligger inte. Att Sven Högbergs underlåtenhet är att bedöma som tjänstefel har också konstaterats av såväl tingsrätten som hovrätten.

Är gärningen ringa?

Vilka närmare omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om ett tjänstefel är ringa eller ej blir beroende av förhållandena i det enskilda fallet. Enligt vad som sägs i förarbetena är verksamhetens art härvid av stor vikt. Inom områden där kraven på en korrekt handläggning är särskilt stora kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Detta gäller t.ex. inom rättsväsendet. Vidare gäller att straffansvaret i första hand tar sikte på gärningar som begås av personer med mera självständigt inflytande över myndighetsutövningen. Ju mer självständiga befogenheter den felande har, desto större anledning finns det att se allvarligt på gärningen (prop. 1988/89:113 s. 25).

Att Sven Högberg haft ett sådant självständigt inflytande över den aktuella myndighetsutövningen som krävs för straffansvar är uppenbart. Avgörande för frågan om straffbarhet blir därför i första hand hur man skall se på den aktuella uppgiftens art. Av särskild betydelse är härvid frågorna om innebörden av offentlighetsprincipen och vilken vikt som bör fästas vid upprätthållandet av den.

Principen om allmänna handlingars offentlighet slogs för första gången fast genom 1766 års TF och den har därefter i hög grad satt sin prägel på den svenska offentliga förvaltningen och påverkat allmänna attityder och värderingar i samhället.

Rätten att ta del av allmänna handlingar tjänar enligt 2 kap. 1 § i nu gällande TF till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Offentlighetsprincipen kan sägas fylla tre huvudändamål. Den utgör garanti för rättssäkerheten, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret (prop. 1975/76:160 s. 70). Genom rätten att ta del av allmänna handlingar öppnas en möjlighet till insyn i myndigheternas verksamhet som är till förmån såväl för samhällsdebatten som för allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten. Att myndighetsutövningen sker korrekt och omdömesgillt är ett vitalt intresse både för samhället och de berörda medborgarna, och handlingsoffentligheten fyller här en viktig kontrollfunktion. Offentlighetsprincipen anses av dessa skäl utgöra ett omistligt inslag i den svenska rättsordningen.

Den vikt som tillmäts offentlighetsprincipen framgår redan av det förhållandet att den under hela den tid som den varit gällande har varit fastlagd i grundlag. Rätten att ta del av allmänna handlingar tillkommer enligt 2 kap. 1 § TF varje svensk medborgare och samma rätt tillkommer utlänningar till följd av regeln i 14 kap. 5 § andra stycket TF. Även om offentlighetsprincipen i dag har sin kanske största praktiska funktion genom att underlätta massmediernas granskning av myndigheternas verksamhet, är den av stor betydelse också för de enskilda personer som vill följa handläggningen av ärenden som på något sätt berör eller på annan grund intresserar dem eller som av något annat skäl vill skaffa sig kunskap om en viss myndighets arbete.

För att straffansvar för tjänstefel skall kunna utkrävas fordras inte att någon har drabbats av en skada till följd av det oriktiga handlandet. Enligt förarbetena är det emellertid allmänt sett en viktig faktor vid bedömningen av om gärningen är ringa eller ej i vad mån någon drabbats av skada eller om det förelegat någon mera påtaglig risk för skada eller olägenhet av annat slag (prop. 1988/89:133 s. 17 f.).

Av vad som sagts i det föregående framgår att offentlighetsprincipen i första hand syftar till att skydda det allmänna intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Skyddsobjektet är således inte i första hand den enskilda individens intressen i ett särskilt fall. Offentlighetsprincipen har t.ex. som Bohlin påpekar (a.a. s. 292) inte till ändamål att främja rent affärsmässiga intressen, även om den rent faktiskt kan komma att tillgodose också sådana.

Av offentlighetsprincipens roll i rättsordningen följer att det ofta över huvud taget inte är möjligt att göra någon sedvanlig bedömning av den skada som en felaktig handläggning av en utlämnandefråga kan ha vållat i det enskilda fallet. Det kan finnas många skäl till att en person vill ha ut en viss handling. Han vill kanske skaffa sig kunskap om förhållanden som av någon särskild anledning intresserar honom, men det kan också förhålla sig så att han vill få skriftlig dokumentation av ett redan känt förhållande. Ett uteblivet eller försenat utlämnande av en handling får sannolikt sällan några omedelbara ekonomis-

ka konsekvenser för den som begärt att få ut handlingen. En underlåtenhet från en myndighets sida att lämna ut en allmän handling kan emellertid få andra menliga följder som är betydligt svårare att värdera.

Det kan tilläggas att en myndighet som skall ta ställning till en utlämnandefråga normalt saknar möjlighet att göra någon bedömning av hur angelägen saken är för den som begärt utlämnandet och i själva verket är förbjuden att skaffa sig underlag för en sådan bedömning. Det föreskrivs i 2 kap. 14 § andra stycket TF att en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling får efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om det föreligger hinder mot att handlingen lämnas ut.

Grundlagstiftarens principiella utgångspunkt har således varit att det är sökandens ensak att bedöma vilken betydelse det har för honom att få ut den begärda handlingen och att myndigheterna har att betrakta varje framställning om utfäende av en allmän handling som lika viktig och prioritera alla sådana framställningar på det sätt som följer av reglerna i 2 kap. 12 och 13 §§ TF. Om handläggningen av en utlämnandefråga inte uppfyller de krav som uppställs i grundlag och lag innebär detta i princip alltid ett angrepp på det allmänna intresset av insyn i den offentliga verksamheten. För att straffansvar skall kunna inträda är det därför enligt min mening tillräckligt att offentlighetsprincipen har åsidosatts på ett flagrant sätt och att den enskilde därigenom vållats den olägenhet som ligger i att han varken fått tillgång till den begärda handlingen eller erhållit något annat besked i utlämnandefrågan.

I de fall där felet i handläggningen utgörs av ett dröjsmål med ställningstagandet till en framställning om utfäende av en allmän handling måste man uppenbarligen se allvarigare på det ju längre dröjsmålet är. Ett dröjsmål uppgående till mer än tretton månader, som i det här aktuella fallet, är så anmärkningsvärt att det redan i sig bör medföra att tjänstefelet inte kan anses som ringa.

Hovrätten har vid sin bedömning av dröjsmålets betydelse uppenbarligen ansett att Tönu L. varit medvällande till detta genom att inte höra av sig till åklagarmyndigheten efter den ursprungliga framställningen och att denna omständighet bör räknas Sven Högberg till godo. Hovrätten har vidare betraktat Tönu L:s underlåtenhet att påminna om sin framställning som ett tecken på att dröjsmålet inte länt honom till någon större skada. Jag kan inte ansluta mig till ett sådant sätt att resonera.

En framställning om en kopia av en allmän handling skall behandlas skyndsamt enligt en uttrycklig grundlagsregel. Det är självfallet myndigheten ensam som har ansvaret för att denna bestämmelse iakttas. Det kan varken i detta eller andra sammanhang krävas att den enskilde påminner myndigheten om sitt ärende för att han skall få det handlagt i enlighet med gällande författningsbestämmelser. Den som gör en framställning hos en myndighet måste anses mena allvar med den, även om han sedan skulle nöja sig med att avvakta myndighetens ställningstagande utan att vidta någon ytterligare åtgärd i saken. Som framgår av det föregående hävdar jag vidare att det, för att straffansvar skall inträda i en situation av det här aktuella slaget, inte krävs att det påvisas någon mera påtaglig skada för den enskilde i det konkreta fallet utan att det är tillräckligt att offentlighetsprincipen har blivit åsidosatt på ett flagrant sätt.

Att det varit viktigt för Tönu L. att få tillgång till de aktuella handlingarna framgår redan av det förhållandet att han anlätte advokathjälp för att framställa sin begäran och att han sedan gjorde en JO-anmälan bl.a. i syfte att få ut dem. Jag vill vidare peka på de

uppgifter som han lämnat både i tingsrätten och i hovrätten vid utförandet av sin målsägandetalan att han gjort flera fruktlösa försök att få kontakt med Sven Högberg per telefon. Riktigheten av dessa uppgifter får visst stöd av de uppgifter som lämnats om arbetsförhållandena vid åklagarmyndigheten under den aktuella perioden.

Domstolarna har vid sin bedömning att Sven Högbergs tjänstefel är att anse som ringa fäst stor vikt vid vad som framkommit om hans arbetssituation. Det saknas anledning att ifrågasätta att denna varit mycket pressad. En svår arbetssituation kan emellertid inte åberopas som skäl att åsidosätta en prioriteringsregel som ställer upp ett direkt krav på skyndsamhet. Tvärtom är det i sådana situationer särskilt viktigt att arbetsuppgifterna prioriteras korrekt så att angelägna ärenden inte blir liggande.

Sven Högberg har i detta fall haft att iakttä en föreskrift i grundlag att utlämnandefrågan skulle handläggas skyndsamt. Det har därför ålegat honom att, så snart han fått kännedom om ärendet, vidta de åtgärder som krävdes för att detta skulle kunna handläggas på föreskrivet sätt. En snabb handläggning var särskilt påkallad i detta fall, eftersom ärendet redan hade legat hos åklagarmyndigheten i fyra veckor när det överlämnades till Sven Högberg. Den fråga som han hade att ta ställning till var, som han själv har medgett, så enkel att det hade varit möjligt för honom att avgöra den så gott som omgående. Härav följer att han över huvud tagit inte hade behövt eftersätta någon annan angelägen arbetsuppgift till följd av Tönu L:s framställning. Av vad Sven Högberg själv uppgett framgår emellertid att han i stället behandlade den aktuella akten som hänförlig till vilket oprioriterat ärende som helst utan att vidta någon åtgärd för att säkerställa att utlämnandefrågan skulle komma att handläggas i enlighet med gällande regler. Någon handläggningsåtgärd hade ännu inte vidtagits i ärendet när Sven Högberg — drygt tretton månader efter det att han hade övertagit detta — kontaktades av en tjänsteman vid JO-expeditionen med anledning av Tönu L:s JO-anmälan.

Att övervaka efterlevnaden av offentlighetsprincipen har sedan länge ansetts vara en av JO:s viktigaste arbetsuppgifter. När en myndighet dröjt utöver vad som följer av reglerna i 2 kap. 12 och 13 §§ TF med att ta ställning till en framställning om utfäende av handlingar, sägs orsaken till detta regelmässigt vara en pressad arbetssituation där man gett företräde åt de ordinarie arbetsuppgifterna. Om invändningar av detta slag skulle vara ansvarsbefriande oavsett dröjsmålets längd, och om sådan betydelse skulle tillmätas också invändningar om att ett i sig oacceptabelt dröjsmål inte vållat någon egentlig skada för sökanden, blir konsekvensen att offentlighetsprincipen i huvudsak kommer att sakna straffrättsligt skydd. Med hänsyn till den vikt som denna princip tillmätts i den svenska rättsordningen kan detta inte anses stå i överensstämmelse med lagstiftarens syfte med straffbestämmelsen om tjänstefel.

Jag hävdar mot denna bakgrund att Sven Högbergs gärning inte kan anses vara ringa.

Högsta domstolens dom

Högsta domstolen (justitieråden Vängby, Magnusson, Freyschuss, Sterzel och Lennander) anförde följande i en dom den 17 maj 1993.

Det långa dröjsmålet med att lämna ut handlingarna måste, som domstolarna funnit och Sven Högberg medgett, anses ha inneburit tjänstefel. Bedömningen, om Högberg kan undgå ansvar därför att felet var ringa, skall omfatta alla omständigheter och utgå från hans egna uppgifter, som godtagits genomgående.

Sven Högberg var väl insatt i gällande regler och medveten om deras betydelse. Det kan inte betvivlas att han skulle ha lämnat ut handlingarna skyndsamt, om han hade påmint om saken. Det har emellertid inte ens påståtts att vare sig sökanden eller någon annan haft kontakt med honom om detta. En förklaring till att handlingarna blev liggande så länge ges av att de förvarades i ett aktomslag, som tydligt — och i och för sig korrekt — angav att åtalsärendet var avslutat. Det finns inte underlag för att utifrån detta fall rikta någon anmärkning mot rutiner-na vid myndigheten.

Det framstår som tydligt att det inträffade berott på ett förbiseende och inte påverkats av någon sådan omständighet på Sven Högbergs sida som talar för att ansvar ändå ådöms av hänsyn till lagreglernas stora betydelse. I detta läge får särskilt beaktas den ansträngda arbetssituationen vid myndigheten och den ringa skada som uppkom. Tjänstefelet bör då bedömas som ringa och åtalet ogillas.

Åtal mot en personalhandläggare för tjänstefel har ogillats (dröjsmål med att utlämna allmän handling)

(Dnr 2292-1991)

JO Pennlöv yrkade ansvar å byrådirektören Gerd Svensson enligt följande gärningsbeskrivning.

Den 14 januari 1991 inkom till Statens invandrarverks västra regionkontor en begäran från Lennart B. om att erhålla kopior av allmänna handlingar. Något utlämnande skedde emellertid inte förrän den 11 september 1991. Gerd Svensson har haft att vidta åtgärder för att Lennart B:s begäran skulle kunna prövas i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och 15 kap. sekretesslagen (1980:100) men underlåtit att göra detta. Hon har därmed av oaksamhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Gärningen är inte att anse som ringa.

Gerd Svensson bestred ansvar för tjänstefel varvid hon anförde att gärningen är att anse som ringa.

I en dom den 10 maj 1993 anförde Mölndals tingsrätt (lagmannen Anders Ligner med nämnd) följande i domskälen. De delar som avser ett av Lennart B. framställt skadeståndsyrkande har här utelämnats.

Hörd över åtalet har Gerd Svensson uppgett: I januari 1991 arbetade hon som byrådirektör på invandrarverkets regionkontor Väst. Hennes arbetsuppgifter bestod bland annat i rekrytering och uppsägning av personal, utbildning samt andra personalsociala frågor. I samband med rekrytering var hon ansvarig för handläggning av dessa ärenden. Hon intervjuade de sökande och föredrog därefter ärendet för regionschefen som fattade det slutliga beslutet. Förutom henne fanns det ytterligare en person med motsvarande arbetsuppgifter. Det var hon som hade hand om tillsättning av de två tjänster som B. sökte. B:s framställan om utfående av kopior av meritförteckningarna avseende de personer som fått de aktuella tjänsterna vidarebefordrades därför till henne. När hon läst B:s begäran, lade hon denna åt sidan för att slutföra de ärenden hon arbetade med just då. Det fanns ingen tvekan om att B:s begäran skulle bifallas. Hennes avsikt var att översända kopiorna senast påföljande dag. Genom sin tidigare anställning kände hon till kravet på skyndsamt vid handläggning av dylika ärenden. Den på invandrarverket då rådande arbetssituationen är skälet till att de begärda handlingarna inte expedierades såsom varit avsett. Under 1989 omorga-

niserades invandrarverket. Regionkontoret Väst startade sin verksamhet den 1 juli 1989. När hon påbörjade sin anställning den 1 september 1989 fanns 11 anställda. Under de närmaste sex påföljande månaderna växte antalet anställda till cirka 40 för att idag uppgå till 60. Under hösten 1990 blev hennes och den andra handläggarens sekreterare sjukskriven. Sekreteraren var sjukskriven fram till dess hon sade upp sig sommaren 1991. Någon vikarie för sekreteraren anställdes aldrig. Gerd Svensson fick därför sköta sin sekreterares arbetsuppgifter. Vid den aktuella tidpunkten i januari 1991 hade hon hand om uppstartandet och rekrytering av personal till två nya asylförläggningar. 40 personer av totalt cirka 600 sökande skulle anställas och de nyanställda skulle erhålla nödvändig utbildning. Detta medförde att hon under januari och februari 1991 varit borta från sitt kontor under sammanlagt 5 veckor. Hon hade i genomsnitt 60-70 timmars övertid per månad. Därtill kom att en registrator som kunde hålla kontroll över inkomna ärenden inte anställdes förrän den 1 februari 1991 eller efter det att B:s begäran kommit in till invandrarverket. På grund av denna mycket pressade arbetsituation glömde hon B:s begäran. Den låg bortglömd på hennes skrivbord ända fram till dess justitieombudsmannen kommit med sin förfrågan. Den hade fastnat i ett gem under ett annat ärende. B. hörde aldrig av sig om sin begäran. Om han hade gjort det och påmint henne skulle hon omedelbart ha skickat handlingarna till honom.

Justitieombudsmannen har som bevisning åberopat B:s brev till invandrarverket med begäran att få de aktuella handlingarna.

— — —

Tingsrätten gör följande bedömning.

I målet är utrett att Gerd Svensson av oaktsamhet underlåtit att under en tidsrymd av nio månader åtgärda B:s begäran att få ut allmänna handlingar. Underlåtenheten står i strid mot bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen. Tingsrätten finner att denna underlåtenhet är att anse som tjänstefel som skall föranleda straffansvar om inte gärningen är att anse som ringa. Bedömningen av om gärningen är ringa skall ske med beaktande av samtliga omständigheter. Vid denna bedömning beaktar tingsrätten följande.

Av utredningen framgår att Gerd Svensson under den aktuella tiden hade en besvärlig arbetssituation på grund av underbemanning och stor arbetsbörda. Hon tvingades att i stor utsträckning arbeta utanför sitt kontor. Under januari och februari 1991 hade hon cirka 60 timmars övertid per månad. Hon hade inte tillgång till sekreterare eller registrator. Dessa arbetsförhållanden måste enligt tingsrättens mening beaktas vid bedömningen av om gärningen är att anse som ringa. Av förarbetena till 1989 års lagändring avseende det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel framgår att en viktig faktor vid bedömningen av om gärningen är ringa är i vad mån någon drabbats av skada. Av Gerd Svenssons uppgifter, som det saknas anledning att ifrågasätta, framgår att de begärda handlingarna inte var någon nödvändig förutsättning för B:s möjlighet att överklaga den aktuella tjänstetillsättningen. Utredningen visar att B. inte vid något tillfälle kontaktade invandrarverket och frågade varför han inte fick handlingarna. Hans passivitet tyder på att han själv inte kan ha ansett handlingarna som särskilt viktiga. Gerd Svensson har uppgett att en påminnelse skulle ha resulterat i att hon omedelbart hade skickat handlingarna. Det saknas anledning att betvivla denna uppgift. I sin anmälan till justitieombudsmannen har B. endast såsom en anmärkning påpekat att handlingarna inte skickats till honom. Huvudskälet till anmälan var att få ett klarläggan-

de beträffande vilka regler som offentliga arbetsgivare har att iakttä i sin rekryteringspolitik samt en granskning av invandrarverkets tjänstetillsättningsrutiner.

1993/94:JO1

Tingsrätten, som anmärker att Svea Hovrätt i en ej lagakraftvunnen dom 1992-12-18 ogillat ett liknande åtal med chefsjustitieombudsmannen som åklagare, finner på grund av samtliga ovan angivna omständigheter att tjänstefelet skall bedömas som ringa och därför inte föranleda ansvar.

— — —

Högsta domstolen meddelade den 17 maj 1993 en friande dom i ett liknande fall (åtal väckt av chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, dnr. 3835-1990, se föregående referat). Med hänsyn till utgången i det målet avstod JO Pennlöv från att överklaga tingsrättens dom.

Företrädare för myndigheter måste avhålla sig från att uttrycka sig på ett sätt som kan uppfattas som försök att hindra anställda att utom arbetet utnyttja sina grundlagsfästa fri- och rättigheter

I

(Dnr 1148-1992 och 1853-1992)

I en anmälan till JO anförde Sveriges Författarförbund att enligt uppgift i tidningen Aftonbladet hade anställda vid kommunbiblioteket i Huddinge genom instruktioner och meddelande från Huddinge kommunstyrelse uppmanats att inte delta i opinionsbildning mot nedskärningar i den kommunala verksamheten på sin arbetsplats. Konkret hade anställda på det kommunala biblioteket förbjudits att själva författa och lägga fram opinionslistor mot nedskärningar i biblioteksverksamheten. Författarförbundet ansåg att kommunstyrelsen därigenom allvarligt åsidosatt grundlagens bestämmelser om yttrande- och informationsfrihet.

Enligt artikeln planerade olika kommunala fackföreningar, däribland Lärarförbundet, en demonstration riktad mot förslag om nedskärningar i den kommunala verksamheten. Många anställda var dock rädda för att förlora sina arbeten om de deltog i demonstrationen. Flera fackföreningar hade fått ta emot samtal från medlemmar som sagt att deras kommunala arbetsgivare försökt skrämma dem från att delta i några som helst organiserade protester mot nedskärningsplanerna. Enligt vad tidningen erfarit var det tjänstemän i högre chefsställning, exempelvis rektorer och socialchefer, som gett dessa direktiv. Kommunalrådet Jan Hjerdtson hade emellertid för tidningen förnekat att han eller andra ledande politiker haft något med hoten att göra. Enligt honom fick anställda göra vad de ville på fritiden. Han försäkrade att det var helt ofarligt för kommunanställda att delta i demonstrationen.

I en annan anmälan begärde Huddinge lokalavdelning av Lärarförbundet att JO skulle pröva om Huddinge kommun till de anställda hade spridit information som begränsade yttrandefriheten. Till anmälan fogades två exempel på skriftlig information som uppgavs härröra

från en lägre chefsnivå inom barnomsorgen. Informationen hade skickats ut till föreståndare och personal på barnstugor i två kommundelar.

Den ena av informationsskrivelserna härrörde från kommundelen Sjödalen/Fullersta. Den hade rubriken INFO — PROTOKOLL 19/3 — 92. Under punkt 1 "Karin Recksén informerar om besparingar" sades bl.a.: "Personalen får inte skriva på protestlistor, det får heller inte ligga protestlistor på stugorna eller hos dagbarnvårdarna, den tid man är i tjänst — på fritid ok. Föreståndarna har arbetsgivaransvar och får inte agitera tillsammans med föräldrar mot kommunala förslag. Hänvisa föräldrarna att arbeta i egen sak. Vi får endast ge saklig information."

Den andra skrivelsen härrörde från Kräppla- och Snättringegruppen. Den var rubricerad INFORMATION och innehöll bl.a. följande: "Agitation på arbetsplatsen: Aktuell fråga i dag. Vi som är anställda av kommunen får inte bedriva någon agitation eller uppvigling på vår arbetsplats. I klartext betyder det att vad vi tycker om de nuvarande direktiven om besparingar och organisationsförändringar får vi inte gå ut och prata om till föräldrarna. Våra åsikter om detta skall vi i stället ventilerat till vår arbetsledare och/eller fackförening. Vi begår ett allvarligt tjänstefel om vi som anställda ex. skriver på protestlistor."

Utredning och yttranden infordrades från kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen överlämnade som sitt yttrande över Författarförbundets anmälan en skrivelse från personalkontoret. Skrivelsen hade följande lydelse.

Bakgrunden är kommunledningens förslag till budgetdirektiv inför 1993 års budget. I förslaget har besparingar motsvarande 249,8 Mkr redovisats eller ca 15 % av kommunens driftbudget 1992.

Besparingskraven har väckt starka känslor hos såväl kommuninnevånare som hos personalen. Många är upprörda över förändringar ur ett begränsat perspektiv men ställer sig samtidigt bakom dessa åtgärder som en följd av folkets i politiska val uttryckta vilja.

För förvaltningarna är det ett problem att balansera dessa intresse-motsättningar. Personalen har som medborgare sin grundlagsenliga yttrandefrihet samtidigt som kommunmedborgarna i egenskap av brukare av kommunens service inte får känna att de utsätts för påtryckningar.

Genom medbestämmandelagen har arbetstagare tillförsäkrats inflytande avseende förhållandet arbetsgivare och arbetstagare. I samband med arbetsrättsreformen har det ansetts nödvändigt att till vissa delar begränsa de offentlighetsanställdas medbestämmande i syfte att skydda den politiska demokratin.

Mot ovanstående bakgrund har kommunen strävat efter att skilja på personalens rättigheter som medborgare och vad kommunen som arbetsgivare kan acceptera gentemot sina anställda.

Något förbud att delta i opinionsbildning på fritid har sålunda ej meddelats. Inte heller har några hot om att förlora arbetet förekommit. Tvärtom har det poängterats att personalen i likhet med övriga kommuninnevånare har rätt att agera på egen hand eller genom olika organisationer.

Våra anställda har delat ut flygblad, uttalat sig i massmedia vilket är en självklar rättighet som inte föranlett några åtgärder.

Opinionslistor på biblioteken har också accepterats. Författarförbundet har som exempel protestlistor på huvudbiblioteket. Däremot har det i ett fall inte accepterats att personal tar arbetstid i anspråk för särskilda administrativa insatser som t.ex. insamling och handläggning av listor.

Kommunen anser att personalen i egenskap av anställda har möjlighet att framföra sina synpunkter genom sina fackliga organisationer. Förhandling enligt 11 och 14 §§ MBL har ägt rum beträffande budgetdirektiven före beslut i kommunfullmäktige. Förvaltningarna har där efter arbetat med förslag till budget utifrån beslutade direktiv och förhandling pågår för närvarande på förvaltningarna innan nämnderna tar beslut.

Därefter kommer förhandlingar att äga rum om konsekvenserna av nämndernas beslut som berör arbetstagarnas anställningsförhållanden.

Kommunen anser vidare att personalen och då främst chefer på olika nivåer har möjlighet och också skyldighet att framföra sina synpunkter direkt till ledningen.

På förekommen anledning har förvaltningsledningarna uppmanat personalen att inte delta i demonstrationer på arbetstid då detta ur arbetsrättslig aspekt kan betraktas som otillåten stridsåtgärd. Personal som önskar delta har uppmanats att ta ut semester, kompensations- eller tjänstledighet.

Som framgår av till anmälan bifogad artikel delas kommunens uppfattning av företrädaren för Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund: "Birgitta Carlmark drar en klar gräns för medlemmar: I arbetsgivarens lokaler och på arbetstid får man inte sätta upp anslag och agitera".

Ovanstående får ses som en beskrivning av vad som skett i Huddinge. Kommunstyrelsen har inte fattat något beslut med det innehåll som Sveriges författarförbund redovisar. Frågan har inte heller varit föremål för diskussion i nämnda organ.

Huddinge kommun anser således att brott mot grundlag såsom anmälaren gör gällande ej har begåtts.

Som yttrande över anmälan från Lärarförbundets lokalavdelning hänvisade kommunstyrelsen till ett tjänsteutlåtande från personalkontoret. Utlåtandet innehöll i huvudsak följande:

Lärarförbundet har i sin anmälan inte tagit upp någonting som inte redan framgår av tidigare inlämnat svar. Det återopade materialet ger uttryck för förvaltningarnas ambitioner att inte utsätta brukarna av kommunens service för påtryckningar utan att för den skull åsidosätta yttrande- och informationsfriheten.

Som framgår av tidigare svar har kommunens förvaltningar strävat efter att skilja på personalens rättigheter som medborgare och vad som kan accepteras inom ram för de anställdas anställning i kommunen.

I beslut den 27 oktober 1992 anförde *JO Wahlström* följande.

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, definierad som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Enlig samma grundlagsstadgande är medborgarna tillförsäkrade även t.ex. mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Friheterna får — utom i fall som här saknar betydelse — inte begränsas.

Det sagda innebär bl.a. att arbetsgivare inom den offentliga förvaltningen inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall får söka påverka arbetstagare i fråga om det sätt på vilket friheterna används.

Yttrandefriheten och de andra friheterna enligt 2 kap. 1 § regeringsformen kan dock inte utövas vid vilken tidpunkt som helst som den enskilde väljer. JO har i ett beslut den 30 september 1986 (dnr 1352-1983) uttalat:

Men yttrandefriheten är begränsad på olika sätt. Flera begränsningar har införts lagstiftningsvägen. Som exempel kan nämnas ärekränkningssbrotten, som innebär att vissa uttalanden kan vara straffbara. Förutom inskränkningar av detta slag måste man också räkna med att det föreligger andra begränsningar som gör att yttrandefriheten rent faktiskt inte kan utnyttjas vid varje tillfälle. Exempelvis kan en lärare som åtagit sig att hålla en lektion i ett visst ämne inte ta lektionstiden i anspråk för att förmedla sina åsikter i något annat ämne. På samma sätt förhåller det sig på andra arbetsplatser, offentliga och privata. Arbetsgivaren måste kunna ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs även om detta innebär en faktisk begränsning av de anställdas möjligheter att just då begagna sig av yttrandefriheten.

Jag delar denna bedömning. Att en offentlig arbetsgivare ställer krav på arbetstagarna som medför att de inte under arbetstid kan begagna sig av t.ex. sin yttrande- eller demonstrationsfrihet kan därför inte föranleda kritik.

Kommunstyrelsen har i sina yttranden pekat på just denna distinktion mellan å ena sidan vad kommunen som arbetsgivare kan fordra av sina anställda och å andra sidan personalens rättigheter som medborgare. I fråga om vad kommunen som arbetsgivare kan fordra har anförts att brukarna av kommunens service inte får känna att de utsätts för påtryckningar, att personal inte får ta arbetstid i anspråk för insamling eller handläggning av listor och att personal inte får delta i demonstrationer på arbetstid.

Dessa krav faller väl inom ramen för vad kommunen som arbetsgivare enligt det sagda har rätt att begära av de anställda. Vad som förekommit i detta avseende ger därför inte upphov till kritik.

Ärendena angår emellertid också frågan om kommunen utsatt arbetstagarna för påtryckningar med syfte att avhålla dem från att delta i opinionsbildning på sin fritid. Kommunstyrelsen har i denna fråga inte tillfört utredningsmaterialet några andra upplysningar än ett förnekande av att något förbud meddelats eller att hot om att förlora arbetet förekommit. De av Lärarförbundet åberopade handlingarna sägs ge uttryck för förvaltningarnas ambitioner att inte utsätta brukarna av kommunens service för påtryckningar utan att för den skull åsidosätta yttrande- och informationsfriheten.

Vilka utredningsåtgärder som föregått förnekandet av att påtryckningar av det slag som påstås i anmälningarna förekommit anges inte. Mot riktigheten av personalkontorets/kommunstyrelsens uppgifter i detta avseende talar de ovan citerade skriftliga informationer som Lärarförbundet tillfört utredningen här: "Personalen får inte skriva på

protestlistor — — —. Föreståndarna — — — får inte agitera tillsammans med föräldrarna. — — — Vi begår ett allvarligt tjänstefel om vi som anställda ex. skriver på protestlistor."

Dessa delar av informationerna har över huvud taget inte kommenterats av kommunstyrelsen. Inte heller har påståendena om att rektorer och socialchefer gett direktiv om att anställda skall avhållas från att delta i organiserad opinionsbildning berörts.

Uttalanden av företrädare för kommunen har uppenbarligen uppfattats som försök att avhålla anställda från att även på sin fritid medverka i opinionsbildning. Med hänsyn härtill och till innehållet i de citerade handlingarna finner jag det angeläget att framhålla att myndigheter, vare sig i egenskap av arbetsgivare eller annars, över huvud taget inte har med denna sak att göra. Det kan därför inte godtas att företrädare för myndigheter uttrycker sig på ett sätt som kan uppfattas som försök att hindra anställda att utom arbetet utnyttja sina grundlagsfästa fri- och rättigheter, eller som hot om påföljder för dem som faktiskt gör det. Mot bakgrund av att kommunstyrelsen klart gett uttryck åt ståndpunkten att personalen på sin fritid har samma rätt i fråga om t.ex. yttrandefriheten som envar medborgare, finner jag inte anledning att driva utredningen vidare på denna punkt. Jag förutsätter dock att kommunstyrelsen informerar nämnder och förvaltningar om det nu sagda.

II

(Dnr 1437-1992 och 1808-1992)

I en anmälan till JO anförde Margareta Norlin att enligt uppgifter i tidningar och radio hade Malmö kommuns informationschef hotat anställda i kommunen med omplacering eller avsked om de "inte klarar av att vara lojala" eller "motarbetar politikernas beslut". Personal inom barnomsorg, skolor, bibliotek och socialförvaltning hade känt sig hotade av sina chefer om de uttalade sig för pressen eller deltog i protestaktioner. Informationschefen hade i en radiointervju sagt att de som inte klarade av att vara lojala borde sluta. Enligt tidningen Arbetet hade sjukvårdsdirektören avskedats efter en kritisk artikel om hur sjukvården i Malmö fungerade. Flera socialarbetare som omplacerats under påstående om samarbetsproblem såg detta som ett straff för att de kritiserat politikerna i pressen.

Av den åberopade tidningsartikeln framgick i huvudsak följande: Den 5 mars 1992 hade sjukvårdsdirektören en artikel med rubriken "Sjukvården i Malmö företag i förvirring" införd i Arbetet. Den 12 mars kallades han till Joakim Ollén (kommunalråd, ordförande i kommunstyrelsen). En överenskommelse träffades, vilken gick ut på att sjukvårdsdirektören begärde sitt entledigande och därvid erhöll pension och avgångsvederlag. Oaktat detta ansåg sig sjukvårdsdirektören ha "fått sparken". Kommunalrådet Nils Stormby hade till tidningen uttalat att han tidigare gett sjukvårdsdirektören sitt stöd men också att "Jag talade personligen om för honom att nu fick det vara nog. Artikel i Arbetet var droppen".

Utredning och yttrande infordrades från kommunstyrelsen, vilken anförde följande.

1993/94:JO1

Kommunstyrelsen avvisar bestämt påstående om uttalanden och åtgärder genom kommunens ledning i Malmö, som skulle innebära inskränkning i kommunalanställdas yttrande- och informationsfrihet. Enligt kommunstyrelsen finns ej heller grund för påstående att kommunens nämnder och förvaltningar svarat för sådana uttalanden och åtgärder.

Givetvis råder det full yttrandefrihet för anställda hos Malmö kommun och kommunstyrelsen anser det vara angeläget att detta på allt sätt respekteras. Det förutsättes att de anställda behandlas helt korrekt med iakttagande av gällande regler och avtal.

Kommunstyrelsen finner anledning att i sammanhanget uppmärksamma distinktionen mellan å ena sidan kravet på lojalitet mot demokratiskt fattade beslut och å andra sidan den demokratiska rätten för kommunalt anställda att uttrycka sin mening.

Om således den anställde har en fråga om det kommunala organet avviker mening, och enligt sin yttrandefrihet ger uttryck för detta, har denne likväl att i sitt handlande i tjänsten lojalt följa det i demokratisk ordning fattade beslutet.

Vad avser den uppmärksammade frågan avseende sjukvårdsdirektören John-Fredrik Dymling må här endast hänvisas till att denne slutade sin anställning enligt träffad överenskommelse med kommunen.

Kommunstyrelsen vill avslutningsvis omnämna, att styrelsen för information och klarläggande i berörda frågor, kommer att till samtliga nämnder/ förvaltningar utsända kopia av detta yttrande.

I anledning av vad som anfördes i en reservation i kommunstyrelsen i samband med dess yttrande till JO infordrades kommunfullmäktiges protokoll från sammanträde den 21 maj 1992 jämte visst bihang. I bihanget fanns följande redogörelse från sjukvårdsstyrelsen (Nils Stormby och Bengt Jansson) rörande vad som förekom då sjukvårdsdirektören entledigades:

Vad avser avskedandet av sjukvårdsdirektören kallades denne till kommunstyrelsens ordförande för överläggningar. Vid mötet deltog även personalutskottets ordförande och förvaltningschefen. Mötet resulterade i en överenskommelse som undertecknades av kommunstyrelsens ordförande, sjukvårdsstyrelsens ordförande samt sjukvårdsdirektören.

Det förtjänar att påpekas att sjukvårdsdirektören redan en vecka innan överenskommelsen gjordes på eget initiativ velat ha sjukvårdsstyrelsens ordförandens underskrift på en avskeds-/uppsägningsliknande handling och att sjukvårdsstyrelsens ordförande i anslutning till händelsen informerat sjukvårdsstyrelsens vice ordförande om det inträffade. Den avskeds-/uppsägningsliknande handlingen har för övrigt sjukvårdsdirektören enligt egen utsago alltid burit med sig i sin väska sedan sommaren 1991.

I beslut den 27 oktober 1992 anförde *JO Wahlström* följande.

JO har från kommunstyrelsen begärt utredning och yttrande med anledning av innehållet i Margareta Norlins anmälan och de handlingar hon bifogat denna. Kommunstyrelsen har inte efterkommit begäran om utredning, utan enbart avgivit ett yttrande som tar sin utgångspunkt i att påståendena i anmälan "avvisas" respektive saknar grund. I

fråga om entledigandet av sjukvårdsdirektören har kommunstyrelsen inte yttrat sig på annat sätt än genom en hänvisning till ingången överenskommelse.

Kommunstyrelsens underlåtenhet att företa begärd utredning är anmärkningsvärd och står direkt i strid med regleringen i 12 kap. 6 § andra stycket andra meningen regeringsformen: "Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun skall tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär." Då jag emellertid ändå erhållit upplysningar i fråga om den del av anmälan som var av mera konkret natur, entledigandet av sjukvårdsdirektören, finner jag inte anledning att driva utredningen i sak vidare.

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, definierad som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Enligt samma grundlagsstadgande är medborgarna tillförsäkrade även t.ex. mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Friheterna får — utom i fall som här saknar betydelse — inte begränsas.

Det sagda innebär bl.a. att arbetsgivare inom den offentliga förvaltningen inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall får söka påverka arbetstagare i fråga om det sätt på vilket friheterna används.

Kommunstyrelsen har i sitt yttrande gjort gällande att det föreligger en distinktion mellan å ena sidan kravet på lojalitet mot politiskt fattade beslut och å andra sidan den demokratiska rätten för kommunalt anställda att uttrycka sin mening: Om den anställda har en från det kommunala organet avvikande mening, och enligt sin yttrandefrihet ger uttryck för detta, har han likväl att i sitt handlande i tjänsten lojalt följa det i demokratisk ordning fattade beslutet.

Jag delar i och för sig denna uppfattning. Anmälarna har emellertid påstått att anställda av olika uttalanden från kommunens ledning skrämts till tystnad. Sålunda skall t.ex. hot om avsked eller omplacering för dem som deltar i opinionsbildning ha förekommit. Jag finner inte utrett att sådana — uttryckliga — hot verkligen förekommit men vill med anledning av de uttalanden som gjorts om anställdas "lojalitet" säga följande.

JO Norell Söderblom har i ett beslut den 23 mars 1992 (dnr 802-1991) uttalat: Att bedöma de uttalanden en tjänsteman gör i kraft av sin yttrandefrihet med utgångspunkt i frågan om hans lojalitet inför arbetsuppgifterna, innefattar enligt min mening en otillbörlig påverkan. Det ankommer inte på en ledningsgrupp/arbetsgivare att göra värderande uttalanden beträffande den som tar yttrandefriheten i anspråk.

Jag gör för egen del samma bedömning. Jag finner det därför angeläget att framhålla att det inte kan godtas att företrädare för kommunen gör uttalanden som förmedlar uppfattningen att om en arbetstagare gör bruk av t.ex. sin yttrandefrihet, så kan det han säger komma att "färga av sig" på bedömningen av hans vilja att fullgöra sina arbetsuppgifter, hans "lojalitet". Vad som förekommit i ärendena

visar att uttalanden av företrädare för Malmö kommun tolkats på just detta sätt i olika sammanhang. Ett par exempel på uttalanden som kan tolkas i denna riktning har anförts ovan. Jag förutsätter att kommunstyrelsen informerar nämnder och förvaltningar om det nu sagda.

Vad som framkommit rörande entledigandet av sjukvårdsdirektören ger inte anledning till något uttalande.

Fråga om begränsningar i yttrandefrihet m.m. för kommunanställda

(Dnr 3903-1992)

Personalchefen i Västerviks kommun Börje Claesson anförde i en skrivelse till förvaltningscheferna följande:

I samband med behandling av förslag till förändring av verksamhet är det naturligt att arbetstagare som riskerar att drabbas engagerar sig. Att fritt få uttrycka sin åsikt är en grundlagsenlig rättighet som inte kan nekas någon.

I vissa fall kan yttringar få den karaktären att de uppfattas som illojalt beteende mot arbetsgivaren, vilket ur arbetsrättslig synpunkt är oförenligt med anställningsavtalet.

Förenklat uttryckt kan arbetsgivaren ställa större krav på lojalitet från arbetstagare som i sin ställning av arbetsledare har att företräda arbetsgivarens intressen, men i grunden har varje arbetstagare skyldighet att visa lojalitet mot sin arbetsgivare.

Att ge klara gränser, som i varje situation skiljer bristande lojalitet från yttrandefrihet, är knappast möjligt utan får bedömas från fall till fall. Vissa tumregler kan dock ställas upp:

Protestmöten eller planering av proteståtgärder får inte hållas på arbetsplatsen.

Framställande och distribution av protestlistor/skrivelser på arbetsplatsen och med arbetsplatsens material och utrustning anses inte tillåtet.

Uppträdande såsom företrädare för arbetsplatsen eller arbetsgivaren i demonstrationer eller likartade aktioner riktade mot arbetsgivaren anses som illojalt uppträdande.

Det skall dock observeras att inga hinder får sättas upp för vad var och en gör i egenskap av privatperson eller medlem i intresseorganisation eller facklig organisation.

Chefer och personer i särskild förtroendeställning bör visa gott omdöme vad gäller deltagande i nämnda aktiviteter för undvikande av intressekonflikter.

Efftersom hela detta område är så konfliktfyllt kan det vara lämpligt att vi samråder med varandra om någon situation skulle uppstå.

Det kan vara lämpligt att ta upp med underlydande chefer och arbetsledare hur arbetsgivaren ser på detta förhållande.

I en anmälan ifrågasatte Rainer Timander om innehållet i brevet var förenligt "med god personalpolitik och om det är personalchefens arbetsuppgifter att anlägga synpunkter på personalens yttrandefrihet".

Kommunstyrelsen anförde i ett yttrande följande angående skrivelsens förenlighet med 2 kap. 1 § regeringsformen:

Av skrivelsen framgår att personalchefen avsett att göra förvaltningscheferna uppmärksamma på att protestaktioner riktade mot arbetsgivaren — i detta fall Västerviks kommun — under vissa omständigheter kan leda till lojalitetskonflikt utifrån ett rådande anställningsförhållande.

De anställningar som i skrivelsen beskrivs som känsliga i nämnda avseende är chefer och arbetsledare som intar en särskild förtroendeställning och har att företräda arbetsgivaren såväl gentemot underställd personal, som, i flertalet fall, gentemot allmänhet och avnämare.

Skrivelsen tar upp tre exempel varav två innefattar brukande av arbetsgivarens resurser och ett innefattar uppträdande i tjänsten. Varje arbetsgivare måste kunna ställa krav på att anställda i dessa avseenden inte missbrukar sin ställning. Att detta klargörs för berörda arbetstagare måste anses förenligt med god personalpolitik. Att chefer och arbetsledare i konfliktfyllda situationer visar gott omdöme måste också anses som ett rimligt arbetsgivarkrav.

I skrivelsen framhåller personalchefen dels att det är en grundlagsenlig rättighet att fritt få uttrycka sina åsikter, dels att inga hinder får sättas upp för vad var och en gör i egenskap av privatperson eller medlem i intresseorganisation eller facklig organisation. Av detta torde framgå att avsikten på intet sätt varit att begränsa yttrandefriheten för de anställda.

Av skrivelsen framgår att personalchefen tvärtom är mycket medveten hur känsligt detta gränsområde mellan arbetsrätt och yttrandefrihet är. Därför har skrivelsen sänts till förvaltningscheferna med uppdraget att informera underlydande chefer, men inte vidtaga några åtgärder i konkreta situationer utan att samråd i frågan ägt rum. Därvid har underförståtts att denna information lämnas på ett sådant sätt att det inte uppfattas som försök till påverkan av den enskildes yttranderätt.

I kommunen har heller inget konkret ärende aktualiserats, där en arbetstagares handlande i detta avseende har ifrågasatts.

Ur kommunstyrelsens synpunkt framstår det därför tydligt att personalchefens skrivelse är förenlig med 2 kap. 1 § regeringsformen.

Rainer Timander kommenterade remissvaret.

JO Wahlström anförde följande i ett beslut den 22 februari 1993.

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, definierad som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Enligt samma grundlagsstadgande är medborgarna tillförsäkrade även t.ex. mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Friheterna får — utom i fall som här saknar betydelse — inte begränsas.

Det sagda innebär bl.a. att arbetsgivare inom den offentliga förvaltningen inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall får söka påverka arbetstagare i fråga om det sätt på vilket friheterna används.

Yttrandefriheten och de andra friheterna enligt 2 kap. 1 § regeringsformen kan dock inte utövas vid vilken tidpunkt som helst som den enskilde väljer. JO har i ett beslut den 30 september 1986 (dnr 1352-1983) uttalat:

Men yttrandefriheten är begränsad på olika sätt. Flera begränsningar har införts lagstiftningsvägen. Som exempel kan nämnas ärekränk-

ningsbrotten, som innebär att vissa uttalanden kan vara straffbara. Förutom inskränkningar av detta slag måste man också räkna med att det föreligger andra begränsningar som gör att yttrandefriheten rent faktiskt inte kan utnyttjas vid varje tillfälle. Exempelvis kan en lärare som åtagit sig att hålla lektion i ett visst ämne inte ta lektionstiden i anspråk för att förmedla sina åsikter i något annat ämne. På samma sätt förhåller det sig på andra arbetsplatser, offentliga och privata. Arbetsgivaren måste kunna ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs även om detta innebär en faktisk begränsning av de anställdas möjligheter att just då begagna sig av yttrandefriheten.

Jag delar denna bedömning. Att en offentlig arbetsgivare förbjuder protestmöten, planering av proteståtgärder, framställande av skrivelser m.m. under arbetstid kan således inte föranleda kritik. Detsamma gäller ett förbud mot användande av arbetsplatsens material och utrustning för sådana fritidsaktiviteter.

Personalchefens skrivelse synes emellertid syfta längre än att erinra de anställda om att arbetstiden och utrustningen inte får nyttjas till privata ändamål.

Innehållet i personalchefens skrivelse förmedlar visserligen i stort intrycket att han varit medveten om att arbetsgivaren inte genom generella uttalanden eller genom ingripanden i enskilda fall får försöka påverka arbetstagarna i fråga om det sätt på vilket de använder sina grundlagsskyddade friheter.

I skrivelsen tas emellertid även upp vissa frågor med anknytning till arbetsgivarens rätt att ställa krav på arbetstagarens lojalitet. Vad som i detta hänseende anføres ger mig anledning att säga följande.

Det är i och för sig en självklarhet att om en offentliganställd har en från sin arbetsgivare avvikande uppfattning, som han i kraft av sin yttrandefrihet ger uttryck för, måste han ändå i sin tjänsteutövning följa arbetsgivarens beslut och andra direktiv. På så sätt är han skyldig att vara lojal mot arbetsgivaren. Det är emellertid enligt min mening viktigt att i detta sammanhang hålla följande i minnet. Det kan knappast anses korrekt av en offentlig arbetsgivare att bedöma de uttalanden som en tjänsteman gör i kraft av sin yttrandefrihet med utgångspunkt i frågan om hans lojalitet inför arbetsuppgifterna. Därför kan det enligt min mening inte anses godtagbart om företrädare för kommunen gör uttalanden som förmedlar uppfattningen att om en arbetstagare utanför sin tjänst gör bruk av t.ex. sin yttrandefrihet, så kan det han säger komma att påverka bedömningen av hans vilja att fullgöra sina arbetsuppgifter och i förlängningen hans fortsatta anställning.

Det kan knappast uteslutas att vad som i skrivelsen och i yttrandet anføres om chefers och arbetsledares skyldighet att visa "gott omdöme" av de anställda kan uppfattas som sådana uttalanden. Jag anser därför att skrivelsen borde ha utformats annorlunda.

Jag förutsätter att kommunstyrelsen informerar nämnder och förvaltningar om dessa besked och avslutar ärendet här.

En myndighets instruktion rörande kontakter med massmedia måste utformas så att det klart framgår att de anställdas rätt att göra egna uttalanden till massmedia inte inskränks. Även fråga om registrering av besökare

1993/94:JO1

(Dnr 2771-1992 och 3571-1992)

I en anmälan till JO begärde två journalister att JO skulle granska kansliets vid Jönköpings läns landsting kontakter med massmedia. De bifogade en kopia av en handling benämnd Kommunikation med massmedia, Ansvarsfördelning och instruktion för Landstingets kansli, utfärdad av landstingsdirektören Sven-Olof Karlsson den 9 mars 1992.

Handlingen hade under rubriken "Kansliets informationsrutiner gentemot massmedia" följande lydelse.

Ansvar för kontakten med massmedia beträffande Landstingets och Landstingets kanslis verksamhet vilar ytterst på landstingsdirektören. Informationschefen har landstingsdirektörens uppdrag att svara för ledning och samordning av presskontakterna.

Journalisternas kontakter med Landstingets kansli skall därför alltid kanaliseras via informationschefen. Denne avgör i samråd med landstingsdirektören vilken eller vilka tjänstemän som skall uttala sig på kansliets vägnar i en fråga, när och i vilken form detta skall ske. Beroende på frågans art uppdrar landstingsdirektören till informationschefen att kalla de tjänstemän och landstingsråd som berörs till en gemensam beredning i frågan innan några uttalanden görs. Samtidigt avdelas förutom informationschefen en talesman gentemot massmedia.

Förvaltningscheferna informeras omgående om detta beslut samt ges ev instruktioner. Berörda förvaltningschefer informeras löpande i övergripande frågor av större vikt.

Övriga chefer eller annan personal på Landstingets kansli eller berörd förvaltning som kontaktas direkt av massmedia i en central fråga skall inte själva uttala sig i sakfrågan utan hänvisa till avdelningschefen, informationschefen eller talesmannen på Landstingets kansli.

Alla besökare till Landstingets kansli skall anmäla sig i receptionen. Beträffande journalister tillämpas samma rutin. Efter anmälan i receptionen hänvisas journalisten till informationschefen.

I en bilaga avsedd som instruktion för receptionen anføres under rubriken "Receptionen som mottagning för besökare" följande.

Personer som besöker Landstingets kansli skall anmäla sig i receptionen. Bl a är det ett säkerhetskrav att vi känner till vilka personer som besökt kansliet under dagen.

Då en person anmäler sig i receptionen kontaktar receptionisten den politiker/tjänsteman som besöket gäller. Vid besök av journalister skall alltid informationschefen kontaktas. De besökande skall vänta i foajén tills de blir hämtade alternativt hänvisas till aktuell tjänsteman om denne ger klartecken för detta.

Kända personer, dvs av receptionen igenkända personer, passerar utan denna rutin.

Sven-Olof Karlsson uppgav per telefon att regeln, att tjänstemän som kontaktas av journalister alltid skall hänvisa dessa till vissa bestämda personer, endast gäller då journalisten önskar få besked om Landsting-

ets officiella syn på en viss fråga. Tjänstemannen är däremot oförhindrad att själv ge uttryck åt sin egen uppfattning vid samtal med massmedia.

Om regeln, att informationschefen alltid skall kontaktas vid besök av journalister, uppgav Sven-Olof Karlsson, att detta är avsett som en service åt journalister som vill ställa frågor om något ärende. Frågar journalisten däremot efter en bestämd person, skall ingen underrättelse gå till informationschefen om saken.

I infortrat yttrande anförde landstinget att vissa tillägg (här kursiverade) skulle göras till instruktionen för att journalister inte skall missförstå lydelsen. Landstinget kommenterade också saken enligt följande.

Sid 2, mellanrubrik "Kansliets informationsrutiner gentemot massmedia", andra stycket, meningen "Journalisternas kontakter med Landstingets kansli bör därför alltid kanaliseras via informationschefen för att ge massmedia bästa service".

Kommentar: Landstinget är en demokratisk organisation och har därför en skyldighet mot allmänheten/väljarna att organisera informationsverksamheten så att informationen om Landstingets verksamhet når massmedia på ett korrekt sätt. Det är också ur demokratisk synpunkt viktigt att det i kontakten med massmedia klart framgår vilken information som är uttalad av Landstinget och är dess officiella ståndpunkt i olika verksamhetsfrågor. För detta ändamål finns en informationsenhet inrättad. Det åvilar informationschefen att ansvara för att administrativa rutiner för den interna och externa informationsverksamheten upprättas som motsvarar allmänhetens krav på en enhetlig och korrekt information från Landstinget.

Rutinerna i denna policy strider inte i nuvarande lydelse mot Tryckfrihetsförordningen. Landstingets interna rutiner hindrar inte en journalist att uppsöka andra källor än de officiella inom Landstingets kansli. Rutinerna bidrar heller inte till att röja sådan källa.

Sid 5, mellanrubrik "Receptionen som mottagning för besökare", 1:a stycket 1:a meningen, tilläggs:

Det är inget krav att besökare till Landstingets kansli uppger sitt namn.

Kommentar: Beträffande stycket "Receptionen som mottagning för besökare", vill vi uppmärksamma JO på att det har utformats för att tillmötesgå Polisens krav i Jönköping vid bombhot. Vi vill understryka att med den hotbild som finns mot kansliet och enskilda befättningshavare ökar säkerhetsrisken om inte namnkravet kvarstår. Att begära att en besökare uppger namn och ärende vid inträde till en icke offentlig byggnad strider inte mot lagstiftningen.

Ett förtydligande kan emellertid göras för besökare till diariet, där ju allmänheten enligt tryckfrihetsförordning skall "villkorslöst" kunna ta del av offentlig handling, med följande lydelse:

Besökare till diariet som vill ta del av offentlig handling behöver ej uppge namn.

En annan journalist, som haft tillgång till utredningen i ärendet, begärde i en särskild anmälan att JO skulle pröva om en myndighetsförvaltning har rätt att registrera besökare, något som enligt denna journalist försvagar den i tryckfrihetsförordningen stadgade meddelarfriheten. Hon begärde också att JO skulle pröva om en myndighet

är skyldig att lämna beslut med besvärshänvisning i fråga om registrering samt om instruktionen förbjuder de anställda att kommunicera med massmedia.

Journalisten anförde att hon vid ett besök på Landstingets kansli inte blev insläppt om hon inte gick med på att hennes namn registrerades.

Sven-Olof Karlsson upplyste att det inte finns någon regel som stadgar att besökare skall skriva in sig, varför den som inte vill bli registrerad inte heller behöver det. Händelsen då det fordrades att journalisten skulle låta registrera sig uppstod på grund av ett misstag av en lunchvikarie i receptionen.

— — —

I beslut den 15 december 1992 anförde *JO Wahlström* följande.

Vad först gäller frågan om en myndighet har rätt att registrera besökare konstaterar jag, att en myndighets lokaler inte utgör en plats där allmänheten har rätt att röra sig fritt och utan skyldighet att röja sin identitet. Det föreligger därför i princip inget hinder mot att myndighetens ledning, av t.ex. säkerhetsskäl, bestämmer att det skall föras liggare över de personer som besöker myndigheten. Att sådan registrering inte kan få förekomma i alla situationer återkommer jag senare till.

Ärendena angår emellertid närmast frågan om instruktionen och den rutin för registrering av besökande som tillämpas vid Landstinget medför obefogade inskränkningar i den meddelarfrihet och den rätt att ta del av allmänna handlingar som utgör hörnstenar i den grundlagsfästa offentlighetsprincipen.

I instruktionen stadgas att journalisters kontakter med Landstingets kansli bör kanaliseras via informationschefen samt att övrig personal, som kontaktas direkt av massmedia i en central fråga, inte själv skall uttala sig i sakfrågan utan hänvisa till vissa bestämda personer. — Landstinget har uppgivit att avsikten är att det skall stå klart för allmänheten vilken information som är uttalad av Landstinget och som är dess officiella ståndpunkt i olika verksamhetsfrågor. Landstinget har också uppgivit att det sagda inte hindrar en journalist att uppsöka andra källor än de officiella inom Landstingets kansli och att de anställda har rätt att ge uttryck åt sin egen uppfattning.

Även om det tillagts i instruktionen att kanaliseringen via informationschefen sker för att ge massmedia bästa service och det framgår att informationschefen avgör vilken eller vilka tjänstemän som skall uttala sig *på kansliets vägnar* i en fråga, anser jag att instruktionen är utformad på ett sådant sätt, att den förmedlar intrycket att övrig personal inte har rätt att göra egna uttalanden för massmedia. Sålunda sägs att "Övriga chefer eller annan personal — — — som kontaktas direkt av massmedia i en central fråga skall inte själva uttala sig i sakfrågan".

Jag anser att instruktionen är olämpligt utformad i nu diskuterade hänseende. Jag förutsätter att den ändras så, att den på ett entydigt sätt återger den (alldeles riktiga) uppfattning som Landstinget i utredningen gett uttryck åt: Var och en har rätt att yttra sin egen uppfattning.

Utredningen visar att Landstinget inte kräver att besökare måste registrera sig och att det som förekom vid journalistens besök berodde på ett misstag. Eftersom det i instruktionen för receptionen skall läggas till texten "Det är inget krav att besökare till Landstingets kansli uppger sitt namn" anser jag mig kunna lämna frågan.

Landstinget har i yttrandet vidare framfört att ytterligare ett förtydligande kan göras för besökare till diariet, "där ju allmänheten enligt tryckfrihetsförordning skall 'villkorslöst' kunna ta del av offentlig handling". Förtydligandet skulle som ovan framgått lyda: "Besökare till diariet som vill ta del av offentlig handling behöver ej uppge namn." Med anledning härav finner jag anledning att erinra om innehållet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen, vari stadgas, att en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling får efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Den kontroll av besökare som Landstinget infört får inte utövas på ett sådant sätt att den kommer i konflikt med bestämmelsen. Jag förutsätter därför att det tillägg Landstinget avser att göra till instruktionen utformas så, att det klart framgår att den som besöker kansliet för att ta del av allmän handling inte tillfrågas om sin identitet samt att detta gäller oavsett om besöket sker hos tjänstemän som har hand om diariet eller någon annan.

Fråga om telefontider och framkomlighet per telefon till en myndighet

(Dnr 3884-1992)

I en anmälan anförde Christian Johs Andersen att den särskilda KAS-enheten vid Länsarbetsnämnden i Älvsborgs län på grund av stor arbetsbelastning dels begränsat telefontiden till 1 timme per dag, dels valt att stänga av telefonerna under perioder upp emot en vecka även under denna telefontid.

I en vid JO-expeditionen upprättad promemoria anfördes följande:

I telefonkatalogen för Borås-området anges tre olika telefonnummer för "KAS-kontoret Västra Regionen"; ett för vardera "Dag 1—10", "Dag 11—20" och "Dag 21—31". Därutöver ges endast ett telefaxnummer.

Vid uppringning den 24 november 1992 kl. 14.25 svarade en automatisk telefonsvarare. Denna uppgav att kontoret hade telefontid mellan kl. 09.00 och kl. 11.00.

Vid uppringningar den 25 november 1992 — var det upptaget på samtliga linjer kl. 09.15, — erhöles svar efter 26 signaler kl. 09.30, — erhöles svar efter tre signaler kl. 10.00, — erhöles svar efter 16 signaler kl. 10.25, och — var det upptaget på samtliga linjer kl. 10.50.

Länsarbetsnämnden i Älvsborgs län (länsarbetsdirektören Göran Petersson) anförde i yttrande följande:

KAS-kontoret har telefontid för kunderna mellan kl 9–11 måndag–fredag. Detta sker på 3 gruppnummer (= 4 direktnummer/grupp) fördelat på vilken dag kunden är född och ytterligare 1 gruppnummer (= 4 direktnummer) för utbetalningar.

Därutöver har AF tillgång till 16 direktnummer under hela dagen och försäkringskassorna till ett direktnummer hela dagen. För kundernas del är vi tillgängliga i telefonen 160 tim/vecka.

AF har uppmanats att försöka undvika att ringa under telefontiden, då det i så fall blockerar gruppnummerfunktionen. Detta kan vara förklaring till varför det i ett fall gått 26 signaler innan svar erhöles. Är alla direktnummer upptagna ges inget svar på gruppnumret.

Vid två tillfällen under hösten har KAS-kontoret varit stängt för inkommande telefonsamtal. Det är under vecka 38 och vecka 43. Orsaken är den höga arbetsbelastning som förelegat. En enorm ärendevolymer under sommar och höst samt personalens semester har gjort väntetiderna oacceptabelt långa. Dessutom anställdes under augusti och september ny personal som skulle skolas in.

Under en vecka med inkommande telefonsamtal enligt ovanstående handlägges ca 700–750 beslut. Under de två veckor kontoret inte tog emot inkommande samtal handlades drygt 6.000 ärenden.

Tillgängligheten kan anses begränsad vid en sådan åtgärd, men möjlighet att nå personalen på kontoret finns ändå. Vi är på vår arbetsplats till 100 procent och telefaxen fungerar. Vi är nog med att besvara de telefax som inkommer. Är det något ytterst viktigt kan länsarbetsnämndens växel ge råd om vidare kontakt med KAS-kontoret.

Vi anser att tillgängligheten ej är tillfyllest, men har arbetat efter att begränsa telefontiden för att kunna ge kunderna snabbare skriftliga beslut.

Genom denna anmälan kommer vi att se över tillgängligheten och att de som ringer till oss kan få snabbare besked om sin ansökan. Dessutom planerar vi med Televerkets hjälp att via telefonsvarare kunna ge kunden information om telefonväntetiden.

Arbetsmarknadsstyrelsen (generaldirektören Göte Bernhardsson) tillade i yttrande följande:

AMS verkar för att de som söker kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) ska få en god service. Den tekniska utrustningen i KAS-administrationen, som finns på fyra orter, såsom telefonväxlar och datorer har förbättrats och ett stort antal nya medarbetare har anställts.

Antalet ersättningstagare som har KAS har på ett år mer än fördubblats, vilket medfört en mycket stor belastning på KAS-administrationen. Att handlägga och besluta i ersättningsärenden kräver kunskaper om såväl ersättningsreglerna som statlig förvaltning. Det tar därför en viss tid att inskola nya medarbetare.

Med tanke på den snabba ökningen av antalet ärenden och begränsade resurser måste en avvägning göras mellan att svara på telefonförfrågningar och att handlägga ärenden.

Christian Johs Andersen kommenterade inte remissvaret.

JO Wahlström anförde följande i ett beslut den 3 februari 1993.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall läm-

nas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Enligt 5 § samma lag skall myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

I förarbetena till dessa regler (prop. 1985/86:80) anförde föredragande statsrådet bl.a. följande:

Ett oeftergivligt krav är att myndigheterna måste vara tillgängliga för allmänheten. De måste ta emot besök och svara i telefon (s. 21).

Bestämmelsen ... innebär att myndigheterna skall vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. Den utesluter inte att en myndighet, när det är nödvändigt, exempelvis begränsar sin telefonservice till vissa timmar på dagen (s. 61).

Jag noterar med tillfredsställelse att Arbetsmarknadsstyrelsen och Länsarbetsnämnden vidtagit och avser att vidta åtgärder för att förbättra framkomligheten per telefon vid KAS-kontoret.

Länsarbetsnämndens åtgärd att stänga KAS-kontoret för inkommande telefonsamtal under veckolånga perioder är givetvis helt oacceptabel. Mot bakgrund av vad som anförts om arbetssituationen vid kontoret finner jag dock inte tillräckliga skäl att gå vidare i saken.

Krav på myndighet då enskild begär upplysningar ur eller kopior av allmänna handlingar

(Dnr 1179-1992 och 1180-1992)

I en anmälan till JO anförde Paula Nurmentaus att hon hos Centrala stadens kommundelsförvaltning i Uppsala kommun begärt att få kopia eller avskrift av allmänna handlingar innehållande vissa uppgifter. Hon hade emellertid inte fått vad hon begärt. Trots ett flertal påstötningar och begäran om skriftligt avslagsbeslut hade hon bara erhållit vissa som "meddelanden" betecknade skrivelser från kommunen. Ärendet hade dragit ut alltför länge i tiden.

I en annan anmälan anförde Paula Nurmentaus att hon hos flera andra kommundelsförvaltningar i Uppsala kommun framställt motsvarande begäran, men efter en månads väntan inte erhållit någon reaktion alls.

Paula Nurmentaus anmälningar var daterade den 1 april 1992 och inkom till JO den 3 april 1992.

Av de handlingar som Paula Nurmentaus bifogade sina anmälningar framgick att framställningen till Centrala stadens kommundelsförvaltning var daterad den 25 februari 1992 och framställningen till övriga förvaltningar den 6 mars 1992. Framställningarna var förtryckt rubricerade "Begäran om att få ut allmänna handlingar enligt TF 2 kap." Den likaledes förtryckta underrubriken lød: "Med stöd av TF 2:13 begärs kopia eller avskrift på allmänna handlingar som innehåller uppgifter om." Därefter följde i maskinskrift fyra i punkter uppställda frågor om bidrag för psykoterapi:

1. Hur stora summor betalar kommundelen ut för psykoterapi -90, -91, -92.

1993/94:JO1

2. Hur många söker bidrag årligen?

3. Hur många får avslag?

4. Vilka läkare skriver intyg?

Under punkt 5 begärde Paula Nurmentaus att få 10 oidentifierade personakter avseende personer som beviljats bidrag respektive erhållit avslag på framställning om sådant.

Den 27 februari 1992 svarade en tjänsteman vid Centrala stadens kommunalförvaltning. Han lämnade ut två handlingar som innehöll vissa uppgifter på området och anförde: "I övrigt finns ingen allmän handling som belyser de frågor som uppställs. De begärda uppgifterna avser inte sådana uppgifter som avses i tryckfrihetsförordningen. Det föreligger ingen skyldighet för myndigheten att göra en utredning eller att skapa en handling. — Vi lämnar ingen besvärshänvisning eftersom vi inte går emot Er begäran."

I två följande brev påminde Paula Nurmentaus om sin framställning och framhöll att hon önskade ett skriftligt beslut med besvärshänvisning, fattat av myndigheten.

I skrivelse den 10 mars 1992 svarade tjänstemannen i stort sett som tidigare med tillägget att vissa uppgifter var sekretessbelagda enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen.

Övriga kommunalförvaltningar hade alltså enligt anmälan till JO över huvud taget inte besvarat framställningen.

Utredning och yttrande infordrades från kommunstyrelsen.

Från de olika kommundelarna i Uppsala anfördes under kommunstyrelsens utredning i huvudsak följande.

Centrala stadens kommunalförvaltning: Det meddelande som den 27 februari 1992 tillställdes Paula Nurmentaus innehåller i sak vad ett formellt beslut skulle ha innehållit. Det var ett misstag att inte fatta ett sådant beslut med besvärshänvisning. Förvaltningen tillbakavisar påståendet om alltför stor tidsutdräkt.

Björklinge-Bälinge kommunalförvaltningsnämnd: Framställningen besvarades den 30 mars 1992. I svaret anfördes att kommunalförvaltningen bl.a. av tidsskäl inte kunde ta på sig att leta fram vad som beskrevs som uppgifter ur allmänna handlingar och att vissa handlingar på grund av sekretess inte kunde lämnas ut. En del uppgifter meddelades dock varjämte besvärshänvisning lämnades.

Eriksbergs kommunalförvaltningsnämnd besvarade den 1 april framställningen på i huvudsak samma sätt.

Gottsunda kommunalförvaltningsnämnd: Framställningen kom genom ett misstag av förvaltningen inte att handläggas. Orsaken var att den sänts via telefax till en av sektionerna inom individ- och familjeomsorgen och därefter ej vidarebefordrats för diarieföring och handläggning inom organisationen. Förvaltningen framhöll att det inträffade hade blottlagts att man måste uppmärksamma de fallgropar som finns i systemet med telefaxhantering. Man hade vidtagit åtgärder för att i

fortsättningen undvika dylika misstag. Vidare anfördes att man inte har möjlighet att utföra den omfattande arbetsinsats som skulle krävas för att besvara Paula Nurmentaus frågor, och att det av sekretesskäl inte kunde komma i fråga att lämna ut begärda akter. Ett beslut i den frågan skulle fattas.

Rasbo kommunalförvaltning anförde att på grund av hög arbetsbelastning Paula Nurmentaus "förfrågan" inte prioriterades. Eftersom en reporter — möjligen Paula Nurmentaus — hos Radio Uppland senare fått vissa upplysningar ansågs framställningen besvarad.

Haglunda kommunalförvaltning hade till kommunstyrelsen besvarat en del av Paula Nurmentaus frågor i sak och framhållit, att vissa handlingar av sekretesskäl inte kunde lämnas ut. Några upplysningar om hur Paula Nurmentaus framställning hade handlagts lämnades emellertid inte.

Svarthäckens kommunalförvaltning framhöll att det krävdes en hel del arbete för att manuellt söka fram de begärda uppgifterna. Framställningen om att få ut vissa akter avslogs av tf. kommunalschefen, till vilken denna beslutanderätt var delegerad, under hänvisning till 7 kap. 4 § sekretesslagen. Svar sändes till Paula Nurmentaus med telefax den 14 april. Nämnden anförde att förvaltningen omedelbart den 6 mars borde ha meddelat henne att det inte fanns färdiga allmänna handlingar att kopiera samt att det kunde ta lite tid att få fram de önskade uppgifterna. — Av det bifogade svaret till Paula Nurmentaus framgick att lämnad besvärshänvisning löd: "Beslut enl. p. 5 kan överklagas hos Kammarrätten".

Vattholma kommunalförvaltning: På grund av det arbete som saken krävde och då konsultation med stadsjuristen befanns nödvändig, besvarades framställningen inom en tidrymd av fyra veckor.

Kommunstyrelsen i Uppsala kommun yttrade bl.a. följande:

Beträffande Centrala stadens kommunalförvaltning anser kommunstyrelsen att beslutet om huruvida de begärda handlingarna skulle lämnas ut eller inte gavs den sökande snabbt. De bifogade dock ingen besvärshänvisning, vilket de borde ha gjort.

Övriga av anmälningarna berörda nämnder torde ha handlat felaktigt i sin handläggning av ärendet eftersom de inte kan anses ha meddelat beslut tillräckligt snabbt och, vad gäller vissa nämnder, inte meddelade besvärshänvisning.

Kommunstyrelsen skall genom ytterligare information klargöra för nämnderna vilka regler som gäller beträffande utlämnande av handling.

I beslut den 5 november 1992 anförde *JO Wahlström* följande.

Den rättsliga regleringen

Regler om utlämnande av allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) och i 15 kap. sekretesslagen (1980:100). Av denna reglering följer att begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § TF). 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. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Väger han att lämna ut en handling skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas (15 kap. 6 § sekretesslagen).

Ett avslagsbeslut kan överklagas hos kammarrätten (15 kap. 7 § sekretesslagen). En uppgift om detta skall lämnas i avslagsbeslutet. Där skall också anges att den som vill klaga skall ge in ett skriftligt överklagande till den myndighet som har meddelat avslagsbeslutet och att skrivelsen skall ha kommit in till myndigheten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet (21 och 23 §§ förvaltningslagen, 1986:223).

Bedömning

Som har framgått av redogörelsen för de olika svar som lämnats från de olika kommundelarna har Paula Nurmentaus framställning om utfående av allmänna handlingar behandlats högst olika vid olika förvaltningar. I inget fall har framställningen mötts av helt korrekta åtgärder: Vid ett par förvaltningar har ansökan synbarligen inte alls behandlats medan på något håll så har skett först efter kommunstyrelsens remiss. I det fall framställningen besvarats snabbt har formellt avslagsbeslut med besvärshänvisning uteblivit, och då sådant lämnats har skyndsamhetskravet inte uppfyllts. I något fall har besvärshänvisning visserligen lämnats men varit ofullständig.

Det säger sig självt att vad som förekommit inte är tillfredsställande. Jag finner ingen anledning att här i detalj analysera vad som brustit i handläggningen vid de olika förvaltningarna men förutsätter, att kommunstyrelsens informationsinsatser utformas och genomförs på ett sådant sätt att de tjänstemän som kan komma att handlägga frågor om utlämnande av allmänna handlingar bibringas sådana kunskaper i ämnet att det står helt klart vad som krävs av dem i sammanhanget.

Jag vill dock tillägga följande.

Några av kommunalnämnderna har anfört, att det kräver en omfattande arbetsinsats att gå igenom handlingarna för att möta den gjorda framställningen.

Det förutsätts som en huvudregel att den som vill se en allmän handling gör klart vilken handling det är fråga om. Kan sökanden inte själv identifiera den eller de handlingar han söker är dock myndigheten i stor utsträckning skyldig att biträda honom för att söka fram dem. Det föreligger emellertid ingen skyldighet för myndigheten att göra en mer omfattande utredning för att ta fram någonting som begärts. Om myndigheten finner att en framställning om utfående av allmänna handlingar fordrar en mer omfattande efterforskning för att kunna bifallas har myndigheten alltså möjlighet att avslå framställningen.

Oavsett avslagsgrund har sökanden emellertid rätt att få ett formellt beslut. Även om avslaget grundas på att myndigheten inte kan åta sig att söka fram begärda handlingar eller om grunden är att en sådan handling som den efterfrågade helt enkelt inte finns hos myndigheten har sökanden alltså rätt till ett avslagsbeslut med besvärshänvisning. Det förtjänar att framhållas, att kravet på skyndsam handläggning gäller även då en framställning avslås på sådan grund som nu sagts.

De flesta av förvaltningarna har uppenbarligen uppfattat Paula Nurmentaus framställningar inte som en begäran om utfående av allmänna handlingar, utan i huvudsak som en begäran om upplysningar. Detta strider visserligen mot det uttryckliga innehållet i det förtryckta formulär hon använt, men med hänsyn till att utformningen av framställningen kan leda tanken fel i detta avseende föranleder missuppfattningen i sig ingen kritik. Jag vill dock framhålla, att om det är oklart vad en sökande verkligen begärt, handläggaren bör kontakta denne för att reda ut saken. Att klarhet nås i detta hänseende är väsentligt, eftersom olika regler i fråga om krav på skyndsamhet och formella beslut samt överklagande blir tillämpliga beroende på vad sökanden begär.

Vad som förekommit väcker därför också frågan om myndigheternas serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen. Enligt denna skall frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt. Vidare skall enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen myndighet på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Denna myndigheternas skyldighet att tillmötesgå enskilda måste enligt min mening begränsas på i huvudsak samma sätt som i fråga om eftersökning av allmänna handlingar. Skulle ett besvarande av ställda frågor eller utlämnande av uppgifter förutsätta mer omfattande efterforskning har myndigheten därför rätt att avböja att lämna den enskilde begärda upplysningar. Till detta kommer att om ett utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar skulle komma att hindra arbetets behöriga gång har myndigheten, i motsats till vad som gäller utlämnande av allmänna handlingar, rätt att åtminstone uppskjuta saken till senare.

Ett antal kommunalförvaltningar har besvarat Paula Nurmentaus frågor i sak, andra inte. Eftersom saken inte lämpar sig för JO:s prövning, avstår jag från att här försöka utreda vilka arbetsinsatser ett besvarande av frågorna skulle ha krävt av de förvaltningar som inte gjort det. Jag vill emellertid framhålla, att om en myndighet finner att den inte kan stå till tjänst med en begärd upplysning, så måste myndigheten tala om detta för den som har begärt upplysningen. Av regeln att frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt följer att detta besked inte får dröja längre än nödvändigt.

Utredningen i ärendet visar att det, även med utgångspunkt i föreställningen att Paula Nurmentaus till viss del endast önskade svar på frågor, förekommit brister i handläggningen. Bristerna har bestått i att svar eller besked till henne lämnats efter alltför lång tidsutdräkt eller

helt uteblivit. I fråga om de förvaltningar som faktiskt besvarat frågorna vill jag emellertid säga, att jag har förståelse för att den utredning som fordrades kan ha tagit lång tid. Jag nöjer mig därför med att i fråga om dem påpeka, att det hade varit lämpligt att ge Paula Nurmentaus ett tidigt besked om att ett svar skulle komma att dröja.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutar jag ärendena här.

Kritik mot Statens maskinprovningar för dröjsmål med utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Myndigheten har vidare, trots att vissa handlingar uppenbarligen förvarades hos den, hänvisat sökanden att begära kopior hos annan myndighet. Tillika fråga om innebörden av användande av s.k. hemligstämpel

(Dnr 3183-1992)

Anmälan

I en anmälan, som kom in den 29 september 1992, anförde Gustav Bengtsson följande. Den 11 september 1991 skrev han ett brev till Statens maskinprovningar, i vilket han anhöll att få bl.a. ett utdrag ur myndighetens tidredovisning. En del av nämnda brev har Statens maskinprovningar besvarat. Den del av brevet som berör utdraget ur tidredovisningen har han emellertid inte fått svar på, trots att han framfört påminnelser i två brev, daterade den 4 november 1991 resp. den 15 februari 1992. Den 30 maj 1992 skrev han ännu ett brev till Statens maskinprovningar. I detta anhöll han om att få bl.a. kopior på rapporter, som skickats till Statens maskinprovningar från den statliga tillsynsmyndigheten Swedac i Borås. Rapporterna hade benämningen "Allmän bedömning" resp. "Obligatorisk kontroll". Båda var daterade 1991-04-29. I ett brev daterat 1992-06-16 föreslog Statens maskinprovningar att han skulle vända sig till Swedac för att få de begärda kopiorna. Med anledning av sistnämnda brev skickade han den 12 augusti 1992 ännu ett brev till Statens maskinprovningar. I detta hänvisade han till tryckfrihetsförordningen, som anger att begäran att få taga del av allmän handling skall göras hos myndighet som förvarar handlingen. Han har ännu inte fått de begärda kopiorna eller svar på brevet i övrigt. Med anledning av att han ännu inte fått uppgifterna som han begärt i sina brev, daterade den 11 september 1991 resp. den 30 maj 1992 begärde han att JO medverkar till att Statens maskinprovningar skyndsamt ger honom tillfredsställande svar på hans framställningar.

Utredning

Anmälan remitterades till Statens maskinprovningar för yttrande.

Statens maskinprovningar anförde i yttrande följande (bilagorna här uteslutna).

1. Gustav Bengtssons brev av den 11 sept 1991.

1.1 Gustav Bengtssons uppgift om att han inte erhållit begärt utdrag ur vår tidredovisning är korrekt.

1.2 De uppgifter Bengtsson begär framgår av bilaga 1. Vårt delsvar visas i bilaga 2.

Statens maskinprovningar har hittills valt att inte lämna ut de begärda uppgifterna p g a

att det aktuella arbetet gäller en förstudie för att bygga upp kunskap för att kunna utarbeta en projektansökan för att söka medel ur olika fonder för att sedan genomföra en omfattande undersökning, som tål en offentlig granskning, av olika traktorfabrikats reparationskostnader, när de används i svenskt anläggningsarbete, jordbruk och skogsbruk.

att Statens maskinprovningar ännu inte har lyckats erhålla medel för att slutföra den planerade undersökningen.

att Statens maskinprovningar kommer att publicera resultaten från den planerade stora undersökningen över traktorers reparationskostnader, så tidigt som möjligt efter det att den genomförts.

att Statens maskinprovningar klassar de av Bengtsson begärda uppgifterna som arbetsmaterial i ett ännu inte avslutat projekt.

2. Gustav Bengtssons brev av den 30 maj 1992.

2.1 Bengtssons uppgifter om att han inte erhållit de begärda uppgifterna är korrekta.

2.2 De uppgifter Bengtsson begär framgår av bilagorna 3 och 4. Vårt svar på Bengtssons brev av den 30 maj 1992 finns i bilaga 5. Vårt svar på Bengtssons brev av den 12 aug finns i bilaga 6.

Statens maskinprovningar har lämnat ett antal kostnadskrävande uppdrag till Statens mät- och provstyrelse, (MPR), som numera heter Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) för att få vår kompetens bedömd för att bli ackrediterade som provningslaboratorium och som certifieringsinstitution. Detta mycket omfattande arbete har gjorts för att kunna överleva som självständig institution på den stora marknad för provnings- och certifieringstjänster som blir tillgängliga, när Sverige börjar tillämpa EES-avtalet.

EES-avtalet medför främst två saker för Statens maskinprovningar.

1. Maskinprovningarnas monopolställning som riksprovplats kommer att avskaffas.

2. Konkurrens förväntas mellan kompetenta svenska och utländska provningslaboratorier och certifieringsinstitutioner.

Den 21 december 1990 blev Statens maskinprovningar ackrediterat av SWEDAC som provningslaboratorium. Den 12 mars 1992 ackrediterades Statens maskinprovningar som certifieringsinstitution.

Med hänsyn till den aviserade konkurrensen mellan kompetenta provningslaboratorier och certifieringsinstitutioner, så anser Statens maskinprovningar att det föreligger uppenbar risk för att myndighetens konkurrensförmåga kan skadas om vissa delar av SWEDAC's arbete blir tillgängliga för våra nuvarande och kommande konkurrenter.

För att minimera risken för att skada myndighetens konkurrensförmåga på den kommande EES-marknaden, så har SWEDAC efter samråd med Maskinprovningarna belutat att sekretessbelägga de av Bengtsson begärda rapporterna. I och med att SWEDAC har sekretessbelagt dessa rapporter så anser Statens maskinprovningar att de bör vara sekretesskyddade även hos oss.

Gustav Bengtsson kommenterade i en påminnelsekrift remissvaret.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilket även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling.

En handling är enligt 3 § allmän och som sådan i princip offentlig, dvs. tillgänglig för envar, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 12 § skall en allmän handling som får lämnas ut — som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse — på begäran "genast eller så snart det är möjligt" på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Enligt 6 § första stycket gäller som huvudregel, att handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Handling anses enligt 7 § upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilken den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Enligt 13 § har den som önskar ta del av allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen; begäran att få avskrift eller kopia skall behandlas skyndsamt.

Fråga om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § TF av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det emellertid enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall den som har handlingen i sin vård hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen eller lämnar han ut den med förbehåll, skall han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära frågans hänskjutande till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Mot myndighets avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan genom besvär hos kammarrätten.

Bedömning

Frågan i ärendet gäller hur Statens maskinprovningar handlagt två framställningar från Gustav Bengtsson, dels en av den 11 september 1991 med begäran att få "en kopia av eller utdrag ur SMPs tidredovisning" med närmare angivna uppgifter, dels en av den 30 maj 1992 med begäran att få kopior av vissa till Statens maskinprovningar inkomna rapporter.

Statens maskinprovningar har i sitt remissvar inte kommenterat handläggningen av Gustav Bengtssons framställningar utan endast up-

pehållit sig vid skälen till att handlingarna inte lämnats ut, nämligen att vissa av handlingarna var att anse som arbetsmaterial och därför inte utgjorde allmän handling och de övriga var föremål för sekretess.

För egen del tar jag inte ställning till frågan huruvida handlingarna var sådana att de hade bort lämnas ut. En sådan prövning ankommer det på de allmänna förvaltningsdomstolarna att göra om en myndighets beslut att inte lämna ut en handling överklagas. Däremot ingår det i JO:s huvuduppgift att granska att myndigheterna i sin verksamhet korrekt tillämpar gällande förfaranderegler.

Som framgått av redogörelsen ovan har Gustav Bengtssons framställningar med begäran att få kopior av handlingar inte handlagts i enlighet med reglerna i TF och sekretesslagen. TF:s krav på skyndsam handläggning har inte iakttagits. Trots att rapporterna från SWEDAC uppenbarligen förvarades hos Statens maskinprovningar, har myndigheten vidare underlåtit att pröva om de kunde lämnas ut och i stället hänvisat Gustav Bengtsson till att begära kopiorna hos SWEDAC. Detta förfarande strider mot regleringen i TF. En begäran att få del av en allmän handling som förvaras hos en myndighet skall skyndsamt prövas av den myndigheten (2 kap. 14 § TF). Att handlingen kommit in till myndigheten från en annan myndighet, där handlingen framställts, påverkar inte denna skyldighet. Bedöms handlingen eller en kopia av handlingen inte kunna lämnas ut på grund av att handlingen inte är allmän eller att någon sekretessbestämmelse förhindrar utlämnande till sökanden, skall sökanden underrättas om att han kan begära att utlämnandefrågan hänskjuts till myndigheten samt att beslut av myndigheten krävs för att avgörandet skall kunna överklagas. TF:s skyndsamhetskrav gäller självfallet även för beslut med anledning av en sådan begäran. Statens maskinprovningar har — såvitt framgår — inte givit Gustav Bengtsson någon sådan upplysning eller fattat överklagbara beslut med anledning av hans framställningar. De skrivelser som tillställts Gustav Bengtsson måste uppfattas snarare som meddelanden till honom under ärendets handläggning än som formliga förvaltningsbeslut.

Med anledning av vad Statens maskinprovningar anfört om "sekretessbeläggning" i sista stycket i remissyttrandet finner jag anledning att tillägga följande.

I 2 kap. 2 § TF anges att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i bestämmelsen angivna intressen. Vidare stadgas att begränsningar i rätten att ta del av sådana handlingar skall anges noga i en särskild lag. Den särskilda lag som åsyftas är sekretesslagen. En allmän handling måste sålunda på begäran lämnas ut till den som begär att få del av handlingen, om inte handlingen innehåller sådana uppgifter som enligt någon bestämmelse i sekretesslagen kan vara föremål för sekretess. Härtill kommer att sekretessen mera sällan är absolut. Oftast krävs för att utlämnande av en handling skall kunna vägras att ett i den tillämpliga sekretessbestämmelsen angivet skaderekvisit måste vara uppfyllt. Frågan om sekretess i ett visst fall hindrar att en allmän handling lämnas ut kan mot denna bakgrund oftast besvaras endast

med hänsynstagande till en rad omständigheter, såsom sökandens identitet, det ändamål för vilket handlingen begärs utlämnad och risken för skada på det intresse som sekretessregeln är avsedd att skydda.

Vad Statens maskinprovningar anför i yttrandet — "I och med att SWEDAC har sekretessbelagt dessa rapporter så anser Statens maskinprovningar att de bör vara sekretesskyddade även hos oss" — synes bygga på missuppfattningen att en allmän handling skulle kunna förklaras hemlig en gång för alla och att en myndighet skulle kunna fatta ett sådant beslut. Av min redogörelse ovan framgår att så inte är fallet. En helt annan sak är att en myndighet, om det kan antas att sekretess gäller för uppgift i en allmän handling, får utmärka detta genom en anteckning på handlingen (2 kap. 16 § TF och 15 kap. 3 § första stycket sekretesslagen). En sådan "hemligstämpel" är emellertid endast att anse som ett observandum om att utlämnande av handlingen kan böra vägras. En sekretessprövning måste, oavsett en sådan anteckning finns, ändå göras i varje fall då handlingen begärs utlämnad.

Sammanfattningsvis innebär det ovan sagda att jag anser att Statens maskinprovningar inte kan undgå allvarlig kritik vad gäller dess handläggning av Gustav Bengtssons framställningar. Vad som förekommit ger mig anledning att anta att handläggningsbristerna kan ha sin grund i bristande kunskaper om de bestämmelser i TF och sekretesslagen som reglerar utlämnandefrågorna. Statens maskinprovningar bör därför överväga att vidta nödvändiga åtgärder för att råda bot på detta förhållande. Jag förutsätter vidare att myndigheten nu snarast avgör Gustav Bengtssons framställningar och — om de begärda handlingarna bedöms inte kunna lämnas ut — fattar överklagbara beslut. Jag avslutar härmed ärendet.

Statens maskinprovningar upplyste i skrivelse den 22 januari 1993, att myndigheten samma dag fattat beslut med anledning av Gustav Bengtssons framställningar av den 11 september 1991 och den 30 maj 1992 samt bifogade kopior av besluten.

Kritik av landsting för dröjsmål med utlämnande av allmän handling med hänvisning till "arbetets behöriga gång". Fråga tillika bl.a. om hänvisning av den sökande att ta del av allmän handling på stället trots att kopior av handlingarna begärts

(Dnr 1950-1992)

Anmälan

Ingemar Brelid begärde i en anmälan till JO att JO skulle granska Skaraborgs läns landstings handläggning av två ärenden. Av anmälan framgick bl.a. följande.

A) Den 16 april 1992 beställde han i en skrift till landstinget dels den meritförteckning med betyg som förelegat vid Lennart Sixtens anställ-

ning hos landstinget, dels de meriter och betyg som tillkommit därefter. I samma skrift begärde han motsvarande uppgifter beträffande kulturchefen. Den 22 maj erhöll han meritförteckning m.m. beträffande den sistnämnde. Den 19 maj och den 1 juni påminde han skriftligen landstinget om de begärda uppgifterna avseende Sixten. Den 9 juni — således närmare tre månader efter hans första begäran — meddelade landstinget honom att "Sixtens personakt är offentlig handling och finns tillgänglig på landstingets kansli om Ni önskar ta del av den".

B) Den 16 april 1992 beställde han det/de protokoll som upprättats i landstinget beräffande EG och Sixtens uppdrag som EG-sakkunnig. Den 1 juni beställde han en förteckning över de EG-utredningar som gjorts av Sixten. Något svar har inte lämnats.

Utredning

I infortrat yttrande anförde Landstingsstyrelsen i Skaraborgs läns landstingskommun bl.a. följande.

Såsom framgår av tryckfrihetsförordningen har anmälaren rätt att ta del av handling som är allmän. En handling är allmän om den förvaras hos landstinget och om den enligt särskilda regler anses inkommen till landstinget eller upprättats där. Någon skyldighet att lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar finns inte.

Landstinget förfogar över huvud taget inte över de handlingar som begärts utlämnade i enlighet med anmälares skrift 1992-04-16 vilken inkom till landstinget 1992-04-22.

Landstinget har varken upprättat protokoll beträffande EG eller verkställt någon utredning om den europeiska gemenskapen.

I övrigt har anmälaren inte närmare preciserat vilka identifierbara handlingar han önskar ta del av. I denna del vill landstinget särskilt hänvisa till det offentliga diarium som finns.

Anmälaren har inte begärt att få kopior av de allmänna handlingar som finns i Lennart Sixtens personakt. De av anmälares begärda handlingarna finns sålunda heller inte i personakten.

— — —

Den tid inom vilken en allmän handling kan utlämnas beror på flera faktorer såsom mängden begärda uppgifter, arten av desamma, det sätt på vilket handlingarna begärs utlämnade och arbetets behöriga gång.

Under tiden 1992-04-16—1992-06-01 har anmälaren begärt kopior av handlingar vid upprepade tillfällen. Anmälaren har erhållit svar från landstinget i skrivelser daterade 1992-05-22, 1992-06-09 och 1992-06-24.

Begäran har omfattat hundratals kopior av handlingar av skilda slag. Ett par tjänstemän inom landstinget har varit ansvariga för dess framtagande. Dessa tjänstemän har under perioden varit hårt belastade av sina ordinarie arbetsuppgifter. Därvid skall särskilt beaktas att landstinget genomför en omfattande rationalisering även inom administrationen, vilket medför att särskilda personer ej kan avdelas för uppgivet ändamål.

Mot angiven bakgrund anser landstinget att handlingarna utlämnats på sätt lagen förutsätter.

JO Wahlström anförde i beslut den 30 november 1992 följande.

Ingemar Brelid har begärt att ärendet skall återremitteras till landstingsstyrelsen bl.a. för att få utrett vilka handlingar som landstinget förfogar över. Det ankommer inte på JO att utreda vilka handlingar som faktiskt finns hos en myndighet. Jag finner inte heller några andra skäl att vidta några ytterligare utredningsåtgärder.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilket även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmän handling. En handling är enligt 3 § allmän och som sådan i princip offentlig, dvs. tillgänglig för envar, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 12 § skall en allmän handling som får lämnas ut — som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse — på begäran "genast eller så snart det är möjligt" på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Av 13 § framgår att den som vill ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Fråga om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § TF av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det emellertid enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall den som har handlingen i sin vård hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen eller lämnar han ut den med förbehåll, skall han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om dels att han kan begära frågans hänskjutande till myndigheten, dels att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. En enskild får enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklaga myndighets avslagsbeslut hos kammarrätten.

Av de till anmälan bifogade skrifterna framgår att Ingemar Brelids avsikt var att landstinget skulle sända kopior av angivna handlingar i Lennart Sixtens personakt. Detta måste rimligen också ha stått klart för landstinget som ju sänt bl.a. kopior av handlingar rörande kulturchefen.

Landstingsstyrelsen ger i yttrandet uttryck för uppfattningen att den tid inom vilken en allmän handling kan utlämnas beror på sådana faktorer som mängden begärda uppgifter, arten av desamma, det sätt på vilket handlingarna begärs utlämnade och arbetets behöriga gång. Detta utgör en långt ifrån korrekt beskrivning av rättsläget. Som framgått av den inledande beskrivningen av tillämpliga regler skall en begäran om kopia av allmän handling behandlas skyndsamt. Ordet "skyndsamt" är synonymt med "utan dröjsmål", vilket innebär att utlämnandet skall ges förtur. Viss tidsutdräkt kan ibland accepteras,

såsom i fall då en sekretessprövning måste göras av uppgifterna i handlingen eller då fråga är om utlämnande av kopior av ett mycket stort antal handlingar. Det får emellertid inte bli fråga om ett obehörigt dröjsmål. Någon möjlighet att, som landstingsstyrelsen har antagit, vänta med utlämnandet med hänsyn till arbetets behöriga gång föreligger inte.

Ingemar Brelids begäran om att få kopior av vissa handlingar rörande Lennart Sixten kom in till landstinget den 22 april. Först den 22 maj erhöll han kopior av vissa av de begärda handlingarna. Den 9 juni erhöll han besked om att personakten fanns tillgänglig på landstingets kansli, om han önskade ta del av den. Mot bakgrund av det skyndsamhetskrav som TF lägger på myndigheterna är givetvis en så lång handläggningstid helt oacceptabel. Härtill kommer att landstinget hade bort lämna Ingemar Brelid kopior av de handlingar han begärt i stället för att hänvisa honom till att ta del av personakten på stället. Bestämmelsen i 2 kap. 13 § TF är i detta hänseende helt klar och entydig. Den enskilde har rätt att välja att i stället för att ta del av den allmänna handlingen hos myndigheten mot fastställd avgift få del av handlingen i form av avskrift eller kopia.

Landstingsstyrelsen har i yttrandet vidare anfört att Ingemar Brelid inte närmare preciserat vilka identifierbara handlingar han önskade del av och i detta sammanhang hänvisat till det offentliga diarium som finns. Det framstår som något oklart vad styrelsen avser med hänvisningen till diariet. Man bibringas emellertid intrycket att styrelsen därmed avser att det åligger den, som inte tillräckligt noga har preciserat vilken allmän handling han önskar ta del av, att själv med stöd av diariet identifiera handlingen. Med anledning av denna styrelsens uppfattning finns anledning att lämna följande klarläggande om gällande reglering.

Som en allmän förutsättning för att en myndighet skall vara skyldig att tillhandagå allmänheten enligt 2 kap. TF gäller, att den som önskar få ut en handling förmår precisera vilken handling som avses eller i vart fall lämnar så detaljerade upplysningar om handlingen och dess innehåll att myndigheten utan svårighet kan identifiera den. Skulle en framställning om utfående av allmän handling vara alltför obestämd för att kunna besvaras kan myndigheten emellertid inte nöja sig med att konstatera detta. I 4 § förvaltningslagen (1986:223) åläggs myndigheterna en allmän serviceplikt. Denna får i förevarande typ av ärende anses innefatta krav på att myndigheten inte bara upplyser sökanden om att han skall lämna sådana uppgifter att handlingen kan identifieras, utan också att myndigheten med eget anlitande av sina diariéer och register etc. aktivt bistår honom. Däremot är myndigheten inte skyldig att i angivet syfte föranstalta om mera omfattande utredningsåtgärder. I det nu aktuella ärendet har landstinget inte ens meddelat Ingemar Brelid att det förelåg svårigheter att identifiera vilka allmänna handlingar han önskade kopior av. Än mindre har någon åtgärd vidtagits för att vara honom behjälplig med identifikation.

Landstingsstyrelsen har vidare i yttrandet upplyst att landstinget inte förfogade över de handlingar som Ingemar Brelid begärde att få ut i

skrivelsen den 16 april 1992. Bortsett från att uttalandet framstår som något obegripligt mot bakgrund av att landstinget faktiskt tillställde Ingemar Brelid kopior av vissa av handlingarna, finns anledning att påpeka följande.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen skall myndigheten på begäran av den enskilde fatta ett avslagsbeslut om en allmän handling inte kan lämnas ut. Regeln träffar såväl den situationen att den begärda handlingen över huvud taget inte finns hos myndigheten som den situationen att handlingen på grund av någon sekretessbestämmelse inte kan lämnas ut. Ett sådant avslagsbeslut skall vara försett med upplysning om att det kan överklagas till kammarrätt. Den enskilde skall upplysas om sin rätt att begära ett avslagsbeslut från myndigheten. Landstinget har i nu berörda avseenden uppvisat en häpnadsväckande passivitet. Med den uppfattning landstingsstyrelsen har om de begärda handlingarna avseende EG borde landstinget i alla fall ha reagerat genom att meddela Ingemar Brelid att handlingarna inte fanns eller i vart fall inte kunde identifieras samt upplyst honom om hans möjlighet att begära myndighetens avslagsbeslut.

Slutligen har landstingsstyrelsen i sitt yttrande hävdad att någon skyldighet att lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar inte finns. Uttalandet visar på okunnighet om gällande regler. Enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) skall myndighet på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Som har framgått av det ovan sagda uppvisar landstingets handläggning av Ingemar Brelids begäran om utfående av allmänna handlingar många allvarliga brister. Landstinget förtjänar allvarlig kritik härför. Mot bakgrund av vad som förekommit i ärendet och med hänsyn till innehållet i landstingsstyrelsens yttrande kan jag inte dra någon annan slutsats än att vad som förevarit har sin grund i bristande kunskaper om den rättsliga regleringen i fråga om allmänna handlingar. Det ankommer på en myndighets ledning att tillse att grundläggande rättsliga regler för den verksamhet som bedrivs hos myndigheten är känd av de anställda. Jag förutsätter att landstingsstyrelsen vidtar kraftfulla åtgärder för att genom utbildning råda bot på denna besvärande kunskapsbrist. Jag avstår därför från att gå vidare i saken och avslutar ärendet med den allvarliga kritik som ligger i det ovan sagda.

(Dnr 3535-1992)

JO Wahlström anförde följande i ett beslut den 31 mars 1993.

1 Anmälan

Ali Orsan anförde i sin anmälan att en advokat som representerar Ali Orsans motpart i en rättegång mot Ali Orsan hade uppgivit att han fått vissa sekretessbelagda uppgifter om Ali Orsan genom att ringa bl.a. arbetsförmedlingen. Av bilagor som bifogats anmälan framgick att den ifrågavarande advokaten hade bekräftat att han erhållit uppgifterna från arbetsförmedlingen. Chefen för arbetsförmedlingskontoret i Kista hade emellertid i en skrivelse till Sveriges advokatsamfund anført att enskilda handläggare enligt gällande praxis och sekretessregler inte får lämna ut uppgifter om arbetssökande per telefon utan att först inskaffa fullmakt eller medgivande på annat sätt från den person uppgifterna gäller. Ali Orsan hemställde att JO skulle utreda omständigheterna kring advokatens och arbetsförmedlingens handlande samt om detta var förenligt med gällande bestämmelser.

På förfrågan från JO:s föredragande förklarade Ali Orsan att den uppgift som påstås ha lämnats ut var att Ali Orsan som förklaring till att förmedlingen inte kunnat nå honom under våren 1991 till arbetsförmedlingen hade uppgivit att han under hela våren varit i Tyskland.

2 Utredning

Anmälan remitterades till Länsarbetsnämnden i Stockholms län för utredning och yttrande. Länsarbetsnämnden inhämtade utredning från arbetsförmedlingskontoret i Kista. Av denna utredning framgick att en tjänsteman hos kontoret, Marianne Blom, hade lämnat ut de aktuella uppgifterna till advokaten. Som förklaring till det inträffade har hon anført.

Jag, Marianne Blom blev någon gång under vecka 39/92 uppringd av en advokat som ställde frågor rörande — — — Orsan. Advokaten ville ha upplysningar om vilka tidsperioder under våren 1991 som Orsan varit aktuell arbetssökande vid af Kista.

Utan att tänka mig för vem han representerade och om han hade fullmakt för detta ändamål svarade jag följande,

att Orsan varit aktuell sökande under två tidsperioder med ett avbrott under mars—juni då han befunnit sig i Tyskland. (Jag kan inte idag uttala mig om hur exakt tiderna för perioderna angavs.) Efter detta kom jag på att jag redan sagt för mycket och informerade advokaten om detta och tillade att uppgifterna är sekretessbelagda. Efter detta upplevde jag att advokaten blev irriterad då han inte fick fler uppgifter och samtalet avslutades.

Några minuter senare ringde jag upp advokaten för att på nytt informera honom om att de uppgifter jag lämnat var sekretessbelagda och då han saknade fullmakt ville jag ytterligare en gång *understryka* detta.

Advokatens namn och telefon antecknade jag men uppgifterna står inte idag att finna.

I mina dagliga arbetsuppgifter som samordnare för vår kundmottagning hanterar jag denna typ av frågor flera gånger dagligen och är väl insatt i de regler som gäller. I det här fallet vet jag inte varför uppgifterna utlämnades så lättvindigt — förmodligen därför att den som ringde var advokat och jag uppfattade det som att han var väl förtrogen med ärendet och tänkte inte på vem han företrädde.

Jag är mycket ledsen över det inträffade.

Länsarbetsnämnden (länsarbetsdirektören Lars Sjöström) anförde följande.

Arbetsförmedlingen i Kista har en mycket hård arbetsbelastning på grund av den höga arbetslösheten. Detta kan ändå enligt Länsarbetsnämndens bedömning inte ursäktas tjänstemannens handlande men möjligen vara en förklaring till det inträffade. Tjänstemannen är en erfaren och mycket kunnig platsförmedlare väl medveten om innehållet i gällande sekretesslagstiftning. I tidigare skrivelse konstaterade Länsarbetsnämnden att uppgift om enskilda personliga förhållanden skyddas av sekretesslagens 7 kapitel 10 och 14 §§. Det kan inte uteslutas att Ali F Orsan lidit men av att tjänstemannen röjt uppgifter om Orsan till en advokat. Det är inte tillfredsställande att arbetsförmedlingen lämnat ut sekretessbelagda uppgifter, men länsarbetsnämnden anser att det inträffade är en engångsföreteelse.

Ali Orsan bereddes tillfälle att kommentera remissvaret men begagnade sig inte av möjligheten.

3 Rättslig reglering

Enligt 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlåningar. Sekretess gäller vidare enligt 7 kap. 10 § samma lag i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilda anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i sådana ärenden.

I 20 kap. 3 § brottsbalken stadgas: Röjer någon uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. — Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket dömes till böter. I ringa fall skall dock ej dömas till ansvar.

Enligt förarbetena till straffbestämmelsen (prop. 1979/80:2 Del A s. 404) får frågan huruvida ett oaktsamt brott är ringa avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter i det konkreta fallet. En omständighet av betydelse kan vara vilken uppgift som har röjts och vilken

skada detta har medfört. En annan faktor vid denna bedömning kan vara vilka krav som rimligen kan ställas på den offentliga funktionären med hänsyn till hans möjligheter att bedöma den rättsliga situationen.

1993/94:JO1

4 Bedömning

Ali Orsans anmälan riktar sig, förutom mot arbetsförmedlingen, även mot Statens invandrarverk och den ifrågavarande advokaten. I den del anmälan avser Invandrarverket handläggs den av JO Pennlöv som ett särskilt ärende, Dnr 3910-1992. Advokaten står inte under JO:s tillsyn och jag tar därför inte upp anmälan i den delen till prövning.

Av utredningen framgår att den ifrågavarande advokaten vid ett telefonsamtal begärde upplysningar om under vilka tidsperioder under våren 1991 som Ali Orsan varit aktuell arbetssökande vid arbetsförmedlingen. Marianne Blom upplyste om att Ali Orsan varit aktuell arbetssökande under två perioder med ett avbrott under mars — juni då han hade befunnit sig i Tyskland. Mot bakgrund av den ovan gjorda redogörelsen för tillämpliga bestämmelser i sekretesslagen får sekretess anses kunna föreligga för den uppgift som lämnades till advokaten. Marianne Blom borde därför ha tagit ställning till frågan om uppgiften kunde lämnas ut innan hon besvarade advokatens fråga. Hon lämnade emellertid ut uppgiften utan att dessförinnan göra en sådan sekretessbedömning. Omedelbart efter det hon lämnat uppgiften insåg Marianne Blom emellertid att hon sagt mer än hon borde och informerade därför advokaten om att uppgiften var föremål för sekretess varefter samtalet avslutades. Omedelbart därefter tog hon förnyad kontakt med advokaten för att understryka detta förhållande.

Länsarbetsnämnden, som har upplyst att Marianne Blom är väl förtrogen med gällande sekretessbestämmelser, har som en förklaring till det inträffade angett att arbetsförmedlingen i Kista har en mycket hård arbetsbelastning samt bedömt det inträffade som en engångsföreteelse. I likhet med vad som får antas vara nämndens uppfattning, anser jag emellertid att en aldrig så hög arbetsbelastning inte någonsin kan tillåtas få leda till att uppgifter, vilka kan vara föremål för sekretess, lämnas ut utan föregående sekretessbedömning.

Länsarbetsnämnden har bedömt att det inte kan utslutas att Ali Orsan lidit men av att uppgiften röjdes. Jag delar denna bedömning, och anser därför att Marianne Blom — av oaktsamhet — har brutit mot sin tystnadsplikt. Hon förtjänar allvarlig kritik för sitt handlande. Mot bakgrund av bestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken kan övervägas om omständigheterna är sådana att förundersökning bör inledas. Vid en samlad bedömning av vad som inträffat har jag emellertid stannat för att avstå från att inleda en förundersökning. Jag har därvid beaktat framför allt att den uppgift som röjdes — att Ali Orsan varit arbetssökande men under en period befunnit sig i Tyskland — normalt måste anses framstå som förhållandevis harmlös, att Marianne Blom så snart hon lämnat denna uppgift insett sitt misstag och avbrutit samtalet samt att hon omedelbart därefter åter kontaktat advokaten och mot bakgrund av att han saknade fullmakt från Ali Orsan understrukit att

den lämnade uppgiften var föremål för sekretess. Hon får därigenom anses ha gjort vad hon kunnat för att mildra verkningarna av sitt handlande. Liksom länsarbetsnämnden anser jag att utredningen inte ger vid handen annat än att det här varit fråga om en engångsföreteelse. Jag saknar vidare mot bakgrund av vad som upplysts om Marianne Bloms kunskaper om gällande sekretessbestämmelser anledning att anta att hon kommer att upprepa felet.

Med hänsyn till vad jag ovan anfört avslutar jag ärendet här med den allvarliga kritik som ligger i det sagda.

Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän;

1993/94:JO1
Bilaga 1

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 30 december 1992 (1992:1605)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprövningsnämnd, riksdagens besvärnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige, riksbankschefen och vice riksbankschefer, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra. Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får ombudsmän göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

1993/94:JO1

Bilaga 1

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär eller krigsman samt i fråga om myndighets beslut i ärende om sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämp-

ning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

1993/94:JO1
Bilaga 1

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år—den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra—fjärde stycket och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga

tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande,

tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt

kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Blir ombudsman av sjukdom eller annan orsak långvarigt hindrad att utöva sin tjänst skall chefsjustitieombudsmannen eller hans ersättare anmäla detta till riksdagen för åtgärd enligt 8 kap. 10 § sista stycket riksdagsordningen.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

18 § Är fråga, som väckts genom klagomål, av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av annan myndighet än ombudsmännen och har myndigheten ej tidigare prövat saken, får ombudsman överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning. Klagomål får dock överlämnas till justitiekanslern endast efter överenskommelse med denne.

Avser klagomål befattningshavare som är advokat och är den fråga som väckts genom klagomålet sådan, att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 1 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1976:600) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd

bör åläggas, och kan det befaras att skriftlig anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande anmaning. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om anmaning eller motsvarande underrättelse i någon annan författning.

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat.

Skall avgift utgå skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter.

Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition

Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare

1 §

Justitieombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår av *bilaga* till denna arbetsordning.

Ombudsmännen har följande ansvarsområden:

ChefsJO Claes Eklundh	Ansvarsområde 1
JO Jan Pennlöv	Ansvarsområde 2
JO Gunnel Norell Söderblom	Ansvarsområde 3
JO Stina Wahlström	Ansvarsområde 4

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Justitieombudsmännen skall samråda med chefsjustitieombudsmannen i fråga om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder även i övrigt i den utsträckning som befinnes erforderlig.

2 §

Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen, vem som skall handlägga ärendet. Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen, vem som skall handlägga ärendena. Om en justitieombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen, vem som skall överta ärendet.

Om befogenhet för chefsjustitieombudsmannen att bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon annan justitieombudsman oberoende av fastställda ansvarsområden föreskrivs i 15 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen).

3 §

När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans ställe den justitieombudsman som anges i 16 § första stycket instruktionen. Vid ledighet för en ombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den ombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

Ombudsmännen biträds av en kanslichef, byråchefer och föredragande för beredning av klag- och initiativärenden. För byråcheferna fastställer chefsjustitieombudsmannen sakområden.

Hos varje ombudsman finns inrättat ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ enhet samt annan personal för särskilda uppgifter i den omfattning han bestämmer. I den administrativa enheten ingår en enhetschef, personal för biträde med ekonomi- och personaladministrativa ärenden och för biträde med registrering samt expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Inom ombudsmannaexpeditionen finns även ett bibliotek.

Arbetsuppgifterna för personalen inom ärendekanslierna och administrativa enheten samt för biblioteksansvarig tjänsteman framgår av särskilda beskrivningar.

5 §

Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Den administrativa enheten är underställd kanslichefen. Denne är vidare data-, arkiv- och utbildningsansvarig samt ansvarig för expeditionens lokaler och inventarier.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Han får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Kanslichefen får vidare

besluta i samtliga personalfrågor (anställningar, entlediganden etc.) beträffande ombudsmannaexpeditionens personal, dock inte om

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden om det inte är fråga om provanställning

2. disciplinansvar

3. åtalsanmälan

4. avstängning eller läkarundersökning

5. anställning och entledigande av byråchefer

företräda Riksdagens ombudsmän i förhandlingar med personalorganisationerna med tillämpning av samtliga gällande avtal och andra bestämmelser för riksdagen och dess verk

besluta om semester och tjänstledighet för personalen vid ombudsmannaexpeditionen, dock ej för sig själv; ansökningar om tjänstledighet för längre tid än en månad skall dock överlämnas till chefsjustitieombudsmannen för beslut

förordna vikarie för personal som beviljats semester eller tjänstledighet

attestera fakturor och utbetalningsorder, bokföringsorder m.m. i det statliga redovisningssystemet

inventera förråd av L-blanketter och kontantkassa

underteckna tjänstgöringsuppgifter, anställningsbevis och tjänstekort
besluta om utanordningar till extra föredragande och andra uppdragstagare

kvittera ut rekommenderad post till ombudsmannaexpeditionen
ombesörja månads- och årsstatistik.

6 §

Byråcheferna skall var och en inom sitt sakområde i samråd med berörda ombudsmän fördela ärendena på föredragande. De får vidare besluta om remisser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna skall — förutom att bereda egna ärenden — se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. De har också ansvar för redigeringen av referat och notiser som skall publiceras i JO:s ämbetsberättelse.

Om ett ärende är av större vikt bör det handläggas av en byråchef.

7 §

Föredragandena får i de ärenden de tilldelats inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden.

Vid tilldelningen av ärenden skall hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena skall eftersträvas.

Varje föredragande skall om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.

8 §

En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som skall undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet.

Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition skall alltid sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En fotokopia av beslutet fogas till akten i ärendet.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

9 §

Chefen för administrativa enheten skall fördela administrativa ärenden och övriga uppgifter på personalen inom enheten.

Chefen för administrativa enheten skall — förutom att bereda och för chefsjustitieombudsmannen eller kanslichefen föredraga egna administrativa ärenden — se till att de administrativa ärendena blir hand-

lagda och uppgifterna utförda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. Chefen upprättar i samråd med kanslichefen och för föredragning för chefsjustitieombudsmannen förslag till JO:s anslagsframställning och JO:s årsbokslut. Andra viktigare administrativa ärenden skall beredas och handläggas av enhetschefen i samråd med kanslichefen.

10 §

För bibliotekets ledning finns en biblioteksnämnd, i vilken ingår en ombudsman, kanslichefen och biblioteksansvarig tjänsteman. Den ombudsman som skall ingå i nämnden utses av chefsjustitieombudsmannen.

Biblioteksnämnden beslutar i frågor om förvärv till biblioteket inom ramen för i JO:s internbudget anvisade medel samt har i övrigt överinseende över bibliotekets verksamhet.

11 §

Personalen på registratorsexpeditionen biträder — utöver arbetsuppgifter enligt den särskilda arbetsbeskrivningen — med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet och lämnar erforderliga upplysningar med ledning av uppgifter ur datoriserade register och databaser, registratur, protokoll samt övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

12 §

Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman, till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

13 §

Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig.

14 §

Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

15 §

Registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag—fredag klockan 09.00—12.00 och klockan 13.00—15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

Ansvarsområde 1

1993/94:JO1

Bilaga 2

Allmänna domstolar (dock ej förmynderskapsärenden), Domstolsverket.

Allmänna åklagare.

Polisväsendet (dock ej utlänningsärenden).

Ärenden rörande JO:s kompetensområde, skrifter med oklara yrkanden.

Ansvarsområde 2

Försvarsväsendet, vapenfri tjänst och övriga till Försvarsdepartementet hörande ärenden.

Exekutionsväsendet.

Kriminalvården.

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt, skattekontroll, uppbörd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter, vägtrafikskatt, hundskatt, arvs- och gåvoskatt, expeditionsavgifter, tullväsendet, Finansinspektionen, folkbokföring (inkl. namnärenden); övriga till Finansdepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Allmän försäkring (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring, inkomstprövade förmåner, barnbidrag, bidragsförskott samt familjebidrag och andra värnpliktsförmåner).

Utlänningsärenden.

Förmynderskapsärenden (överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Hälso- och sjukvård, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, särskolan, rättsmedicinska undersökningsväsendet, rättspsykiatriska undersökningsväsendet, tandvården, läkemedel.

Övriga till Socialdepartementet hörande ärenden utom ärenden rörande allmän försäkring samt miljö- och hälsoskydd.

Ansvarsområde 4

Rättshjälp, Brottskadenämnden, allmänna advokatbyråer, nådeärenden, arrendenämnder, hyresnämnder, Bostadsdomstolen; övriga till Justitiedepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Arbetsmarknaden, arbetslöshetsförsäkring och övriga till Arbetsmarknadsdepartementet och Civildepartementet hörande ärenden.

Plan- och byggnadsväsendet.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort) och övriga till Kommunikationsdepartementet hörande ärenden.

Utbildningsväsendet och övriga till Utbildningsdepartementet hörande ärenden, dock ej särskolan.

1993/94:JO1

Bilaga 2

Till Kulturdepartementet hörande ärenden, dock ej utlänningsärenden.

Jord- och skogsbruk, jordförvärv, naturvård, miljö- och hälsoskydd, djurskydd, jakt, fiske, rennäring, veterinärväsendet, livsmedelskontroll, lantmäteri- och kartväsendet samt övriga till Jordbruksdepartementet resp. Miljö- och naturresursdepartementet hörande ärenden.

Konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering, aktiebolag, handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken, mönster och övriga till Näringsdepartementet hörande ärenden.

Länsstyrelser, räddningstjänst, allmänna ordningsstadgan, allmänna sammankomster, lotterier, serveringstillstånd, bilskrotning.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram).

Svenska kyrkan, statsbidrag till trossamfund.

Förvaltningsdomstolar (dock ej ärenden som på grund av sakinhållet är hänförliga till annat ansvarsområde).

Utrikesförvaltningen och övriga till Utrikesdepartementet hörande ärenden som ej tillhör ansvarsområde 2.

Riksdagsförvaltningen, riksdagens verk, allmänna val.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1—3.

Tjänstemannaärenden, ärenden angående tryckfrihet, offentlighet och sekretess samt remisser från riksdag och departement fördelas på de ansvarsområden, där de från saklig synpunkt hör hemma.

Personalorganisationen

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Torsten Johansson

Byråchefen Hans Sandberg

Byråchefen Anders Thunved

Byråchefen Sven Börjeson

Byråchefen Kristina Boutz

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Krister Malmsten

Byråchefen Christer Sjöstedt (föredragande t.o.m. 3 november 1992)

Tf byråchefen Lars Clevesköld

Avdelningsdirektören Arne Schöldström

Avdelningsdirektören Lars Kinnander

Avdelningsdirektören Rolf Andersson

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 1992/93 tjänstgjort: Kammaråklagaren Anne-Marie Bergström, hovrättsassessorn Owe Hultin, hovrättsassessorn Catharina Hallenberg, hovrättsassessorn Birgitta Trägårdh (fr.o.m. 2 juli 1992), hovrättsassessorn Louise Norén, hovrättsassessorn Allan Camitz, hovrättsassessorn Carl-Gustaf Tryblom, hovrättsassessorn Lars Lundgren (t.o.m. 30 april 1993), hovrättsassessorn Lars Schuer (fr.o.m. 1 oktober 1992), hovrättsassessorn Bengt Billquist (fr.o.m. 1 juni 1993), hovrättsassessorn Inger Konradsson, kammarrättsassessorn Mats Törnered, hovrättsassessorn Ebba Sverne (fr.o.m. 28 september 1992), kammarrättsassessorn Albert Johnson, kammarrättsassessorn Carina Hedbom Blomkvist, hovrättsassessorn Anne-Marie Nyholm (t.o.m. 31 januari 1993), kammarrättsassessorn Claes Tenggren (t.o.m. 18 april 1993), hovrättsassessorn Ingela Jönsson, kammarrättsassessorn Christer Gripert, hovrättsassessorn Karin Jonsson (fr.o.m. 1 mars 1993), kammarrättsassessorn Lia von Sivers (fr.o.m. 1 april 1993) och kammarrättsassessorn Nils-Ove Äng (fr.o.m. 15 juni 1993).

SAKREGISTER

1993/94:JO1

Bilaga 4

till

justitieombudsmännens ämbetsberättelser

1989/90—1993/94

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967—1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser. Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77—1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Adoption

- handläggning av ärende ang. adoption av barn med utländsk härkomst 89/90:231

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej

- på sjukhus upprättad förteckning, persedelförteckning, har ansetts utgöra allmän handling 89/90:367
- handling som förvaras hos en privat donationsfond som förvaltas av ett offentligt organ har inte ansetts vara allmän 89/90:370
- hos kommun då den befinner sig hos konsultföretag, som enligt avtal samarbetar med kommunen 89/90:415
- hos statlig myndighet då den befinner sig hos konsultföretag, som enligt avtal samarbetar med myndigheten 90/91:391
- brev till kommunal befattningshavare, ordförande i såväl kommunstyrelsen som av kommunen ägd stiftelse 90/91:395
- stadsbiblioteks datorbaserade låntagarregister har konstaterats vara allmän handling. Kritik mot kulturnämnd som hävdat motsatt uppfattning och på grund därav — samt till följd av formella handläggningsfel — betagit enskild hans grundlagsenliga rätt att utan dröjsmål ta del av i registret lagrad information 90/91:400
- kritik mot skolchef för underlåtenhet att registrera till skolstyrelsen ställd handling, som kommit skolchefen tillhanda 90/91:417
- underlåtenhet att lämna ut anteckningar förda av distriktssköterskor. Fråga om anteckningarna utgjorde allmän handling m.m. 91/92:409
- hos Stiftelsen Nordiska museet förvarade handlingar med uppgifter om anställda 91/92:427
- anteckningar vid sammanträde med ledningsgrupp hos allmän försäkringskassa 92/93:461
- en på begäran av lokal samordningsgrupp av utomstående person upprättad rapport har ansetts utgöra en till socialförvaltningen inkommen och därmed allmän handling, när förvaltningens företrädare i samordningsgruppen mottog rapporten, oaktat rapporten inte färdigbehandlats i samordningsgruppen 92/93:589
- fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid kommunalt anställningsförfarande under konsultmedverkan 92/93:622

- fråga om behandlingen från offentlighetssynpunkt av ett brev från en landshövding till en departementschef. Bl.a. fråga om tillämpning av 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och om iakttagande av registreringsskyldighet 92/93:634
- fråga bl.a. om utdrag ur förvaltningshandbok utgjort allmän handling 93/94:460

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- avgiftsbeläggning av televerkets nummerupplysning 89/90:343
- utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar till massmedierna 89/90:371
- en begäran om utlämnande av allmän handling har onödigt fördröjts 89/90:373
- dröjsmål med utlämnande av sjukjournal till följd av ordinarie handläggares frånvaro 89/90:376
- ärende angående utlämnande av kopior av patientjournal innefattar myndighetsutövning 89/90:378
- kritik mot byggnadsnämnd för avgiftsuttag för tillhandahållande av allmän handling på stället m.m. 89/90:392
- fråga om skyldighet att efter expeditionstidens utgång per telefon lämna ut uppgift ur allmän handling 89/90:397
- fråga om offentlighetsprincipen innefattar rätt för enskild medborgare att närvara vid postsorteringen hos en myndighet 89/90:398
- fråga om myndighet varit skyldig att sammanställa uppgifter ur allmänna handlingar för att besvara enkät 89/90:399
- samtycke till utlämnande av uppgifter i barnavårdsärende m.m. 90/91:366
- skyldighet att lämna uppgifter ur allmän handling per telefon — sökanden hänvisad göra personligt besök på myndigheten 90/91:382
- utlämnande av patientuppgifter från psykiatriska kliniker till forskningsregister 90/91:383
- regeringsrättens rutiner för handläggning som första instans av ärenden om utlämnande av allmän handling har mot bakgrund av domstolens ställning som slutinstans i dylika ärenden ansetts godtagbara 90/91:130
- beslut med fullföljdshänvisning i fall då vägran att utlämna grundats på bedömningen att begärd handling ej förvarades hos myndigheten 90/91:391
- stadsbiblioteks datorbaserade låntagarregister har konstaterats vara allmän handling. Kritik mot kultur nämnd som hävdats motsatt uppfattning och på grund därav — samt till följd av formella handläggningsfel — betagit enskild hans grundlagsenliga rätt att utan dröjsmål ta del av i registret lagrad information 90/91:400
- ansökningshandlingar och intresseanmälningar avseende cheftjänst vid centralt ämbetsverk, vilka under ärendets beredning förvarades inlåsta i kassaskåp 90/91:409
- av myndighet fört datoriserat prenumerantregister, innehållande såväl sekretessbelagda som offentliga uppgifter 90/91:412
- dröjsmål med utlämnande av kopia av betyg bl.a. beroende på att syftet med begäran efterforscats 90/91:421
- fråga om vid vilken tidpunkt en inom länsstyrelse framställd och sedermera till regeringen avgiven rapport kunde anses upprättad enligt 2 kap. 7 § TF 90/91:425
- ordförande i socialnämnd har till tidning lämnat uppgift, för vilken gällt socialtjänstsekretess. Uppgiften har dock omfattats av den s.k. meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen 91/92:408

- avgift för utlämnande av kopia av allmän handling har av överlantmätarmyndighet debiterats enligt lantmäteriets uppdragstaxa. Avgiften har i det aktuella fallet befunnits ha tagits ut på felaktiga grunder 91/92:412
- begäran om uppgifter om anställdas vid Stiftelsen Nordiska museet namn, adress och telefonnummer; fråga om uppgifterna fanns i handlingar avseende museets i bilagan till sekretesslagen angivna verksamhet och därför enligt 1 kap. 8 § andra stycket och 15 kap. 4 § första stycket borde ha lämnats ut 91/92:427
- kritik mot patent- och registreringsverkets bolagsavdelning för att man hänvisat en person, som per telefon begärt uppgift ur allmän handling, till att mot avgift enligt uppdragstaxa erhålla utskrift av handlingen. Fråga tillika om vad som allmänt gäller om s.k. offentlighetsuttag inom försäljningsverksamhet 91/92:418
- kritik mot arbetarskyddsstyrelsen för dess handläggning av ärende om utlämnande av allmän handling och kopia av sådan handling. Även fråga om avgiftsuttag, då myndigheten vid sidan av sina åligganden enligt offentlighetsprincipen driver uppdragsverksamhet i form av tillhandahållande av uppgifter ur ett databaserat informationssystem 91/92:423
- dröjsmål med utlämnande av allmän handling beroende bl.a. på svårigheter att återfinna handlingen 91/92:439
- televerkets anvisningar för utlämnande av hemliga telefonnummer enligt en bestämmelse om begränsning i sekretess har befunnits oförenliga med lagens innebörd. Enligt lagrummet i fråga — 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen (1980:100) — hindrar sekretess inte, att "uppgift som angår misstanke om brott" av viss svårhetsgrad lämnas till myndighet som har att ingripa mot brottet, t.ex. polismyndighet. Anvisningarna medger utlämnande — på begäran av polisen — i en omfattning som går utöver lagens ändamål i detta fall: att reglera myndigheternas rätt att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar 92/93:516
- socialförvaltnings utlämnande av uppgift om kvinnas bostadsadress 92/93:591
- handläggning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar och om fullföljdshänvisning då faderskapsutredning läggs ned 92/93:593
- frågor om rätt till insyn i egen socialakt och om "gamla" uppgifter till ny akt 92/93:596
- dröjsmål med utlämnande av sjukjournaler 92/93:607
- utlämnande av terminalutskrifter från inskrivningsregistret 92/93:619
- fråga om rutinerna för expediering av begärd kopia av allmän handling inom arbetsmarknadsverket 92/93:638
- kritik mot myndighetschef för att han förstört en handling som begärts utlämnad 93/94:198
- åtal mot en myndighetschef för tjänstefel har ogillats (dröjsmål med att lämna ut en allmän handling) 93/94:477
- dröjsmål med utlämnande av allmän handling (åtal för tjänstefel) 93/94:487
- krav på myndighet då enskild begär upplysningar ur eller kopior av allmänna handlingar 93/94:504
- kritik mot Statens maskinprovningar för dröjsmål med utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Myndigheten har vidare, trots att vissa handlingar uppenbarligen förvarades hos den, hänvisat sökanden att begära kopior hos annan myndighet. Tillika fråga om innebörden av användande av s.k. hemligstämpel 93/94:509

- kritik mot landsting för dröjsmål med utlämnande av allmän handling med hänvisning till "arbetets behöriga gång". Fråga tillika bl.a. om hänvisning av den sökande att ta del av allmän handling på stället, trots att kopior av handlingarna begärts 93/94:513

Fråga om sekretess för allmän handling

- fråga om lämpligheten att i behandlingsjournalen för intagen i kriminalvårdsanstalt göra anteckning om resultat av tagna HIV-prov 89/90:105
- fråga om sekretess och postöppning vid ett LVM-hem 89/90:264
- sekretessen har åsidosatts i lokal samrådsgrupp 89/90:363
- inte olagligt men olämpligt att i ett ärende om förordnande av taxeringsnämndsordförande ta del av dennes självdeklarationer 89/90:385
- sekretess inom lokal samverkansgrupp för missbruksvård 90/91:369
- fråga om rätt för medförmyndare att få ut handling ur socialakt 91/92:408
- kritik mot länsrätts handläggning av ärende om utlämnande av kopia av allmän handling. Tillämpning av 9 kap. 1 § sekretesslagen angående skattesekretess 91/92:150
- polismyndighets rätt att lämna ut brottsanmälningar till en brottsofferjour 92/93:197
- rätt för förälder att få del av sekretesskyddade uppgifter som rör barn (14:4 sekretesslagen) 92/93:439
- fråga om en socialförvaltning ägt översända en anmälan rörande en persons hälsotillstånd m.m. till en läkare samt medta läkaren på ett hembesök hos den berörde personen utan att kontakt först erhållits med denne. Förfarandet har ifrågasatts från såväl sekretessynpunkt som med hänsyn till principerna i socialtjänstlagen men har i visst fall godtagits. Tillika fråga om sekretess för anmälare och utlämnande av allmänna handlingar samt underrättelse om avskrivningsbeslut 92/93:601
- brott mot tystnadsplikt? Fråga bl.a. om sekretess enligt 7:1 sekretesslagen gällt för uppgift om patients vårdkostnad och om det s.k. meddelarskyddet 92/93:608
- ifrågasatt brott mot tystnadsplikt 92/93:610
- användning av sekretessstämpel 92/93:613
- behandlingshems utlämnande av uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen; tillämpning av reglerna om nöd enligt 23 kap. 4 § brottsbalken 93/94:461
- fråga om socialförvaltnings möjlighet att till polismyndighet lämna ut en uppgift angående misstanke om brott i de fall brottet riktar sig mot ett intresse inom socialförvaltningens eget verksamhetsområde 93/94:464
- fråga om sekretess i ärende rörande omhändertagande av barn enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) 93/94:466
- utlämnande av sekretesskyddade uppgifter från sjukhus till försäkringskassa. — Fråga om bifogandet av en ovidkommande journaluppgift utgjort brott mot tystnadsplikt 93/94:468
- ifrågasatt brott mot tystnadsplikt 93/94:518

Övriga frågor

- användandet av automatisk databehandling inom socialtjänsten 89/90:380
- fråga om markering i ADB-register av personuppgifter som omfattas av särskild sekretessprövning, kritik mot riksförsäkringsverket 90/91:387

- fråga om vilka handlingar som beslutsmyndigheten i samband med besvär över beslut om utlämnande av allmän handling skall tillställa besvärshandläggningen m.m. 91/92:434
- kritik mot handläggningen av en ansökan om s.k. spärrmarkering i ADB-register för folkbokföringsuppgifter 91/92:443
- en myndighets instruktion rörande kontakter med massmedia måste utformas så att det klart framgår att de anställdas rätt att göra uttalanden till massmedia inte inskränks. Även fråga om registrering av besökare 93/94:499

1993/94:JO1
Bilaga 4

Allmän ordningsstadga

- fråga om nöjestillställning, till vilken ca 4 000 personer inbjudits, bort betraktas som tillståndspliktig offentlig tillställning, tillämpning av 9 § andra stycket och 12 § andra stycket allmänna ordningsstadgan 89/90:327

Anhållen

- underrättelse till anhängig 93/94:111

Anslagsframställning

- motivering av yrkande i anslagsframställning 90/91:159

Arbetsmiljölagen

- arbetsmiljölagen och socialtjänstlagen 89/90:213
- arbetsmiljölagen och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 89/90:253
- reglering i avtal mellan skolledning, elev och elevens föräldrar av frågor rörande ersättning för elevs skadegörelse i skolan; tillika fråga huruvida rättsordningen medger, att eleven enligt sådant avtal ersättes skadan helt eller delvis genom eget arbete; tillämpning av arbetsmiljölagens föreskrifter angående minderårigas arbete 90/91:302
- vid inspektion av en yrkesinspektion upptagen fråga om skyddsombuds m.fl. medverkan i vissa arbetsmiljöbedömningar 93/94:457

Arkivering av handlingar

- kritik mot skolchef för åtgärden att — utan att bevara kopia — återställa originalskrivelse, innefattande framställning till skolstyrelsen, till avsändaren, sedan denne återkallat framställningen 90/91:417

Arrest

- fråga om disciplinansvar för vakthavande befäl som i strid med RPS föreskrifter insatt person i arrest 91/92:90

Arrestantvakt

- avstängning från tjänstgöring som arrestantvakt och ordningsvakt 91/92:117

Avgift

- televerkets nummerupplysningsstjänst 89/90:343
- kritik mot byggnadsnämnd för avgiftsuttag för tillhandahållande av allmän handling på stället m.m. 89/90:392
- beslut av skolstyrelse att debitera gymnasieskolans elever kopieringsavgift med vissa belopp per termin har förklarats strida mot lag 90/91:313
- fråga om krav på lagstöd enligt 8 kap. 5 § regeringsformen för avgift för engelskspråkig gymnasial utbildning 91/92:337

- kritik mot patent- och registreringsverkets bolagsavdelning för att man hänvisat en person, som per telefon begärt uppgift ur allmän handling, till att mot avgift enligt uppdragstaxa erhålla utskrift av handlingen. Fråga tillika om vad som allmänt gäller om s.k. offentlighetsuttag inom försäljningsverksamhet 91/92:418
- kritik mot arbetarskyddsstyrelsen för dess handläggning av ärende om utlämnande av allmän handling och kopia av sådan handling. Även fråga om avgiftsuttag, då myndigheten vid sidan av sina åligganden enligt offentlighetsprincipen driver uppdragsverksamhet i form av tillhandahållande av uppgifter ur ett databaserat informationssystem 91/92:423
- fråga om uttagande av läromedelsavgifter inom gymnasieskolan 91/92:380
- fråga bl.a. om överlantmätarmyndighet (ÖLM) ägt att debitera avgift för utlämnande av kopia av allmän handling enligt uppdragstaxa, som utfärdats med stöd av 1 § andra stycket lantmäteritaxan (1971:1101). Avgiften har i det aktuella fallet befunnits ha tagits ut på felaktiga grunder 91/92:412
- en kommun har tillämpat ett system med uttagande av extra fiskeavgift som en form av sanktionsavgift. Frågor om tillåtligheten av ett sådant avgiftssystem 93/94:425
- fråga om kyrkogårdsmyndighets möjligheter att på en gravrättsinnehavares bekostnad vidta åtgärder på gravplatsen 93/94:395

Avhysning

- bristande rutiner för samarbete mellan kronofogdemyndighet och flyttningsbyrå, bristfällig dokumentation, oriktiga besked om lösenbelopps storlek, kostnadsbeslut som felaktigt gynnat sökanden 89/90:127
- kommuns förfarande med byggnader och gods som efter avhysning kvarlämnats på arrenderad fastighet 89/90:131
- hemlighållande av begränsningar i exekutionstitels omfattning; tillika fråga om förrättning endast tillfälligt avbrutits 92/93:220

Avlägsnande

- av resande från tåg 91/92:384

Avskrivning

- begreppet "avskrivning" enligt uppbördslagen 89/90:137, 91/92:136

Avslutande av ärenden

- frågor om miljö- och hälsoskyddsnämnds sätt att avsluta ärenden och särskilt om funktionsfördelningen mellan nämnden och dess handläggare 92/93:487

Avstängning

- kritik — sedan förundersökning inletts men senare nedlagts — mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor från undervisningsskyldighet; även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet 89/90:306
- från tjänstgöring som arrestantvakt och ordningsvakt 91/92:117

Avvikande mening

- fråga om tolkningen och hanteringen av en avvikande mening, som avgetts av majoriteten i en socialförsäkringsnämnd i ett sjukpenningssärende 93/94:339

Avvisning

- av utlänning på grund av avsaknad av arbetstillstånd 89/90:67
- direktavvisning av asylsökande 89/90:80
- disciplinansvar för beslut om förvar enligt utlänningslagen som fattats trots att det underliggande beslutet om avvisning preskriberats 91/92:185
- åtal mot en polisintendent för felaktig myndighetsutövning 92/93:69
- kritik mot polismyndighet för beslut om avvisning 92/93:128

1993/94:JO1

Bilaga 4

Bandspelare

- fråga om rätt att använda egen bandspelare vid personlig inställelse inför taxeringsnämnd 89/90:204

Befordringsgrunder

- frågor om behörighetskrav och befordringsgrunder vid tillsättning av tjänst som högscoleadjunkt 92/93:502

Behovsprincipen

- husrannsakan hos en bank med anledning av en utredning om misstänkt skattebrott, begånget av en hos banken anställd direktör 92/93:143

Behörighetsvillkor

- frågor om behörighetskrav och befordringsgrunder vid tillsättning av tjänst som högscoleadjunkt 92/93:502

Bemyndigande

- vissa frågor rörande statlig förvaltningsmyndighets normgivning inom ramen för bemyndiganden i av regeringen utfärdad förordning 91/92:331

Beredskapsövning

- olämplig uppläggning av beredskapsövning där vissa invandrargrupper angivits som fientliga. Tillika fråga om tillämpliga sekretessregler 92/93:544

Beslag

- åtal mot distriktsåklagare för ändringar i protokoll 90/91:50
- upprättande av protokoll 90/91:67
- uttalanden om en åklagares och en tingsrätts tillämpning av reglerna om beslag och kvarstad på kontanter som påträffats hos en person som greps misstänkt för inbrottsstöld 93/94:38
- en åklagare har utan lagligt stöd genom beslag omhändertagit bakom stängda dörrar föredraget förundersökningsmaterial hos en tilltalad 93/94:79
- protokoll som inte lett till beslag skall i princip upprättas i omedelbar anslutning till åtgärden 93/94:112
- förfarandet med gods som tagits i beslag men som innehavaren inte velat kännas vid eller vägrar återta när beslaget hävts 93/94:124
- polismyndighets hantering av omhändertagna fordon 93/94:128

Beslut

- frågor om miljö- och hälsoskyddsnämnds sätt att avsluta ärenden och särskilt om funktionsfördelningen mellan nämnden och dess handläggare 92/93:487

- kritik mot Jämställdhetsombudsmannen angående personliga åsikter i ett beslut, bristande dokumentation av beslut m.m. 93/94:173

1993/94:JO1
Bilaga 4

Beslutsunderrättelse

- kritik mot Statens jordbruksverk och dess företrädare Lantbruksstyrelsen för dröjsmål med överlämnande av en besvärslinlaga till regeringen. Tillika uttalanden i frågor om skyldighet att underrätta intressent om beslut och om verkställighet av överklagat beslut 92/93:228

Besvär

- kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämlit 24 § jämförd med 28 § förvaltningslagen överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärsmyndigheten 89/90:291
- kronofogdemyndighets dröjsmål med översändande av besvärslinlaga till hovrätt; även fråga om ytterligare dröjsmål samt riksskatteverkets ansvar 90/91:116
- frågor om universitets- och högskoleämbetets befogenheter att upphäva eller ändra lokal högskolemyndighets beslut dels vid prövning av överklagande, dels vid utövande av ämbetets funktion som tillsynsmyndighet. Kritik mot både rättstillämpningen i enskilda fall och ämbetets i remissvar till JO uttryckta principiella inställning 90/91:287
- kritik mot statens naturvårdsverk för felaktig tillämpning av förvaltningslagens besvärsmåttbestämmelser 91/92:316
- vissa frågor — bl.a. angående sakprövningsförråttningar rörande universitets- och högskoleämbetets handläggning av besvär över tjänstetillsättningsbeslut, då den person som i första instans förordnats att inneha tjänsten återkallat sin ansökan resp. begärt entledigande 91/92:351
- värnpliktsverket har felaktigt underlåtit att vidarebefordra besvärsskrift till totalförsvarets tjänstepliktsnämnd, som haft att pröva överklagandet 91/92:209
- fråga om en till koncessionsnämnden för miljöskydd inkommen skrivelse kunde anses innefatta ett överklagande av länsstyrelses beslut 91/92:314
- kritik mot Statens invandrarverk för dröjsmål med att översända överklaganden i asylärenden till arbetsmarknadsdepartementet 92/93:243
- FL:s bestämmelser om bl.a. besvärshänvisning har åsidosatts i ärende hos allmän försäkringskassa om avdrag på försäkrads pension för vårdavgift under vistelse på LVM-hem 92/93:468
- kritik mot användningen av beslutsblankett av vilken ej framgått vilken länsbostadsnämnd som fattat beslutet 92/93:535
- kronofogdemyndighet har felaktigt prövat om en såsom besvärslinlaga betraktad skrift uppfyllde kraven på en sådan inlagas innehåll 93/94:163
- fråga om ett överklagande bör avskrivas sedan det återkallats per telefon 93/94:177
- underlåtenhet att avvisa överklagande som befunnits inkommet för sent 93/94:187
- tidsaspekter på omprövning och överlämnande till länsrätt av överklaganden av taxeringar 93/94:214

- frågor om serviceskyldighet, överklagande, fullföljdsförbud och omprövning vid handläggning av ärenden enligt lagen (1989:41) om TV-avgift 93/94:398

1993/94:JO1
Bilaga 4

Besöksförbud

- omfattningen av ett utvidgat besöksförbud bl.a. med hänsyn till att den som skall skyddas har skyddade adressuppgifter 93/94:84

Betalningsföreläggande

- granskning med anledning av kronofogdemyndigheternas övertagande av mål om betalningsföreläggande m.m. 93/94:159

Betalningssäkring

- sakkunnig taxeringsrevisor har fotograferat bohag vid en husrannsakan som en ersättning för förvarstagande enligt reglerna om betalningssäkring 89/90:187
- verkställighet; underrättelse till tredje man i visst fall, försäljning av egendom, dröjsmål med hävande av förbudsmeddelande 90/91:122

Bevakning

- av statlig fordran skall innefatta anmaning till gäldenären att betala frivilligt, innan kronofogdemyndighet företar indrivning 91/92:175

Bibliotek

- stadsbiblioteks datorbaserade låntagarregister har konstaterats vara allmän handling. Kritik mot kulturnämnd som hävdats motsatt uppfattning och på grund därav — samt till följd av formella handlägningsfel — betagit enskild hans grundlagsenliga rätt att utan dröjsmål ta del av i registret lagrad information 90/91:400

Biljakt

- förföljande/efterföljande med polisfordon 90/91:70

Bisyssla

- högre länsstyrelsetjänstemans uppdrag som förrättningsman inom länsstyrelsens verksamhetsområde 91/92:171
- fråga om arbetsförmedlares bisyssla såsom ordförande i kommunalnämnds sociala utskott kunde anses vara förtroendeskadlig 92/93:582

Blankett

- kritik mot användningen av beslutsblankett av vilken ej framgår vilken länsbostadsnämnd som fattat beslutet 92/93:535

Bostadsbidrag

- fråga om kvittning i samband med utbetalning av bostadsbidrag 92/93:532
- fråga om omprövning och kvittning i samband med utbetalning av bostadsbidrag 93/94:417

Boverket

- kritik mot användningen av beslutsblankett av vilken ej framgår vilken länsbostadsnämnd som fattat beslutet 92/93:535

Brottmål

- dröjsmål med utfärdande av stämning 89/90:30

- domares ansvar för dröjsmål med expediering av beslut om rättspsykiatrisk undersökning 90/91:24
- chefsrådmannan har ansetts ha ett övergripande ansvar för att äldre mål blir avgjorda 91/92:35

1993/94:JO1

Bilaga 4

Brottsanmälan

- kritik mot domare som anmält partsombud till åklagare för utredning av misstanke om brott 90/91:29
- polismyndighets rätt att lämna ut sådana till en brottsofferjour 92/93:197
- förhållsleddares skyldighet att under förhör ta upp en motanmälan 93/94:124

Brottsofferjour

- polismyndighets rätt att lämna ut brottsanmälningar till en brottsofferjour 92/93:197

Bygglov, se även Plan- och bygglagen, Byggnadsnämnd, Detaljplan

- fråga om vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett vid sammanträde med byggnadsnämnd beviljat bygglov skall tillåtas gå i verkställighet 89/90:336
- förhandsgranskning av bygglovshandlingar 89/90:340
- kritik mot kommun för underlåtenhet att underhålla genom gåva erhållen fast egendom 91/92:393
- kritik mot byggnadsnämnd för bl.a. felaktigt beslut att inte ta upp en ansökan om bygglov till prövning samt underlåtenhet att meddela fullföljdshänvisning 93/94:407
- vid inspektion av en yrkesinspektion upptagen fråga om skyddsombuds m.fl. medverkan i vissa arbetsmiljöbedömningar 93/94:457

Byggnadsminnesförklaring

- fråga om eventuellt bevarande av industribyggnad, dels hos kommunstyrelse och byggnadsnämnd i anslutning till handläggning av detaljplaneärende, dels hos länsstyrelse (länsantikvarie) i ärende rörande byggnadsminnesförklaring 89/90:319
- kritik mot länsantikvarie som medgivit fastighetsägare att göra avvikelser från i beslut om byggnadsminnesförklaring intagna skyddsföreskrifter jämlikt 3 kap. 2 § kulturminneslagen, trots att inga beslut om tillstånd till avvikelser från skyddsföreskrift eller jämkning av skyddsföreskrift fattats av länsstyrelsen i den i 3 kap. 14 resp. 15 § föreskrivna ordningen 91/92:377
- kritik mot länsstyrelse för långa handläggningstider i byggnadsminnesärenden 92/93:507

Byggnadsnämnd, se även Plan- och bygglagen, Bygglov, Detaljplan

- fråga om underrättelseskyldighet i lovärenden 89/90:331
- fråga om fullföljdshänvisning till beslut vari fråga varit om tillämpning av bestämmelser i 13 kap. 2 § plan- och bygglagen (PBL) om fullföljdsförbud 89/90:332
- felaktig tillämpning av PBL; bygglov meddelat för uppförande av affärsbyggnad på parkmark 89/90:337
- fråga om byggnadsnämnds förfarande vid fullgörande av kommunikationsskyldighet gentemot granne i ärende om förhandsbesked 89/90:338
- handläggning av framställning där tveksamhet kan föreligga om den avser upplysningar eller förhandsbesked 89/90:340

- kritik mot byggnadsnämnd för felaktig handläggning av ett ärende om bygglov för tillbyggnad (cirka 50 m²) av bostadshus. Kritiken avser att nämnden meddelade bygglov oaktat tillbyggnaden i olika hänseenden stred mot gällande detaljplan, underlät att i ärendet höra ägare av grannfastighet och underlät att låta utstaka tillbyggnaden 90/91:324
- kritik mot byggnadsnämnd för långsam handläggning av ett ärende om tillstånd till byggnadsföretag. Tillika fråga om underlåtenhet av nämnden att vidta åtgärder enligt 10 kap. 1 § beträffande byggnad, som saknar bygglov 90/91:329
- kritik mot byggnadsnämnd för långsam handläggning (ca 14 månader) av ett ärende om bygglov för mindre tillbyggnad av ett bostadshus. Den utdragna handläggningstiden har delvis orsakats av en onödig remiss 90/91:333
- kritik mot byggnadsnämnd för underlåtenhet att till saklig prövning ta upp av ägare till grannfastighet gjord framställning om ingripande mot olovlig båtuppläggning 90/91:337
- den omständigheten att det ankommer på fastighetsbildningsmyndigheten (FBM) att underrätta sakägare om beslut av byggnadsnämnd att vägra medgivande till avstyckning befriar inte nämnden från skyldigheten att i egenskap av beslutsmyndighet meddela fullföljds-hänvisning 90/91:338
- kritik mot kommun för underlåtenhet att underhålla genom gäva erhållen fast egendom 91/92:393
- kritik mot byggnadsnämnd för underlåtenhet att ingripa mot överträdelse enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen (bristande underhåll av genom gäva erhållen fast egendom) 91/92:393
- handläggning av ärende rörande bristfälligt underhåll av byggnad. Tillika fråga om beräkning av besvärstid 92/93:524
- kritik i olika hänseenden mot byggnadsnämnds handläggning av dels ett ärende om medgivande till avstyckning, dels ett ärende om bygglov, vilka ärenden av länsstyrelsen återförvisats till nämnden. Byggnadsnämnden har bl.a. i ärendet om bygglov beslutat om tillstånd enligt 8 kap. 34 § plan- och bygglagen (positivt förhandsbesked), oaktat ett av nämnden tidigare meddelat sådant tillstånd alltså varit gällande 92/93:527
- kritik mot byggnadsnämnd för underlåtenhet att pröva begäran om omprövning av lagakraftvunnet beslut om påförande av byggnadsavgift. Tillika kritik mot befattningshavare hos nämnden för att ha lämnat uppgifter som av anmälarna kan ha uppfattats som vilseledande 93/94:411
- i ett vid inspektion av en byggnadsnämnd upptaget ärende har nämnden kritiserats för underlåtenhet att i beslutsprotokoll i förekommande fall bestämma vad som skall gälla i fråga om fullföljds-hänvisning. Nämnden har också kritiserats för att i remissvar till JO ha lämnat osann uppgift 93/94:409

Chefsansvar

- domares ansvar för dröjsmål med expediering 90/91:24
- chefsrådmann har ansetts ha ett övergripande ansvar för att äldre mål blir avgjorda 91/92:35
- brister i handläggningen av vapenärenden har föranlett disciplinansvar för polischef 91/92:73
- poliskommissarie har i sin egenskap av avdelningschef ålagts disciplinpåföljd för brister i sitt ledningsansvar 91/92:82

- kritik mot en tingsrätt för långsam handläggning av ett mål om enskilt åtal; även lagmannens ansvar härför 92/93:48

1993/94:JO1
Bilaga 4

Delegation

- oriktig delegation hos landstingskommun av ärende om utlämnande av allmänna handlingar 90/91:358
- fråga om innebörden av föreskriften i 3 kap. 12 § kommunallagen rörande rätt att delegera beslutanderätten i viss grupp av ärenden 91/92:326
- fråga om socialnämnd ägt delegera rätten att besluta om upphörande av vård enligt LVU 92/93:409

Delgivning

- fråga om bristande delgivning av stämning och kallelse utgjort hinder att påbörja huvudförhandling i brottmål 89/90:23
- av misstanke och av utredning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken 89/90:23, 89/90:60
- kritik mot länsstyrelse för felaktig tillämpning av reglerna om kungörelsedelgivning 91/92:169
- underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB (s.k. slutdelgivning av förundersökningsprotokoll) 92/93:202

Demonstration

- förundersökning mot polisintendent för åtgärder i samband med en demonstration 91/92:52
- åtal mot en kommissarie för vårdslös myndighetsutövning (upplösning av en demonstration och kvarhållande av demonstranterna på platsen) 92/93:62

Detaljplan, se även Plan- och bygglagen, Bygglöv, Byggnadsnämnd

- fråga om förfarande vid underrättelse till flera klagande om länsstyrelses beslut att avslå överklagande av beslut att anta detaljplan 89/90:334
- kritik mot kommun för underlåtenhet att underhålla genom gåva erhållen fast egendom 91/92:393

Diarieföring

- fråga om skyldighet enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen att registrera ansökningshandlingar och intresseanmälningar i tjänstetillsättningsärende 90/91:409
- av handlingar i ett pågående polismyndighetsärende 91/92:124
- kritik mot Statens invandrarverk för underlåtenhet att i medborgarskapsärenden registrera polisregisterutdrag och personbevis 92/93:243
- fråga om kommunalråd, tillika kommunstyrelsens ordförande, sökt att förmå kommunens revisorer att göra ändringar i den för diarieföring hos kommunkansliet ingivna revisionsberättelsen. Även fråga om hans agerande i övrigt i samband med handlingens ingivande 92/93:537
- fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid kommunalt anställningsförfarande under konsultmedverkan 92/93:628
- fråga om länsarbetsnämnds personakthantering när den enskilde arbetssökande deltar i verksamheten vid ett arbetsmarknadsinstitut m.m. 93/94:452

Disciplinansvar

- för polismästare med anledning av en av denne beslutad fingerad poliskontroll 89/90:41

545

- anmälan mot domare för dröjsmål med expediering av beslut om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål 90/91:24
- för polisintendent, polissekreterare och avdelningsdirektör vid invandrarverket för beslut om förvar grundade på ett preskriberat beslut om avvisning 91/92:185
- för polischef för brister i handläggningen av vapenärenden 91/92:73
- för poliskommissarie i hans egenskap av avdelningschef för brister i hans ledningsansvar 91/92:82
- för kriminalinspektör för att han, som inte arbetade med en utredning i sin egenskap av polisman, besökt och överlämnat ett brev till en i utredningen häktad person utan tillstånd av åklagaren 91/92:88
- fråga om disciplinansvar för vakthavande befäl som i strid med RPS föreskrifter insatt person i arrest 91/92:90
- fråga om disciplinansvar för domare och åklagare med anledning av ett lagstridigt beslut om hemlig teleavlyssning 91/92:25
- för polismästare med anledning av ett beslut om polismyndighetens medverkan vid en TV-inspelning 91/92:94
- för löjtnant för underlåtenhet att vid militärövning iakttaga gällande säkerhetsbestämmelser 91/92:206
- för polisman för bristande rapportering och för vakthavande befäl för brister vid prövningen av ett frihetsberövande 92/93:102
- anmälan mot en kriminalinspektör för oriktiga uppgifter i en polisanmälan; även en fråga om JO:s ställning i ett disciplinärende 92/93:110
- för vakthavande befäl som falskeligen ändrat och utfyllt arrestantblad 92/93:105, 93/94:52
- för polismän som uttalat sig kränkande mot en bilist 93/94:62
- för en poliskommissarie som överlämnat sin namnstämpel till administrativ personal att användas vid rapportering av omhändertagna personer till bl.a. CKR 93/94:64

Djurskydd

- fråga om lantbruksstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om djurhållning inom lantbruket (LSFS 1989:20) vad gäller pålsdjursuppfödning står i överensstämmelse med djurskyddslagens och -förordningens bestämmelser. Tillika fråga om rävållning i burar över huvud kan anses förenlig med djurskyddslagstiftningen 90/91:264
- lagen (1989:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter enligt djurskyddslagen (1988:534) har på en väsentlig punkt befunnits oklar. Sedan JO påtalat detta och tillställt jordbruksdepartementet sitt beslut i saken, har en förtydligande lagändring gjorts 90/91:279

Dokumentationsskyldighet

- fråga om myndighet varit skyldig att sammanställa uppgifter ur allmänna handlingar för att besvara enkät 89/90:399
- fråga om skyldighet att skriftligen dokumentera vad som skett i samband med avlägsnande av resande från tåg 91/92:384
- tvångsåtgärder i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut; åklagares beslut om tvångsmedel och polismyndighets beslut om förstärkningsvapen 92/93:119
- brister i dokumentation vid handläggning av barnavårdsärende 92/93:391
- polismyndighets hantering av omhändertagna fordon 93/94:128
- kritik mot Jämställdhetsombudsmannen angående personliga åsikter i ett beslut, bristande dokumentation av beslut m.m. 93/94:173

- dokumentation i ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10) 93/94:402

1993/94:JO1
Bilaga 4

Domare

- kritik mot domare som anmält partsombud till åklagare för utredning av misstanke om brott 90/91:29
- fråga om disciplinansvar för domare och åklagare med anledning av ett lagstridigt beslut om hemlig teleavlyssning 91/92:25
- kritik mot länsrätts handläggning av ärende om utlämnande av kopia av allmän handling. Tillämpning av 9 kap. 1 § sekretesslagen angående skattesekretess 91/92:150
- åtal för tjänstefel (förordnande i dom att villkorligt medgiven frihet helt förverkas trots att laga grund för ett sådant förordnande inte förelegat) 93/94:26

Domskäl

- kritik mot en tingsrätt och en hovrätt för bl.a. oklarheter i domskälen 92/93:43

Domslut

- utformningen av domslut i återvinningsmål (lagsökning) 91/92:36
- utformningen av kvarstadsbeslut i domslut 91/92:37

Domstol

- remissyttrande över Domstolarna i framtiden — en idéskiss (Ds 1989:2) 89/90:409
- fråga om disciplinansvar för domare och åklagare med anledning av ett lagstridigt beslut om hemlig teleavlyssning 91/92:25
- kritik mot en tingsrätt för bristfällig beredning av ett ärende om förordnande av förvaltare 92/93:560

Dröjsmål

- dröjsmål med utfärdande av stämning i brottmål 89/90:30
- dröjsmål med åtalsbeslut 89/90:44
- kritik mot kammarrätt för långsam handläggning av ett s.k. blandat besvärsmål enligt 9 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 89/90:139
- långsam handläggning hos hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) 89/90:273
- långsam handläggning av besvärssärende, vilket av besvärsprövande myndighet (UHA) sammanblandats med ett av myndigheten i anledning av besvaren igångsatt tillsynsärende 89/90:317
- långsam handläggning av ärende om tillsättning av långtidsvikariat; även fråga om dröjsmål med att överlämna handlingarna i ärendet till besvärsmyndighet i anledning av att tillsättningsbeslutet överklagats 89/90:349
- en begäran om utlämnande av allmän handling har onödigt fördröjts 89/90:373
- dröjsmål med utlämnande av sjukjournal till följd av ordinarie handläggares frånvaro 89/90:376
- av hovrätt att meddela beslut i mål sedan föredragning ägt rum 90/91:47
- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med avgörande av kommunalbesvärsmål, i vilka kommunikation ansetts kunna underlätas på grund av att förutsättningar för bifall saknades 91/92:141
- kritik mot handläggande tjänstemän inom bostadsdepartementet för långsam handläggning av ett besvärssärende rörande fastställelse av stadsplan (initiativärende) 91/92:389

- dröjsmål med att pröva framställning om utlämnande av allmän handling 91/92:439
- kritik mot en tingsrätt för långsam handläggning av ett mål om enskilt åtal; även lagmannens ansvar härför 92/93:48
- kritik mot Statens jordbruksverk och dess företrädare Lantbruksstyrelsen för dröjsmål med överlämnande av en besvärslaga till regeringen. Tillika uttalanden i frågor om skyldighet att underrätta intressent om beslut och om verkställighet av överklagat beslut 92/93:228
- kritik mot Näringsfrihetsombudsmannen (NO) för långsam handläggning av ett okomplicerat ärende. Tillika fråga om NO:s möjligheter att överlämna ärenden till JO 92/93:232
- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av asyl-, medborgarskaps- och överklagningsärenden 92/93:243
- kritik mot expeditionschefen i förutvarande Bostadsdepartementet angående handläggning av ett besvärssärende om förhandsbesked enligt plan- och bygglagen (PBL) (initiativärende) 92/93:521
- dröjsmål med utlämnande av sjukjournaler 92/93:607
- kritik mot en hovrätt för långsam handläggning av ett besvärsmål rörande ett interimistiskt beslut 93/94:34
- fråga om handläggningstiden för ett socialbidragsmål i länsrätt 93/94:167
- fråga om länsrätts handläggningstid i ett socialbidragsmål m.m. 93/94:169
- kritik mot försäkringskassa för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätten 93/94:347
- kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för att den under lång tid underlåtit att vidta åtgärder med anledning av att ett vitesföreläggande inte följts 93/94:371
- kritik mot kommunal befattningshavare för avsevärt dröjsmål med att överlämna skrivelse med överklagande av beslut i ett ärende om bostadsbidrag till den myndighet som skulle pröva överklagandet 93/94:421
- kritik av landsting för dröjsmål med utlämnande av allmän handling med hänvisning till "arbetets behöriga gång". Fråga tillika bl.a. om hänvisning av den sökande att ta del av allmän handling på stället trots att kopior av handlingarna begärts 93/94:513

Efterforskning av källor till tryckt skrift

- statstjänstemans rätt att yttra sig i massmedierna (tillämpning av 2 kap. 1 § regeringsformen och 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen); tillika fråga om otillåten efterforskning av pressens källor (tillämpning av 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen) 91/92:340

Efterlysning

- polismyndighets förfarande vid återkallelse av personefterlysning 91/92:121

Entledigande

- av ledamot i djurförsöksetisk nämnd 90/91:339

Ersättning

- länsstyrelses ändrade bedömningsgrunder vid tillämpning av förordning om ersättning till enskilda, varav följt att lika fall kommit att behandlas olika; tillika fråga om rätt för myndighet att återkalla beslut om ersättning, vilket grundats på oriktiga uppgifter från den gynnade 89/90:293

- till förrättningsman för omhändertagande av återtaget gods i handräckningsmål 90/91:121
- kritik mot rektor vid gymnasium för ersättningskrav mot elever och hot om kollektiv bestraffning av dessa i anledning av skadegörelse inom skolan 92/93:501

Exekutionstitel

- prövning av exekutionstitel (debiteringslängd) 92/93:214

Exekutiv försäljning

- innehållande av medel som enligt fördelningsprotokoll skulle tillfalla gäldenären 89/90:126
- underrättelse om begärd försäljning. Även fråga om förrättning för beskrivning och värdering 90/91:118
- kronofogdemyndighet har sålt lös egendom innan en invändning från tredje man om äganderätt prövats av myndigheten 91/92:135

Expeditionstid

- fråga om skyldighet för myndighet att efter expeditionstidens utgång per telefon lämna ut uppgift ur allmän handling 89/90:397

Fastighetsmål

- handläggningen av frågan om partssuccession i ett mål angående fastighetsreglering 92/93:50

Fiskeavgift

- en kommun har tillämpat ett system med uttagande av extra fiskeavgift som en form av sanktionsavgift. Frågor om tillåtligheten av ett sådant avgiftssystem 93/94:425

Folkbokföring

- långsam och bristfällig handläggning av ett ärende om flyttning 93/94:224

Fonogram

- domstols skyldighet att tillhandahålla utskrift 90/91:41

Fordonskontroll

- en av trafiksäkerhetsverket i samband med fordonskontroll (flygande inspektion) utförd undersökning under medverkan av försäljare av däck har befunnits olämplig med hänsyn till förtroendet för myndighetsutövningens objektivitet, även om den inte medfört åsidosättande av regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild 92/93:511

Forskarutbildning

- beslut av utbildnings- och forskningsnämnd vid universitet rörande principer för fördelning av utbildningsbidrag till forskarstuderande har befunnits strida mot gällande författningsföreskrifter 91/92:356

Fullföljd av talan

- fråga om lämpligheten av att i fullföljdshänvisning intagits upplysningar angående förvaltningslagens regler om omprövning (självrättelse) av beslut 89/90:160
- felaktig utformning av formulär till fullföljdshänvisning (länsstyrelsernas organisationsnämnd, LON) 89/90:163

- kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämlikt 24 § jämförd med 28 § förvaltningslagen överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärsmyndigheten 89/90:291
- långsam handläggning av besvärssärende, vilket av besvärsprövande myndighet (UHA) sammanblandats med ett av myndigheten i anledning av besvären igångsatt tillsynsärende 89/90:317
- kronofogdemyndighet har felaktigt prövat om en såsom besvärsinlag betraktad skrift uppfyllde kraven på en sådan inlagas innehåll 93/94:163

Fullföljdshänvisning

- kritik mot myndighet för att skriftlig underrättelse om överklagbart avslagsbeslut saknade fullföljdshänvisning; tillämpning av 21 § förvaltningslagen 90/91:412

Funktionsfördelning

- frågor om miljö- och hälsoskyddsnämnds sätt att avsluta ärenden och särskilt om funktionsfördelningen mellan nämnden och dess handläggare 92/93:487

Föreläggande

- fråga om vem som är rätt adressat för ett föreläggande enligt 40 § miljöskyddslagen 93/94:367

Företagsbot

- kritik mot en åklagare för sättet att utföra en talan om företagsbot 92/93:163

Förhandlingsoffentlighet

- allmänhetens tillträde till förhandlingarna under rättegången om mordet på statsminister Olof Palme 92/93:26

Förhandsbesked

- avfattning, i ärende enligt plan- och bygglagen (1987:10) 93/94:402

Förhör

- informell husrannsakan under sken av förhör i bostad 90/91:80
- lämplig plats för genomförande av förhör 90/91:82
- fråga om disciplinansvar för vakthavande befäl som i strid med RPS föreskrifter insatt person i arrest 91/92:90
- dokumentation under förundersökning 93/94:112
- åklagarmyndighetens handläggning av en förundersökning under vilken ett målsägandeförhör upprättats i två olika versioner 93/94:118
- förhørsledares skyldighet att under förhör ta upp en motanmälan 93/94:124

Förmans befallning

- polismyndighets användning av en grävmaskin utan ägares samtycke; även fråga om förmans befallning 92/93:141

Förstärkningsvapen

- tvångsätgärder i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut 92/93:119

Försäkringsrätt

- försäkringsrätts utredningsansvar i mål om rätt till ersättning för arbetsskada 92/93:456

1993/94:JO1

Bilaga 4

Förundersökning

- delgivning av misstanke och av utredning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken 89/90:23, 89/90:60
- dröjsmål med åtalsbeslut 89/90:44
- husrannsakan m.m. i en lokal som disponerades av en kurdisk förening 89/90:53
- tillämpning av s.k. förundersökningsbegränsning 90/91:67
- underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB (s.k. slutdelgivning av förundersökningsprotokoll) 92/93:202
- grunder för polismyndighets beslut att inte inleda förundersökning 93/94:110
- underrättelse till anhörig om anhållande 93/94:111
- dokumentation av förhör 93/94:112
- åklagarmyndighetens handläggning av en förundersökning under vilken ett målsägandeförhör upprättats i två olika versioner 93/94:118

Förvaltningslagen (FL)

- fråga om lämpligheten av att i fullföljdshänvisning intagits upplysningar angående förvaltningslagens regler om omprövning (självrättelse) av beslut 89/90:160
- FL:s bestämmelser om kommunikation har åsidosatts i ärende angående omedelbart omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) 89/90:251
- förekommande delegationsförbud utgör inte hinder mot att uppdrag ges åt tjänsteman att företa prövning enligt 27 § FL 89/90:267
- kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämlikt 24 § jämförd med 28 § FL överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärsmyndigheten 89/90:291
- fråga om omfattningen av myndighets (intagningsnämnd för gymnasieskolan) utredningsplikt enligt 7 § FL 89/90:325
- om sekretess och partsinsyn i ärenden om besökstillstånd på kriminalvårdsanstalt; även om motivering av beslut 90/91:101
- fråga om onödigt remiss av byggnadsnämnd 90/91:333
- kritik mot myndighet för att skriftlig underrättelse om överklagbart avslagsbeslut saknade fullföljdshänvisning; tillämpning av 21 § FL 90/91:412
- kritik mot myndighet som avvisat besvär över sitt eget i första instans fattade beslut i stället för att efter rättidsprövning överlämna besvärssärendet till den myndighet som författningsenligt hade att pröva besvären; handläggning i strid med 25 § FL 91/92:360
- fråga om omfattningen av myndighets vägledningsplikt enligt 4 § FL gentemot en sökande 91/92:360
- kritik mot statens naturvårdsverk för felaktig tillämpning av förvaltningslagens besvärsmålsbestämmelser 91/92:316
- värnpliktsverket har felaktigt underlåtit att vidarebefordra besvärsskrift till totalförsvarets tjänstepliktsnämnd, som haft att pröva överklagandet (24—28 §§ FL) 91/92:209
- FL:s bestämmelser om kommunikering, underrättelse om beslut och besvärshänvisning har åsidosatts i ärende hos allmän försäkringskassa om avdrag på försäkrads pension för vårdavgift under vistelse på LVM-hem 92/93:468
- fråga om utformningen av avslagsbeslut 92/93:577

- fråga om ett överklagande bör avskrivas sedan det återkallats per telefon 93/94:177
- fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 § FL förelegat; tillika uttalande om vad beslut skall innehålla 93/94:307
- fråga om tolkningen och hanteringen av en avvikande mening, som avgetts av majoriteten av socialförsäkringsnämnd i ett sjukpennings- ärende 93/94:339
- försäkringskassa ej skyldig att innan en anteckning görs enligt 15 § FL delge uppgifterna med den försäkrade 93/94:342
- kritik mot kommunal befattningshavare för avsevärt dröjsmål med att överlämna skrivelse med överklagande av beslut i ett ärende om bostadsbidrag till den myndighet som skulle pröva överklagandet 93/94:421
- fråga om telefontider och framkomlighet per telefon till en myndighet 93/94:502

Förvaltningsprocess

- kritik mot kammarrätt för långsam handläggning av ett s.k. blandat besvärsmål enligt 9 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 89/90:139
- fel av länsrätt att avvisa ansökan om körkortsingripande på den grunden att allmänna ombudet i ansökan framställt yrkande om varning 89/90:146
- fråga om förvaltningsdomstol bör sätta ut tid inom vilken en förvaltningsmyndighet skall avge yttrande 90/91:111
- besvär över beslut, som endast kan överklagas i den för förvaltningsbesvär gällande ordningen, har av kammarrätt felaktigt avvisats med hänvisning till kommunallagens besvärstidsbestämmelser 90/91:133
- självrättelse enligt 32 § förvaltningsprocesslagen (FPL) 90/91:135
- iakttagande av tidsfrist vid prövning av ansökan om vård 90/91:138
- underlåtenhet att hålla muntlig förhandling 90/91:138
- muntlig förhandling i försäkringsrätt 90/91:249
- kritik mot kammarrätt för felaktig tillämpning av 12 § förvaltningsprocesslagen i kommunalbesvärsmål 91/92:138
- kritik mot länsrätt för att den inte fullgjort sin motiveringsskyldighet enligt 30 § förvaltningsprocesslagen 91/92:144
- länsrätt har vid handläggning av mål om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen företagit hembesök hos klaganden tillsammans med representanter för socialvården; fråga om utredningsåtgärdens laglighet och lämplighet 91/92:148
- kritik mot kammarrätt för långsam handläggning av kommunalbesvärsmål, i vilka kommunikation ansetts kunna underlåtas (10 § andra stycket 1 FPL) 91/92:141
- fråga om en till koncessionsnämnden för miljöskydd inkommen skrivelse kunde anses innefatta ett överklagande av länsstyrelsens beslut 91/92:314
- kritik mot länsrätts handläggning av ärende om utlämnande av kopia av allmän handling. Tillämpning av 9 kap. 1 § sekretesslagen angående skattesekretess 91/92:150
- fråga om handläggningstiden för ett socialbidragsmål i länsrätt 93/94:167
- fråga om länsrätts handläggningstid i ett socialbidragsmål m.m. 93/94:169

God man

- fråga om lämpligheten att som god man för allmänna arvsfonden förordna samma person som varit god man enligt föräldrabalken för den avlidne 89/90:37

- kritik mot tingsrätt för underlåtenhet att vidta åtgärder (granskning och entledigande) av försumlig god man 92/93:564
- långsam handläggning av fråga om entledigande av god man 92/93:574

1993/94:JO1

Bilaga 4

Gripande

- disciplinansvar för vakthavande befäl som falskeligen ändrat och utfyllt arrestantblad 92/93:105

Grundlagsfrågor

- se Allmänna handlingar, Bibliotek, Objektivitet, Objektivitetsprinciper, Polismyndighet, Regeringsformen, Tjänstetillsättning, Tryckfrihet, Vittnesförhör, Yttrandefrihet, Yttrandefrihetsgrundlagen
- kommunaltjänstemans rätt att yttra sig i massmedia 90/91:352
- kommunalråds kritik av kommunal chefstjänsteman för att denne skriftligen till kommunstyrelsen framfört vissa uppfattningar och synpunkter ej otillåten inskränkning i dennes grundlagsenliga yttrandefrihet 90/91:354
- statstjänstemans rätt att yttra sig i massmedierna 91/92:340

Gudstjänst

- kyrkovaktmästares möjlighet att utföra solosång vid gudstjänst; tillika fråga om ansvaret för dennas utformning 90/91:343
- fråga om val av musik vid begravningsgudstjänster m.m. 93/94:393

Handläggare

- frågor om miljö- och hälsoskyddsnämnds sätt att avsluta ärenden och särskilt om funktionsfördelningen mellan nämnden och dess handläggare 92/93:487

Handläggningstid

- kritik mot länsstyrelse för långa handläggningstider i byggnadsminnesärenden 92/93:507

Handräckning

- enligt utsökningsbalken för utfäende av flygbiljetter 89/90:136
- begäran om hämtning av värnpliktig till viss förrättning oaktat inställelsen inte var påkallad 89/90:174
- ersättning till förrättningsman för omhändertagande av återtaget gods i utsökningsmål 90/91:121
- sättet för överbringande av underrättelser i handräckningsmål; även fråga om kronofogdemyndighets anvisningsskyldighet 92/93:223

Hemliga telefonnummer

- televerkets anvisningar för utlämnande av hemliga telefonnummer enligt en bestämmelse om begränsning i sekretess har befunnits oförenliga med lagens innebörd. Enligt lagrummet i fråga — 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen (1980:100) — hindrar sekretess inte, att "uppgift som angår misstanke om brott" av viss svårhetsgrad lämnas till myndighet som har att ingripa mot brottet, t.ex. polismyndighet. Anvisningarna medger utlämnande — på begäran av polisen — i en omfattning som går utöver ändamål i detta fall: att reglera myndigheternas rätt att lämna ut uppgifter om brottsmiss-tankar 92/93:516

Hemligstämpel

1993/94:JO1

Bilaga 4

- kritik mot Statens maskinprovningar för dröjsmål med utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Myndigheten har vidare, trots att vissa handlingar uppenbarligen förvarades hos den, hänvisat sökanden att begära kopior hos annan myndighet. Tillika fråga om innebörden av användande av s.k. hemligstämpel 93/94:509

Hemlig teleavlyssning

- fråga om disciplinansvar för domare och åklagare med anledning av ett lagstridigt beslut om hemlig teleavlyssning 91/92:25

Hovrätt

- dröjsmål att meddela beslut i mål sedan föredragning ägt rum 90/91:47
- kritik för långsam handläggning av ett besvärsmål rörande ett interimistiskt beslut 93/94:34

Husrannsakan

- i lokal som disponerats av en kurdisk förening; frågor om rättsenlighet och om behörighet att fatta beslut 89/90:53
- legala förutsättningar för husrannsakan enligt RB 28 kap. 1 § 89/90:187
- taxeringsrevisors medverkan som sakkunnig 89/90:187
- sakkunnig taxeringsrevisor har fotograferat bohag vid en husrannsakan som en ersättning för förvarstagande enligt reglerna om betalningssäkring 89/90:187
- åtal mot distriktsåklagare för ändringar i protokoll 90/91:50
- grunderna för beslut, bl.a. ändamålsprincipen och genomförandet 90/91:63
- informell husrannsakan under sken av förhör i bostad 90/91:80
- åklagare har meddelats åtalsunderlåtelse för vårdslös myndighetsutövning (beslut om husrannsakan efter anonymt tips) 91/92:44
- kritik mot åklagares beslut om husrannsakan (anonymt tips) 91/92:108
- samtycke till husrannsakan 91/92:114
- i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut 92/93:119
- utomstående personers rätt att närvara 92/93:138
- hos en bank med anledning av en utredning om misstänkt skattebrott, begånget av en hos banken anställd direktör; särskilt om behovs- och proportionalitetsprinciperna samt rättens tillstånd 92/93:143
- polisinsatschef har dömts för tjänstefel för olaga husrannsakan 93/94:43
- en åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en misstänkt rånare har saknat stöd i lag eftersom något beslut om frihetsberövande av den eftersökte inte fattats 93/94:66
- tillämpningen vid polisiär störningsverksamhet i tillhåll 93/94:92
- polisingripanden mot en supporterförening i samband med en fotbollsmatch 93/94:104
- protokoll över husrannsakan som inte lett till beslag skall i princip upprättas i omedelbar anslutning till åtgärden 93/94:112

Huvudförhandling

- hinder för huvudförhandling i mål med flera tilltalade då den tilltalade inte delgetts stämning och kallelse 89/90:23
- fråga om förutsättningar förelegat att frångå 14-dagarsfristen i brottmål mot underårig 90/91:38

- fråga om en utsatt huvudförhandling bör ställas in på grund av att parterna begärt tid för förlikningsförhandlingar 91/92:33
- kritik mot en tingsrätt för bl.a. lång förhandlingstid 92/93:43

1993/94:JO1
Bilaga 4

Häktning

- kritik mot tingsrätt för att tilltalad i mål om olovlig vistelse häktats för säkerställande av ett tidigare utvisningsbeslut 89/90:31
- kritik mot tingsrätt som dömt en tilltalad till kontraktsvård samt förordnat att han skall kvarbli i häkte 90/91:35
- frihetsberövande av en gravid diabetessjuk kvinna; läkarundersökning och övervakning 92/93:176

Hälso- och sjukvård

- journalister har ej rätt närvara vid vårdplaneringsmöte med patient 89/90:269
- behandlande läkares resp. smittskyddsläkares ansvar enligt smittskyddslagen för en HIV-positiv patient 89/90:270
- medgivande till obduktion samt information i samband därmed 89/90:275
- socialstyrelsens åtgärder och beslut i anledning av anmälan om inträffad olycka. Fråga bl.a. om socialstyrelsens kritiker i förhållande till disciplinär påföljd och om jäv för anlitad sakkunnig 90/91:224
- en patient har utan laga stöd kvarhållits på sjukhus mot sin vilja 90/91:240
- fråga om företagsläkares skäl för att avvisa patient 90/91:242
- förbud för patient på vårdhem att ta emot besök, utfärdat av överläkare på begäran av patientens gode man, tillika dotter. Fråga om överläkare på detta sätt har haft rätt att utestänga släktingar 90/91:243
- att en offentlig arbetsgivare vid utredning och bedömning av en anställds sätt att sköta sitt arbete kommer in på frågor som berör den anställdes religionsutövning på arbetsplatsen kan inte anses utgöra en kränkning av den grundlagsskyddade religionsfriheten 90/91:244
- förvaring i häkte av en äldre kvinna inför undersökning för vårdintyg enligt lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) 91/92:281
- psykiskt sjuka patienters ansvar för våld mot tjänsteman 91/92:284
- läkare har utan anmodan avgivit "läkarintyg" till socialnämnd. Fråga om handlingen utgjorde läkarintyg eller anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen 91/92:286
- skyldighet för landsting att besvara framställningar om förtur och ersättning inom rimlig tid 91/92:289
- rätt för föräldrar att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter 92/93:439
- rätten att företa och formerna för inspektion hos privatläkare 92/93:445
- sjukhus skyldighet att vid utskrivning av patient underrätta det servicehus där patienten bor 92/93:448
- ekonomiska transaktioner mellan personal och patienter inom hälso- och sjukvården 92/93:451
- frågor om sekretess då en journal inom skolhälsovården skall följa en elev vid skolbyte 93/94:471

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN)

- långsam handläggning hos HSAN 89/90:273
- kritik mot HSAN för underlåtenhet att bistå med tolkningen av ett läkarutlåtande 92/93:444

- kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) i anledning av i ett beslut intagen uppgift om disciplinpåföljd 93/94:334

1993/94:JO1
Bilaga 4

Hälsoskydd

- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd, som tillsammans med representant för fastighetsägaren utan innehavarens tillstånd berett sig tillträde till bostadslägenhet och som därefter — utan att vilja ta ansvar för det olagliga intrånget — lagt därvid gjorda iakttagelser till grund för beslut enligt hälsoskyddslagen. Tillika fråga om vem som har att besluta om råd och anvisningar enligt 18 § hälsoskyddslagen 90/91:274
- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd och särskilt dess chefstjänsteman för uttalanden av innebörd, att nämnden ansåg sig kunna åsidosätta gällande reglering — avseende tillstånd enligt 7 § hälsoskyddslagen — för att därmed framtvinga en lagändring 90/91:283
- miljö- och hälsoskyddsnämnd har avgjort vissa brådskande ärenden genom beslut av miljö- och hälsoskyddschefen efter telefonkontakter med vissa av nämndens ledamöter; kritik för att besluten tillkommit i en ordning som strider mot kommunallagens föreskrifter. Tillika fråga om innebörden av föreskriften i 3 kap. 12 § kommunallagen rörande rätt att delegera beslutanderätten i viss grupp av ärenden 91/92:326
- frågor om miljö- och hälsoskyddsnämnds sätt att avsluta ärenden och särskilt om funktionsfördelningen mellan nämnden och dess handläggare 92/93:487
- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd för ett flertal allvarliga fel vid handläggningen av ett ärende rörande åläggande för en fastighetsägare att städa fastigheten 92/93:489
- kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för att den under lång tid underlåtit att vidta åtgärder med anledning av att ett vitesföreläggande inte följts 93/94:371

Hämtning till förhör

- i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut 92/93:119
- åtal mot en insatschef för tjänstefel (beslut om medtagande till förhör) 93/94:52

Identitetskontroll

- vid husrannsakan i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut 92/93:119
- disciplinansvar för en poliskommissarie som överlämnat sin namnstämpel till administrativ personal att användas vid rapportering av omhändertagna personer till bl.a. CKR 93/94:64
- kritik mot två länsstyrelser handläggning av ärende rörande omhändertagande enligt LVM och körkortsingripande; bl.a. ändring av personnummer i en länsrättsdom samt underlåtenhet att företa identitetskontroll trots att handlingarna angett olika personnummer för samma person 93/94:178

Indrivning

- förutsättningar för konkursansökan enligt 2 kap. 9 § konkurslagen; även fråga om en i konkursansökan åberopad fordran måste vara förfallen 90/91:127
- av statlig fordran genom kronofogdemyndighet skall föregås av anmaning till gäldenären att betala frivilligt 91/92:175

Inhibition

- underlåtenhet av rådman att pröva inhibitionsyrkande 89/90:34
- kritik mot statens jordbruksverk och dess företrädare lantbruksstyrelsen för dröjsmål med överlämnande av en besvärslinlaga till regeringen. Tillika uttalanden i frågor om skyldighet att underrätta intressent om beslut och om verkställighet av överklagat beslut 92/93:228

Inskrivningsregister

- utlämnande av terminalutskrifter 92/93:619

Internationella överenskommelser

- fråga om närradionämnden haft att beakta Europakonventionen vid tillämpning av 10 § närradiolagen 91/92:153

JO

- skyldighet att som lagman avge yttrande till JO 89/90:23
- genomförandet av förhör med polisman sedan JO remitterat ärendet till polismyndighet för utredning 90/91:82
- JO:s befogenheter beträffande normgivningen och fråga om beaktande av konventionsbestämmelser i myndighets rättstillämpning 91/92:153
- JO:s tillsynskompetens 89/90:435, 90/91:429, 91/92:450
- JO:s ställning i ett disciplinärende; anmälan mot en kriminalinspektör för oriktiga uppgifter i en polisanmälan 92/93:110

Jäv

- för god man för allmänna arvsfonden 89/90:37
- för åklagare 89/90:44
- för sakkunnig 90/91:224
- fråga om jäv för ledamot av plan- och bostadsverkets samlingslokal-delegation 91/92:162
- frågor i samband med bedömning av bisysslas tillåtlighet 91/92:171

Kommunens revisorer

- fråga om kommunalråd, tillika kommunstyrelsens ordförande, sökt att förmå kommunens revisorer att göra ändringar i den för diarie-föring hos kommunkansliet ingivna revisionsberättelsen. Även fråga om hans agerande i övrigt i samband med handlingens ingivande 92/93:537

Kommunicering

- av skiftesmans kostnadsräkning i ärende hos rättshjälpsnämnd 89/90:39
- kommunikering av vårdnadsutredning och förslag till yttrande 89/90:229
- förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation har åsidosatts i ärende angående omedelbart omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) 89/90:251
- fråga om byggnadsnämnds förfarande vid fullgörande av kommunikationsskyldighet gentemot granne i ärende om förhandsbesked 89/90:338

- kritik mot länsbostadsnämnd för underlåtenhet att i ärende om bostadsanpassningsbidrag iaktta förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation 90/91:161
- kritik mot kammarrätt för felaktig tillämpning av 12 § förvaltningsprocesslagen i kommunalbesvärsmål 91/92:138
- jaktvårdsförening har inte ansetts som kommunikationsberättigad part i ärende hos länsstyrelse angående tillstånd till jakt på allmänt vatten, eftersom fråga var om meddelande i första instans av beslut av normkaraktär 91/92:316
- i mål om rätt till ersättning för arbetsskada 92/93:456
- fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 § FL förelegat; tillika uttalande om vad beslut skall innehålla 93/94:307

Kompetens

- överskridande av myndighets kompetens genom vissa uttalanden i tryckt skrift 90/91:144
- kommun har inte haft författningsstöd för att fatta ett för allmänheten bindande beslut om bilfria lördagar 91/92:404

Koncession

- kritik mot statens energiverk för bristfällig handläggning av ärende rörande koncession för starkströmsanläggning 92/93:226

Konkurs

- förutsättningar för konkursansökan enligt 2 kap. 9 § konkurslagen; även fråga om en i konkursansökan åberopad fordran måste vara förfallen 90/91:127

Konkurstillsyn

- tillsynsmyndighets sätt att fullgöra sina uppgifter 93/94:164

Konsultmedverkan

- konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala chefstjänster m.m. Fråga om förfarandets förenlighet med offentlighetsprincipen 89/90:415
- konsultmedverkan vid rekrytering till chefstjänster hos statlig myndighet; fråga om tillämpning av grundlagsregleringen rörande allmänna handlingar 90/91:391
- fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid tillsättning av tjänst som skolchef. Konsultmedverkan vid rekryteringen utan reguljärt ansökningsförfarande 92/93:622
- fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid kommunalt anställningsförfarande under konsultmedverkan 92/93:628
- en av trafiksäkerhetsverket i samband med fordonskontroll (flygande inspektion) utförd undersökning under medverkan av försäljare av däck har befunnits olämplig med hänsyn till förtroendet för myndighetsutövningens objektivitet, även om den inte medfört åsidosättande av regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild 92/93:511

Kontraktsvård

- tilltalad dömd till kontraktsvård trots att förutsättningarna för sådan påföljd inte varit uppfyllda 89/90:21
- kritik mot tingsrätt som dömt en tilltalad till kontraktsvård samt förordnat att han skall kvarbli i häkte 90/91:35

Avskildhet

- i kriminalvårdsanstalt intagen som hållits avskild på häkte har utan laglig grund vågrats att ringa telefonsamtal 90/91:90

Brevgranskning

- postgranskningsmedgivande av intagen på häkte ger inte rätt till brevgranskning i vidare mån än häkteslagen föreskriver 90/91:93
- av advokat- och myndighetspost 90/91:95
- statens järnvägar har ansetts vara att betrakta som svensk myndighet vid tillämpningen av bestämmelserna i KVaL 90/91:98
- intern föreskrift om att intagna måste lämna sina avgående brev oklistrade har inte ansetts stå i överensstämmelse med bestämmelserna om brevgranskning 91/92:126

Besök

- om sekretess och partsinsyn i ärenden om besöksstillstånd 90/91:101
- kritik mot kriminalvårdsstyrelsen med anledning av generella riktlinjer om bevakade besök för intagna på specialavdelning 91/92:127
- kritik mot kriminalvårdsstyrelsen med anledning av generella riktlinjer för besök hos i kriminalvårdsanstalt intagen HIV-smittad/AIDS-sjuk person 92/93:207

Frigång

- omfattningen av utevistelser för en långtidsdömd; bristfällig kontroll av förhållandena på frigångsplatsen 93/94:138

Fritidsaktiviteter

- omfattningen av utevistelser för en långtidsdömd 89/90:95
- övningar med skjutvapen i samband med fritidsverksamhet utom anstalt 93/94:149

Häkte

- överförande till häkte 90/91:88

Innehav av personliga tillhörigheter

- intagens rätt att inneha tryckta skrifter 90/91:104
- förbud för intagen att förfoga över honom tillhöriga kassetband har inte ansetts rättsenligt 90/91:107
- begränsning av intagnas rätt att under pågående arbetsnedläggelse få ut egna medel 92/93:211

Journalföring

- bristande anteckningar om utevistelser för en långtidsdömd 89/90:95
- anteckning om resultat av HIV-prov i behandlingsjournal 89/90:105

Kriminalvårdsstyrelsen

- felaktiga och missvisande formuleringar i ett beslut 89/90:112
- fråga om förvaltningsdomstol bör sätta ut tid inom vilken en förvaltningsmyndighet skall avge yttrande 90/91:111

Kroppsbesiktning

- vid misstanke om att intagen innehar narkotika 90/91:99

1993/94:JO1

Bilaga 4

Kroppsvisitation

- våldsanvändning mot intagen i samband med kroppsvisitation vid misstanke om innehav av narkotika 93/94:148

Motivering av beslut

- kritik mot Kriminalvårdsnämnden för otillräcklig motivering av beslut i fråga om villkorlig frigivning 93/94:152

Permission

- omfattningen av utevistelser för en långtidsdömd 89/90:112
- omfattningen av utevistelser för en långtidsdömd; bristande samordning av permissioner och otillräckliga reaktioner på misskötsamhet 93/94:138

Sjukvård inom anstalt

- underlåtenhet att informera intagen om resultat av tagna HIV-prov 89/90:111
- kritik mot kriminalvårdsanstalt som utan den intagnes samtycke avbeställt dennes besöks tid på sjukhus 90/91:109

Studier

- omfattningen av utevistelser för en långtidsdömd 89/90:95

Telefonsamtal

- kritik mot handläggningen av en begäran från anhållen att få ringa advokat 90/91:86
- intagen i anstalt som hållits avskild på häkte har utan laglig grund vägrats att ringa telefonsamtal 90/91:90

Urinprovstagning

- intagen skall informeras om att det är fråga om provtagning 89/90:111

Övervakning

- förlängning av övervakning 91/92:132

Övriga frågor

- betalningsskyldighet för frigivningsutrustning 90/91:105
- kritik mot kriminalvårdsanstalt med anledning av vissa villkor för uthyrning av TV-apparat till intagna 91/92:129
- kritik mot kriminalvårdsanstalter med anledning av vissa rutiner för utbetalning av kontanta medel till intagna 93/94:145
- bristfällig kontroll av verkställighetshandlingar vid intagning i kriminalvårdsanstalt 93/94:156

Kroppsvisitation

- vid husrannsakan i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut 92/93:119
- vid misstanke om narkotikabrott 92/93:204
- vid misstanke om narkotikabrott 93/94:101
- polisgripanden mot en supporterförening i samband med en fotbollsmatch 93/94:104

- brukande av våld mot intagen i kriminalvårdsanstalt vid misstanke om innehav av narkotika 93/94:148

1993/94:JO1
Bilaga 4

Kränkande eller eljest olämpligt yttrande

- kommunalråds kritik av kommunal cheftjänsteman för att denne skriftligen till kommunstyrelsen framfört vissa uppfattningar och synpunkter ej otillåten inskränkning i dennes grundlagsenliga yttrandefrihet 90/91:354

Kungörande

- av författningar: länsstyrelses kungörelse om lokal trafikföreskrift 89/90:153

Kvarstad

- utformningen av kvarstadsbeslut i domslut 91/92:37
- uttalanden om en åklagares och en tingsrätts tillämpning av reglerna om beslag och kvarstad på kontanter som påträffats hos en person som greps som misstänkt för inbrottsstöld 93/94:38

Kvittning

- fråga om kvittning i samband med utbetalning av bostadsbidrag 92/93:532

Kyrkliga frågor

- fråga om kyrkogårdsmyndighets möjlighet att på en gravrättsinnehavares bekostnad vidta åtgärder på gravplatsen 93/94:395

Körkort

- fel av länsrätt att avvisa ansökan om körkortsingripande på den grunden att allmänna ombudet i ansökan framställt yrkande om varning 89/90:146

Körkortsingripande

- kritik mot två länsstyrelser handläggning av ärende rörande omhändertagande enligt LVM och körkortsingripande; bl.a. ändring av personnummer i en länsrättsdom samt underlåtenhet att företa identitetskontroll trots att handlingarna angett olika personnummer för samma person 93/94:178

Lantmäteriet

- avgift för utlämnande av kopia av allmän handling har av överlantmätarmyndighet debiterats enligt lantmäteriets uppdragstaxa. Avgiften har i det aktuella fallet befunnits ha tagits ut på felaktiga grunder 91/92:412
- kritik mot förrättningslantmätare, som avgjort ärende om fastighetsreglering, i vilket förelåg stridiga intressen mellan sakägare, utan sammanträde enligt 4 kap. 14 § fastighetsbildningslagen och utan att iakttaga bestämmelserna om kommunikering i 4 kap. 15 § samma lag. Fråga om åtal för tjänstefel har aktualiserats, men gärningen har med hänsyn till omständigheterna ansetts kunna betecknas som ringa och därför inte av karaktär att föranleda ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken 91/92:400
- initiativvärande rörande den rättsliga grunden för beslut av fastighetsbildningsmyndighet att avvisa för sent gjord anmärkning mot räkning 93/94:414

Legalitetsprincipen

- en tingsrätts beslut att undanröja tidigare ådömd påföljd och förordna om ny påföljd har saknat stöd i lag 93/94:28

1993/94:JO1

Bilaga 4

Litispensens

- kritik mot länsrätt för att den medverkat till omprövning i en litispensenssituation utan att följa upp ärendets vidare hantering hos underinstansen 91/92:148

Livvaktsskydd

- initiativärende angående beslut om personskydd m.m. 91/92:96

Ljudupptagning

- domstolarnas beslut om ljudupptagning av annan än rätten och direktsändning i radio under rättegången om mordet på statsminister Olof Palme 92/93:26

Långsam handläggning

- kritik mot länsstyrelse för långsam handläggning av ett ärende om bestämmanderätt i fråga om gravsättning. Tillika kritik mot länsstyrelsens handläggning av remiss från JO 93/94:182

Läkarundersökning

- frihetsberövande av en gravid diabetessjuk kvinna; läkarundersökning och övervakning 92/93:176

Länsantikvarie

- fråga om eventuellt bevarande av industribyggnad, dels hos kommunstyrelse och byggnadsnämnd i anslutning till handläggning av detaljplaneärende, dels hos länsstyrelse (länsantikvarie) i ärende rörande byggnadsminnesförklaring 89/90:319
- kritik mot länsantikvarie som medgivit fastighetsägare att göra avvikelser från i beslut om byggnadsminnesförklaring intagna skyddsföreskrifter jämlikt 3 kap. 2 § kulturminneslagen, trots att inga beslut om tillstånd till avvikelse från skyddsföreskrift eller jämkning av skyddsföreskrift fattats av länsstyrelsen i den i 3 kap. 14 resp. 15 § föreskrivna ordningen 91/92:377

Länsbostadsnämnd

- kritik mot användningen av beslutsblankett av vilken ej framgår vilken länsbostadsnämnd som fattat beslutet 92/93:535

Länsskolnämnd

- skolkonflikten i Drevdagen. Skolmyndigheter som har ansetts icke uppfylla sina lagenliga skyldigheter, vad gäller ansvaret för att skolpliktiga barn får lagstadgad utbildning, har erinrats om skyldigheten att fullgöra sina åligganden 89/90:297

Lärartjänst

- kritik — sedan förundersökning inletts men senare nedlagts — mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor från undervisningsskyldighet; även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet 89/90:306

Löneavtal

- Frågor kring utlämnande till anställd hos kronofogdemyndighet av avtal om nya löner, i vad avtalen avsåg andra anställdas löner, när arbetsgivaren och personalorganisationerna kommit överens om att inte offentliggöra sådana uppgifter 91/92:432

Marknadsföring

- kritik mot kemikalieinspektionen angående ingripande mot ifrågasatt otillbörlig marknadsföring av rengöringsmedel 92/93:474

Marknadsplats

- kritik mot en fakultativ kommunal nämnd — marknadsnämnd — som vid fördelning av marknadsplatser i visst fall avvikit från den i 1 kap. 9 § regeringsformen fastlagda objektivitetsprincipen. Som särskilt graverande har ansetts att nämnden synes ha tagit ovidkommande hänsyn till innehållet i en tidningsartikel och därmed visat bristande respekt för yttrande- och tryckfriheten 90/91:347
- kommunal myndighets handläggning av fråga om upplåtelse av marknadsplats. Tillämpning av objektivitetsprincipen m.m. 92/93:539

Medborgarskap

- medlemskap i svenska kyrkan vid förvärv av svenskt medborgarskap. Kritik av regelsystemet 89/90:355
- frågan om s.k. öppna brotts betydelse som hinder för bifall till ansökningar om svenskt medborgarskap 92/93:243

Meddelarfrihet

- tjänstemans rätt att uttala sig för massmedierna 90/91:144
- kommunaltjänstemans rätt att yttra sig i massmedierna 90/91:352
- statstjänstemans rätt att yttra sig i massmedierna (tillämpning av 2 kap. 1 § regeringsformen och 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen); tillika fråga om otillåten efterforskning av pressens källor (tillämpning av 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen) 91/92:340
- en myndighets instruktion rörande kontakter med massmedia måste utformas så att det klart framgår att de anställdas rätt att göra egna uttalanden till massmedia inte inskränks. Även fråga om registrering av besökare 93/94:499

Medtagande till förhör

- disciplinansvar för vakthavande befäl som falskeligen ändrat och utfyllt arrestantblad 92/93:105
- åtal mot en insatschef för tjänstefel (beslut om medtagande till förhör) 93/94:52

Mellandom

- en tingsrätt har, sedan den beslutat att ta upp en viss fråga till avgörande genom mellandom, i en dom avgjort målet i dess helhet; förfarandet har inte ansetts stå i överensstämmelse med rättegångsbalkens regler 92/93:54

Mervärdesskatt

- tidsrymden för och förfarandet vid skattemyndigheternas innehållande av överskjutande ingående mervärdesskatt 93/94:220

Militära ärenden

1993/94:JO1

Bilaga 4

- värnpliktigs ersättningsskyldighet vid förlust av militär materiel i vissa fall 89/90:169
- värnpliktiga har övats i bl.a. trådfällning på mark tillhörig militär befattningshavare 89/90:172
- begäran om hämtning av värnpliktig till viss förrättning oaktat inställelsen inte var påkallad 89/90:174
- handläggning av ärende om hemförlovning av värnpliktig 89/90:175
- handläggning av ärende om hemförlovning; även fråga om förutsättningar för hemförlovning mot den värnpliktiges vilja 89/90:177
- delgivning av vitsord 89/90:184
- åsidosättande av säkerhetsbestämmelser, bl.a. vid övning där sprängmedel använts 90/91:164
- disciplinansvar för löjtnant för underlåtenhet att vid militärövning iakttaga gällande säkerhetsbestämmelser 91/92:206
- värnpliktsverket har felaktigt underlåtit att vidarebefordra besvärsskrift till totalförsvarets tjänstepliktsnämnd, som haft att pröva överklagandet 91/92:209
- fråga om medverkan av militär helikopter vid polisiärt ingripande på grund av husockupation 91/92:197
- fråga om former m.m. för tillrättavisning av vapenfria tjänstepliktiga hos statlig myndighet. Tillika fråga om vapenfristyrerelsens tillsynsansvar 92/93:278
- vid inspektion av Gotlands militärkommando upptagen fråga om åläggande av ersättningsskyldighet för förlorad materiel utan att disciplinpåföljd först eller samtidigt ålagts. Tillika fråga om tingsrättens val av processregler, när ett sådant beslut överklagats 92/93:269
- fråga om omplacering av en värnpliktig med invandrarbakgrund, vilken enligt preliminärt besked utsetts till chaufför åt försvarsministern 92/93:265
- fråga om särbehandling i ledighetsavseende av vissa värnpliktiga, som av sjukdom varit förhindrade att delta i en övning 92/93:273
- kritik mot myndighetschef för att han förstört en handling som begärts utlämnad 93/94:198
- fråga om ansvarsfördelning mellan Försvarets sjukvårdsstyrelse och Chefen för flygvapnet med avseende på tillsynen över hälso- och sjukvården. Även fråga om en befattningshavare hos Chefen för flygvapnet genom hot om repressalier försökt få en befattningshavare vid sjukvårdsstyrelsen att sluta göra vissa uttalanden för pressen 93/94:201
- vid inspektion av Dalregementet (I13/Fo53) upptagen fråga om rättsbefäls beslutsbefogenhet vid omvandling av utgångsförbud till löneavdrag och vid uppehåll i verkställighet. Även fråga om dokumentation av dessa beslut 93/94:206
- fråga om militär myndighets befogenhet att vägra värnpliktiga tillträde till Systembolaget genom att placera militärpolis vid ingången 93/94:208

Miljöskydd

- fråga om omfattningen av tillsynsmyndighets prövning enligt 38 § miljöskyddslagen 90/91:258
- fråga om en till koncessionsnämnden för miljöskydd inkommen skrivelse kunde anses innefatta ett överklagande av länsstyrelses beslut 91/92:314
- en kommun har utgivit en miljökatalog. Kritik för bristande objektivitet. Synpunkter på lagregleringen 92/93:481

- i ett ärende angående fråga om allmän övergång från standarddiesel till s.k. miljödiesel i Stockholms stad har framställning gjorts till regeringen om viss lagändring. Viss kritik har även uttalats beträffande den lokala tillsynsmyndighetens handläggning 93/94:355

1993/94:JO1

Bilaga 4

Miljöskyddslagen

- fråga om vem som är rätt adressat för ett föreläggande enligt 40 § miljöskyddslagen 93/94:367

Mobbning

- skollednings ansvar för motverkande av pennalism och mobbning bland elever; kritik mot skolledning för bristfällig kontroll vid en av elevförening anordnad s.k. insparksceremoni 90/91:319

Motivering

- motivering av yrkande i anslagsframställning 90/91:159

Motivering av beslut

- felaktiga och missvisande formuleringar i ett beslut av kriminalvårdsstyrelsen 89/90:112
- i ärende om besökstillstånd på kriminalvårdsanstalt 90/91:101
- i ärende om innehav av personliga tillhörigheter på kriminalvårdsanstalt 90/91:107
- kritik mot länsrätt för att den inte fullgjort sin motiveringsskyldighet enligt 30 § förvaltningsprocesslagen 91/92:144
- kritik mot en hovrätt för bl.a. bristande motivering av beslut om avvisning av bevisning 92/93:43
- kritik mot Kriminalvårdsnämnden för otillräcklig motivering av beslut i fråga om villkorlig frigivning 93/94:152
- kritik mot länsstyrelse för bristande motivering till beslut att avslå överklagande av byggnadsnämnds beslut 93/94:185
- i ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10) 93/94:402

Myndighetsutövning

- utlämnande av kopior av patientjournal innefattar myndighetsutövning 89/90:378
- underlåtenhet att vid militärövning iakttaga gällande säkerhetsbestämmelser har i visst fall inte ansetts innefatta eller ha sådant samband med myndighetsutövning som krävs för ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken 91/92:206
- en av trafiksäkerhetsverket i samband med fordonskontroll (flygande inspektion) utförd undersökning under medverkan av försäljare av däck har befunnits olämplig med hänsyn till förtroendet för myndighetsutövningens objektivitet, även om den inte medfört åsidosättande av regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild 92/93:511

Normgivning

- vissa frågor rörande statlig förvaltningsmyndighets normgivning inom ramen för bemyndiganden i av regeringen utfärdad förordning 91/92:331

Obduktion

- medgivande till obduktion samt information i samband därmed 89/90:275

Objektivitet

- åsidosättande av regeringsformens objektivitetskrav genom vissa uttalanden i tryckt skrift 90/91:144
- en kommun har utgivit en miljökatalog. Kritik för bristande objektivitet. Synpunkter på lagregleringen 92/93:481
- åsidosättande av regeringsformens objektivitetskrav genom vissa uttalanden i ett remissvar till JO i ett socialförsäkringsärende 93/94:348

1993/94:JO1

Bilaga 4

Objektivitetsprincipen

- kritik mot en fakultativ kommunal nämnd — marknadsnämnd som vid fördelning av marknadsplatser i visst fall avvikit från den i 1 kap. 9 § regeringsformen fastlagda objektivitetsprincipen. Som särskilt graverande har ansetts att nämnden synes ha tagit ovidkommande hänsyn till innehållet i en tidningsartikel och därmed visat bristande respekt för yttrande- och tryckfriheten 90/91:347
- fråga om kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts i ett ärende om tillsättning av kommunal skolledartjänst 92/93:581
- kommunal myndighets handläggning av fråga om upplåtelse av marknadsplats. Tillämpning av objektivitetsprincipen m.m. 92/93:539
- en av trafiksäkerhetsverket i samband med fordonskontroll (flygande inspektion) utförd undersökning under medverkan av försäljare av däck har befunnits olämplig med hänsyn till förtroendet för myndighetsutövningens objektivitet, även om den inte medfört åsidosättande av regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild 92/93:511
- åklagarmyndighetens handläggning av en förundersökning under vilken ett målsägandeförhör upprättats i två olika versioner; avsteg från objektivitetsprincipen enligt 23 kap. 4 § RB 93/94:118

Offentlig tillställning

- fråga om nöjestillställning, till vilken ca 4 000 personer inbjudits, bort betraktas som tillståndspliktig offentlig tillställning; tillämpning av 9 § andra stycket och 12 § andra stycket allmänna ordningsstadgan 89/90:327

Ombudsman

- kritik mot näringsfrihetsombudsmannen (NO) för långsam handläggning av ett okomplicerat ärende. Tillika fråga om NO:s möjligheter att överlämna ärenden till JO 92/93:232
- kritik mot Jämställdhetsombudsmannen angående personliga åsikter i ett beslut, bristande dokumentation av beslut m.m. 93/94:173

Omlottning av mål

- förfarandet vid omlottning av mål inom tingsrätt 89/90:30

Omprövning av beslut

- kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämlikt 24 § jämförd med 28 § förvaltningslagen överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärsmyndigheten 89/90:291
- kritik mot försäkringskassa som, trots begäran därom, inte prövat om ny utredning skulle kunna utgöra skäl för ändring av tidigare beslut i ärende angående arbetsskada 90/91:252
- kritik mot länsrätt för att den medverkat till omprövning i en litispendenssituation utan att följa upp ärendets vidare hantering hos underinstansen 91/92:148

- fråga om vilken myndighet — beslutsmyndigheten eller överinstansen — som skall företa den förnyade utredning som kan bli följden av att nya omständigheter åberopas i samband med överklagandet 92/93:238
- tidsaspekter på omprövning och överlämnande till länsrätt av överklaganden av taxeringar 93/94:214
- kritik mot byggnadsnämnd för underlåtenhet att pröva begäran om omprövning av lagakraftvunnet beslut om påförande av byggnadsavgift. Tillika kritik mot befattningshavare hos nämnden för att ha lämnat uppgifter som av anmälarna kan ha uppfattats som vilseledande 93/94:411

Omsorgslagen

- En utvecklingsstörd person som vistas på ett vårdhem har, utan hörande av den gode mannen, under semesterresa fått betala medföljande personals kostnader 91/92:299
- verkställighet av dom om rätt till gruppboende för utvecklingsstörd person 92/93:420
- verkställighet av länsrätts dom om särskild omsorg (logopedinsats) 92/93:424
- verkställighet av länsrätts dom om särskild omsorg (rätt till personlig assistent) 92/93:429
- fråga om högsta tillåtna avgift för kost och logi vid boende i gruppboende såsom omsorg enligt lagen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. 92/93:432
- handläggning av ärenden om särskild omsorg (rätt till gruppboende) 93/94:314
- fråga om skyldighet att meddela överklagbart beslut om särskild omsorg vid upphörande av placering vid dagcenter 93/94:323
- fråga bl.a. om rätt för en omsorgsförvaltning att, på grund av misstänkta missförhållanden, besiktiga lägenheter i en gruppboende utan att först inhämta samtycke av de enskilda boende 93/94:329

Ordningsvakt

- avstängning från tjänstgöring som arrestantvakt och ordningsvakt 91/92:117

Part

- i mål om rätt till ersättning för arbetsskada 92/93:456

Partsinsyn

- i ärende om besökstillstånd på kriminalvårdsanstalt 90/91:101
- en åklagare har utan lagligt stöd genom beslag omhändertagit bakom stängda dörrar föredraget förundersökningsmaterial hos en tilltalad; särskilt om en tilltalad rätt att få del av allt material i målet 93/94:79
- i ärende om omgätningsrätt enligt 6 kap. 15 § FB 93/94:311

Partssuccession

- handläggningen i ett mål angående fastighetsreglering sedan klaganden under processen i fastighetsdomstolen sålt sin fastighet 92/93:50

Personlig integritet

- kritik mot bl.a. bristfällig information i samband med genomförande av psykologisk testning av elever i grundskolan; frågor rörande krav på informerat samtycke samt vissa sekretessfrågor 90/91:315

Personnummer

- brist i överensstämmelse mellan namn och personnummer 92/93:215
- kritik mot två länsstyrelser handläggning av ärende rörande omhändertagande enligt LVM och körkortsingripande; bl.a. ändring av personnummer i en länsrättsdom samt underlåtenhet att företa identitetskontroll trots att handlingarna angett olika personnummer för samma person 93/94:178

1993/94:JO1

Bilaga 4

Personregister

- kritik mot arbetsmarknadsstyrelsen för dess handläggning av begäran om utlämnande av utskriftskopia av ett datoriserat prenumerantregister, vars innehåll till viss del var sekretessbelagt 90/91:412

Plan- och bygglagen, se även Bygglövs, Byggnadsnämnd, Detaljplan

- kritik mot byggnadsstyrelsen angående underlåtenhet att underhålla byggnad 91/92:391
- kritik mot kommun för underlåtenhet att underhålla genom gåva erhållen fast egendom 91/92:393
- frågor om dokumentation, beslutsmotivering samt utformningen av förhandsbesked i ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) 93/94:402

Polisanmälan

- kodning av brott i anmälan 89/90:64
- gjord av riksgäldskontoret om förfalskning av beställning av premieobligationer 89/90:149

Polisfordon

- Rikspolisstyrelsens förvärv av ett aktiebolag för att skydda vissa tjänstefordon 92/93:187

Polisförordningen

- poliskommissarie har i sin egenskap av avdelningschef ålagts disciplinpåföljd för brister i sitt ledningsansvar 91/92:82
- disciplinansvar för polismän som uttalat sig kränkande mot en bilist 93/94:62
- beslutsordning vid s.k. polisförstärkning m.m. 93/94:134

Polislagen

- ansvar för underlåtenhet att frige frihetsberövade (13 §) 91/92:48
- förundersökning mot polisbefäl för beslut om tillfälliga omhändertaganden den 30 november 1989 91/92:64
- vissa polisingripanden i samband med en VM-kvalmatch i fotboll 92/93:69
- polisinsatschef har dömts för tjänstefel för olaga husrannsakan 93/94:43
- polisingripanden mot en supporterförening i samband med en fotbollsmatch 93/94:104
- beslutsordning vid s.k. polisförstärkning m.m. 93/94:134

Polismyndighet

- disciplinansvar för polismästare med anledning av en av denne beslutad fingerad poliskontroll 89/90:41
- fråga om överlämnande av uppgift som ankommer på polisen till enskild (Ebbe Carlsson-affären) 89/90:65

- åtal mot polisinspektör för myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning (underlåtenhet att frige frihetsberövade) 90/91:56
- förföljande/efterföljande med polisfordon 90/91:70
- åtal mot f.d. polismästare för myndighetsmissbruk (underlåtenhet att frige frihetsberövade) 91/92:48
- förundersökning mot polisintendent för åtgärder i samband med en demonstration 91/92:52
- förundersökning mot polisbefäl för beslut om tillfälliga omhändertaganden den 30 november 1989 91/92:64
- disciplinansvar för polischef för brister i handläggningen av vapenärenden 91/92:73
- poliskommissarie har i sin egenskap av avdelningschef ålagts disciplinpåföljd för brister i sitt ledningsansvar 91/92:82
- disciplinansvar för kriminalinspektör för att han, som inte arbetade med en utredning i sin egenskap av polisman, besökt och överlämnat ett brev till en i utredningen häktad person utan tillstånd av åklagaren 91/92:88
- fråga om disciplinansvar för vakthavande befäl som i strid med RPS föreskrifter insatt person i arrest 91/92:90
- disciplinansvar för polismästare med anledning av ett beslut om polismyndighetens medverkan vid en TV-inspelning 91/92:94
- polismyndighets förfarande vid återkallelse av personefterlysning 91/92:121
- diarieföring av handlingar i ett pågående polismyndighetsärende 91/92:124
- avstängning från tjänstgöring som arrestantvakt och ordningsvakt 91/92:117
- initiativärende angående beslut om personskydd m.m. 91/92:96
- fråga om medverkan av militär helikopter vid polisiärt ingripande på grund av husockupation 91/92:197
- åtal mot en kommissarie för vårdslös myndighetsutövning (upplösning av en demonstration och kvarhållande av demonstranterna på platsen) 92/93:62
- åtal mot en polisintendent för felaktig myndighetsutövning (avvisning av engelska fotbollssupportrar) 92/93:69
- disciplinansvar för vakthavande befäl som falskeligen ändrat och utfyllt arrestantblad 92/93:105
- disciplinansvar för polisman för bristande rapportering och för vakthavande befäl för brister vid prövningen av ett frihetsberövande 92/93:102
- anmälan om disciplinansvar mot en kriminalinspektör för oriktiga uppgifter i en polisanmälan 92/93:110
- tvångsåtgärder i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut 92/93:119
- användning av en grävmaskin utan ägarens samtycke; även fråga om förmans befallning 92/93:141
- rätt att lämna ut brottanmälningar till en brottsofferjour 92/93:197
- polisinsatschef har dömts för tjänstefel för olaga husrannsakan 93/94:43
- åtal mot en insatschef och ett vakthavande befäl för tjänstefel och osant intygande (beslut om medtagande till förhör och osann uppgift på arrestantblad) 93/94:52
- disciplinansvar för polismän som uttalat sig kränkande mot en bilist 93/94:62
- disciplinansvar för en poliskommissarie som överlämnat sin namnstämpel till administrativ personal att användas vid rapportering av omhändertagna personer till bl.a. CKR 93/94:64

- säkerhetspolisens medverkan till att en utländsk säkerhetstjänst hållit förhör med en palestinsk flykting i Sverige 93/94:88
- tillämpningen av bl.a. 28 kap. 3 § RB vid polisiär störningsverksamhet i tillhåll 93/94:92
- hantering av omhändertagna fordon 93/94:128

1993/94:JO1

Bilaga 4

Posthantering, Postsortering, Postöppning

- postöppning vid ett LVM-hem 89/90:264, 90/91:220
- fråga om rätt för enskild medborgare att närvara vid postsorteringen hos en myndighet 89/90:398
- brister i kommunstyrelsens rutiner för posthantering 90/91:395
- postkontroll. En olämplig metod för central kostnadsövervakning hos kommun har inneburit, att kuvert till utgående postförsändelser från olika förvaltningar öppnats stickprovvis för att se om sorteringen på A-post (dyrare porto) och B-post (billigare porto) varit ändamålsenlig 92/93:543

Premieobligationer

- riksgäldskontorets agerande i premieobligationsaffär med förfalskade beställningar 89/90:149

Prioritering

- i utökningsmål 89/90:120

Proportionalitetsprincipen

- husrannsakan hos en bank med anledning av en utredning om misstänkt skattebrott, begånget av en hos banken anställd direktör 92/93:143

Protokoll

- domstols skyldighet att tillhandahålla utskrift av fonogram 90/91:41
- utformningen av 90/91:48
- fråga om protokollföring i de s.k. kommunala pensionärsråden 92/93:418
- protokollföring vid sammanträde med ledningsgrupp hos allmän försäkringskassa 92/93:461
- över husrannsakan som inte lett till beslag skall i princip upprättas i omedelbar anslutning till åtgärden 93/94:112
- protokollföring vid skattenämnds sammanträden 93/94:212

Psykologisk undersökning

- kritik mot bl.a. bristfällig information i samband med genomförande av psykologisk testning av elever i grundskolan; frågor rörande krav på informerat samtycke samt vissa sekretessfrågor 90/91:315

Påföljdsbestämning

- åtal mot domare för tjänstefel (förordnande i dom att villkorligt medgiven frihet helt förverkas trots att laga grund för ett sådant förordnande inte förelegat) 93/94:26
- en tingsrätts beslut att undanröja tidigare ådömd påföljd och förordna om ny påföljd har saknat stöd av lag 93/94:28

Radiosändning

- domstolarnas beslut om ljudupptagning av annan än rätten och direktsändning i radio under rättegången om mordet på statsminister Olof Palme 92/93:26

Regeringsformen

- fråga om överlämnande till enskild av uppgift som ankommer på polisen (Ebbe Carlsson-affären) 89/90:65
- frågor om kränkning av religionsfriheten 90/91:244
- kommun har inte haft författningsstöd för att fatta ett för allmänheten bindande beslut om bilfria lördagar 91/92:404
- samtycke till husrannsakan 91/92:114
- 10 § närradiolagen har inte ansetts strida mot grundlagens regler om yttrandefrihet 91/92:153
- fråga om krav på lagstöd enligt 8 kap. 5 § regeringsformen för avgift för engelskspråkig gymnasial utbildning 91/92:337
- för mellanstadieelever har anordnats ett studiebesök, avsett att illustrera gränskontrollen vid mottagandet av flyktingar. Kritik mot uppläggningsen och genomförandet vad gäller vissa integritetskränkande inslag, bl.a. innefattande öppnande av elevernas väskor (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen) 92/93:498
- som ett led i åtgärder från skolas sida för att utreda ett fall av övergrepp med invandrarfientlig bakgrund har urinprov tagits på misstänkta elever. Kritik mot det olagliga förfarandet (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen) 92/93:495
- närradiolagens reklamförbud har ej ansetts strida mot yttrandefrihetsgrundlagen, varför tillämpning av stadgandet om normprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen ej kunnat ifrågakomma 92/93:235
- en av trafiksäkerhetsverket i samband med fordonskontroll (flygande inspektion) utförd undersökning under medverkan av försäljare av däck har befunnits olämplig med hänsyn till förtroendet för myndighetsutövningens objektivitet, även om den inte medfört åsidosättande av regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild 92/93:511
- polisengripanden mot en supporterförening i samband med en fotbollsmatch 93/94:104

Regeringsrätten

- regeringsrättens rutiner för handläggning som första instans av ärenden om utlämnande av allmän handling har mot bakgrund av domstolens ställning som slutinstans i dylika ärenden ansetts godtagbara 90/91:130

Registrering

- av firma och varumärke 91/92:157

Registrering av handlingar

- kritik mot skolchef för underlåtenhet att registrera till skolstyrelsen ställd handling, som kommit skolchefen tillhanda 90/91:417
- fråga om behandlingen från offentlighetssynpunkt av ett brev från en landshövding till en departementschef. Bl.a. fråga om tillämpning av 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och om iakttagande av registreringsskyldighet 92/93:634

Religionsfrihetslagen

- medlemskap i svenska kyrkan vid förvärv av svenskt medborgarskap. Kritik av regelsystemet 89/90:355

1993/94:JO1

Bilaga 4

Remiss

- kritik mot länsstyrelse angående utformning av remiss till byggnadsnämnd med anledning av besvär över beslut av nämnden 90/91:323

Remissyttrande

- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd för handläggningen av samt utformningen av beslut i vissa ärenden angående remissyttrande till annan myndighet 91/92:322

Rikskriminalpolisen

- tvångsåtgärder i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut; samarbetet med lokal polismyndighet 92/93:119

Rikspolisstyrelsen

- förvärv av ett aktiebolag för att skydda vissa tjänstefordon 92/93:187

Rivning

- fråga om eventuellt bevarande av industribyggnad, dels hos kommunstyrelse och byggnadsnämnd i anslutning till handläggning av detaljplaneärende, dels hos länsstyrelse (läsantikvarie) i ärende rörande byggnadsminnesförklaring 89/90:319

Rättegångsbalken

- fråga om en utsatt huvudförhandling bör ställas in på grund av att parterna begärt tid för förlikningsförhandlingar 91/92:33
- förutsättningar för föreläggande till part att inkomma med svaromål eller yttrande vid äventyr av tredsakod 91/92:35
- samtycke till husrannsakan 91/92:114
- domstolarnas beslut om ljudupptagning av annan än rätten och direktsändning i radio under rättegången om mordet på statsminister Olof Palme; även allmänhetens tillträde till förhandlingarna 92/93:26
- en tingsrätt har, sedan den beslutat att ta upp en viss fråga till avgörande genom mellandom, i en dom avgjort målet i dess helhet; förfarandet har inte ansetts stå i överensstämmelse med rättegångsbalkens regler 92/93:54
- husrannsakan hos en bank med anledning av en utredning om misstänkt skattebrott, begånget av en hos banken anställd direktör; särskilt om behovs- och proportionalitetsprinciperna och rättens tillstånd 92/93:143
- kritik mot en åklagare och en domare för att en tilltalads identitetsuppgifter i ett domslut rättats till "identitet okänd" 93/94:35
- en åklagare har utan lagligt stöd genom beslag omhändertagit bakom stängda dörrar föredraget förundersökningsmaterial hos en tilltalad; särskilt om en tilltalads rätt att få del av allt material i målet 93/94:79

Rättelse

- länsstyrelses ändrade bedömningsgrunder vid tillämpning av förordning om ersättning till enskilda, varav följt att lika fall kommit att behandlas olika; tillika fråga om rätt för myndighet att återkalla beslut om ersättning, vilket grundats på oriktiga uppgifter från den gynnade 89/90:293

- kritik mot en åklagare och en domare för att en tilltalads identitetsuppgifter i ett domslut ändrats till "identitet okänd" 93/94:35
- fråga om rättelse av verkställigheten (återgång) av ett kommunalt beslut om antagande av renhållningsentreprenör 93/94:429
- fråga om länsarbetsnämnds personakthantering när den enskilde arbetssökande deltar i verksamheten vid ett arbetsmarknadsinstitut m.m. 93/94:452

Rättelse av dom

- kritik mot två länsstyrelser handläggning av ärende rörande omhändertagande enligt LVM och körkortsingripande; bl.a. ändring av personnummer i en länsrättsdom samt underlåtenhet att företa identitetskontroll trots att handlingarna angett olika personnummer för samma person 93/94:178

Rättshjälp

- i ärende om rättshjälp vid bodelning har endast den make som beviljats rättshjälp ansetts vara part 89/90:39
- kritik mot Statens invandrarverk med anledning av handläggningen av ansökningar om rättshjälp i utlänningsärenden 91/92:194
- Statens invandrarverks rutiner för ersättning till offentliga biträden i utlänningsärenden 92/93:243
- i mål om äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan är det lämpligt att tingsrätten, om bara den ena maken har rättshjälp, upplyser den andra maken om innehållet i 31 b § rättshjälpslagen 93/94:32
- underlåtenhet att beakta asylsökandes önskemål om att viss advokat skulle förordnas till offentligt biträde 93/94:195

Rättskraft

- länsstyrelse ändrade bedömningsgrunder vid tillämpning av förordning om ersättning till enskilda, varav följt att lika fall kommit att behandlas olika; tillika fråga om rätt för myndighet att återkalla beslut om ersättning, vilket grundats på oriktiga uppgifter från den gynnade 89/90:293
- frågor om universitets- och högskoleämbetets befogenheter att upphäva eller ändra lokal högskolemyndighets beslut dels vid prövning av överklagande, dels vid utövande av ämbetets funktion som tillsynsmyndighet. Kritik mot både rättstillämpningen i enskilda fall och ämbetets i remissvar till JO uttryckta principiella inställning 90/91:287
- frågor om myndighets bundenhet av besvärinstansens i samband med återförvisning av mål företagna sakprövning. Kammarrätts dom, varigenom en fråga om tillstånd i sin helhet avgjorts, har ansetts böra följas av den i första instans beslutande länsstyrelsen utan vidare utredning och prövning 92/93:238

Rättsliga rådet

- handläggningen av ett ärende i Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Rättsliga rådet). Särskilt fråga om rådet vid sin utformning av ett yttrande till Stockholms tingsrätt iakttagit tillbörlig omsorg och objektivitet samt om handläggningstiden 92/93:452

Samrådsförfarande mellan myndigheter

- riksantikvarieämbetets rutiner vid samråd med länsmyndigheter i ärenden rörande byggnadsminnesförklaring 89/90:324

- fråga om dels omfattningen av myndighets (intagningsnämnd för gymnasieskolan) utredningsplikt enligt 7 § förvaltningslagen, dels behovet av samråd mellan skolledning och intagningsnämnd vid utformningen av behörighetsgivande utbildning 89/90:325
- lokal samverkansgrupp inom missbruksvården 90/91:369
- fråga om formerna för samverkan mellan arbetsförmedling och socialförvaltning 93/94:458

Samtycke

- till husrannsakan 91/92:114
- utomstående personers rätt att närvara vid husrannsakan 92/93:138
- polismyndighets användning av en grävmaskin utan ägarens samtycke 92/93:141

Sekretess

- olämplig uppläggning av beredskapsövning där vissa invandrargrupper angivits som fiendliga. Tillika fråga om tillämpliga sekretessregler 92/93:544
- frågor om sekretess då en journal inom skolhälsovården skall följa en elev vid skolbyte 93/94:471

Service

- televerkets nummerupplysningstjänst lämnar särskild service, för vilken avgift får uttagas 89/90:343
- fråga om myndighet varit skyldig att sammanställa uppgifter ur allmänna handlingar för att besvara enkät 89/90:399
- information om visst fullföljdsförbud enligt lagen (1989:41) om TV-avgift 93/94:398
- fråga om länsarbetsnämnds personakthantering när den enskilde arbetssökande deltar i verksamheten vid ett arbetsmarknadsinstitut 93/94:452
- fråga om telefontider och framkomlighet per telefon till en myndighet 93/94:502

Självrättelse

- enligt 32 § förvaltningsprocesslagen (FPL) 90/91:135

Skadestånd

- Reglering i avtal mellan skolledning, elev och elevens föräldrar av frågor rörande ersättning för elevs skadegörelse i skolan; att eleven enligt sådant avtal ersätter skadan helt eller delvis genom eget arbete; tillämpning av arbetsmiljölagens föreskrifter angående minderårigas arbete 90/91:302
- kritik mot rektor vid gymnasium för ersättningskrav mot elever och hot om kollektiv bestraffning av dessa i anledning av skadegörelse inom skolan 92/93:501

Skattemyndighet

- förkomna deklarationer 93/94:211

Skattenämnd

- protokollföring vid skattenämnds sammanträden 93/94:212

Skolledning

- skollednings ansvar för motverkande av pennalism och mobbning bland elever; kritik mot skolledning för bristfällig kontroll vid en av elevförening anordnad s.k. insparksceremoni 90/91:319

- kritik mot skolläning och skolstyrelse för passivitet i elevvårdsärenden. Frågor rörande gränserna för rektors befogenheter vid tillämpning av föreskrifterna i 5 kap. grundskoleförordningen 91/92:373
- kritik mot rektor vid gymnasium för ersättningskrav mot elever och hot om kollektiv bestraffning av dessa i anledning av skadegörelse inom skolan 92/93:501
- stängning av skolmatsal som reaktion på några elevers beteende ej godtagbar 93/94:375
- kritik mot skola, som fordrat skadestånd av samtliga elever som befunnit sig i en lokal, där skadegörelse vållats 93/94:378
- frågor om skolas skyldighet att underrätta föräldrar om att en elev har kontakt med skolkuratorn. Lärares kontakt med elev utanför skolan 93/94:382
- frågor om anpassad studiegång; planering, beslut och genomförande 93/94:387
- frågor om sekretess då en journal inom skolhälsovården skall följa en elev vid skolbyte 93/94:471

Skolorganisation

- skolkonflikten i Drevdagen. Skolmyndigheter som har ansetts icke uppfylla sina lagenliga skyldigheter, vad gäller ansvaret för att skolpliktiga barn får lagstadgad utbildning, har erinrats om skyldigheten att fullgöra sina åligganden 89/90:297

Skolstyrelse

- kritik — sedan förundersökning inletts men senare nedlagts — mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor från undervisningsskyldighet; även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet 89/90:306
- beslut av skolstyrelse att debitera gymnasieskolans elever kopieringsavgift med visst belopp per termin har förklarats strida mot lag 90/91:313
- kritik mot skolläning och skolstyrelse för passivitet i elevvårdsärenden. Frågor rörande gränserna för rektors befogenheter vid tillämpning av föreskrifterna i 5 kap. grundskoleförordningen 91/92:373
- fråga om kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts i ett ärende om tillsättning av kommunal skolläartjänst 92/93:581

Skoltidning

- fråga om skollänings ingripanden för att förmå elever att avstå från planerad utgivning och spridning av tryckt skoltidning varit otillåtna enligt tryckfrihetsförordningens föreskrifter om bl.a. förhandsgranskning och utgivnings- och spridningshinder; kritik mot skolläningen för missvisande information till eleverna om den tryckfrihetsrättsliga regleringens innebörd 90/91:292

Skyddsföreskrifter enligt kulturminneslagen

- kritik mot länsantikvarie som medgivit fastighetsägare att göra avvikelser från i beslut om byggnadsminnesförklaring intagna skyddsföreskrifter jämlikt 3 kap. 2 § kulturminneslagen, trots att inga beslut om tillstånd till avvikelse från skyddsföreskrift eller jämkning av skyddsföreskrift fattats av länsstyrelsen i den i 3 kap. 14 resp. 15 § föreskrivna ordningen 91/92:377

Smittskyddslagen

- permission åt och efterlysning av person, som tvångsisolerats på grund av HIV-smitta 91/92:290

- överflyttning av ärende angående tvångsisolering enligt smittskyddslagen och upphörande av sådan isolering 91/92:295

1993/94:JO1
Bilaga 4

Socialförsäkring

- felaktig förlängning av tid för utmätning av pension och dröjsmål med återbetalning 89/90:279
- dröjsmål i flera moment i handläggningen av ett ärende hos riks-försäkringsverket 89/90:280
- avregistrering från försäkringskassas register över inskrivna samt innehållande av föräldrapenning och allmänt barnbidrag 89/90:282
- begäran om att bli muntligen förhörd inför socialförsäkringsnämnd 90/91:247
- omprövning av arbetsskadeärende 90/91:252
- underlåtenhet att fatta beslut i färdigutrett ärende 90/91:255
- markering i ADB-register av personuppgifter som omfattas av särskild sekretessprövning 90/91:387
- fråga om försäkringskassas tillämpning av 20 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring 91/92:302
- underlåtenhet att vidarebefordra besvärsskrivelse till försäkringsrätt 91/92:304
- fråga dels om försäkringskassas tillämpning av 17 § förvaltningslagen då den försäkrade har befullmäktigat ombud, dels om ändring av beslut 91/92:305
- frågor i mål om rätt till ersättning för arbetsskada, vari arbetsledare utpekats som orsak till skadan, om omfattningen av försäkringsrätts utredningsansvar och kommuniceringsskyldighet 92/93:456
- protokollföring vid sammanträde med ledningsgrupp hos allmän försäkringskassa 92/93:461
- försäkringskassas handläggning av vissa ansökningar om återkallelse 92/93:463
- telefonföredragning i ärenden hos allmänna försäkringskassor 92/93:465
- försäkringssekreterare har — utan stöd i lag och utan kommunicering, underrättelse om beslut och besvärshänvisning enligt FL — beslutat minska en försäkrads pension med visst belopp under vistelse på LVM-hem 92/93:468
- försäkringskassas möjlighet att styra försäkrad till viss läkare 93/94:336
- fråga om tolkningen och hanteringen av en avvikande mening, som avgetts av majoriteten i en socialförsäkringsnämnd i ett sjukpenning-ärende 93/94:339
- anteckning av negativa uppgifter i en handläggningsjournal 93/94:342
- försäkringskassa ej skyldig att innan en anteckning görs enligt 15 § FL delge uppgifterna med den försäkrade 93/94:342
- försäkringskassas utredningsansvar i ärende om rätt till sjukpenning och arbetsskadeersättning 93/94:344
- fråga om och i vad mån försäkringskassa är bunden av RFV:s rekommendationer 93/94:346
- kritik mot försäkringskassa för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till länsrätten 93/94:347
- åsidosättande av regeringsformens objektivitetskrav genom vissa uttalanden i ett remissvar till JO 93/94:348
- försäkringskassas handläggning av ett ärende om utbildningsbidrag m.m. 93/94:350

I Socialtjänstlagen (SoL)

Socialtjänstens innehåll

Socialnämndens uppgifter

- beslut av socialnämnd om generell nedprioritering av vissa typer av socialtjänstären den har kritiserats 91/92:211
- fråga om beslut av stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborg varit förenligt med socialtjänstlagens bestämmelser om bistånd till missbrukare 93/94:231

Rätten till bistånd

- bistånd till uppehälle i form av rekvisition 90/91:182
- delgivning av beslut i biståndsärende 90/91:184
- besvärshänvisning då bistånd meddelats enligt 5 § SoL sedan tillämpning av 6 § SoL övervägts 90/91:185
- handläggningen av ett ärende rörande bistånd till psykoterapibehandling. Bl.a. fråga om dröjsmål med att fatta beslut samt om utformningen och om innebörden av beslutet 92/93:310
- användande av fullmakt i ärende om återbetalning av socialbidrag 92/93:316
- underlåtenhet att verkställa domstols dom avseende rätt till bistånd enligt 6 § SoL i form av personlig assistent 93/94:227
- lämnande av urinprov som förutsättning för socialbidrag 93/94:230
- socialnämnd kan i vissa fall vara skyldig att tillhandahålla s.k. hushållsekonomisk rådgivning såsom bistånd enligt 6 § SoL. Vidare fråga bl.a. om underlåtenhet att fatta beslut med anledning av ansökan om bistånd 93/94: 238
- beslut om bistånd utan samtycke av god man 93/94:240

Omsorger om barn och ungdom

- Projekt Sjö — alternativa insatser för unga lagöverträdare 90/91:168
- stängning av fritidshem på grund av planeringsdagar 92/93:284
- avstängning av barn från daghemsplats på grund av utebliven avgiftsinbetalning 92/93:286
- debitering av daghemsavgift — fråga om kommuniseringsplikt enligt 54 § socialtjänstlagen 92/93:289
- kritik mot personal vid daghem för att ett barn överlämnats till annan än barnets vårdnadshavare 92/93:291
- stadsdelsnämnder i Göteborg har ändrat förutsättningarna för hemspråksträning i förskolan. Fråga bl.a. om i vad mån rätt till hemspråksträning kan anses föreligga 92/93:293
- kritik mot socialnämnd för dröjsmål med att inleda utredning enligt 50 § SoL med anledning av anmälan till nämnden om att ett barn för illa. Vidare bl.a. fråga om lämpligheten av att verkställa ett omhändertagande enligt 6 § LVU i barnets skola 93/94:257
- fråga om en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik ägt underlåta att göra anmälan enligt 71 § SoL 93/94:261
- fråga om omfattningen av anmälningsskyldigheten enligt 71 § SoL m.m. 93/94:264

Omsorger om äldre människor

- omsorgen om de äldre som har psykiska funktionsnedsättningar 89/90:207

- skyddsombud har stängt biståndsberättigads hem som arbetsplats; fråga om socialtjänstlagen vid konflikt skall ges företrädare framför arbetsmiljölagen 89/90:213
- underrättelse till anhörig då en boende i servicehus förs till sjukhus 90/91:188
- brister i omsorgen om äldre bosatta i Enskededalens servicehem – fråga bl.a. om personalens ansvar och den enskildes integritet 92/93:298
- angående rätt för föreståndare vid ålderdomshem att förfoga över patienters pensioner 93/94:246
- en 95-årig kvinna, med nedsatt psykisk förmåga, som bott på ett servicehus, har haft s.k. servicekonto. Frågor rörande servicehusets delaktighet i förvaltningen av medlen på kontot 93/94:249

Omsorger om människor med handikapp

- hemtjänstens i Solna kommun insatser för en handikappad man 90/91:177

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

- en vårdnadshavare bör hållas underrättad om förhållanden, som kan ha betydelse för hans önskan att låta sitt barn bli kvar i ett visst familjehem 91/92:221
- fråga om en frivillig familjehemsplacering av en 15-årig flicka borde ha hävts när det stod klart att vårdnadshavarna motsatte sig fortsatt placering och trots att flickan själv vägrade att flytta hem 92/93:305
- kritik mot en socialförvaltning för att i en vårdplan avseende familjehemsplacerade barn angivits en minsta tid under vilken vården skall fortgå 92/93:308

Handläggning av ärenden m.m.

- brister i handläggning av ärende om ekonomisk hjälp 89/90:216
- samråd vid upprättande av behandlingsplan samt fråga om bistånd till underårig utan vårdnadshavares samtycke 89/90:219
- socialnämnds uppgifter i hittebarnsfall 89/90:223
- kommunikering av vårdnadsutredning och förslag till yttrande 89/90:229
- handläggning av ärende ang. adoption av barn med utländsk härkomst 89/90:231
- polisregisterutdrag betr. sambo får inhämtas i en vårdnadsutredning 89/90:234
- handläggning av ärende ang. dödsboanmälan 90/91:190
- i anslutning till föreliggande misstanke om sexuellt övergrepp mot barn uppkomna frågor om vårdnadsutrednings genomförande, barnpsykiatrisk utredning m.m. 90/91:192
- dokumentationsskyldighet vid muntligt avslagsbeslut i biståndsärende 91/92:213
- fråga om umgängesberättigad förälders rätt till information om barnets förhållanden när vederbörande inte har del i vårdnaden samt kritik mot socialförvaltning för brister i utredning och information i samband med misstanke om sexuellt övergrepp 91/92:213
- vårdnadshavares rätt till information vid handläggning av ett barns ärende vid daghem 91/92:220
- fråga om rätt för bolagsrepresentant att med stöd av 55 § SoL få företrädare inför socialnämnd då nämnden behandlar ett förslag avseende bolagets serveringstillstånd 91/92:225
- utredningsskyldighet i faderskapsärende. Uttalande om förutsättningar för nedläggande av sådan utredning 91/92:231

- fråga om tjänstemäns närvaro vid socialnämndens sammanträde 92/93:415
- socialnämnden har inte ansetts ha rätt att enbart på grund av släktskapet avvisa en parts moder som ombud i ett ärende. Även fråga om möjlighet att få anlita s.k. stödperson 92/93:417
- fråga om protokollföring i de s.k. kommunala pensionärsråden 92/93:418
- i ett ärende angående vårdnad om barn upprättades vid socialförvaltningen ett journalblad. När en av föräldrarna begärde att få kopia av bladet, målade handläggaren med en kemisk raderingsvätska över en anteckning i handlingen innan den kopierades och överlämnades till föräldern. Åtal väcktes mot tjänstemannen för förvanskning av urkund alternativt tjänstefel 93/94:304
- fråga om kommuniceringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen förelagt; tillika uttalande om vad beslut skall innehålla 93/94:307
- socialnämnds skyldighet att enligt 6 kap. 1 och 2 §§ utlänningsförordningen (1989:547) underrätta polismyndighet om utomnordisk medborgares vistelse i Sverige 93/94:308
- handläggning av ärende angående umgängesrätt enligt 6 kap. 15 § föräldrabalken 93/94:311

Övriga frågor

- register inom socialtjänstlagen 89/90:238
- om rätt och skyldighet för föreståndare för ett hem för vård eller boende att lämna länsstyrelse begärda upplysningar eller synpunkter i ett tillsynsärende 89/90:245
- dom i Europadomstolen har ingen normerande verkan. Flyttningsförbud får inte användas som en permanent åtgärd 90/91:186
- kritik mot socialstyrelsen för brister i tillämpningen av förvaltningslagens bestämmelser vid handläggning av ansökan om statsbidrag 90/91:199
- fråga om förutsättningar för dödsboanmälan 91/92:232
- fråga om avhysning från skyddat boende och om handläggning av skadeståndsanspråk 92/93:303
- socialtjänstens agerande i ärende rörande umgängesrätt med barn 92/93:309
- jordabalkens regler om hyra är tillämpliga när socialförvaltningen mot vederlag upplåter s.k. träningslägenhet 93/94:233
- fråga om formerna för samverkan mellan arbetsförmedling och socialförvaltning 93/94:458

II Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

- även sedan socialnämnd begärt polishandräckning enligt LVU kvarstår hos nämnden det övergripande ansvaret för att åtgärden genomförs 89/90:248
- underlåten kommunikering i ärende om omedelbart omhändertagande enligt LVU 89/90:251
- förordnande av länsrätt om omedelbar verkställighet i mål enligt LVU innebär i realiteten att ett redan verkställt omhändertagande fastställs 89/90:253
- om vård av unga i hem för särskild tillsyn (särskilda ungdomshem) — 12 § LVU 91/92:235
- tvångsomhändertagande i familjehem av en 12-årig flicka, som vistas i familjehemmet under lång tid 91/92:249
- fråga dels om reglering av förälders umgänge med barn, som omhändertagits jämlikt LVU, dels om avvisat ombuds rätt att ta del av handlingar i ärende 91/92:261

- förutsättningar för upphörande av LVU-vård, när den unge avvikit och inte kan återfinnas, så att eventuellt kvarstående vårdbehov kan utredas 91/92:266
- en fyraårig pojke har avlidit till följd av misshandel — en granskning av socialtjänstens i Hedemora kommun och polismyndighetens i Avesta polisdistrikt befattning med ärendet dessförinnan 92/93:319
- en flicka, två år, död till följd av grov misshandel — om förutsebarhet vid utredning av misstänkt barnmisshandel 92/93:341
- åtgärder i ärende rörande misstänkt barnmisshandel. Frågor ang. bl.a. tidpunkten för inträde av anmälningsplikt enligt 71 § socialtjänstlagen, bristande dokumentation i socialakt, utförande av utredning enligt 50 § socialtjänstlagen och överflyttning av ärende 92/93:391
- tillämpningen av 6 § LVU i ärende angående överflyttning av barn till vårdnadshavare 91/92:402
- handläggning av frågor om umgängesrätt och om upphörande av vård enligt LVU 92/93:405
- fråga om socialnämnd i visst fall till nämndens ordförande ägt delegera rätten att besluta om upphörande av vård enligt LVU. Tillika fråga om ordföranden med stöd av delegationsbeslutet ägt medge att ett barn, som var föremål för vård enligt nämnda lag, fick vistas i det egna hemmet m.m. Båda frågorna har besvarats nekande 92/93:409
- handläggningen av ett barnavårdsärende; fråga om laglig grund föreläggat för ett omhändertagande enligt LVU m.m. 93/94:270
- fråga om vid gemensam vårdnad vård enligt LVU får inledas i den andra vårdnadshavarens hem; tolkningen av 11 § LVU angående vad som avses med barnets eget hem m.m. 93/94:277
- uttalande om tillvägagångssätt vid hämtning av barn efter beslut om omhändertagande enligt LVU 93/94:281
- en socialsekreterare har i ett ärende rörande förälders umgänge med barn, som på grund av föräldrarnas alkoholmissbruk varit föremål för vård enligt LVU, föreskrivit att föräldrarna stickprovvis skall lämna urinprov för att visa sin drogfrihet. Fråga bl.a. om möjligheten att fordra urinprov av föräldrar som ett led i utredningen av LVU-ärendet och om tillåtligheten av krav på urinprov för rätt till umgänge med barnet 93/94:283

III Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

- arbetsmiljölagen och LVM 89/90:253
- om sekretess och om postöppning vid ett LVM-hem 89/90:264
- om förordnande av offentligt biträde 90/91:138
- innebörden av substitution enligt rättshjälpsförordning 90/91:138
- underlåtenhet att hålla muntlig förhandling 90/91:138
- iakttagande av tidsfrist vid prövning av ansökan om vård 90/91:138
- missbrukare inom Stockholms län har inte kunnat beredas vård till följd av otillräckliga resurser 90/91:204
- överläkares kvarhållningsrätt enligt 24 § tredje stycket LVM 90/91:218
- tvångsmedel och censur vid LVM-hem 90/91:220
- dom, som får till följd att någon skall överföras till visst vårdhem, bör tillställas ledning för detta 90/91:223
- underlåtenhet att enligt 15 § LVM underställa länsrätt beslut om omedelbart omhändertagande 91/92:270
- en person som omhändertagits för vård enligt LVM har förvarats i häkte i 28 dagar i avvaktan på att vårdplats skulle bli tillgänglig 91/92:271

- en person som omhändertagits av polismyndighet efter att ha avvikit från LVM-hem har fått kvarstanna hos polisen i elva dagar innan han bereddes fortsatt vård — fråga bl.a. om tillämpningen av 25 § LVM 91/92:274
- kammarrätts underlåtenhet att underrätta behandlingshem att dom enligt LVM blivit upphävd. Uttalande att sådan dom är omedelbart gällande 91/92:277
- frågor angående omhändertagande av recept vid institution för missbrukare och om tillämpningen av handräckningsreglerna i LVM 92/93:411
- socialförvaltning har utan stöd i lag gjort framställning hos allmän försäkringskassa om avdrag på försäkrads pension för vårdavgift under vistelse på LVM-hem 92/93:468
- länsrätts underlåtenhet att underrätta behandlingshem om att beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVM inte fastställts 93/94:289
- underlåtenhet att enligt 15 § LVM underställa länsrätt beslut om omedelbart omhändertagande; tillika uttalande om att ett icke underställt beslut alltså är verkställbart 93/94:292
- uttalande angående från vilken tidpunkt verkställighet av en dom om vård enligt LVM skall anses påbörjad i de fall föreståndaren för behandlingshemmet fattat intagningsbeslut som omedelbart åtföljts av beslut enligt 27 § LVM om vård i annan form 93/94:295
- frågor om överläkares underrättelseskyldighet och kvarhållningsrätt enligt 24 § tredje stycket LVM 93/94:298
- fråga bl.a. om möjligheten att begära urinprov av den som vill besöka intagen vid ett s.k. § 23-hem enligt LVM 93/94:302

Statens maskinprovningar

- kritik mot Statens maskinprovningar för dröjsmål med utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Myndigheten har vidare, trots att vissa handlingar uppenbarligen förvarades hos den, hänvisat sökanden att begära kopior hos annan myndighet. Tillika fråga om innebörden av användande av s.k. hemligstämpel 93/94:509

Strafföreläggande

- utfärdande av 90/91:61

Strandskydd

- länsstyrelse har i flera avseenden förfarit felaktigt vid handläggning av ett ärende rörande överklagande av beslut om positivt förhandsbesked ifråga om strandskyddsdispens. Fråga om bl.a. överklagbarhet och besvärsrätt 91/92:397

Studiestöd

- vissa frågor rörande statlig förvaltningsmyndighets normgivning inom ramen för bemyndiganden i av regeringen utfärdad förordning 91/92:331

Stämning

- dröjsmål med utfärdande av stämning i brottmål 89/90:30
- ny stämning har utfärdats trots att den tilltalade redan delgivits stämning; rotelinnehavaren borde uppmärksammat rotelsekreteraren på detta 91/92:37

Summarisk process

- granskning med anledning av kronofogdemyndigheternas övertagande av mål om betalningsföreläggande m.m. 93/94:159

1993/94:JO1

Bilaga 4

Säkerhetspolisen

- medverkan till att en utländsk säkerhetstjänst hållit förhör med en palestinsk flykting i Sverige 93/94:88

Taxeringsnämnd

- fråga om rätt att använda egen bandspelare vid personlig inställelse inför taxeringsnämnd 89/90:204

Taxeringsrevision

- kritik mot en bolagsrevisor intagen i revisionspromemoria rörande bolaget 89/90:187
- revision av ett bolag har inletts i samband med husrannsakan avseende andra bolag 89/90:187

Telefonföredragning

- i ärenden hos allmänna försäkringskassor 92/93:465

Telefonsammanträde

- miljö- och hälsoskyddsnämnd har avgjort vissa brådskande ärenden genom beslut av miljö- och hälsoskyddschefen efter telefonkontakter med vissa av nämndens ledamöter; kritik för att besluten tillkommit i en ordning som strider mot kommunallagens föreskrifter 91/92:326

Tillsyn

- långsam handläggning av besvärssärende, vilket av besvärsprövande myndighet (UHA) sammanblandats med ett av myndigheten i anledning av besvaren igångsatt tillsynsärende 89/90:317
- frågor om universitets- och högskoleämbetets befogenheter att upphäva eller ändra lokal högskolemyndighets beslut dels vid prövning av överklagande, dels vid utövande av ämbetets funktion som tillsynsmyndighet. Kritik mot rättstillämpningen i enskilda fall och ämbetets i remissvar till JO uttryckta principiella inställning 90/91:287
- fråga om och i vad mån myndighet (försäkringskassa) är bunden av tillsynsmyndighets/centralmyndighets rekommendationer 93/94:346

Tjänstefel

- remissyttrande över departementspromemorian (Ds 1988:32) Myndighetsmissbruk 89/90:403
- kritik mot förrättningslantmätare, som avgjort ärende om fastighetsreglering, i vilket förelåg stridiga intressen mellan sakägare, utan sammanträde enligt 4 kap. 14 § fastighetsbildningslagen och utan att iakttaga bestämmelserna om kommunikering i 4 kap. 15 § samma lag. Fråga om åtal för tjänstefel har aktualiserats, men gärningen har med hänsyn till omständigheterna ansetts kunna betecknas som ringa och därför inte av karaktär att föranleda ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken 91/92:400
- försäkringssekreterare har — utan stöd i lagen om allmän försäkring eller annan författning och utan kommunikering, underrättelse om beslut och besvärshänvisning enligt FL — beslutat minska en försäkrads pension med visst belopp under vistelse på LVM-hem. Fråga

om åtal för tjänstefel har aktualiserats, men gärningen har med hänsyn till omständigheterna ansetts inte vara av karaktär att föranleda ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken 92/93:468

- kommunal myndighets handläggning av fråga om upplåtelse av marknadsplats. Tillämpning av objektivitetsprincipen m.m. 92/93:539
- fråga om åtal mot en försäkringssekreterare har aktualiserats, men gärningen har med hänsyn till omständigheterna ansetts kunna betraktas som ringa och därför inte av karaktär att föranleda ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken 93/94:350

Tjänstetillsättning

- långsam handläggning av ärende om tillsättning av långtidsvikariat; även fråga om dröjsmål med att överlämna handlingarna i ärendet till besvärsmyndighet i anledning av att tillsättningsbeslutet överklagats 89/90:349
- konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala cheftjänster m.m. Fråga om förfarandets förenlighet med offentlighetsprincipen 89/90:415
- vissa frågor — bl.a. angående sakprövningsföresättningar — rörande universitets- och högskoleämbetets handläggning av besvär över tjänstetillsättningsbeslut, då den person som i första instans förordnats att inneha tjänsten återkallat sin ansökan resp. begärt entledigande 91/92:351
- länskolnämnds handläggning av tjänstetillsättningsärenden; dels fråga om tillåtligheten av tjänstetillsättningsbeslut med förbehåll avseende eventuellt överklagande, dels frågor rörande ändring av tillsättningsbeslut före tillträdesdagen 91/92:364
- fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid tillsättning av tjänst som skolchef. Konsultmedverkan vid rekryteringen utan reguljärt ansökningsförfarande 92/93:622
- fråga om kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts i ett ärende om tillsättning av kommunal skolledartjänst 92/93:581
- frågor om behörighetskrav och befordringsgrunder vid tillsättning av tjänst som högskoleadjunkt 92/93:502
- fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid kommunalt anställningsförfarande under konsultmedverkan 92/93:628

Tredskodom

- föresättningar för föreläggande till part att inkomma med svaromål eller yttrande vid äventyr av tredskodom 91/92:35

Trolöshet mot huvudman

- initiativärende angående beslut om personskydd m.m. samt kostnaderna för detta skydd 91/92:96

Tryckfrihet

- en myndighet kan inte undandra sig ansvar för sina uttalanden, beslut eller åtgärder genom att klä dem i den tryckta skriftens dräkt 90/91:144
- tjänstemans rätt att skriva debattartiklar 90/91:144

- kritik mot en fakultativ kommunal nämnd — marknadsnämnd — som vid fördelning av marknadsplatser i visst fall avvikit från den i 1 kap. 9 § regeringsformen fastlagda objektivitetsprincipen. Som särskilt graverande har ansetts att nämnden synes ha tagit ovidkommande hänsyn till innehållet i en tidningsartikel och därmed visat bristande respekt för yttrande- och tryckfriheten 90/91:347

1993/94:JO1

Bilaga 4

Tryckfrihetsförordningen

- vittnesförhör med journalist angående meddelares identitet m.m. 89/90:36
- ärenden rörande utgivningsbevis för periodisk skrift har med hänsyn till de tryckfrihetsrättsliga aspekterna ansetts böra generellt behandlas med förtur 90/91:156
- fråga om skollednings ingripanden för att förmå elever att avstå från planerad utgivning och spridning av tryckt skoltidning varit otillåtna enligt tryckfrihetsförordningens föreskrifter om bl.a. förhandsgranskning och utgivnings- och spridningshinder; kritik mot skolledningen för missvisande information till eleverna om den tryckfrihetsrättsliga regleringens innebörd 90/91:292
- skrivelse, som personalen på en sjukvårdsavdelning på eget initiativ sänt till länssjukvårdsnämnden, var inte att betrakta som en s.k. internpromemoria, utan som en utifrån inkommen och därmed allmän handling 90/91:372
- diarieföring vid förtroendenämnd m.m. 90/91:373
- underlåtenhet att diarieföra inkommen handling — även fråga om sekreterares förteckning över vissa inkomna handlingar är att anse som register i sekretesslagens mening 90/91:375
- inkommen handling ej diarieförd — fråga också om när skrivelse från tjänsteman till förvaltningsmyndighet blir att anse som inkommen eller upprättad och därmed allmän handling 90/91:378
- underlåtenhet att registrera brev 90/91:380
- registrering av anonym skrift 90/91:381
- av rektor meddelat förbud för företrädare för visst politiskt parti att inom skolas område sprida flygblad med politisk propaganda har befunnits strida mot 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen 91/92:346

Tull

- tullverkets erkännande- och fullmaktsrutiner 91/92:165

Twistemål

- fråga om en utsatt huvudförhandling bör ställas in på grund av att parterna begärt tid för förlikningsförhandlingar 91/92:33

Tystnadsplikt

- kan en präst befria sig från sin tystnadsplikt genom att lämna sin prästtjänst i svenska kyrkan? Frågan besvarad nekande 89/90:360
- för lärare rörande uppgift om elev i skolpsykologisk undersökning 90/91:315
- för ledamot i övervakningsnämnd för uppgifter om för brott dömd person 92/93:615

Underrättelse

- FL:s bestämmelser om bl.a. underrättelse om beslut har åsidosatts i ärende hos allmän försäkringskassa om avdrag på försäkrads pension för vårdavgift under vistelse på LVM-hem 92/93:468

Unga lagöverträdare

- fråga om förutsättningar förelegat att frångå 14-dagarsfristen för hållande av huvudförhandling i brottmål mot underårig 90/91:38

1993/94:JO1

Bilaga 4

Uppbörd

- begreppet "avskrivning" enligt uppbördslagen 89/90:137, 91/92:136
- långsam och bristfällig handläggning av ett ärende om jämkning av preliminär skatt 93/94:224

Urinprov (utanför kriminalvården)

- lämnande av urinprov som förutsättning för socialbidrag 93/94:230
- fråga bl.a. om möjligheten att fordra urinprov av föräldrar som ett led i utredningen av LVU-ärende och om tillåtligheten av krav på urinprov för rätt till umgänge med barnet 93/94:283

Utbildning

- skolkonflikten i Drevdagen. Skolmyndigheter som har ansetts icke uppfylla sina lagenliga skyldigheter, vad gäller ansvaret för att skolpliktiga barn får lagstadgad utbildning, har erinrats om skyldigheten att fullgöra sina åligganden 89/90:297
- kritik — sedan förundersökning inletts men senare nedlagts — mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor från undervisningsskyldighet; även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet 89/90:306
- fråga om dels omfattningen av myndighets (intagningsnämnd för gymnasieskolan) utredningsplikt enligt 7 § förvaltningslagen, dels behovet av samråd mellan skolledning och intagningsnämnd vid utformningen av behörighetsgivande utbildning 89/90:325
- fråga om skollednings ingripanden för att förhindra elever att avstå från planerad utgivning och spridning av tryckt skoltidning varit otillåtna enligt tryckfrihetsförordningens föreskrifter om bl.a. förhandsgranskning och utgivnings- och spridningshinder; kritik mot skolledningen för missvisande information till elever om den tryckfrihetsrättsliga regleringens innebörd 90/91:292
- reglering i avtal mellan skolledning, elev och elevens föräldrar av frågor rörande ersättning för elevs skadegörelse i skolan; tillika fråga huruvida rättsordningen medger, att eleven enligt sådant avtal ersätts skadan helt eller delvis genom eget arbete; tillämpning av arbetsmiljölagens föreskrifter angående minderårigas arbete 90/91:302
- beslut av skolstyrelse att debitera gymnasieskolans elever kopieringsavgift med visst belopp per termin har förklarats strida mot lag 90/91:313
- kritik mot bl.a. bristfällig information i samband med genomförande av psykologisk testning av elever i grundskolan; frågor rörande krav på informerat samtycke samt vissa sekretessfrågor 90/91:315
- skollednings ansvar för motverkande av pennalism och mobbning bland elever; kritik mot skolledning för bristfällig kontroll vid en av elevförening anordnad s.k. insparksceremoni 90/91:319
- fråga om krav på lagstöd enligt 8 kap. 5 § regeringsformen för avgift för engelskspråkig gymnasial utbildning 91/92:337
- vuxenutbildningsnämnds handläggning av dels ansöknings-, dels besvärssärende; tillämpning av föreskrifterna i 4 resp. 25 § förvaltningslagen 91/92:360
- vissa frågor rörande universitets- och högskoleämbetets handläggning av besvärssärenden avseende tjänstetillsättningar inom högskolesektorn 91/92:351

- länsskolnämnds handläggning av tjänstetillsättningsärenden; dels fråga om tillåtligheten av tjänstetillsättningsbeslut med förbehåll avseende eventuellt överklagande, dels frågor rörande ändring av tillsättningsbeslut före tillträdesdagen 91/92:364
- kritik mot skolledning och skolstyrelse för passivitet i elevvårdsärende. Frågor rörande gränserna för rektors befogenheter vid tillämpningen av föreskrifterna i 5 kap. grundskoleförordningen 91/92:373
- beslut av utbildnings- och forskningsnämnd vid universitet rörande principer för fördelning av utbildningsbidrag till forskarstuderande har befunnits strida mot gällande författningsföreskrifter 91/92:356
- frågor om behörighetskrav och befordringsgrunder vid tillsättning av tjänst som högskoleadjunkt 92/93:502
- för mellanstadieelever har anordnats ett studiebesök, avsett att illustrera gränskontrollen vid mottagandet av flyktingar. Kritik mot uppläggningsen och genomförandet vad gäller vissa integritetskränkande inslag, bl.a. innefattande öppnande av elevernas väskor (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen) 92/93:498
- som ett led i åtgärder från skolas sida för att utreda ett fall av övergrepp med invandrarfientlig bakgrund har urinprov tagits på misstänkta elever. Kritik mot det olagliga förfarandet (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen) 92/93:495

Utbildningsbidrag

- beslut av utbildnings- och forskningsnämnd vid universitet rörande principer för fördelning av utbildningsbidrag till forskarstuderande har befunnits strida mot gällande författningsföreskrifter 91/92:356
- försäkringskassas handläggning av ett ärende om utbildningsbidrag m.m. 93/94:350

Utlänning

- avvisning på grund av avsaknad av arbetstillstånd 89/90:67
- direktavvisning av asylsökande 89/90:80
- tillämpning av den s.k. första asyllandsprincipen 91/92:192
- kritik mot polismyndighet för dess handläggning av ett ärende om avvisning enligt utlänningslagen 91/92:189
- kritik mot statens invandrarverk med anledning av handläggningen av ansökningar om rättshjälp i utlänningsärenden 91/92:194
- statens invandrarverks handläggning av asylärenden m.m. 92/93:243
- långsam handläggning av ansökan om arbetstillstånd; dubbelregistrering 92/93:263
- muntlig handläggning i asylärende 92/93:262
- underlåtenhet att fatta beslut i bistandsfråga 93/94:190
- i fråga om bistånd åt asylsökande har förläggning felaktigt trott sig ha rätt att överklaga en länsrättsdom. Även fråga om handläggningen i övrigt 93/94:193
- underlåtenhet att beakta asylsökandes önskemål om att viss advokat skulle förordnas till offentligt biträde 93/94:195

Utmätning

- kundfordringar ej utmätta 89/90:119
- handläggning av ett mål om utmätning rörande ett mindre belopp; prioritering 89/90:120
- löfte om utmätningsfrihet 89/90:125
- felaktig förlängning av tid för utmätning av pension och dröjsmål med utbetalning 89/90:279
- underrättelse om förrättning i bankfack samt förteckning över därvid anträffad egendom 90/91:112

- tillträde med tvång till bostadslägenhet i innehavarens frånvaro för utmätning hos en eventuell inneboende 92/93:218
- prövning av exekutionstitel (debiteringslängd) 92/93:214
- efterforskande av adress beträffande gäldenär bosatt i utlandet 92/93:216
- distansutmätning trots att utmätningen inte kunde säkerställas 93/94:162

Utredning

- fråga om dels omfattningen av myndighets (intagningsnämnd för gymnasieskolan) utredningsplikt enligt 7 § förvaltningslagen, dels behovet av samråd mellan skolledning och intagningsnämnd vid utformningen av behörighetsgivande utbildning 89/90:325
- länsrätt har vid handläggning av mål om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen företagit hembesök hos klaganden tillsammans med representanter för socialnämnden; fråga om utredningsåtgärdens laglighet och lämplighet 91/92:148
- fråga om vilken myndighet — beslutsmyndigheten eller överinstansen — som skall företa den förnyade utredning som kan bli följden av att nya omständigheter åberopas i samband med överklagande 92/93:238
- försäkringsrätts utredningsansvar i mål om rätt till ersättning för arbetsskada 92/93:456

Utsökning, se även Avhysning, Exekutiv försäljning, Handräckning, Socialtjänstlagen, Utmätning

- kronofogdemyndighets behörighet att handlägga utsökningsmål, som överlämnas till myndigheten av annan kronofogdemyndighet 89/90:115
- initiativående angående debiteringslängder och liknande omedelbart verkställbara exekutionstitlar 89/90:118
- behörig kronofogdemyndighet 91/92:134
- brist i överensstämmelse mellan namn och personnummer 92/93:215

Vakthavande befäl

- disciplinansvar för falskeligen ändrat och utfyllt arrestantblad 92/93:105
- disciplinansvar för brister vid prövningen av ett frihetsberövande 92/93:102

Val

- valinformation till invandrare som lämnats av landstingskommun har kritiserats 90/91:362

Verkställighet

- fråga om rättelse av verkställigheten (återgång) av ett kommunalt beslut om antagande av renhållningsentreprenör 93/94:429

Vite

- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd för utformningen av vissa vitesförelägganden 90/91:270
- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd för utformningen av vissa vitesförelägganden 91/92:324
- kritik mot en tingsrätt för handläggningen av ett ärende om vitesföreläggande, tillika kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att följa upp ärendet 92/93:549

Vittnesförhör

- under förundersökning med journalist angående meddelares identitet m.m. 89/90:36

1993/94:JO1

Bilaga 4

Yrkesinspektionen

- förhandsgranskning av bygglovshandlingar 89/90:347
- vid inspektion av en yrkesinspektion upptagen fråga om skyddsombuds m.fl. medverkan i vissa arbetsmiljöbedömningar 93/94:457

Yttrande

- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd för handläggningen av samt utformningen av beslut i vissa ärenden angående remissyttrande till annan myndighet 91/92:322

Yttrandefrihet

- kommunaltjänstemans rätt att yttra sig i massmedierna 90/91:352
- kritik mot en fakultativ kommunal nämnd — marknadsnämnd — som vid fördelning av marknadsplatser i visst fall avvikit från den i 1 kap. 9 § regeringsformen fastlagda objektivitetsprincipen. Som särskilt graverande har ansetts att nämnden synes ha tagit ovidkommande hänsyn till innehållet i en tidningsartikel och därmed visat bristande respekt för yttrande- och tryckfriheten 90/91:347
- kommunalråds kritik av kommunal cheftjänsteman för att denne skriftligen till kommunstyrelsen framfört vissa uppfattningar och synpunkter ej otillåten inskränkning i dennes grundlagsenliga yttrandefrihet 90/91:354
- 10 § närradiolagen har inte ansetts strida mot regeringsformens regler om yttrandefrihet 91/92:153
- statstjänstemans rätt att yttra sig i massmedierna (tillämpning av 2 kap. 1 § regeringsformen och 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen); tillika fråga om otillåten efterforskning av pressens källor (tillämpning av 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen) 91/92:340
- daghemspersonals yttrandefrihet 92/93:586
- fråga om kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts i ett ärende om tillsättning av kommunal skollärdartjänst 92/93:581
- företrädare för myndigheter måste avhålla sig från att uttrycka sig på ett sätt som kan uppfattas som försök att hindra anställda att utom arbetet utnyttja sina grundlagsfästa fri- och rättigheter 93/94:489
- fråga om begränsningar i yttrandefrihet m.m. för kommunanställda 93/94:496

Yttrandefrihetsgrundlagen

- närradiolagens reklamförbud har ej ansetts strida mot yttrandefrihetsgrundlagen, varför tillämpning av stadgandet om normprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen ej kunnat ifrågakomma 92/93:235

Åklagare

- fråga om disciplinansvar för domare och åklagare med anledning av ett lagvidrigt beslut om hemlig teleavlyssning 91/92:25

Åtal

- mot distriktsåklagare för urkundsförfalskning 90/91:50
- mot polisinspektör för myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning (underlåtenhet att frige frihetsberövade) 90/91:56
- mot f.d. polismästare för myndighetsmissbruk (underlåtenhet att frige frihetsberövade) 91/92:48

- mot en kommissarie för vårdslös myndighetsutövning (upplösning av en demonstration och kvarhållande av demonstranterna på platsen) 92/93:62
- mot en polisintendent för felaktig myndighetsutövning (avvisning av engelska fotbollssupportrar) 92/93:69
- mot ledamot i övervakningsnämnd för brott mot tystnadsplikt 92/93:615
- mot f.d. avdelningschef vid socialförvaltning för tjänstefel 92/93:319
- mot rådman för tjänstefel (förordnande i dom att villkorligt medgiven frihet helt förverkas trots att laga grund för ett sådant förordnande inte förelegat) 93/94:26
- polisinsatschef har dömts för tjänstefel för olaga husrannsakan 93/94:43
- mot en insatschef och ett vakthavande befäl för tjänstefel och osant intygande (beslut om medtagande till förhör och osann uppgift på arrestantblad) 93/94:52
- mot t.f. avdelningschef för förvanskning av urkund 93/94:304
- mot en myndighetschef för tjänstefel har ogillats (dröjsmål med att utlämna allmän handling) 93/94:477
- mot personalhandläggare för tjänstefel (dröjsmål med utlämnande av allmän handling) 93/94:487

Åtalsunderlåtelse

- åklagare har meddelats åtalsunderlåtelse för vårdslös myndighetsutövning (beslut om husrannsakan efter anonymt tips) 91/92:44
- tjänsteman vid kriminalvårdsstyrelsen har meddelats åtalsunderlåtelse för tjänstefel (dröjsmål med att vidta åtgärder för prövning av framställning om utlämnande av allmän handling) 91/92:439

Återförvisning

- frågor om myndighets bundenhet av besvärinstansens i samband med återförvisning av mål företagna sakprövning. Kammarrätts dom, varigenom en fråga om tillstånd i sin helhet avgjorts, har ansetts böra följas av den i första instans beslutande länsstyrelsen utan vidare utredning och prövning 92/93:238

Återkallelse

- fråga om rätt för myndighet att återkalla beslut om ersättning, vilket grundats på oriktiga uppgifter från den gynnade 89/90:293
- länsbostadsnämnd har överskridit sina befogenheter genom att med anledning av en skrivelse från vederbörande förmedlingsorgan återkalla ett för enskild part gynnande beslut om bostadsanpassningsbidrag 90/91:161
- läns skolnämnds handläggning av tjänstetillsättningsärenden; dels fråga om tillåtligheten av tjänstetillsättningsbeslut med förbehåll avseende eventuellt överklagande, dels frågor rörande ändring av tillsättningsbeslut före tillträdesdagen 91/92:364
- försäkringskassas handläggning av vissa ansökningar om återkallelse 92/93:463
- fråga om ett överklagande bör avskrivas sedan det återkallats per telefon 93/94:177

Återtagande

- ersättning till förrättningsman för omhändertagande av återtaget gods i handräckningsmål 90/91:121

Ändring i dom

- kritik mot två länsstyrelser handläggning av ärende rörande omhändertagande enligt LVM och körkortsingripande; bl.a. ändring av personnummer i en länsrättsdom samt underlåtenhet att företa identitetskontroll trots att handlingarna angett olika personnummer för samma person 93/94:178

1993/94:JO1

Bilaga 4

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

- kritik med anledning av länsstyrelses åtgärd att hos överförmyndarnämnd anhålla om prövning av avtal och överförmyndarnämnds åtgärd att pröva avtal sedan godmanskap upphört 91/92:179
- fråga om förordnande av förvaltare enligt föräldrabalken m.m. 91/92:38
- kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet/dröjsmål med att vidta åtgärder med anledning av brister i god mans redovisning 92/93:549
- otillräckliga åtgärder i ett förmynderskapsärende 92/93:555
- kritik mot en överförmyndarnämnd för bristfällig utredning av ett ärende om förordnande av förvaltare 92/93:560
- kritik mot överförmyndarnämnd för underlåtenhet att vidta erforderliga åtgärder mot god man som inte avgivit förteckning enligt 16 kap. 2 § föräldrabalken, tillika kritik med anledning av bristande kontroll av huvudmäns bankmedel och av god man angivna årsräkningar 92/93:564
- kritik mot överförmyndarnämnd för underlåtenhet att ansöka om vitesföreläggande mot försumlig god man 92/93:574
- fråga om omyndigs medel använts till nytta för myndlingen 92/93:577
- kritik mot överförmyndarnämnd för underlåtenhet att vidta åtgärder för ett godmanskaps upphörande 93/94:434
- kritik mot överförmyndarnämnd för underlåtenhet att vidta erforderliga åtgärder mot förmyndare som inte avgivit föreskrivna förteckningar och årsredovisningar 93/94:436
- kritik mot överförmyndarnämnd med anledning av bristfällig kontroll av placering av omyndigas medel; tillika kritik med anledning av underlåtenhet att vidta åtgärder för att förmå förmyndare att avge årsräkningar 93/94:439
- kritik mot överförmyndarnämnd för brister i utredningen av ett ärende rörande tillstånd till försäljning av fast egendom (underlåtenhet att inhämta visst yttrande) 93/94:444
- kritik mot överförmyndare för bristande tillsyn över ett förvaltarskap 93/94:446

Övervakning

- frihetsberövande av en gravid diabetessjuk kvinna; läkarundersökning och övervakning 92/93:176

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 1992 to 30 June 1993

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr Claes Eklundh, who is Chief Parliamentary Ombudsman, Mrs Gunnel Norell Söderblom, Mr Jan Pennlöv and Mrs Stina Wahlström.

Mr Eklundh has supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Mrs Norell Söderblom has supervised the fields of social welfare, public health and medical care. Mr Pennlöv has dealt with matters concerning the prisons, the armed forces, immigration, taxation, the execution of judgments and social insurance. Mrs Wahlström, finally, has been responsible for supervision of the administrative courts, building and construction, education, environmental protection and all aspects of civil administration not supervised by other Parliamentary Ombudsmen.

During the year, 4 701 new cases were registered with the Ombudsmen; 4 468 of them were complaints and other cases received (an increase of 392 over the previous year) and 233 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections or newspaper reports or on other grounds.

It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary describes some of the cases dealt with by the Ombudsmen.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 1992–30 June 1993

Activity concerned	Result				Total
	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary investigation; no prosecution	
Courts	8	10	-	-	18
Public prosecutors	3	1	1	-	5
Police authorities	6	8	1	-	15
Armed forces	4	4	-	-	8
Prison administration	8	3	-	-	11
Planning	5	44	-	-	49
Social welfare	6	4	-	-	10
Medical care	7	2	-	-	9
Execution of judgements	5	3	-	-	8
Immigration	10	2	-	-	12
Miscellaneous	39	84	-	-	123
Total	101	165	2	-	268

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 1992–30 June 1993

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary investigation; no prosecution	Total
Courts	138	1	137	35	1	1	313
Public prosecutors	63	2	119	10	1	-	195
Police	158	8	292	24	2	2	486
Armed forces	20	-	9	3	-	-	32
Prison administration	155	1	307	37	-	-	500
Social welfare	139	72	387	80	-	-	678
Medical care	103	10	123	24	-	-	260
Social insurance	44	2	120	56	-	-	222
Labour market etc.	51	5	21	15	-	-	92
Planning	42	-	40	21	-	-	103
Execution of judgements	60	-	57	10	-	-	127
Local government	86	-	19	9	-	-	114
Communications	54	2	29	5	-	-	90
Taxation	84	1	75	27	-	-	187
Education, culture, State Church	57	4	44	24	-	-	129
Agriculture, environmental management, public health, protection of animals	39	-	55	25	-	-	119
Civil service	7	-	2	2	-	-	11
Access to official documents	51	-	64	56	-	-	171
Immigration	61	-	87	13	-	-	161
Miscellaneous	110	1	63	23	-	-	197
Complaints outside jurisdiction and complaints of obscure meaning	118	-	-	-	-	-	118
Total	1 640	109	2 050	499	4	3	4 305

Police action against an association of football supporters in connection with a football match

In a letter to the Parliamentary Ombudsman, a group of football supporters known as Black Army were among those who questioned certain police actions in connection with a football match on 4 May 1992. It was alleged, for instance, that two buses on which supporters from Stockholm were travelling had been stopped by the police before arrival at their destination. The passengers in the buses had been told to alight and had then been subjected to body-searches. In addition the buses had also been searched by the police.

The case was referred to the police authorities for a statement concerning the legal provisions on which the authorities had based their actions not only in stopping the buses but also in searching the buses together with their passengers, and for thereafter prescribing a fixed route out of the city.

After the police authorities had submitted their statement, *Mr Eklundh, the Chief Parliamentary Ombudsman*, made the following observation in his decision of 12 November 1992.

I share the opinion of the police authorities that circumstances prevailed which gave grounds for the police to adopt some degree of extra preparedness in connection with the sports event in question. I have therefore no objections to the preparatory measures adopted by the police authorities. I am, on the other hand, critical of certain of the measures taken in connection with the police operation.

Stopping and entering the buses

The police authorities state that on the basis of Sect. 22 of the Swedish Police Act (1984:387) they had the authority to stop the buses — and to gain entry to them. This paragraph is worded as follows.

If there are particular reasons for believing that some crime involving grave danger for life or health or risk of extensive damage to property is likely to be committed at a certain place, a police officer may, in order to avert the crime or to provide protection against it

1. gain entry to a building, a room or some other premises in order to search for explosives, weapons or any other dangerous object,
2. close, evacuate or forbid entrance to a building, a room or some other premises, issue a prohibition against moving a certain object or against certain forms of traffic, or take some other similar measure.

If there is serious risk of a crime of the kind referred to in the paragraph above, a police officer may, in order to search for dangerous objects, also make a body search of people found on the premises.

A measure of the kind referred to in this section may be taken without the prior decision of the police authorities only if delay would give rise to danger.

This legal provision, which implies restriction of the guarantee against body-searches and searches of premises expressed in Ch. 2 Sect. 6 of the Instrument of Government, is intended to enable the police to

avert and provide protection against certain types of crime. No stringent specification of the risk involved is laid down as far as application of the provisions of the first paragraph is concerned. Measures involving intervention of this type may not, however, be taken for more general preventative purposes. There is always the requirement that it should be possible to determine that a certain risk exists because of particular circumstances (Government Bill 1983/84:111 p. 134). In this context, I should also like to draw attention to the provision in the second paragraph of Ch. 12 Sect. 2 of the Instrument of Government stipulating that no enacted restriction of the constitutional rights and liberties may be greater than is strictly necessary for the purpose inspiring it.

From the wording of the act it can also be seen that the risk is to apply to a crime involving grave danger for life or health or for extensive destruction of property. In addition to measures concerning bomb-threats, the preparatory work mentions measures for the protection of foreign heads-of-state, foreign ambassadors and public meetings, as well as measures in response to sabotage threats and the like (*ibid.* pp. 132–133). The crimes involved are, in other words, of a particularly serious nature.

Undoubtedly, the police authorities had reason to assume that the risk existed of criminal behaviour of some kind. This risk obviously concerned crimes such as assault and damage to property. It does not, however, appear that there was any firm circumstantial evidence on which to base suspicion of the possibility of crimes of the degree of gravity implied in the legal provisions in question.

The wording of the act also shows that it must be possible to connect the criminal activity with a specific locality. From the formulation of the regulations, the conclusion can be drawn that the intention of the legislators was that the measures which may be taken were to have a geographical link with this locality. Nothing has come to light to suggest that the risk of criminal activity that existed concerned actions that could be expected to be committed before the supporters had arrived at the football stadium. The circumstance that the buses were, as far as was known, on their way there cannot be regarded as constituting the kind of link with the locality of the potential crime intended by the legislators.

In conclusion, therefore, it can be established that the situation in question was quite different from the kind of situation envisaged by the legislators when the regulations in Sect. 22 of the Police Act were enacted. In view, among other things, of the caution with which regulations that encroach on constitutional liberties and rights should be interpreted, I cannot therefore find that the police authorities had any support from this legal provision for their actions in stopping and gaining entry to the buses.

With regard to the continuation of this operation, in other words the search for weapons and other dangerous objects in the buses and body-searches of their passengers, the police authorities have cited the second paragraph of Sect. 19 of the Police Act.

According to this section of the act, a police officer may carry out body-searches to the extent needed to search for weapons or other dangerous objects intended for use in crimes against life or health, if, in view of the circumstances, it can be assumed that such an object can be declared forfeit in accordance with Ch. 36 Sect. 3 of the Criminal Code. The police are also permitted to search brief cases, handbags and the like for the same purpose.

The regulations in the second paragraph of Sect. 19 of the Police Act were included so that the authority of the police to undertake body-searches in order to search for weapons and other dangerous objects should correspond to their power to seize such objects (Government Bill 1986/87:115, p. 11).

Forfeiture as laid down in Ch. 36 Sect. 3 of the Criminal Code does not require that a crime be committed. The paragraph has the following wording.

Forfeiture may take place of objects

1. which, because of their particular nature and other circumstances in general, can be expected to be put to criminal uses,
2. which are intended for use as weapons in crimes against life or health or which have been discovered in circumstances which give reason to fear that they could be put to such use, or
3. which are intended to be used as implements in crimes involving damage to property or which have been encountered in circumstances which give obvious reason to fear that they could be put to such use.

According to Ch. 27 Sect. 14 a of the Swedish Code of Judicial Procedure, an object which can on good grounds be considered forfeit according to Ch. 36 Sect. 3 of the Criminal Code may be seized.

The preparatory work concerning the second paragraph of Sect. 19 of the Police Act contains, among other things, the following points. (Government Bill 1986/87:115 pp. 11 & 12.)

The risk of violent crime can in particular cases be linked with a specific individual. It goes without saying that in such cases this is the only person who may be subjected to a body-search by the police. In other cases, however, the circumstances which give rise to fear that a dangerous object may be put to criminal use may be of such a nature that they cannot be traced to any definite individual. The situation may appear to be threatening and charged with conflict in general, as, for example, when two rival teenage gangs confront each other in a public place and various provocative acts take place that make it likely that some of the protagonists are carrying knives or other weapons. Another typical case can be found in certain types of public event that have been shown by experience to involve the imminent risk of violence. On such occasions the police have the power to check on a more routine basis whether the individuals who frequent the locality

or attend the event are carrying or have in their effects objects that may be used to injure others. Obviously the risk of the use of violence must be substantial as enjoined in the regulations on confiscation in Ch. 36 of the Criminal Code.

The example given of the situations in which the regulations are applicable is football matches of the kind where there is reason to expect rowdy behaviour and disturbances.

It is pointed out in the government bill that the trespass involved in an intervention such as a body-search may obviously not be greater than is needed to achieve the desired result. As a rule, an external body-search, in which the police-officer makes systematic checks inside or through the surface of pockets and items of clothing, and also perhaps checks through bags and cases and the like, should suffice.

All police officers have the powers to make body-searches subject to the conditions laid down. However, when routine searches in connection with a sports event or the like are under consideration, according to the wording of the Bill, the decision should as a rule be taken by a senior police officer.

In my opinion the situation was such that application of the regulations on body-searches in the second paragraph of Sect. 19 of the Police Act could be relevant. However, this obviously does not mean that there was also a basis in law for the searches of premises that were also undertaken.

As has already been pointed out, the police authorities cited the regulations in Sect. 22 of the Police Act in support of their action in stopping and gaining entry to the buses. They do not, however, appear to cite these regulations where the searches that then took place of the buses are concerned. In this respect, the authorities have stated instead that they based their actions on an analogous application of the second paragraph of Sect. 19 of the Police Act and have thus claimed that these searches had the same preventative intent as the measures permitted according to this regulation, i.e. searches of brief cases, handbags and similar personal effects, but that they involved less violation of individual integrity than these do.

The argument that it is possible in law to distinguish between the action of gaining entry to the buses on the one hand, and the actual search of the buses on the other, is to my mind far-fetched. We are obviously dealing with two separate stages which form part of one and the same coercive measure — the search of the buses.

One consequence of the stipulation in the first paragraph of Ch. 2 Sect. 12 of the Instrument of Government enjoining a basis in law for infringement of constitutional guarantees is that no decision that involves any degree of encroachment of rights may be based on any form of extensive or analogous interpretation of a regulation that involves impingement on a completely different constitutional right or any other form of impingement. The circumstance that in the regulations on body-searches in the second paragraph of Sect. 19 of the Police Act permission is also given to search personal effects of a certain kind can obviously not be used to maintain that with this legal

provision the legislature wanted to make it possible to search other kinds of property as well. On the contrary, the conclusion to be drawn is that this was not the intention of the legislature. It can, therefore, be established that the regulations in the second paragraph of Sect. 19 of the Police Act cannot provide any basis for the searches of the buses.

The legality of the police action in gaining entry to and searching the buses must be assessed solely on the basis of the regulations on searches of premises to be found in the law in force.

From what I have said previously it can be seen that the searches could not be warranted by the regulations in Sect. 22 of the Police Act. As has been pointed out, this also seems to be the opinion of the police authorities as far as the central element of the intervention is concerned, the actual searches of the buses.

Regulations on searches of premises are also to be found in Sect. 20 of the Police Act. These regulations — which have not been cited by the police authorities — give a police officer the right to gain entry to a dwelling or some other place in order to search for objects which the police, either on the basis of the law or some other regulation, are to take into their possession. They are not, however, applicable, to searches of premises in order to look for objects that are subject to forfeiture (second paragraph). Therefore the regulations in Sect. 20 of the Police Act could not have provided a basis for the searches of the buses either.

Neither, it should also be added, were the requirements for the application of the regulations on searches of premises in Ch. 28 Sect. 1 of the Code of Judicial Procedure fulfilled.

In conclusion, therefore, it can be established that there was no basis in law for the searches of the buses. The question of carrying out the body-searches — measures for which there was, according to what has been said previously, a legal basis — should have been left until the buses had reached their destination. It could hardly have been impracticable to carry out body-searches there as the passengers alighted from the vehicles.

It is understandable that the regulations discussed here can be subject to misinterpretation in connection with situations arising suddenly which demand rapid decisions. This case, however, concerned a police operation that was planned in advance. It is also noteworthy that the police authorities did not realise, even in retrospect, that there was no legal basis for their searches, even if they admit in their response that the wording of the law does not unequivocally support the measures taken. The circumstances are not, however, such that there is reason to proceed in this case against any particular officer.

Stipulating a particular route out of the city

The inquiry has shown that the police escorted the buses out of the city and that this in essence means that the police authorities had stipulated a particular route. To support this action the police authorities have cited Sect. 2 of the Police Act.

Sect. 2 of the Police Act contains a general description of the tasks assigned to the police. Here it is said, among other things, that one of these tasks is to eradicate crime and other disturbances to the public order or security, to guarantee public order and security, prevent such disturbances, and intervene when they have occurred. This does not, however, mean that, on the basis of the regulations in the paragraph, the police may take action against individuals in the form, for instance, of some coercive measure. Such action must instead be based on specific provisions (cf. Berggren & Munck: The Police Act p. 30).

In Ch. 2 Sect. 8 of the Instrument of Government it is laid down, among other things, that every citizen is guaranteed the right to move within the realm. The preparatory work for these regulations makes it clear, however, that traffic regulations and the like do not involve any real restriction of the individual's freedom of movement enjoined in the constitution. One example of this is the rule that a road-user when meeting another is to keep to the right-hand side of the road. The constitutional guarantees are described as concerning in the first instance restrictions that affect an individual or some individuals but not others who are in the same external situation (Government Bill 1973:90 p. 241).

It is obvious that coercive custody, like prohibitions against travel, involves restriction of the freedom of movement. The examples given in the preparatory work to the Police Act of measures that are not covered by the constitutional guarantees include the evacuation of areas and dislodgements that only involve movement over a short distance (Government Bill 1983/84:111 p. 133).

As has already been mentioned, the constitutional rights and freedoms laid down in the Instrument of Government can only be restricted by legislation. The circumstance that an intervention against an individual is not of such a nature that, because of the regulations in Ch. 2 of the Instrument of Government, some basis in law is needed, does not mean, however, that the measure may be taken with no legal authorisation whatsoever. Regulations governing the relationship of the individual with society, which involve obligations for the individual or constitute in some other way impingement on the personal or financial situation of the individual, are, according to Ch. 8 Sect. 3 of the Instrument of Government, to be enacted as law. Ch. 8 Sect. 7 of the Instrument of Government allows the government, after authorisation by the Riksdag, to issue such regulations within various spheres such as traffic, and the maintenance of public order.

If a police force issues to the driver of a vehicle directives which contain, for reasons which have nothing to do with traffic conditions, a prohibition from driving his vehicle on certain roads and streets which are open to other vehicles of a similar category, there then exists in my opinion a limitation of the freedom of movement guaranteed to the passengers in the vehicle by the provisions of Ch. 2 Sect. 8 of the Instrument of Government. Such a measure therefore demands, in accordance with the provisions of the first paragraph of Ch. 2 Sect. 12 of the Instrument of Government, some basis in law.

In the case in question, it has not been established what degree of nuisance, in the form of prolongation of travelling time, the directives regarding the route have involved for the passengers of the buses. No information is available either about what measures the police were prepared to take if the buses had deviated from the route given to them. Even if, in this light, it would be difficult to establish with certainty that this was a matter which restricted the passengers' constitutional freedom of movement, it is still, however, a fact that the measures taken by the police have, at all events, involved impingement on the passengers travelling in the buses which has been no less far-reaching than the impingement resulting from the traffic regulations in the Road Traffic Ordinance (1972:603). These measures, therefore, not least because of the provisions in Ch. 8 Sect. 3 of the Instrument of Government required a constitutional basis, ultimately in law.

From what has been said up to now on the import of Sect. 2 of the Police Act, it is clear that the decision of the police authorities to lay down a route for the buses cannot be authorised by this section of the act but demanded a basis in some more definite specific provision. As traffic considerations did not give rise to the action, it cannot be justified on the basis of traffic regulations. Nor can the provisions in Sect. 8 of the Police Act regarding the general principles for police intervention provide an autonomous basis for interference in an individual's circumstances of the kind involved here, and no such basis is provided by any other constitutional statutes for such measures.

I am unable, therefore, to reach any other conclusion than that there was no basis in law for the decision of the police authorities to stipulate a specific route out of the town for the buses.

In view of the nature of the issues raised in this case, a copy of this decision has been forwarded to the Committee on Police Law for their consideration.

Application of Ch. 28 Sect. 3 of the Swedish Code of Judicial Procedure in police activities intended to disrupt the use of a known haunt of drug addicts

In a letter addressed to the Parliamentary Ombudsman, Maria C. requested an inquiry into the validity of the actions of the police authorities in Jönköping in connection with the search on 16 April 1990 of a flat in Jönköping belonging to Ulrika N.

During a subsequent routine inspection of the police authorities in Jönköping, it transpired that the uniformed branch had, during the spring of 1990, been experimenting with what was called a "disruption unit" with the object of preventing narcotics offences and other crimes. The unit's methods included regular visits to the known haunts of drug addicts and other surveillance activities that would thwart criminal activity. When asked how the unit recorded the measures it had taken, the answer given was that routine reports were filed when enforcement resulted in confiscation. Otherwise such mea-

asures were reported in memoranda and recorded on forms that had been devised within the authority. During examination of the unit's records from the spring of 1990 it was noticed that in the issue in question there was no description of the suspected crime and that there was as a rule no indication of who had authorised the coercive measures. Six cases merited further scrutiny. It was decided that the observations made should give rise to investigation of one particular case.

After the case had been referred to the County Administrative Board of Jönköping County (which, in its turn, requested a statement from the police authorities in Jönköping, and to the National Police Board, *Mr Eklundh the Chief Parliamentary Ombudsman* included the following comments in his decision of 5 October 1992.

As has already been pointed out, according to Sect. 3 of Ch. 28 of the Code of Judicial Procedure, for purposes laid down in Sects. 1 and 2 of the same Chapter, searches may, even in cases other than those referred to there, be made of flats, for instance, which are regularly frequented by vagrants or offenders.

This provision has retained the same wording since the Code of Judicial Procedure came into force in 1948. Its origin can be traced to a regulation in the Act (1933:82) on Coercive Measures in Criminal Cases, which in its turn had more or less similarly worded predecessors in different Bills submitted during the latter half of the 19th century. Consequently, it should not surprise anyone that the regulation does not, in certain respects, fully match conditions in today's society.

The regulation in Sect. 3 of Ch. 28 involves some reductions of the requirements for a search of premises compared with those stipulated in Sects. 1 and 2. These reductions have, however, clearly defined limitations. The reference to Sects. 1 and 2, for instance, make it clear that searches of premises based on Sect. 3 may be made only during the course of the investigation of a crime or during the kind of search for an individual described in Sect. 2. As submitted in the response of the National Police Board, application of the regulation for preventative purposes is out of the question.

For a genuine search of premises to take place on the basis of Ch. 28 Sect. 3 of the Code of Judicial Procedure, what is needed first and foremost, just as where Sect. 1 of the same chapter is concerned, is that grounds exist to suspect that a crime has been committed. Here, as in Ch. 23 Sect. 1 of the Code of Judicial Procedure, the word crime is used to mean a definite criminal act; one does not, however, have to know every detail about the crime or even exactly when or where it was committed (Ekelöf in SvJT 1982 p 658).

When premises of the kind referred to in Sect. 3 of Ch. 28 are concerned, however, it is not required that good grounds exist for suspecting any person of the crime or that there is a very good possibility of revealing anything of significance for its investigation. Furthermore, unlike the rules that apply as a result of Sect. 1, the

provisions of Sect. 3 do not make any demands regarding the gravity of the crime. Suspicion of crime leading merely to a fine can thus provide a basis for a search of premises on the basis of this paragraph.

For a search of premises to be regarded as having been made with the objectives laid down in Sect. 1, it is required that there exist one circumstance, or more, which, assessed objectively, prompt the assumption that something of significance for the investigation of a specific crime will be found in the dwelling concerned. Admittedly the demands for support for the assumption can be set somewhat loosely, but it, or the circumstances cited, must in some reasonable way link the crime with the dwelling. It goes without saying that the person responsible for the decision must be able later to account for the circumstances on which he based the measure.

Whether made on the basis of Sects. 1 or 3, the fundamental requirements for a full-fledged search of premises — i.e. that grounds exist for suspecting that a crime has been committed — are the same as those that apply for starting an investigation (Ch. 23 Sect. 1 of the Code of Judicial Procedure). If no investigation has yet been started when the action is taken — meaning that what is known as a K-file has already been established — decision to carry out a full-fledged search of premises therefore always implies the beginning of an investigation.

Where premises are being searched to find some individual on the basis of Sect. 3 of Ch. 28 of the Code of Judicial Procedure, it follows from the reference to Sect. 2 that the investigation must concern some certain identified individual who is being sought for some reason laid down there. It is not required on the other hand, for a search to be made of somebody else's premises, that there are good grounds for believing that the wanted person is there. Even in such cases, there must, however, exist one or several circumstances that give grounds for a reasonable assumption that the wanted person is in the premises.

In conclusion, it can therefore be determined that the regulations in Sect. 3 of Ch. 28 of the Code of Judicial Procedure imply that the strength of the assumption that during a search of the premises a certain object of significance for the investigation, or a certain individual, will be found will be less than that required in applying Sects. 1 or 2, and that where a full-fledged search of premises is involved it is not required that a prison sentence could ensue from the crime being investigated. Otherwise there are the same requirements when applying Sect. 3 as for Sects. 1 and 2. The regulation cannot therefore have provided a basis, in the manner claimed by the police authorities in Jönköping, for routine investigations regarding a number of unsolved crimes.

The regulations in Sect. 3 are only applicable when premises of the kind described there are concerned. As far as what have been called known haunts of addicts are concerned, it goes without saying that good grounds are needed for assuming that this is really the case.

The term dwelling in the paragraph refers in the first hand to domestic dwellings and other premises that are guaranteed domestic

privacy and protection from trespass in accordance with Sect. 6 of Ch. 4 of the Criminal Code. According to a statement from the Committee on Judicial Proceedings, searches of premises based on Sect. 3 cannot be made of rooms such as rooms provided for their clients by hotels, boarding-houses or refuges, unless such a room can be considered the haunt of vagrants or offenders (NJA II 1943, p. 370).

In this context the term vagrant is used to mean people who have no permanent employment or fixed address and who live in an antisocial manner. As suggested in the response of the police authorities, the legislators probably intended to include the tramps who wandered around the countryside begging or undertaking simple casual work. Their closest counterparts in today's society are homeless social rejects, found most frequently in the large conurbations.

The word offender probably refers to the category of persons referred to today by the more commonly used term criminals.

As pointed out in the statements in the case in question, the practical significance of the "known haunt" regulations today is mainly with regard to ordinary dwellings belonging to known drug addicts, at which other addicts gather.

It was observed by the National Police Board that it is impossible to lay down any general criteria to assess whether a certain dwelling is to be regarded as a known haunt in the meaning of the act. What is however, obvious, is that such an assessment cannot be based only on occasional observations. The word "plägar" (are wont to) indicates that the circumstances on which the assessment is based must not concern too short a period of time and must recur with a certain degree of regularity during that period.

The police authorities in Jönköping have laid down, by a specific decision of the District Police Commissioner, that certain dwellings are to be regarded as known haunts. As the authorities assert, there are no formal requirements in this respect. Assessment of whether the regulations in Sect. 3 are applicable in a certain case must, according to Ch. 28 Sect. 4 and 5 in the Code of Judicial Procedure, in the last resort always be made by the official responsible for deciding on the measure, i.e. the investigating officer, prosecutor, court of law, or — where need brooks no delay — a police officer. The procedure of classifying certain dwellings as known haunts through a formal decision of the police authority does, however, have certain benefits from the point of view of the rights of the individual, provided that the evaluation is made with sufficient stringency, and that it is made absolutely clear to those responsible that classification as a known haunt does not mean that the requirement in every case of an objectively based decision by the officer in charge has been waived. I have, in other words, no objections in principle to the police authorities classifying dwellings as known haunts in this manner. Nor do I have any objections to the guidelines used by the police authorities in Jönköping for following up and reassessing the subjects of such classi-

fication. I do, however, want to emphasize the importance of documentation of the information on which the authority's decision was based.

When it comes to assessment of the decision to classify Ulrika N's dwelling as a known haunt, the inquiry gives no cause to offer any criticism of the police authority as far as the decision as such is concerned.

The police authorities have said that classification as a known haunt, in their opinion, entails a general endorsement of searches of the premises. It has, however, added that in practice the "disruption unit" had been required before each action to have made observations that could provide a basis for assessing whether the purpose of the examination had been achieved.

As I have already observed, there is no basis in law for the claim that classification of a certain dwelling as a known haunt implies authorisation for police officers to carry out a search of that particular dwelling without a correctly made decision in the case in question.

It would further appear difficult to understand how the police officers at the premises are to assess the purpose of their action, if one considers, as the police authorities do, that in order to make a search of a known haunt, no suspicion of a specific crime is required, nor reason to believe that a certain wanted person will be found on the premises.

— — —

The shortcomings and errors I have pointed out are grave, as they constitute unlawful encroachment of the area covered by the constitutional guarantees of the integrity of the individual. In assessing what has happened, however, one must bear in mind that the regulations concerned are not wholly transparent. The misconception regarding their import and the possibility of applying them in disruptive operations that has given rise to the erroneous behaviour also seems to have prevailed in several of the country's police authorities. This is one of the reasons why I have considered it possible to refrain from taking the matter further in the cases concerned by this decision.

As has been shown above, the regulations in Ch. 28 Sect. 3 of the Code of Judicial Procedure on known haunts are obsolete and difficult to apply. The regulations in Ch. 28 of the Code of Judicial Procedure need review for other reasons as well. I am therefore sending a copy of this report to the Ministry of Justice for their information. I would also like to refer to previous statements of the Parliamentary Ombudsman on this matter (registration nr. 2504—1989).

— — —

Freedom of expression

During the year *the Parliamentary Ombudsman Stina Wahlström* decided on a number of cases that dealt with the actions of authorities that seemed to encroach on the freedom of expression of employees or on similar rights.

In one case the Association of Swedish Writers reported a local authority for having told library staff not to participate in actions intended to influence public opinion against cut-backs in library services. Some of the staff feared losing their jobs if they took part in a demonstration that had been planned, as they had been threatened by their superiors. A trade union filed a complaint against certain senior officials of the same public authority for distributing written information saying that staff were not allowed to agitate against the local authority's proposals or, for instance, sign protest lists.

A journalist complained that in another local authority, the staff of various administrative departments felt threatened by their superiors if they gave statements to the press or took part in protest actions. One senior official of the local authority had said publicly that an employee who could not manage to be loyal or who worked against the decisions of the politicians could be transferred or dismissed.

In yet another local authority the personnel manager wrote to the heads of the administrative sections that, among other things, senior officials and others in special positions of trust should demonstrate "soundness of judgement" when it came to participation in actions to influence public opinion.

In one county council, instructions were issued saying that employees who were contacted by journalists in questions concerning the county council should make no comment on the issue but refer them to the certain senior officials.

All of the authorities concerned were invited to submit statements on these cases.

In their responses, one of the points made by the local authorities was that a distinction had to be made between — on the one hand — the private right of each employee to avail himself of his freedom of speech and — on the other hand — the employer's right to insist that employees use their working hours for the work assigned to them. The local authorities had merely demanded that their employees should devote their working hours to their duties, and that they should not use working hours or their employer's facilities for activities to influence public opinion. Nor were their employees to act in such a way that people using the services provided by the local authority could feel that attempts were being made to influence them.

The directive that journalists were to be referred to certain senior officials was based, according to the county council, on the idea that the officials would be able to give the county council's official point of view, when this was what a journalist wanted. Employees were, however, at liberty to express their own ideas about any specific question.

In her decision in these cases, *Mrs Wahlström, the Parliamentary Ombudsman*, referred among other things to the constitutional legislation that gives every Swedish citizen the right, which cannot be restricted by the community, to express his or her opinions, for example, by making statements, taking part in meetings or demonstra-

ting. Employers within the civil service or local government may not attempt, either by general statements or criticism in individual cases, to influence the way in which their staff exercise this right.

One restriction of these liberties does, however, exist in the employer's right to demand that employees discharge their obligations during working hours. The Parliamentary Ombudsman did not, therefore, direct any criticism at the local authorities for not allowing their staff to use their working hours for activities to influence public opinion, or for the demands made by one public authority that people using the authority's services were not to feel that attempts were being made to apply pressure to them. Nor was the Parliamentary Ombudsman prepared to criticise public employers if they forbade their employees to use the equipment and resources of their workplaces for activities to influence public opinion.

The local authorities had denied that it was their intention to prevent employees from participating in the formation of public opinion outside working hours. The Parliamentary Ombudsman found, however, that statements had been made — both in speech and in writing — which could be taken as attempts to prevent the employees from using their constitutional rights and liberties during their free time, or as threatening consequences for doing so. The Parliamentary Ombudsman said that this cannot be accepted. The authority — the employer — may not prevent employees from taking part, for instance, in a demonstration in their free time. It is not acceptable either for a public employer to state that if employees avail themselves as private citizens of their freedom of expression what they say may affect assessment of their readiness to carry out their jobs and in the long run their continued employment. The expression in writing by one local authority that certain senior officials and others should demonstrate "sound judgement" when influencing public opinion was concerned was therefore inappropriate.

The directive issued by the county council was inapt as well, and it should be changed so that it was made clear that all employees had the right to express their own opinions.

The prison services

Criticism of a prison because practice with firearms took place in connection with spare-time activities outside the prison

As a result of information in a newspaper article that the inmates of a prison had, in the course of their spare-time activities outside the prison, been practising with firearms, Mr Pennlöv, the Parliamentary Ombudsman, decided to begin an investigation into the matter.

According to the second paragraph of Sect. 14 of the Act on Correctional Treatment in Institutions (1974:203)(ACTI), prisoners may, if this may be suitably arranged, be given opportunities to

participate outside the prison in the activities of clubs, associations or similar activities which are likely to facilitate their rehabilitation into the community.

In its statement on the case, one of the points made by the National Prisons and Probation Administration was that it was inappropriate to allow prisoners to come into contact with or be instructed in the use of firearms, in the course of the prison's spare-time programme.

In his decision in the case *Mr Pennlöv, the Parliamentary Ombudsman*, pointed out that activities which take place in connection with the enforcement of a prison sentence should not be planned in such a way as to undermine the general public's confidence in the Prison services. As far as the case in question was concerned, he stated that he was in full agreement with the assessment of the events made by the National Prisons and Probation Administration.

A case concerning the extent of outside leave granted a prisoner serving a long sentence

According to the provisions of the Act on Correctional Treatment in Institutions prisoners serving sentences may be given leave from the prison. Prisoners may also be allowed to work, for instance, outside the prison.

As a result of information in a newspaper that a prisoner serving a long sentence had committed further crimes during periods of leave and work, *Mr Pennlöv, the Parliamentary Ombudsman*, decided to initiate an investigation of the case.

In his decision in the case criticism was directed against the prison concerned on several points, one of them being lack of adequate investigation of conditions at the place for work, inadequate co-ordination of periods of leave and inadequate reaction to negligence (cf. with a similar case in the summary for 1989/90).

Social services

Charges brought against a social welfare official as a result of the painting over with a chemical correcting fluid of an entry in a register when a copy of the document was requested by one of the parties concerned

In a case concerning the custody of children, the district court of Gävle decided to request the opinion of the social welfare committee of the local authority of Gävle. The social welfare authorities established a register in which to record the various actions etc. taken in the case, which was being dealt with by their official responsible for family law, Birgitta Jönsson Ros.

During the inquiry into the custody issue, the children's mother, M, with her superior, P, who was a doctor, contacted the acting Director of the Social Welfare Services, Börje Snygg, and expressed some opinions about, for instance, the competence of the official carrying out the inquiry. After this conversation, Börje Snygg telephoned

Birgitta Jönsson Ros and told her what had happened at the meeting. Birgitta Jönsson Ros then made the following note in the register: "11 May 1989 Tel. call from Börje re M & P's conversation with him / BR".

After the Social Welfare Committee had submitted its opinion to the district court on the custody issue, the children's father, O, who had questioned the impartiality of B during the inquiry, requested a copy of the register. Before Birgitta Jönsson Ros made copies, she painted over the entry about the telephone call from Börje Snygg with chemical correcting fluid. Nevertheless, when O received the copy he discovered that the note in question was missing.

O made a complaint to the Parliamentary Ombudsman about what had occurred.

After an inquiry the Parliamentary Ombudsman found grounds for presuming that Birgitta Jönsson Ros had committed the offence of tampering with a document, as laid down in Sect. 2 of Ch. 14 of the Criminal Code or, alternatively, malfeasance as laid down in Sect. 1 of Ch. 20 of the Criminal Code. This therefore gave rise to a criminal investigation, during which Birgitta Jönsson Ros admitted that she had painted over the entry. She said that she did so in order not to escalate the conflict between the parents, and the entry did not really belong to the register as it had nothing to do with the custody issue.

Mrs Norell Söderblom, the Parliamentary Ombudsman, made the following points in her decision of 20 May 1992 under the heading Appraisal.

According to Sect. 51 of the Social Services Act, anything revealed in an inquiry and which is of significance for the outcome of the inquiry is to be recorded in a satisfactory manner. Information given by word of mouth and measures taken are normally noted down in what is called a journal or a register. The Parliamentary Ombudsman has in various contexts drawn attention to the importance of keeping adequate records.

In the case in question a note had been made in a register. On a later occasion the note has been painted over with chemical correcting fluid. This alteration was intended to be permanent.

The register was a public document (see Sect. 7 of Ch. 2 of the Freedom of the Press Act). The concept of a public document implies important legal consequences, intended to guarantee public scrutiny of and insight into the activities of the authorities. Such documents may not, therefore, be altered at will. Obviously an erroneous entry may and must be corrected. An erroneous entry may not, however, be erased. The erroneous entry must be plainly legible even after correction. One is not permitted, in other words, to erase an entry if, for example, on a later occasion one considers that it has little or no significance for the case.

The register was the kind of document covered, for instance, by Ch. 14 of the Criminal Code. In altering the document Birgitta Jönsson Ros has fraudulently altered an original document. Birgitta Jönsson Ros acted with the intention of denying O knowledge that M and P

met Börje Snygg on 11 May 1989. Her action jeopardized the validity of evidence. In my opinion Birgitta Jönsson Ros is therefore guilty of tampering with a document, as laid down in Sect. 2 Ch. 14 of the Criminal Code.

The circumstances are such that there is reason to bring charges against Birgitta Jönsson Ros for tampering with a document as laid down in Sect. 2 Ch. 14 of the Criminal Code or alternatively malfeasance as laid down in Sect. 1 of Ch. 20 of the Criminal Code.

Charges were therefore brought against Birgitta Jönsson Ros at the district court of Gävle. The court passed sentence on the case on 26 November 1992 (registered as DB 622). Birgitta Jönsson Ros was found guilty tampering with a document as laid down in Sect. 2 Ch. 14 of the Criminal Code and sentenced to a fine of 20 days' income of 200 crowns a day.

1993/94:JO1
Bilaga 5