

Redogörelse

1976/77: 1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Innehåll

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Skrivelse till riksdagen	7
Inspektionsverksamheten	13
Ombudsmannainstitutionens utbredning i världen	14

I DOMSTOLAR m. m.

Framställning till regeringen angående nöjdförklaring vid villkorlig dom och skyddstillsyn (38 kap. 1 § brottsbalken)	19
Framställning till regeringen angående skydd för allmän ordning och säkerhet vid domstolsförhandlingar	26
Legitimationskontroll m. m. vid domstolsförhandling	28
Avräkning av häktningstid m. m.	40
Säkerhetspolisen och sjukvårdsförvaltningen i Göteborg. Fråga om åsiktsregistrering m. m.	49
Redovisning av viss utredning i brottmål	94
Klagomål över att polis underlåtit att ingripa efter anmälan om barnmiss-handel	100
Transport av skadad person med polishelikopter.	104
Vissa övriga ärenden	105

II FÖRSVARET m. m.

Åtal mot löjtnant för missbruk av förmanskap	117
Värplikts vapenvägran bör inte föranleda att den värpliktige tillfrågas om han tillhör vapenvägranorganisation eller politisk förening	122
Felaktiga inkallelser och bestraffningar av vapenvägrare	122

III VÅRDOMRÅDET

Kriminalvård

Våldsanvändning på kriminalvårdsanstalt	125
Intagens rätt till telefonsamtal med advokat	129
Brevgranskning vid kriminalvårdsanstalter	131
Tillämpningen av bestämmelserna om disciplinär bestraffning av intagen	134
Besvärshänvisning i disciplinärende på kriminalvårdsanstalt	138

Socialvård

Barnavårdsnämnds hjälp- och stödåtgärder beträffande unga lagöverträdare	140
Motivering vid avstyrkan av kraveftergift beträffande bidragsförskott ..	146
Förlust av plats i förskolekö när förfrågan från kommunal myndighet inte besvarats	148
Omhändertagande av rusdrycker på vård- och rehabiliteringshemmet Skarpnäcksgården	150

Sjukvård m. m.

Åtal mot överläkare vid psykiatriskt sjukhus för beviljande av frigång för person, som varit att bedöma som farlig för annans personliga säkerhet .	156
Sjukvårdspersonals skyldighet att medverka vid abort	165
Utlämnande av förvarstagen patient från sjukhus för verkställighet av utvisning	183
Socialstyrelsens befogenhet att ingripa mot läkares användning av akupunktur	193

IV FÖRVALTNINGEN I ÖVRIGT

JO:s tillsynskompetens m. m.	205
-----------------------------------	-----

Exekution

Framställning till regeringen angående ifrågasatt ändring i 15 § andra stycket införsellagen (1968: 621).	211
Framställning till regeringen angående vissa kostnader i ärenden om återtagande av avbetalningsgods.	216
Skattskyldig som blivit dubbeltaxerad har besvärat sig häröver och betalat den skatt som debiterats med anledning av den ena taxeringen. Kronofogdemyndigheten har trots inblick i förhållandena vid upprepade tillfällen sökt indriva den skatt som föranleddes av den andra taxeringen. Kritik av myndighetens åtgärder.	220
Fråga om förutsättningar förelegat för återtagande av avbetalningsgods. Betydelsen av delbetalning från köparens sida.	222
Vid exekutiv auktion å andel i kommanditbolag skall iakttas reglerna om försäljning av utmätt rättighet.	225

Taxering och uppbörd

Betydelsen av att taxeringsnämnd och skattedomstol klargör om ett frångående av självdeklaration grundar sig på en skönsuppskattning enligt 21 § taxeringslagen eller endast innefattar ett rättande av oriktig uppgift; jfr reglerna om skattetillägg.	228
Taxeringsnämndsordförande har i en deklaration inlagt ett tidningsurklipp med en bild av deklarenten — som begärt skattelindring på grund av sjukdom — spelande golf. Kritik av taxeringsnämndsordförandens åtgärd och av lokala skattemyndighetens vägran att ge deklarenten begärd fotokopia av bilden m. m.	236
Lokal skattemyndighet har i visst fall jämlikt 75 § uppbördslagen fastställt att arbetsgivare är jämte arbetstagaren betalningsansvarig för visst belopp som bort innehållas av lönen såsom preliminär skatt. Åger arbetstagaren besvara sig över beslutet?	239
Skattskyldiga, som anfört besvär till länsskatterätt över sin taxering, har fått sina deklarationer särskilt granskade. Befogenheten av denna granskning.	246
Om delgivning av anmaning såsom förutsättning för påförande av dubbel förseningsavgift vid underlåtenhet att avlämna arbetsgivaruppgift.	249
Ansökan om jämkning av skatteavdrag på lön bör behandlas skyndsamt. Göres ansökan långt före inkomstårets början kan dock hinder möta här emot.	253
Misstag från skattemyndighets sida bör rättas snabbt och inte först sedan den skattskyldige vänt sig till JO.	254
Formerna för expediering av länsskatterätts beslut.	256
Får taxeringsmyndighet taga del av läkares patientkort?	259
Vissa övriga ärenden.	262

Kommunal självstyrelse

Statlig myndighet har remitterat utredningar till kommun för yttrande. Remisserna har besvarats av kommunstyrelsen, ej kommunfullmäktige. Fråga om riktigheten härav.	265
--	-----

Tjänstemannafrågor

Fråga om dokumentation av muntliga upplysningar i tjänstetillsättningsärenden.	268
Behandlingen hos statens vattenfallsverk av reseräkningar.	277

Övrigt

Kompensation har felaktigt utbetalats för mervärdeskatt på bostadsbyg- gande. Fråga om återbetalningsskyldighet för mottagaren	280
Skogsvårdsstyrelse kan icke bemyndiga länsjägmästaren att utfärda slut- ligt avverkningsförbud	284
Trafiksäkerhetsverkets krav att förrättningsavgift för förnyat körkorts- prov skall vara inbetald senast en vecka före omprövningen	286
Betydelsen av att aktiebolag anmäler fullständig adress till aktiebolagsre- gistret	289
Myndighets befogenhet att vidta inkomstbringande åtgärder m. m.	292
Handläggning av flyttningsanmälan från omyndigförklarad	296

V REMISSYTTRANDEN

Yttranden över 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande "Med- borgerliga fri- och rättigheter; regeringsformen"	298
Yttrande över tystnadspliktskommitténs betänkande "Tystnadsplikt och yttrandefrihet"	307
Yttrande över utredningens om telefonavlyssning betänkande "Telefon- avlyssning"	321

BILAGOR

1. Transumt av provisorisk arbetsordning för riksdagens ombudsmannaex- pedition	324
2. Redogörelse för justitieombudsmännens och deras ställföreträdares tjänstgöring samt för personalorganisationen	327
3. Förteckning över ärenden, som varit anhängiga hos regeringen under första halvåret 1976 genom skrivelser från justitie- och militieombuds- männen före den 1 januari 1976	329
4. Sakregister	333
5. Summary in English	337

Till RIKSDAGEN

Enligt 11 § i den av riksdagen i november 1975 antagna nya instruktionen för justitieombudsmännen (SFS 1975: 1057), vilken såvitt nu är i fråga trädde i kraft den 8 maj 1976 (dagen efter det val förrättats av ombudsmän), skall ombudsmännen årligen senast den 15 oktober tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år—den 30 juni innevarande år. I januari 1976 avgav dåvarande justitieombudsmännen jämlikt 2 § i den äldre instruktionen (SFS 1967: 928) ämbetsberättelse avseende deras verksamhet under år 1975. Nu förevarande berättelse redovisar därför JO:s verksamhet under första halvåret 1976. I fortsättningen kommer berättelserna instruktionsenligt att omspänna budgetår. Vi överväger att härutöver försöksvis publicera viktigare JO-beslut i särskild ordning åtminstone en gång per år (jfr KU 1975/76: 22 s. 65).

Som framgår av det redan anförda antog riksdagen i november 1975 ny instruktion för justitieombudsmännen. Samtidigt genomfördes vissa ändringar i riksdagsordningen.

Instruktionen innefattar betydelsefulla nyheter främst i två hänseenden. Som en konsekvens av ämbetsansvarsreformen, vilken trädde i kraft den 1 januari 1976, har JO:s tillsynskompetens bestämts på nytt sätt. Även reglerna om JO:s befogenheter har i samband därmed ändrats. Vidare har JO-ämbetets organisation omstöpts. Enligt 1967 års instruktion förestods ämbetet av tre, likställda, justitieombudsmän. Därjämte fanns två ställföreträdande ombudsmän. De nya reglerna, upptagna dels i 8 kap. 10 § riksdagsordningen, dels i den nya instruktionen för justitieombudsmännen, föreskriver att ombudsmännen skall vara fyra till antalet. En av justitieombudsmännen skall tillika vara administrativ chef och bestämma inriktningen i stort av verksamheten. Några ställföreträdande ombudsmän skall normalt inte finnas. Skulle ombudsman av sjukdom eller annan orsak bli långvarigt hindrad att utöva sin tjänst, väljer dock riksdagen en person att tjänstgöra i hans ställe så länge hindret varar. — I vad gäller innebörden av reformen hänvisas i övrigt till KU 1975/76: 22 och Rskr 1975/76: 27 (jfr även SOU 1975: 23).

Såvitt rör reglerna om JO:s uppgifter, tillsynskompetens och befogenheter samt om handläggningen m. m. trädde den nya instruktionen i kraft den 1 januari 1976. Såvitt rör JO-ämbetets organisation, ämbetsberättelsen m. m. skulle de nya reglerna träda i kraft dagen efter den dag då val av justitieombudsmän förrättats under 1975/76 års riksmöte.

Sådana val förrättades den 7 maj 1976. Därvid valdes till justitieombudsmän, tillika administrativ chef med särskilda befogenheter, justitieom-

budsmannen Ulf Lundvik samt till justitieombudsmän ställföreträdande justitieombudsmannen hovrättslagmannen Anders Wigelius, kanslichefen Karl-Erik Uhlin och kammarrättslagmannen Leif Ekberg.

Under tiden fram till valet förvaltades JO-ämbetet av de dåvarande justitieombudsmännen Ulf Lundvik, Gunnar Thyresson och Bertil Wennergren. Därjämte tjänstgjorde, i den utsträckning som framgår av Bil. 2 till denna skrivelse, ställföreträdande justitieombudsmännen Anders Wigelius och Tor Sverne.

Verksamheten under första halvåret 1976 har i hög grad influerats av den förestående och efter valet genomförda omorganisationen av ämbetet. Inspektioner och initiativ i annan form har fått stå tillbaka för angelägenheten att avsluta så många som möjligt av de tidigare upptagna ärendena. Efter valet har mycken tid åtgått för att få den nya organisationen att fungera. Såvitt rör ombudsmännens och föredragandenas arbete har inte några större svårigheter mött. Regler har getts om justitieombudsmännens tillsynsområden, deras omfattning och fördelning. Reglerna jämte ytterligare ett antal bestämmelser har upptagits i en provisorisk arbetsordning för ombudsmannaexpeditionen, vilken i transumt fogas till denna skrivelse såsom Bil. I. Beträffande registratorsexpeditionen och kansliorganisationen i övrigt återstår ännu mycket att göra. Undersökningar pågår om lämpligheten att föra huvuddiariet medelst dator. Även andra ändringar är under övervägande.

Beträffande de ärenden som varit anhängiga under första halvåret 1976 antecknas.

Balans från år 1975	795
Nya ärenden	
Administrativa ärenden	9
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	2
Klagomål och andra framställningar från enskilda	1 622
Initiativärenden med anledning av inspektioner o. d.	70
Initiativärenden på grund av tidningsartiklar	8
Summa balanserade och nya ärenden	2 506
Härav avgjorda under första halvåret 1976	1 821
Balans 30.6.1976	685

Månadsöversikt över ärendena

	Nya	Avgjorda	Balans
Januari	275	318	752
Februari	244	244	752
Mars	384	399	737
April	291	319	709
Maj	283	249	743
Juni	234	292	685
	1 711	1 821	

Av antalet ärenden i balans den 30 juni 1976 var 517 inkomna sista kvartalet.

Antalet ärenden första halvåret 1976 är ungefär detsamma som motsvarande tid föregående år (1 711 resp. 1 719). Antalet klagomål uppgick till 1 622 mot 1 587 under motsvarande tid år 1975.

Nedanstående uppställning visar antalet klagomål- och initiativärenden under tiden 1.1.1968–30.6.1976

År	Klagoärenden	Initiativärenden
1968	2 120	494
1969	2 708	393
1970	2 606	457
1971	3 149	346
1972	3 187	357
1973	3 219	445
1974	3 095	566
1975	3 025	410
1976 t. o. m. 30.6.	1 622	78

Under första halvåret 1976 avgjordes sammanlagt 1 821 ärenden. Av dessa utgjordes 1 601 av klagoärenden och 208 av inspektions- och andra initiativärenden. Härtill kom 12 som administrativa ärenden diarieförda saker. De sistnämnda hänförde sig i 9 fall till personal- och organisationsfrågor m. m., medan tre avsåg remisser från statsråd, vilka besvarades genom följande utlåtanden.

JO Thyresson

Över utredningens om telefonavlyssning betänkande "Telefonavlyssning".

JO Wennergren

Över tystnadspliktskommitténs betänkande "Tystnadsplikt och yttrandefrihet".

Ställföreträdande JO Wigelius

Över 1967 års rekvisitions- och förfogandeutrednings betänkande "Förfogandelagstiftningen".

De två förstnämnda utlåtandena återges i det följande i ämbetsberättelsen, medan det tredje inte ansetts vara av så allmänt intresse att det bortmedtagas i ämbetsberättelsen.

I ämbetsberättelsen redovisas även de av JO Lundvik och JO Wennergren den 29 december 1975 avgivna utlåtandena över 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande "Medborgerliga fri- och rättigheter; regeringsformen", vilka utlåtanden av tidsskäl ej kunde medtagas i den senast avgivna ämbetsberättelsen (se denna s. 10 och 11).

Här skall även antecknas, att JO Lundvik på hemställen av Nordiska rådets presidium yttrat sig över ett medlemsförslag om införande av offentliga utskottsutfrågningar i Nordiska rådet.

Tablå över utgången i de under första halvåret 1976 hos riksdagens ombudsmän avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda efter utredn. utan slutlig anledning till kritik	Ennran el. annan kritik	Åtal eller disciplinär bestraffning	Framställn. till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	4	81		2	87
Åklagarväsendet		9			9
Polisväsendet	2	3			5
Försvarsväsendet	7	1			8
Kriminalvård	11	17			28
Barna- och ungdomsvård	3	5			8
Social- och sjukvård	12	12			24
Exekutionsväsendet			4		4
Taxerings- och uppbörds- väsendet	5	14			19
Övriga förvaltningsärenden	6	10			16
Summa ärenden	50	152	6	208	

Tablå över utgången i de under första halvåret 1976 hos riksdagens ombudsmän avgjorda klagoärendena

Sakområde	Avvisn. eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enl. 18 § instr.	Avgjorda efter utredn. utan att fel funnits	Erinran eller annan kritik	Åtal eller disciplinär bestraffning	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	46		80	17			143
Åklagarväsendet	11	9	39	10			69
Polisväsendet	41	3	93	21			158
Försvarsväsendet	10		35	13	1		59
Kriminalvård	21	3	80	19			123
Barna- och ungdomsvård	27		21	7			55
Socialhjälp och åldringsvård	22	2	17	2			43
Nykterhets- och narkomanvård	7		7	1			15
Sjukvård	68	15	61	6	1		151
Allmän försäkring	23	5	30	7			65
Arbetsmarknaden m. m.	6	1	6	2			15
Byggnads- och vägärenden	29		23	8			60
Exekutionsväsendet	18		15	8			41
Kommunal självstyrelse	44	1	15	4			64
Övriga länsstyrelse- och kommunikationsärenden	34	3	16	6			59
Taxerings- och uppbörds- väsendet	51		61	27			139
Utbildnings-, kultur-, kyrko- frågor m. m.	35	1	15	10			61
Jordbruksärenden, miljövärd, hälsovård m. m.	27		24	5			56
Tjänstemannaärenden	44	1	24	4			73
Offentlighetsärenden	23		7	6			36
Övriga förvaltningsärenden	31		23	2			56
Frågor utanför kompetensområdet och oklara yrkanden	60						60
Summa ärenden	678	44	692	185	2	1 601	

Till regeringen har gjorts fyra framställningar:

- 1) av JO Lundvik angående ifrågasatt ändring i 15 § andra stycket införsellagen,
- 2) av JO Lundvik angående vissa kostnader i ärenden om återtagande av avbetalningsgods.
- 3) av JO Thyresson angående skydd för allmän ordning och säkerhet vid domstolsförhandlingar och
- 4) av JO Wigelius angående nöjdförklaring vid villkorlig dom och skyddstillsyn (38 kap. 1 § brottsbalken).

Under första halvåret 1976 har åtal anställts i två fall. Åtalen har riktats mot:

- 1) f. d. underläkare vid sjukhus för vållande till annans död och
- 2) löjtnant för missbruk av förmanskap.

Den möjlighet 18 § instruktionen för riksdagens ombudsmän ger att överlämna klagomål till annan myndighet för prövning och avgörande har som framgår av tabblån utnyttjats i 44 ärenden. Av dessa har 9 överlämnats till riksåklagaren eller annan åklagare och 15 till socialstyrelsen eller medicinalväsendets ansvarsnämnd. I övrigt har några eller enstaka ärenden gått till skilda myndigheter.

Beträffande inspektionsverksamheten under första halvåret 1976 hänvisas till särskild redogörelse som följer efter denna skrivelse.

Sammanträden med riksdagens JO-delegation ägde rum den 20 januari, den 11 maj och den 1 juni 1976. Vid det första sammanträdet diskuterades bl. a. vissa problem inför den då förestående övergången till ny organisation av JO-ämbetet. Vid de senare tillfällena förekom samråd om den provisoriska arbetsordningen för ombudsmannaexpeditionen och diskussion av ett flertal organisatoriska frågor.

Personalorganisationen vid ombudsmannaexpeditionen har som en följd av omorganisationen undergått vissa ändringar. Bl. a. har en tidigare vakanssatt byråchefstjänst besatts. För övriga genomförda och förestående ändringar kommer att lämnas en samlad redogörelse i nästa ämbetsberättelse. Ett fullt genomförande av den nya organisationen kommer att kräva ökade lokalutrymmen. Det har ställts i utsikt att ämbetet skall få disponera ytterligare ett våningsplan i huset Västra Trädgårdsgatan 4.

JO Wennergren deltog som svensk representant vid möte den 15–19 mars 1976 i Strasbourg med den av European Committee on Legal Cooperation (CCJ) tillsatta Sub-Committee for the study of the protection of the individual in relation to acts of administrative authorities. JO Wennergren deltog också i den av Europarådet den 21–23 april 1976 i Strasbourg

anordnade konferensen om de demokratiska institutionerna i Europa och presenterade där JO-ämbetet.

Under våren 1976 har ämbetet mottagit ett flertal besök från utlandet. Bl. a. kan nämnas besök av en tio-mannadelegation från the Administrative Control Department i Egypten. Intresset i utlandet för den svenska ombudsmannainstitutionen tar sig vidare uttryck i brev med förfrågningar i olika hänseenden. Allt nämnare kontakter har också knutits med ombudsmansämbeten i andra länder. Vi har därför funnit lämpligt att i denna ämbetsberättelse lämna en redogörelse för ombudsmannainstitutionens utbredning i världen.

Som bilagor till denna skrivelse med hithörande redogörelse för ärenden av mera allmänt intresse fogas *dels* transumt av provisorisk arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition, fastställd den 1 juni 1976 (Bil. 1), *dels* en översikt över ombudsmännens och de tidigare ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring samt för personalorganisationen (Bil. 2), *dels* en förteckning över ärenden, som varit anhängiga hos regeringen under första halvåret 1976 genom skrivelser från justitie- och militieombudsmännen före den 1 januari 1976 (Bil. 3), *dels* ett sakregister till denna ämbetsberättelse (Bil. 4) och *dels* en kortfattad redogörelse på engelska språket för innehållet i ämbetsberättelsen (Bil. 5).

Stockholm i riksdagens ombudsmannaexpedition i oktober 1976.

ULF LUNDAVIK

ANDERS WIGELIUS

KARL-ERIK UHLIN

LEIF EKBERG

Ulf Hagström

Inspektionsverksamheten

Som nämnts i JO:s skrivelse till riksdagen (s. 8 ovan) har inspektionsverksamheten fått stå tillbaka för andra uppgifter under den tid denna ämbetsberättelse avser (första halvåret 1976). Efter valet den 7 maj har tid överhuvud inte funnits för några inspektioner. Framdeles kommer inspektionsverksamheten givetvis att återupptagas, därvid konstitutionsutskottets i samband med JO-reformen gjorda uttalande om inspektionerna kommer att beaktas (KU 1975/76: 22 s. 54).

JO Lundvik har inspekterat patent- och registreringsverkets bolagsbyrå samt riksskatteverkets rättsavdelning och dess s. k. byggmomsgrupp. Inspektionerna ingick som led i utredningen av vissa klagöärenden.

JO Thyresson har inspekterat vissa myndigheter i Västmanlands län, nämligen länsåklagarmyndigheten, länspolischefens expedition, åklagarmyndigheten i Västerås åklagardistrikt och polismyndigheten i Västerås polisdistrikt. Inspektionerna utgjorde avslutning av tidigare inlett inspektionsprogram.

JO Wennergren har inspekterat kriminalvårdsanstalterna Härlanda, Båtshagen, Hinseberg och Uppsala, kriminalvårdens studiegård i Uppsala, allmänna häktet i Uppsala, kriminalvårdsdirektören i Göteborgsregionen samt socialförvaltningarna i Gävle och Västerås. Även dessa inspektioner utgjorde avslutning av tidigare inlett inspektionsprogram.

Ombudsmannainstitutionens utbredning i världen

Efter det att JO-ämbetet år 1809 införts i Sverige dröjde det ända till 1919 innan en motsvarighet tillskapades i annat land. Det var Finland som efter vunnen självständighet kompletterade det traditionella justitiekanslersämbetet med en riksdagens ombudsman. År 1953 tillkom ett liknande ämbete i Danmark i samband med grundlagsreformen. Norge hade året dessförinnan tillsatt en ombudsman för försvaret men dröjde till 1962 med att inrätta ett motsvarande ämbete för civilförvaltningen. På Island lades ett lagförslag fram i alltinget 1973. Det har dock hittills inte blivit genomfört.

Från de nordiska länderna har ombudsmannaidén spritts till ett stort antal nationer i Europa, Amerika, Asien, Afrika och Oceanien – både i enhetsstater och federala stater. Det är härvid framför allt Danmark som tjänat som förebild. Den förste danske ombudsmannen, Stephan Hurwitz, spred genom artiklar och uppmärksammade framträdanden, bl. a. vid ett FN-seminarium på Ceylon, kännedom om ämbetet främst i den anglosaxiska världen. Nya Zeeland inrättade redan 1962 ett JO-ämbete efter dansk modell. Nya Zeeland tjänade sedan som studieobjekt när systemet spreds bland Common Law-länderna.

I Nya Zeeland tillkom 1975 ny lagstiftning. En chefsombudsman, biträdd av två ombudsmän, tillsattes. De har samma kompetens och befogenheter. En viss regional uppdelning har gjorts mellan de två ombudsmännen. Chefsombudsmannen leder och fördelar arbetet samt handhar jämte den ene ombudsmannen de klagomål som rör den centrala förvaltningen. Tillsynsområdet som tidigare endast omfattade den centrala förvaltningen utvidgades samtidigt till att omfatta även de lokala myndigheterna.

Nästa land som införde ombudsmannasystemet var Storbritannien. De engelska juridiska och parlamentariska kontrollmedlen sådana de traditionellt utformats visade sig efter andra världskriget otillräckliga. Man sökte till en början lösa problemen bl. a. genom att utöka antalet specialiserade förvaltningsdomstolar. Ytterligare kontroll behövdes emellertid och i den s. k. Whyattrapporten, som utarbetats av brittiska avdelningen av den internationella juristkommissionen, föreslogs att ett till engelska förhållanden anpassat ombudsmannaämbete skulle inrättas. Den dåvarande labour-regeringen anslöt sig till tanken och lät 1965 publicera en vitbok i frågan. År 1967 tillsattes en parlamentarisk ombudsman för förvaltningen. Ombudsmannen fick ett starkt begränsat tillsynsområde. Man befarade en alltför stor tillströmning av klagomål i ett land med 55 miljoner invånare. Även förvaltningens struktur ansågs göra en inskränkning av tillsynsområdet nödvändig. Sålunda fick de lokala myndigheterna falla utanför ombudsmannens tillsyn. Även när det gällde de statliga myndigheterna begränsades tillsynen. Nationaliserade industrier, sjukhusen och personalfrågor inom civil- och militärförvaltningen föll utanför tillsynsområdet.

Dessa luckor har dock nyligen fyllts genom att ombudsmän för den lokala förvaltningen och för sjukvården inrättats. De lokala ombudsmännen, som är fem till antalet, svarar självständigt för var sitt område. Befattningen som ombudsman för sjukvården har varit förenad med posten som ombudsman för förvaltningen. Rätten att framföra klagomål till ombudsmännen för förvaltningen är begränsad till parlamentsledamöterna. Detta har motiverats inte bara av fruktan för att ombudsmännen skulle dränkas av ärenden utan kanske främst av hänsyn till ledamöternas traditionella roll som den enskildes försvarare gentemot staten.

Ett ämbete som parlamentarisk ombudsman för förvaltningen efter brittisk modell infördes år 1969 i Nordirland.

Samma år som i Storbritannien, således år 1967, infördes ombudsmannainstitutionen i två kanadensiska provinser, Alberta och New Brunswick. Flertalet kanadensiska provinser har följt efter och numera saknas ombudsmannaämbetet endast i en av de större, nämligen British Columbia. På federal nivå finns två ombudsmän, en för de officiella språken och en för kriminalvården. Man har även föreslagit att en federal kommission skall inrättas för de mänskliga rättigheterna.

En jämförbar utveckling har ägt rum i Australien. Väst-Australien införde ombudsmannasystemet 1971, följt 1972 av Syd-Australien, 1973 av Victoria och 1974 av Queensland och New South Wales. Av delstaterna saknar nu endast Tasmanien ombudsman. Där verkar dock en kommission med jämförbara uppgifter. Till skillnad från de flesta ombudsmän i den anglosaxiska världen har så gott som samtliga i Australien tillsyn även över kommunala och territoriella myndigheter. På federal nivå har ett militärt ombudsmannaämbete inrättats 1975. Förslag föreligger om ett civilt federalt ombudsmannaämbete.

I USA har ombudsmannaidén väckt mycket stort intresse och man möter där ett flertal experiment med olika ombudsmannatyper. Ombudsmän i vanlig mening finns sedan 1969 på Hawaii, 1971 i Nebraska, 1972 i Iowa och 1975 i Alaska. Lagstiftningen i dessa delstater har samma förebild, ett förslag som utarbetats av Harvarduniversitetets center för författningsundersökningar. Åtskilliga andra delstater överväger att antaga likalydande lagar. Vid sidan av dessa ombudsmän finns i många stater ett stort antal personer eller institutioner som mottager klagomål och gör undersökningar på olika områden och som stundom kallas exekutiva ombudsmän. Dessa kan vara mer eller mindre oberoende av den delstatliga förvaltningsapparaten. Många av de större städerna har även inrättat särskilda stadsombudsmän. Initiativet togs av den juridiska fakulteten vid universitetet i Buffalo och det första försöket med en stadsombudsman gjordes i staden med samma namn och blev mycket framgångsrikt. Det har inspirerat ett dussintal betydelsefulla städer till efterföljd. Det förekommer också regionala ombudsmän (för "counties"). I ett flertal stater finns vidare speciella ombudsmän för särskilda förvaltningsområden, såsom skolväsendet, fängvår-

den och affärsväsendet. Slutligen inlämnades 1973 ett förslag om inrättande av en kongressens ombudsman till representanthuset. Denne skulle utöva tillsyn endast genom förmedling av kongressmedlemmarna och avlägga räkenskap endast till den kongressman som begärt ingripandet. Förslaget är föremål för utredning.

I den internationella debatten hävdades från början på många håll att en fristående ombudsmannakontroll skulle komma i konflikt med ministrarnas ansvarighet och centrala politiska ledning av förvaltningen i en parlamentarisk demokrati. Sedan Danmark som har ministerstyrelse infört systemet utan problem, bortföll delvis detta argument mot ombudsmannaämbetet. På den europeiska kontinenten har den kanske tyngst vägande invändningen mot ombudsmannainstitutionen i stället varit att man som regel haft en omfattande rättssäkerhetskontroll i form av fristående förvaltningsdomstolar.

I Frankrike, där systemet med förvaltningsdomstolar är väl utvecklat, infördes likväl ombudsmannasystemet 1973. På flera punkter har det fått en speciell utformning. Liksom i England kan den enskilde inte själv framföra klagomål till ombudsmannen utan denna rätt är, på grund av farhågor för en överväldigande mängd klagomål, begränsad till främst parlamentsledamöter, borgmästare, kommunfullmäktige och fackföreningar. Ombudsmannen tillsätts av regeringen för en tid av sex år och kan inte avsättas och inte heller omväljjas.

I Västtyskland har en militieombudsman funnits sedan 1957. Från och med 1974 finns även en regional civil ombudsman i Rheinland-Pfalz. Ämbetet vann snabbt framgång och inrättandet av liknande system har diskuterats i andra delstater.

År 1971 förkastade det holländska parlamentet ett lagförslag om inrättande av ett ombudsmannasystem såsom varande alltför vagt. Parlamentet röstade för ett system med en oberoende ombudsman, till vilken de klagande skall kunna vända sig direkt. Ett förslag härom håller nu på att utarbetas. Även i Belgien har förslag framförts om inrättande av ett ombudsmannaämbete.

I Schweiz har Zürich sedan 1971 en stadsombudsman. Avsikten är att ombudsmän skall inrättas även för kantonerna och på federal nivå. I Italien tillsattes 1974 en regional ombudsman i Toscana. Fråga har väckts om inrättande av ombudsmannaämbeten i flera andra regioner och för landet i dess helhet.

Israel intar en särskild ställning. Ombudsmannafunktionerna utövas här av the State comptroller, som närmast är en motsvarighet till riksdagens revisorer och riksrevisionsverket i Sverige. The comptroller hade i praxis sedan länge prövat också klagomål som inte rörde finansiella förhållanden. 1971 lagfästes denna praxis och en särskild avdelning för klagomål från allmänheten inrättades hos kontrollmyndigheten. Sedan 1967 har vidare Jerusalem en stadsombudsman och relativt nyligen har Tel-Aviv och Haifa fått lokala ombudsmän. Israel har även en militieombudsman.

På Cypern beslöts 1972 att införa ombudsmannasystemet. Ombudsmannen skall där utses av och avlägga rapporten till presidenten. Någon ombudsman har emellertid ännu inte tillsatts.

Ombudsmannainstitutionen har spritts också till utvecklingsländerna. Guyana, Mauritius och Fijöarna har alltsedan de blev självständiga haft ombudsmän. I Tanzania finns sedan 1966 en permanent tremannakommision med uppgifter motsvarande en ombudsmans, likaså i Ghana sedan 1972. Zambia har nyligen följt Tanzanias och Ghanas exempel. Även i Nigeria har en liknande kommission inrättats.

I Indien har förslag till ett sällsynt omfattande kontrollsystem utarbetats. En "lokayukta" skall placeras i varje delstat och en federal "lokayukta" ha tillsyn över den centrala administrationen. Samtliga "lokayuktas" skall ställas under en "lokalpal", en sorts överombudsman, med tillsyn över de federala regeringsledamöterna och medlemmarna i delstatsregeringarna. Reformen har börjat tillämpas i några delstater. "Lokayuktas" tillsattes i Bombay 1972 och i Jaipur 1973. Någon federal ombudsman finns emellertid ännu inte.

Beträffande Bangladesh, Pakistan och Filippinerna stadgas i respektive grundlag möjlighet för parlamentet att inrätta ett ombudsmannaämbete. Några speciallagstiftningar har emellertid ännu inte utarbetats. Diskussioner pågår i ytterligare ett flertal länder om att införa ett ombudsmannasystem.

Termen ombudsman används i dag om en mångfald olika ämbeten och institutioner. Gemensamt för dem är att de mottager klagomål och utövar kontroll. Beträffande tillsynsområden, befogenheter och ställning inom förvaltningen råder emellertid stora skillnader. Den största skillnaden råder mellan de industrialiserade länderna och utvecklingsländerna. Förhållandena medför grundläggande olikheter i kontrollorganens uppgifter. Olikheterna gäller ofta även formen för tillsättning och ansvarigheten. Om man med ombudsman skulle förstå en oberoende och politiskt fristående förtroendeman med uppgift att övervaka offentlig förvaltningsverksamhet, vilken antingen tillsätts av parlamentet eller tillsätts av någon annan men kan avsättas av parlamentet, faller många av de nämnda ombudsmännen bort. Det gäller t. ex den tilltänkte ombudsmannen på Cypern och tremannakommisionen i Tanzania. Den senare utses av presidenten för endast två år och är ansvarig endast inför honom. Presidenten kan också när som helst avbryta en av kommissionen påbörjad undersökning.

I. Domstolar m.m.

Framställning till regeringen angående nöjdförklaring vid villkorlig dom och skyddstillsyn (38 kap. 1 § brottsbalken)

I en den 29 juni 1976 dagtecknad framställning till regeringen anförde JO Wigelius följande.

Vid inspektion i februari 1973 av övervakningsnämnden i Malmö, andra avdelningen, tog man från nämndens sida upp frågan om på vilket sätt domstol skall agera då den dömd vid domens avkunnande kan avgiva nöjdförklaring.

Nämndens ordförande, rådmannen Sven Erik Sjöström, uppgav därvid följande. Saken är bland vid Malmö tingsrätt tjänstgörande domare föremål för delade meningar. Somliga anser att det aldrig ankommer på rätten att föra saken på tal. Andra menar att rätten skall ha som regel att göra det om det inte finns något särskilt hinder däremot. Andra åter menar att saken ej skall föras på tal om den tilltalade inte har offentlig försvarare. Det vore värdefullt om en enhetlig praxis i detta avseende kunde åstadkommas.

Från ombudsmannaexpeditionen inhämtades därefter yttranden från Malmö tingsrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund och kriminalvårdsstyrelsen.

I yttrande från Malmö tingsrätt den 7 november 1973 har vitsordats att det vid tingsrätten råder delade meningar om hur domstolen skall agera när den dömd vid domens avkunnande kan avge nöjdförklaring. Följande uppgifter har härvidlag lämnats av tingsrätten.

Antal domare Handlingsmönster

13	Frågar alltid om nöjdförklaring
8	Frågar aldrig om nöjdförklaring
3	Frågar om nöjdförklaring endast om offentlig försvarare är närvarande
2	Frågar om nöjdförklaring endast om offentlig försvarare är närvarande och brottet är erkänt
1	Frågar om nöjdförklaring endast om offentlig försvarare ej är närvarande
1	Frågar om nöjdförklaring endast om offentlig försvarare ej är närvarande och såväl ansvars- som påföljdsfrågan är helt klar

- 1 Frågar om nöjdförklaring endast om offentlig försvarare ej är närvarande och såväl ansvars- som påföljdsfrågan är helt klar samt dessutom anledning till omedelbar nöjdförklaring finnes
- 1 Frågar om nöjdförklaring endast om såväl ansvars- som påföljdsfrågan är helt klar
- 1 Frågar om nöjdförklaring utom i det fall att den dömda enbart förnekat brottet

I tingsrättens yttrande har vidare anförts bl. a. följande.

Fördelen med nöjdförklaring vid dom på skyddstillsyn är främst att funktionärerna inom frivården får möjlighet att omedelbart ingripa och hjälpa den dömda till rätta. Ett sådant omedelbart ingripande kan ibland vara synnerligen angeläget utan att för den skull skäl föreligger att förordna om anstaltsbehandling med omedelbar verkställighet. Detta synes tala för att domstolen i dylika fall borde medverka till att frågan om nöjdförklaring förespåtalas med den dömda. Förhållandena kan emellertid vara sådana att domstolen med hänsyn till den dömdes förståndsgåvor, sinnesstämning e. d. eller med hänsyn till avsaknaden av försvarare anser sig ej kunna agera i frågan. Det kan även förhålla sig så, att den dömda förklarar att han ej vill avge nöjdförklaring. Fördelen med ett omedelbart ingripande från frivårdens sida kan i dessa fall ej uppnås. En lösning på problemet är emellertid, att lagstiftningsvägen ge domstolarna möjlighet att förordna om omedelbar verkställighet av övervakning, om förhållandena i det enskilda fallet påkallar detta. Den dömda skulle givetvis ha möjlighet att få frågan om omedelbar verkställighet skyndsamt prövad i högre instans. Med den av tingsrätten nu förordade lösningen torde i allt väsentligt tillgodoses de önskemål, vilka ligger till grund för att övervakningsnämnden i Malmö, andra avdelningen, aktualiserat frågan om domstols handlande då nöjdförklaring är möjlig.

Advokatsamfundet har i yttrande den 8 mars 1974 anförts bl. a. följande.

När en tilltalad döms till villkorlig dom eller skyddstillsyn – eventuellt jämte dagsböter – föreligger alltid risk för att den dömda missförstår den avkunnade domens innehåll eller innebörden av en förfrågan om han vill förklara sig nöjd med domen. Även om något missförstånd inte föreligger, kan den dömda i en för honom ovanlig situation komma att fatta ett oöverlagt beslut om att avge nöjdförklaring, som han sedan ångrar. Med hänsyn härtill bör nöjdförklaringar inte förekomma annat än om starka skäl talar för lämpligheten därav.

Samfundet har vidare i sitt yttrande framhållit att den praktiskt taget enda fördelen med nöjdförklaring vid dom på skyddstillsyn är att funktionärerna inom frivården får möjlighet att omedelbart ingripa med hjälp och stöd åt den dömda. Med hänsyn till de möjligheter som numera finns att före huvudförhandlingen utse en förtroendemann för den misstänkte föreligger emellertid, enligt advokatsamfundet, sällan något behov av en omedelbar

nöjdförklaring för att frivårdsfunktionärerna skall få möjlighet att ingripa genast efter domen.

Sveriges domareförbund har i yttrande den 27 september 1974 framhållit att även förbundet har den erfarenheten att handlingsmönstret hos olika domare är starkt varierande vid upptagande av nöjdförklaring omedelbart i samband med doms avkunnande. Enligt förbundet är variationerna så stora att det i och för sig inger vissa betänkligheter.

I yttrandet från domareförbundet framhålls vidare att det givetvis måste tillmätas stor vikt att en tilltalad kan komma att avgiva en förhastad nöjdförklaring och därigenom lida rättsförlust. Detta förekommer dock utomordentligt sällan såvitt är känt för förbundet. Mot risken för rättsförlust skall enligt förbundet vägas angelägenheten av att övervaknings- och stödåtgärder kan insättas så snart som möjligt efter domen.

Domareförbundet har under hand inhämtat från olika skyddskonsulenter i landet att möjligheten att med den misstänktes samtycke före huvudförhandlingen utse en förtroendeman för honom hittills kommit att tillämpas i så ringa omfattning att betydelsen därav ännu inte kan bedömas.

Domareförbundet har ifrågasatt om man genom den av Malmö tingsrätt antydda lösningen – att domstolarna ges rätt att förordna om omedelbar verkställighet av övervakning – kommer åt en del fall där behovet av sådan åtgärd inte framstår alldeles tydligt vid huvudförhandlingen men ändå är för handen och i det givna förhållandet skulle kunna ha betydelse.

Avslutningsvis har förbundet uttalat som sin mening att frågan har den betydelse och komplexitet att den bör göras till föremål för vidare överväganden än som kan ske vid ifrågavarande remissförfarande.

Kriminalvårdsstyrelsen, som avgivit yttrande den 20 maj 1975, har i sin tur först inhämtat yttranden i saken från ett antal övervakningsnämnder och skyddskonsulenter.

Styrelsen har i sitt yttrande anført bl. a. följande.

Styrelsen anser sig därför kunna konstatera att frågan om nöjdförklaring i stort sett icke kan anses ha kommit i ett nytt läge genom tillskapande av det nya förtroendemannainstitutet. I de fall då förtroendeman verkligen förordnats torde dock enligt styrelsens mening – med hänsyn till att den dömde i dessa fall brukar ha en positiv inställning till åtgärder för att hjälpa honom till rätta och till att en person finnes förordnad som kan ge den dömde erforderlig assistans – i regel frågan om nöjdförklaring icke av domstolen behöva föras på tal.

Vad därefter angår frågan hur domstol bör handla när den dömde vid domens avkunnande kan avgiva nöjdförklaring vill styrelsen anföra följande.

Det må till en början konstateras att de myndigheter som yttrat sig är relativt ense om att nöjdförklaring i vissa fall måste hanteras med stor försiktighet och understundom kan vara kontraindicerad. Skyddskonsulenten i Göteborgs distrikt för äldre för skyddstillsyn, övervakningsnämnden i Göteborg, andra avdelningen, och Sveriges domareförbund anser att sådan återhållsamhet bör iakttagas när skyddstillsynen är förenad med dom till böter eller dom på förvisning. I vart fall bör i sådant fall nöjdförklaringen

inskränkas till att avse skyddstillsynen. Övervakningsnämnden i Malmö, andra avdelningen, anser jämväl att största försiktighet bör iakttagas, även om ett omedelbart ingripande från frivårdens sida är önskvärt, om den dömde icke är biträdd av försvarare eller om han förnekat vad åklagaren lagt honom till last. Övervakningsnämnden i Falun finner det olämpligt att väcka frågan om nöjdförklaring om rätten finner den dömde vara labil eller mycket ung och omogen och på grund därav kan tänkas ha svårt att överblicka följderna av en nöjdförklaring. Självklart är också, som övervakningsnämnden i Linköping påpekat, att nöjdförklaring icke bör förekomma, om domstolen har anledning tro att den dömde vill föra talan mot domen å skyddstillsyn.

Det är också kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att i de fall, som ovan nämnts, stor restriktivitet bör iakttagas när det gäller att föreslå den dömde att nöjdförklara sig. Däremot föreligger enligt kriminalvårdsstyrelsens uppfattning i regel icke samma betänkligheter i övriga fall. Åtskilliga av de myndigheter som yttrat sig i ärendet har också anfört starka skäl för att övervakningen bör komma igång snarast möjligt efter domen.

— — —

Styrelsen har icke funnit anledning att här gå in på förslagen till hur man genom ändrad lagstiftning eventuellt skulle kunna komma tillrätta med här ifrågakvarande problem.

En viktig fråga synes vara hur upptagande av nöjdförklaring går till och vilka rutiner som härvid tillämpas. Det får anses vara mindre lyckligt att varje enskild domare utvecklar sin egen praxis i denna för den dömde och frivården så viktiga fråga. Aktualiseringen av nöjdförklaringen bör enligt skyddskonsulenten i Malmö ske på sådant sätt att den dömde väl förstår innebörden och upplyses om att han själv får avgöra om han skall nöjdförklara sig eller ej. Övervakningsnämnden i Linköping anser att principer för hur och i vilka fall domstolen bör föra nöjdförklaring på tal bör utarbetas samt att domstolarna bör åläggas att ge grundlig information till den dömde om att nöjdförklaringen även omfattar skuldfrågan, inklusive brottsrubriceringen, och påföljden samt att en nöjdförklaring medför att talan inte får föras mot domen i angivna delar. Övervakningsnämnden anser inte heller att nöjdförklaring bör föras på tal när det gäller villkorlig dom då vinsten av sådan nöjdförklaring endast är att prøvotiden börjar och slutar tre veckor tidigare än vad som annars skulle bli fallet. Övervakningsnämnden i Stockholm, första avdelningen, påpekar även vikten av att den dömde före nöjdförklaring bereds tillfälle att rådgöra med försvarare. Det må i detta sammanhang upplysas om att, för upptagande av nöjdförklaring på kriminalvårdsanstalt eller häkte, kriminalvårdsstyrelsen utarbetat en utförlig information, som före nöjdförklaringen delges den dömde. Denna information har också översatts till de vanligaste språken, för att man skall kunna vara säker på att även en utlänning blir ordentligt informerad om nöjdförklaringens innebörd. — — — Kriminalvårdsstyrelsen vill ifrågasätta om något motsvarande ej skulle kunna ordnas genom det blivande domstolsverkets försorg som en service åt domstolarna.

För egen del får jag anföra följande.

Klagomål till JO över domstolarnas sätt att handha nöjdförklaringsinstitutet är sällsynta. Inte heller i samband med inspektioner torde ha iakttagits

gits några påtagliga olägenheter med rådande ordning i fråga om nöjdförklaring vid villkorlig dom och skyddstillsyn. Remissyttrandena i förevarande ärende tyder dock på att här föreligger problem som det kan finnas anledning att undersöka.

Det som gör nöjdförklaringsfrågan något vanskelig att hantera för domstolarna torde väl vara att en sådan förklaring väsentligt inskränker den dömdes möjligheter att föra talan mot domen. Att han inte vidare kan klaga beträffande påföljdsvalet är ju självklart, men konsekvenserna av en nöjdförklaring sträcker sig längre än så; fullföljd är utesluten även beträffande rättens avgörande av skuldfrågan, brottsrubriceringen däri inbegripen. Den dömden som tillfrågas om nöjdförklaring kan befinna sig i ett dilemma som inte alltid är uppenbart för rätten. Han kanske är helt nöjd med att ha dömts till skyddstillsyn men samtidigt tveksam om han skall acceptera att rätten funnit honom skyldig i något visst avseende. Kanske gör han taktiska överväganden och frågar sig om en nöjdförklaring kan göra åklagaren benägen att för sin del avstå från fullföljd.

Sannolikt är det dock ovanligt med "olyckor" i samband med nöjdförklaring, t. ex. att någon som dömts till villkorlig dom eller skyddstillsyn avger nöjdförklaring förhastat eller utan att ha klart för sig vad en sådan förklaring innebär. Jag antar att detta främst beror på att domstolarna handhar systemet med nöjdförklaring på ett förnuftigt sätt och ger de dömda tillfredsställande information om innebörden av nöjdförklaring och god tid att tänka sig för. Samtidigt kan det inte uteslutas att olycksfallsrisken hålls nere genom att domstolar i viss utsträckning helt enkelt avstår från att föra frågan om nöjdförklaring på tal med den dömden.

Den domare som förfar på det sättet, dvs. avstår från att upplysa den som dömts till villkorlig dom eller skyddstillsyn om att han äger avge nöjdförklaring, bryter inte mot någon föreskrift. Jag finner det dock ganska otillfredsställande om man generellt avstår från att beröra frågan om nöjdförklaring. Jag kan nämna att övervakningsnämndutredningen i sitt betänkande "Kriminalvårdens nämnder" (SOU 1975: 16) framhållit det angelägna i att den dömden bereds tillfälle att avge nöjdförklaring i samband med att domen avkunnas (s. 135). Enligt min mening bör domstolen ha till regel att tala om för den dömden att det finns möjlighet för honom att förklara sig nöjd med domen och samtidigt fråga honom om han önskar närmare upplysningar om vad nöjdförklaring är och vilka konsekvenser en sådan förklaring får. Den dömdes intresse för saken får sedan bli avgörande för domstolens vidare handlande. Domstolen får dock aldrig ta upp nöjdförklaring med mindre den kunnat förvissa sig om att den dömden verkligen förstått innebörden av en sådan förklaring.

Som jag förut framhållit tyder remissyttrandena i ärendet på att det kan finnas anledning att närmare se över systemet med nöjdförklaring vid villkorlig dom och skyddstillsyn. Måhända kunde detta helt avskaffas om en ordning infördes av ungefär det slag som Malmö tingsrätt förordat i sitt re-

missyttrande: att ge domstolarna möjlighet att förordna om omedelbar verkställighet av övervakning om förhållandena i det enskilda fallet påkallar detta. Bättre vore kanske att domstolarna gavs möjlighet att i sådana fall förordna att prövotiden omedelbart skall börja. Därmed träder också övervakningen i omedelbar verkställighet.

Innan jag går vidare får jag erinra om att det under förarbetena till brottsbalken väcktes förslag om att låta prövotiden vid villkorlig dom och skyddstillsyn räknas från dagen för domen. Förslaget vann dock inte gehör. Jag hänvisar till SOU 1956:55 s. 128 och 153–154 samt till prop. 1962 nr 10 s. 286 C–287 C och 302 C.

För frågan om nöjdförklaringens vara eller inte vara torde det sakna betydelse att prövotiden och övervakningen vid skyddstillsyn kan fås att upphöra tidigare – i typfallet tre veckor motsvarande vadetiden. Nöjdförklaringens värde ligger framför allt i att övervakningen efter dom å skyddstillsyn kan börja på en gång i och med att nöjdförklaring avges. Det bör nämnas att den misstänkte har möjlighet att redan under personundersökningen och fram till dess frågan om påföljd för brottet blivit avgjord få personligt stöd eller annan hjälp av särskilt utsedd förtroendeman eller direkt av skyddskonsulent (4 § andra stycket lagen om personundersökning i brottmål och 9 § KK den 29 juni 1964 med vissa bestämmelser angående tillämpningen av nämnda lag). Härvid förutsätts emellertid en frivillig medverkan av den misstänkte och möjligheten i fråga har, enligt vad utredningen i ärendet visar, inte kommit till användning i någon nämnvärd utsträckning.

Om övervakningen kan börja så snabbt som i omedelbar anslutning till domen, är ju för närvarande också beroende på den dömdes medverkan, dvs. om han vill nöjdförklara sig. I och för sig kan det väl av hänsyn till den dömdes synas rimligt att övervakningen inte startar förrän domen genom nöjdförklaring eller eljest vunnit laga kraft mot honom. Det torde emellertid förekomma åtskilliga fall i vilka det kan ifrågasättas, om det inte är så angeläget att övervakningen skyndsamt kommer igång att tidpunkten för övervakningens början inte bör vara beroende av om den dömdes vill avge nöjdförklaring eller ej. Jag vill i detta sammanhang peka på den förskjutning från frihetsberövande påföljder till kriminalvård i frihet som ägt rum under de drygt elva år som brottsbalken varit i kraft. För gärningar som förr ansågs bära förskylla fängelse ådöms numera skyddstillsyn i ökad utsträckning. Det torde förhålla sig så att det bland dem som idag döms till skyddstillsyn finns betydligt flera hårt kriminellt belastade och socialt missanpassade än vad det gjorde tidigare. Detta ställer givetvis ökade krav på att frivården är effektiv.

I ett sådant läge bör det enligt min mening inte möta några större betänkligheter att ge domstolarna möjlighet att, när det bedöms som verkligt angeläget att övervakningen kan börja i direkt anslutning till skyddstillsynsdomen, förordna om att prövotiden skall börja omedelbart. Tvärtom anser

jag att det kan vara befogat att ett på starka, företrädesvis individualpreventiva skäl grundat önskemål om ett skyndsamt insättande av övervakningsåtgärder ges företräde framför den dömdes intresse av att inte behöva underkasta sig något på grund av domen innan den vunnit laga kraft.

För en jämförelse kan hänvisas till bestämmelsen i 28 kap. 3 § andra stycket brottsbalken att rätten, då förordnande meddelas att i skyddstillsyn skall ingå behandling i anstalt, äger besluta att förordnandet skall gå i verkställighet utan hinder av att domen inte vunnit laga kraft. I sådana fall räknas prövotiden från dagen för domen och samtidigt träder också övervakningen i funktion (28 kap. 4 § tredje stycket och 5 § första stycket brottsbalken). En regel att i dom å skyddstillsyn kan förordnas att prövotiden skall börja omedelbart kommer väl självfallet – även om regeln skulle ges karaktär av en undantagsbestämmelse – att tillämpas oftare än befogenheten för domstolarna att besluta om omedelbar verkställighet av anstaltsbehandling. Å andra sidan är övervakning en långt mindre ingripande åtgärd än behandling i anstalt, och den dömden bör kunna föra särskild talan mot ett förordnande av det ifrågasatta slaget.

För ytterligare jämförelse kan hänvisas till den regel i 29 kap. 1 § tredje stycket brottsbalken enligt vilken dom å ungdomsfängelse kan gå i omedelbar verkställighet.

Om domstolarna ges möjlighet att i särskilda fall förordna att prövotiden skall börja redan från domen, torde det knappast vara nödvändigt att behålla systemet med nöjdförklaring. I de skyddstillsynsfall där domstolarna inte anser att det av särskilda skäl är erforderligt att övervakningen börjar direkt kan det inte finnas starkare anledning att behålla nöjdförklaringen enbart för att den dömden skall kunna få prövotiden och övervakningen att en gång upphöra tidigare. Inte heller att den till skyddstillsyn dömden i dylika fall kan önska att direkt få igång övervakningen torde motivera ett bibehållande av nöjdförklaringsinstitutet. Önskar den dömden att skyndsamt få sådant personligt stöd eller annan sådan hjälp som en övervakning är avsedd att ge, torde han alltid kunna påräkna bistånd genom vederbörande skyddskonsulents försorg. Det kan också vara lämpligt att domstolen före huvudförhandlingens slut hör med den åtalade huruvida han i händelse av skyddstillsyn anser det bäst att bli ställd under övervakning omedelbart. Är det hans önskan, torde väl domstolen merendels finna skäl att förordna i enlighet därmed. Det bör tilläggas att om nöjdförklaring vid skyddstillsyn avskaffas, det knappast kan finnas anledning att behålla rätten till nöjdförklaring vid villkorlig dom.

Sammanfattningsvis anser jag att det närmare bör undersökas huruvida anledning förekommer dels att ge domstolarna möjlighet att i dom å skyddstillsyn förordna att prövotiden skall räknas från dagen för domen, dels att upphäva rätten att förklara sig nöjd med villkorlig dom och skyddstillsyn. Härigenom skulle kunna åstadkommas en viss effektivisering av övervakningsinstitutet samtidigt som både problemet hur domsto-

larna skall handha systemet med nöjdförklaring och eventuella risker med detta system skulle bortfalla.

Med stöd av de befogenheter som tillkommer mig enligt instruktion för justitieombudsmännen får jag framlägga här berörda spörsmål för regering-
en och hemställa att detsamma upptas till prövning i lämpligt samman-
hang.

Framställning till regeringen angående skydd för allmän ordning och säkerhet vid domstolsförhandlingar

I en den 6 maj 1976 dagtecknad framställning till regeringen anförde JO Thyresson följande.

Vid utredning av två hos riksdagens ombudsmän anhängiggjorda klagorendena angående allmänhetens tillträde till domstolsförhandlingar har min uppmärksamhet riktats på frågan om skydd för allmän ordning och säkerhet vid sådana förhandlingar. Det ena ärendet (dnr 3550/72) gällde två häktningsförhandlingar vid Göteborgs tingsrätt 1972 avseende utläningar misstänkta bl. a. för förberedelser till mord med politisk bakgrund. Det andra ärendet (dnr 1524/73) gällde en huvudförhandling vid Hallsbergs tingsrätt 1973 i brottmål avseende ett flertal tilltalade som rymt från kriminalvårdsanstalten i Kumla¹. De som velat bevista domstolsförhandlingarna såsom åhörare har avkrävts legitimation och fått underkasta sig kroppsvi-
sitation. Fråga har uppkommit om det finns stöd i lag för sådana kontrollåtgärder. Jag har om det nuvarande rättsläget anført bl. a. följande i besluten i nämnda ärenden.

Enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken skall förhandling vid domstol vara offentlig — med vissa undantag som här saknar intresse. Offentlighetsprincipen är ett uttryck för den rätt till information som den nya från och med den 1 januari 1975 gällande regeringsformen nu tillförsäkrar varje medborgare gentemot det allmänna, dvs. rätten att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar (2 kap. 1 § 2.). Informationsrätten kan enligt regeringsformen begränsas endast genom lag eller genom förordning av regeringen efter bemyndigande i lag (2 kap. 4 § och 8 kap. 3 och 7 §§). Sådan begränsning skall enligt förslag i en proposition till riksdagen om fri- och rättigheter i grundlag som regeringen beslöt den 1 april 1976 (1975/76:209) få göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det, såsom bl. a. av hänsyn till intresset att förebygga och beivra brott och av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (förslag till lag om ändring i regeringsformen 2 kap. 13 § första stycket).

I samma proposition föreslås en särskild grundlagsbestämmelse om att förhandling vid domstol skall vara offentlig (förslaget 2 kap. 11 § andra

¹ Besluten i ärendena refererade i ämbetsberättelsen s. 28.

stycket). Enligt propositionen skall offentligheten – liksom informationsrätten – kunna begränsas endast genom lag eller genom annan författning efter bemyndigande i lag (förslaget 2 kap. 12 § och 8 kap. 7 § första stycket 7 eller 10 §).

Den offentlighetsprincip som enligt det sagda gäller beträffande förhandlingar vid domstol och som kan förväntas bli grundlagsskyddad inom en snar framtid får, tillämpad fullt ut, anses innebära bl. a. rätt för envar att övervara domstolsförhandlingar såsom åhörare utan att behöva uppge namn eller underkasta sig identitetskontroll eller kroppsvisitation. Principen vilar uppenbarligen på förutsättningen att förhandlingarna skall kunna hållas under tryggad säkerhet utan att sådana skyddsåtgärder skall vara erforderliga.

Denna förutsättning kan emellertid inte anses alltid föreligga. Utvecklingen mot allt grövre brottslighet, ej sällan organiserad, gör att man numera i vissa fall måste allvarligt räkna med risken av svåra övergrepp vid domstolsförhandlingar, exempelvis sabotage och försök att med våld fritaga tilltalad. Behov kan därför ibland föreligga att förebygga brott och eljest skydda säkerhet och ordning vid domstolsförhandlingar genom åtgärder av olika slag gentemot dem som gör anspråk på att få närvara vid förhandlingarna, bl. a. avkrävande av uppgift om namn, identitetskontroll och kroppsvisitation.

Sådana kontrollåtgärder kan, såsom förut antytts, betraktas som begränsningar i principen om offentlighet vid domstolsförhandlingar och därmed även som inskränkningar i principen om informationsrätten. Begränsningarna måste i enlighet med vad som anförts ha stöd i lag. Sådant lagstöd saknas. Kontrollåtgärderna kan inte grundas på generalklausulen i 2 § polisinstruktionen om polisens skyldighet att vidtaga åtgärd till förebyggande av brott och till förhindrande av störning av allmän ordning och säkerhet, eftersom instruktionen inte utgör lag. Med det sagda är också uppenbart att stadgandet i 5 kap. 9 § rättegångsbalken om skyldighet för rättens ordförande att upprätthålla ordning vid rättens sammanträden och meddela därför nödiga föreskrifter inte kan ha avseende på sådana åtgärder som de ifrågavarande.

Beträffande kroppsvisitation är, utöver vad som förut sagts om kontrollåtgärder beträffande den som vill övervara domstolsförhandlingar, att beakta att det i den nya regeringsformen direkt stadgas generellt förbud mot kroppsvisitation utan stöd i bestämmelser som har karaktär av lag (2 kap. 3 och 4 §§). Reglerna om kroppsvisitation i 28 kap. rättegångsbalken är inte tillämpliga i förevarande sammanhang, eftersom de avser inte, såsom här är i fråga, kroppsvisitation i syfte att förekomma brott eller förhindra störning av allmän ordning och säkerhet utan kroppsvisitation för utredning när anledning förekommer att brott redan förövats. Såsom framgår av det föregående finns f. n. inga lagregler på vilka kan grundas rätt att företaga kroppsvisitation till förebyggande av brott i samband med domstolsförhandlingar.

Av vad jag sålunda återgivit från mina beslut i förenämnda klagörenden framgår att det föreligger en brist beträffande den lagliga regleringen av kontrollåtgärder till förebyggande av brott och förhindrande av störningar av ordning och säkerhet i samband med domstolsförhandlingar. Det är

angeläget att författningsmässiga åtgärder vidtages till botande av denna brist.

De frågeställningar som aktualiserats i klagörendena och som närmare belysts i de yttranden, som avgivits i dem av bl. a. riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, polismästaren i Göteborg och Sveriges domareförbund, inrymmer en sammansatt problematik, som inte torde vara löst, framför allt därför att så många, varandra delvis motstående, intressen föreligger. Vidgas frågeställningarna dessutom till att omfatta inte blott förhandlingar vid de allmänna domstolarna utan även andra offentliga förrättningar och sammankomster. t. ex. riksdagssessioner och sammanträden med kommunfullmäktige är det tydligt att frågan om en författningsmässig reglering är av omfattande beskaffenhet. Jag föreställer mig att de olika problemen, om legitimationskontroll, bevakning och visitering, bör lösas i ett sammanhang och att det därvid blir erforderligt bl. a. att mot varandra väga intresset av offentlighet och personlig anonymitet, å ena sidan, och intresset av skydd för såväl rättsförfarandets fortgång som däri engagerade personers säkerhet, å andra sidan. Det torde också bli erforderligt att söka klarlägga besluts- och verkställandefunktionerna i fråga om erforderliga kontroll- och andra säkerhetsåtgärder.

Då utredningen i de berörda klagörendena, såsom förut nämnts, belyser ett flertal av de frågeställningar som torde bli aktuella om lagstiftningsåtgärder kommer till stånd, bifogar jag kopior av besluten i ärendena¹.

Med stöd av den befogenhet som tillkommer mig enligt instruktionen för riksdagens ombudsmän, får jag härmed framlägga de berörda spörsmålen för den åtgärd, vartill regeringen kan finna framställningen föranleda.

Legitimationskontroll m. m. vid domstolsförhandling

I två ärenden inkom klagomål avseende åtgärder för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet vid domstolsförhandlingar. Bl. a. påtalades att åhörare som velat bevista förhandlingarna kroppsvisiterats. I båda ärendena uppkom också fråga om befogenheten att avkräva åhörare legitimation. Det ena ärendet gällde två häktningsförhandlingar vid Göteborgs tingsrätt, som ägt rum 1972 på polishuset i Göteborg och som avsett utlänningar misstänkta bl. a. för förberedelser till mord med politisk bakgrund. Det andra ärendet gällde en huvudförhandling vid Hallsbergs tingsrätt 1973 i brottmål avseende ett flertal tilltalade, som rymt från kriminalvårdsanstalten i Kumla.

¹ Här uteslutna.

Remissvar avgavs från tingsrätterna och från polisstyrelsen i Hallsbergs polisdistrikt. varjämte förhör ägde rum i Göteborg med olika befattningshavare om vad som tilldragit sig vid häktningsförhandlingarna där. Ärendena remitterades härefter till rikspolisstyrelsen, som inhämtade yttrande från polismästaren i Göteborgs polisdistrikt, Bengt Erlandsson. Denne anförde i huvudsak följande.

De i ärendet av polisledningen i Göteborg påbjudna säkerhetsanordningarna skall ses mot den våg av våldsdåd med politisk bakgrund som under senare år gått över världen och som inneburit att även oskyldiga människor urskillningslöst drabbats.

Sverige fick mot slutet av 1960-talet och början av 1970-talet stark kännedom främst av de motsättningar som förelåg mellan olika grupper av jugoslaviska invandrare och där bl. a. företrädare för den extrema s. k. Ustasjarörelsen — med ursprung från andra världskriget — spelade en framträdande roll.

Här kan nämnas följande händelser som inom en relativt kort tidrymd inträffat:

1971-02-10—1971-02-11	Okkupationen av jugoslaviska konsulatet i Göteborg
1971-04-07	Mordet på den jugoslaviske ambassadören i Stockholm
1972 mars—april månad	Förberedelse till mord på Jugoslaviens konsul Blagoje Kerkez i Göteborg
1972-03-29	Sprängningen av resebyrån Yugotours lokaler i Stockholm
1972-09-15	Kapningen av inrikesflygplan på linjen Göteborg—Stockholm där planet omdirigerades till Bulltofta av kroatiska terrorister som höll passagerare och besättning i gisslan för att framtvinga frisläppandet av landsmän som avtjänade frihetsstraff i Sverige.

Utöver dessa redan kända dåd av terrorkaraktär förelåg hos polismyndigheten en mängd spaningstips om våldshandlingar som kunde befaras bl. a. mot de i förhandlingarna misstänkta kroaterna.

Den ökade internationella terroristverksamheten har framtvingat speciallagstiftning i två fall — lagen om särskild kontroll på flygplats (1970: 926) och den sedermera antagna lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s. k. terroristlagen (1973: 162 och 1974: 178). Rättegångsbalkens regler om användningen av tvångsmedel gav nämligen inte — varom mera nedan — möjligheter till ingripande uteslutande i förebyggande syfte. Båda lagarnas tillkomst hade dikterats av förekomsten av en viss sorts våldshandlingar som inte varit förutsedda från lagstiftarens sida vid tillskapandet av rättegångsbalkens bestämmelser rörande tvångsmedel vid brottsutredning.

Polismyndigheten i Göteborg stod i förevarande fall inför en situation där lagstiftaren ännu inte författningsmässigt förutsett på vilket sätt och med vilka medel polisen hade att bemöta befarade yttre angrepp mot den personliga säkerheten för de inblandade parterna under pågående dom-

stolsförhandlingar. Detta oklara rättsläge syntes råda vare sig rättegångsförhandlingar ägde rum inom eller utom polishusets väggar.

Vid den tidpunkt då bl. a. ifrågavarande häktningsförhandlingar skulle ta sin början fanns intet som tydde på någon avmattning av den internationella terrorismen. Polismyndigheten i Göteborg ställdes således inför en extrem situation där olika berörda personers liv och säkerhet uppenbarligen kunde äventyras. Arbetsuppgiften var i stort sett helt ny för svensk polis. Polisledningen utgick ifrån den arbetshypotesen att inom en personkrets i stånd att utföra ovan nämnda våldshandlingar även torde finnas personer kapabla att utan hänsyn till annans liv, säkerhet eller egendom genomföra våldsaktiviteter i anslutning till såväl häktningsförhandlingar som andra domstolsförhandlingar. Polisledningen ansåg det därför nödvändigt att låta vidtaga sådana åtgärder att en presumtiv våldsverkare kunde avslöjas redan innan han kommit in i rättssalen. Beslut fattades i konsekvens härmed om legitimationskontroll och kroppsvisitation av de besökande i brottsförebyggande syfte. Tillvägagångssättet för påbjudna tvångsåtgärder var i korthet följande.

Som framgått av i ärendet hittills verkställd utredning har Göteborgs tingsrätt en särskild sessionssal som är inrymd i polishusets bottenvåning. Tillträde till denna lokal kan erhållas dels genom en separat sidogång som leder direkt från gatuplanet in till rättens sessionssal, dels genom polishusets huvudentré. Av inre säkerhetsskäl stängdes den separata ingången till sessionssalen och tilläts besökare till förhandlingarna endast gå in genom polishusets huvudentré.

Av ovannämnda säkerhetsskäl var endast en vägmöjlighet öppen för besökande till förhandlingarna den 22 december 1972, nämligen den genom huvudentrén.

Visitation av besökande allmänhet var avsedd att ske i ett rum i bottenplanet, beläget i början av den korridor som ledde till sessionssalen. Visitationen – utförd av personal från kriminalavdelningen – tillgick på så sätt att besökaren till förhandlingarna kändes över utanpå kläderna för att söka utröna om vapen eller annat föremål fanns. Med annat föremål än vapen avsågs t. ex. ammunition, sprängämnen, tändmedel eller liknande. Även kniv kunde utgöra sådant föremål som skulle eftersökas. Det var heller icke medgivet att medföra väska eller annat föremål som kunde tjäna som förvaringsutrymme för sådana föremål.

I samband med kroppsvisitationen företogs även legitimationskontroll. Kontroll med s. k. metalldetektor, vilket gjorts gällande i klagoskriften, förekom ej. Det förtjänar här dock omnämnas att departementschefen i prop. 1970: 204 om särskild kontroll på flygplats uttalat, att kontroll med s. k. detektor utgjorde ett relativt ringa ingrepp i den personliga integriteten.

Kroppsvisitationen och legitimationskontroll var inte obligatorisk. Endast besökare som oavsett visitation hade för avsikt att närvara vid förhandlingarna kom att underkastas nämnda kontrollåtgärder. Polisledningen var väl medveten om att kroppsvisitation är en för den personliga integriteten ingripande åtgärd och att den därför inte under alla förhållanden borde framtvingas. Om besökaren hellre avstod från att följa förhandlingarna skulle sålunda visitation och legitimationskontroll icke genomföras utan särskild anledning.

Upplysningsvis vill jag här inskjuta att dessa av polisledningen anbefallda såväl yttre som inre rigorösa säkerhetsbestämmelser ingalunda var spe-

cifika för denna förhandlingsdag 1972-12-22 utan tillämpades även under kommande häktningsförhandlingar och efterföljande huvudförhandlingar första delen av 1973 rörande för brottslig verksamhet misstänkta kroater. I samråd med Hovrätten för Västra Sverige och Göteborgs tingsrätt bedömdes läget så att det av säkerhetsskäl ansågs mest lämpligt att ifrågasvarande förhandlingar avhölls i den inom polishuset belägna sessionssalen. Motiveringen till detta beslut var i första hand befarade politiska våldsdåd i samband med förhandlingarna.

Beträffande lagligheten i påbudna säkerhetsbestämmelser må följande anföras.

Generella bestämmelser saknas som reglerar utomstående personers skyldighet att vid behov på begäran av polisen styrka sin identitet ävensom påföljd vid vägran att efterkomma sådan begäran. I vissa fall är dock frågan reglerad t. ex. inom straffprocessen (jfr RB 24: 7, 1 st. och RB 24: 2 och 5). Huruvida polisman utan uttryckligt författningsbemyndigande kan anses berättigad att avkräva den mot vilken han har anledning att ingripa uppgift om hans personalia får enligt praxis anses vara oklart. Emellertid synes enligt min mening identitetskontroll i vissa fall ligga inom ramen för de ingreppsbefogenheter som enligt generalklausulen i 2 § PI tillkommer polisen. Beträffande frågan om förfarandet vid identifieringen saknas allmänna föreskrifter och anvisningar. Av bestämmelserna i 16 § PI och den allmänna behovsprincipen följer emellertid att strängare medel inte får användas än förhållandena kräver, att större olägenhet eller obehag inte får vållas vederbörande än som är oundvikligt, att onödigt uppmärksamhet bör undvikas samt att personen ifråga inte får hållas kvar längre än som är nödvändigt. Vidare åligger det polisen att genomföra identifieringen på ett så hänsynsfullt sätt som möjligt. Enligt mitt förmenande har förfarandet vid identitetskontrollen genomförts helt i överensstämmelse med sistnämnda tankegångar.

De grundläggande bestämmelserna för polisens ålagda allmänna skyldighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet återfinns i 2 § PI (1972: 511). I rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om användande av tvångsmedel vid utredning av brott. Av intresse i detta sammanhang är främst institutet kroppsvisitation reglerat i 28 kap. 11 § RB. I denna paragraf sägs sålunda att om anledning förekommer att brott förövat, på vilket kan följa fängelse, kroppsvisitation får företas för eftersökande av föremål som är underkastat beslag eller eljest för att utröna omständighet som kan äga betydelse för utredningen av brottet. Annan än den som skäligen kan misstäckas för brottet får kroppsvisiteras endast om synnerlig anledning förekommer att därigenom föremål som är underkastat beslag skall anträffas eller annan utredning vinnas om brottet.

Merparten av den besökande allmänheten till förhandlingarna kunde inte på förhand misstäckas för terroristdåd eller för annat brott, t. ex. olaga vapeninnehav. Bestämmelserna om kroppsvisitation kunde därför i praktiken inte anses tillämpliga eftersom sådan tvångsåtgärd som regel endast får vidtas när misstanke om brott föreligger och alltså inte i rent spanings-syfte (jfr lag om särskild kontroll på flygplats).

En annan form av visitation är s. k. skyddsvisitation, som skall företas då häktad, anhållen, gripen eller omhändertagen person intagits i fångvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Några bestämmelser härom finns inte i RB. Den lagstadgade grunden för denna visitation återfinns i lag 25 april 1958 om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. Rikspolisstyrelsen

har i detta sammanhang anlagt praktiska synpunkter på tillvägagångssätt och i vilka fall s. k. skyddsvisitation bör ifrågakomma (RPS bok "Allmän polislära" s. 114–115).

Som ovan antytts hade emellertid polismyndigheten bedömt risken för terroristaktioner i någon form i anslutning till domstolsförhandlingarna som överhängande. Möjligheten bedömdes tidigare som mycket liten att förhindra brott eller försök därtill sedan gärningsmannen väl kommit in i rättssalen. Redan på förberedelsestadiet synes dessa brottstyper innebära synnerlig fara för gärningarnas fullbordan med allvarlig risk för vittgående följder. Kroppsvisitation och identitetskontroll fick därför anses vara ett ingrepp av mindre omfattning i den personliga integriteten jämfört med det allvarliga livshot som kunde uppkomma genom befarade våldshandlingar.

Alidenstund förhandlingarna ägde rum i polishuset ansågs polismyndighetens särskilda provisoriska bestämmelser om in- och utpasseringskontroll i polishuset från 1968-12-31 tillämpliga. Av dessa framgår bl. a. rätten till identitetskontroll och eftersökande av föremål som kan antagas tjäna brottsligt syfte eller vara av betydelse för utredning därom. Det bör nämnas att förslag om nya säkerhetsföreskrifter är under utarbetande hos polisstyrelsen. Handlingar rörande säkerhets- och bevakningsåtgärder med avseende på byggnader och lokaler, som används i verksamhet för vilken myndighet svarar är numera sekretessbelagda genom ändring i sekretesslagen (1973: 759). Befogenheten att upprätta säkerhetsföreskrifter hänföres till allmänna föreskrifter om tillämpningen av säkerhetskungörelsen (AF SÄK. punkterna 71–77 om tillträdesskydd).

Det bör här kraftigt betonas att den separata ingången till sessionssalen icke kom att stängas på den grund att polishusets säkerhetsbestämmelser skulle bli tillämpliga. Stängningen skedde enbart utifrån säkerhetsaspekt för de inblandades personliga säkerhet vid förhandlingarna. Besökandena tvingades härigenom gå in genom huvudentrén som ligger på erforderligt säkerhetsavstånd från sessionssalen.

Enligt mitt förmenande föreligger otvivelaktigt ett visst behov för polisen att vid fullgörande av *brotsförebyggande* verksamhet företa kroppsvisitation även i andra fall än enligt de två ovannämnda speciella lagarna – lagen om särskild kontroll på flygplats och terroristlagen. Sålunda behöver polisen exempelvis kunna kroppsvisitera i syfte att eftersöka föremål som avses skola användas vid förövande av brott varå fängelse kan följa. Det synes mig dock tveksamt huruvida polisen är berättigad att verkställa kroppsvisitation i brotsförebyggande syfte i de fall då uttryckligt författingsstöd saknas.

I avsaknad av speciell lagstiftning angående den förebyggande säkerheten vid domstolsförhandlingar anser jag dock att polismyndigheten handlat i överensstämmelse med polisens allmänna skyldighet att upprätthålla ordning och säkerhet enligt generalbemyndigandet i 2 § Pl. Erik Sjöholm antyder i sin bok "När och hur får polisen ingripa" (s. 199) de problem som polisen har med att finna lagstöd för kroppsvisitation i förebyggande syfte. Han efterlyser ytterligare lagstiftning inom berört ämnesområde för att ej polisen skall komma i tvivelsmål angående lagligheten vid användande av detta tvångsmedel i förebyggande syfte.

Att en av de flesta polismän känd tidningsman kom att visiteras vill jag beklaga eftersom sådan åtgärd mot just denne framstår som överflödig. Emellertid anser jag inte att viss polisman rimligen kan lastas för denna något överambitiösa åtgärd med tanke på det pressade säkerhetsläge som

rådde under de första häktningsdagarna. Genom visitationen sattes dock inte tidningsmannens möjlighet att bevista förhandlingarna i fara. Att dessa sedan kom att föras inför lyckta dörrar faller utanför polismyndighetens ansvarsområde.

Med tanke på att säkerhetsproblem även förekommit vid rättegångsförhandlingar under senare tid — här må nämnas förhandlingarna med de s. k. Kumlarymlingarna och narkotikakungen Karl Pauksch — vill jag ifrågasätta om inte centrala direktiv i någon form eller rent av ändring i gällande lagstiftning kan anses påkallad med hänsyn till det oklara rättsläge rörande polisens förebyggande tvångsmedel i hithörande sammanhang som alltjämt synes råda.

Avslutningsvis kan nämnas att inga allvarliga incidenter kom att inträffa under ifrågavarande förhandlingsdagar. Det torde icke vara helt orimligt anta att detta i rätt väsentlig mån kan tillskrivas de påbjudna säkerhetsbestämmelserna i polishuset.

Rikspolisstyrelsen anförde i sitt yttrande till JO följande.

Den internationella brottsligheten och terrorverksamheten har under det senaste decenniet ökat i omfattning. Tillämpade metoder i samband med politiska mord, sabotage, människorov, utpressning, flygplanskapning och annan grov brottslighet visar på osedvanlig hänsynslöshet, råhet eller fanatism från gärningsmännens sida. Som exempel på i Sverige begångna brott av angiven karaktär kan nämnas mordet på den jugoslaviske ambassadören i Stockholm 1971, flygplanskapningen i Malmö 1972 och sprängningen av resebyrån Yugotours lokaler i Stockholm samma år.

Den grova nationella brottsligheten visar också tecken på att bli farligare och mer hänsynslös än tidigare. Den utövas i dag till stor del av en snäv krets kvalificerade brottslingar som inte skyr några medel för att genomföra sin brottsliga verksamhet. Som exempel härpå kan nämnas rånet mot Sveriges kreditbank vid Norrmalmstorg 1973 och den 1972 genomförda massrymningen från fångvårdsanstalten i Kumla och de av rymplingarna utförda grova brotten. Som exempel kan vidare nämnas den grova narkotikabrottsligheten.

Brottsliga gärningar av här avsett slag tilldrar sig stor uppmärksamhet från allmänhetens sida och medför regelmässigt att massmedia bevakar dessa ärenden inte bara under akuta skeden av brottsutredningen utan även i samband med följande offentliga rättegångsförhandlingar.

De lagstadganden som gäller för polisen under pågående förundersökning i brottmål beträffande skilda tvångsåtgärder — gripande, medtagande och hämtande till förhör, avspärrande av brottsplats, olika tvångsåtgärder efter beslut av åklagare eller domstol — anser rikspolisstyrelsen vara ändamålsenliga. Polisens möjligheter att under förundersökningen skydda gripna, anhållna och häktade är också tillfredsställande.

Däremot har under senare år uppstått problem för polisen att kunna vidta effektiva, förebyggande bevaknings- och säkerhetsåtgärder i samband med domstolsförhandlingar. Inte sällan har till polisens kännedom kommit uppgifter om förestående våldshandlingar i form av sabotage, bombhot, kidnappning etc., som riktas mot åtalad eller annan person. Hot om ödeläggelse av domstolslokal har också förekommit. Hotens karaktär och omständigheterna i övrigt har ofta varit sådana att polisen inte kan ta på sitt

ansvar att negligera hoten och därför måste vidta sådana åtgärder att berörda personers liv och säkerhet inte äventyras.

Bland de åtgärder som kan komma ifråga märks främst teknisk undersökning av bombhotad lokal, som därefter säkras genom yttre och inre bevakning. Sådana åtgärder har också vidtagits i förebyggande syfte innan förhandlingar inför rätta börjat.

Då fråga uppkommer att i brottspreventivt syfte vidta åtgärder mot den allmänhet som önskar närvara under offentlig domstolsförhandling är legitimationskontroll, kroppsvisitation och undersökning av medförd väska, paket eller annat handbagage åtgärder som i vissa fall skulle kunna vara verksamma. Rättegångsbalkens bestämmelser om kroppsvisitation och husrannsakan kan emellertid inte tillämpas för generella ingripanden utan endast då misstanke mot viss person föreligger. Inte heller torde rättens ordförande med stöd av RB 5:9 kunna utfärda föreskrifter för ordningens upprätthållande vid rättens sammanträde innebärande att kroppsvisitation eller annan undersökning av åhörare får företas generellt.

Andra bestämmelser än de direktiv om polisens allmänna åligganden som finns i 2 § PI torde sålunda enligt rikspolisstyrelsens mening – och i likhet med vad polischefen i Göteborgs polisdistrikt anför i sitt yttrande – inte kunna åberopas som stöd för de preventiva åtgärder som vidtagits i de aktuella fallen.

En sådan tolkning av det allmänna bemyndigandet i 2 § PI är enligt rikspolisstyrelsens uppfattning från rättssäkerhetssynpunkt inte tillfredsställande. Det måste å andra sidan anses ligga i sakens natur att polisen måste vidta åtgärder till förebyggande av allvarliga angrepp mot människor och inte förhålla sig passiv i sådana situationer. Med hänsyn till de strikta regler som gäller om offentlighet och ordning vid domstol torde polisen rent formellt knappast vara berättigad att vidtaga andra åtgärder än en noggrann planering och spaning före förhandlingen och bevakning under förhandlingen i de fall då endast allmänna uppgifter föreligger om risk för våldsdåd. Det är emellertid uppenbart att den i sak otillfredsställande begränsning av säkerhetsåtgärderna som detta innebär lämnar betydande möjligheter öppna för en presumtiv våldsman att genomföra ett planerat angrepp. Riskerna har också stått helt klara för i ärendena berörda polismyndigheter. Dessa har ställts inför svåra överväganden med hänsyn till de speciella förhållanden som förelegat och med hänsyn till det allmänna åliggandet för polisen att svara för ordning och säkerhet. Att man därvid valt att handla på sätt som skett är förståeligt. Legitimationskontroll och visitation med hjälp av metalldetektor måste enligt styrelsens mening anses vara lindriga medel för genomförande av de kontrollåtgärder som bedömts erforderliga.

De inträffade fallen visar att behov av särskilda regler på detta område föreligger. Den utveckling som enligt vad tidigare framhållits äger rum såväl internationellt som nationellt medför att riskerna för hämndaktioner och fritagningsförsök i samband med domstolsförhandlingar ökar. Reglerna om förundersökning ger tillfredsställande möjligheter att förhindra sådana aktioner under själva förundersökningen. Frestelserna att utnyttja de möjligheter som med nuvarande bestämmelser föreligger vid domstolsförhandlingen måste därför vara stora. För polisens del är det också besvärande att inte med direkt stöd av lag kunna vidtaga åtgärder för att skydda domstol från olagliga angrepp och värna den som står under rättsmyndighets vård eller tillsyn.

Rikspolisstyrelsen anser att det skall föreligga alldeles speciella och mycket starka skäl för att begära ökade befogenheter för polisen för genomförandet av olika tjänsteuppgifter. Som exempel på en ny sådan situation som föranlett styrelsen att ta initiativet till nya bestämmelser kan nämnas styrelsens hemställan om särskilda tvångsåtgärder till skydd för den civila luftfarten som resulterade i lag om särskild kontroll på flygplats (SFS 1970: 926). Enligt denna lag får under vissa betingelser bl. a. generell kroppsvisitation företas. En sådan ordning skulle självfallet kunna lösa frågan om skydd av domstolsförhandling. Enligt rikspolisstyrelsens uppfattning erfordras i så fall ändring i rättegångsbalken eller annan lagstiftningsåtgärd. Befogenhet skulle t. ex. kunna tilläggas rättens ordförande eller möjligen åklagaren i målet att vid visst tillfälle förordna om speciella skyddsåtgärder.

Härefter bereddes Sveriges domarförbund tillfälle att yttra sig i saken. Samtidigt inforrades yttrande från riksåklagaren.

Sveriges domarförbund anförde i huvudsak följande i avgivet yttrande.

Förbundet ansluter sig till den framställning av innebörden i nu gällande regler som rikspolisstyrelsens yttrande innehåller. Förbundet delar styrelsens uppfattning att situationer kan uppkomma i vilka det är nödvändigt att vidtaga särskilda åtgärder för att sörja för säkerheten i samband med domstolsförhandlingar. Det är angeläget att bestämmelser i ämnet meddelas. Detta bör ske genom lag, lämpligast genom ändring av 5 kap. rättegångsbalken. En möjlighet är att det lägges i rättens eller dess ordförandes hand att bestämma om skyldighet att underkasta sig identitetskontroll och kroppsvisitation såsom förutsättning för tillträde till förhandlingen. Beslut härom bör få fattas endast under villkor som är angivet i lag, såsom att det på grund av särskilda omständigheter finns anledning att räkna med att någon kommer att förgripa sig med våld eller hot om våld på rätten eller annan som är närvarande vid förhandlingen.

Riksåklagaren avgav följande yttrande.

Under senare år har det i flera fall visat sig nödvändigt att vidta särskilda bevakningsåtgärder vid rättegångar för att säkerställa att rättens ledamöter, parter eller andra som uppträder i rättegången inte utsätts för våldshandlingar eller för att hindra fritagningsförsök. Sådana situationer torde man inte ha förutsett i lagstiftningsarbetet. Såsom rikspolisstyrelsen påvisat finns nu inga bestämmelser som reglerar polisens eller andra myndigheters befogenheter i sådana fall. Det är angeläget att lagstiftning kommer till stånd på området. Hur reglerna bör utformas har jag inte funnit anledning att nu närmare gå in på. Ett par huvudpunkter vill jag dock beröra. Enligt min mening ligger det närmast till hands att lägga beslutanderätten i dessa frågor på rättens ordförande, vilket givetvis inte utesluter att polis och åklagare bär ansvaret för att ordföranden blir underrättad om relevanta omständigheter. Det förefaller nödvändigt att möjlighet ges att föreskriva skyldighet för den som vill övervara rättegången att genomgå kroppsvisitation eller annan motsvarande undersökning. En utgångspunkt för bestämmelserna på detta område måste emellertid vara att offentlighetsprincipen inte åsidosätts. Reglerna får sålunda inte ge möjlighet att förbjuda viss per-

son eller krets av personer att övervara rättegången. Från offentlighets-synpunkt är det också väsentligt att polisiära åtgärder för ordningens upprätthållande utanför domstolslokalen inte blir så anordnade att de rent faktiskt inskränker allmänhetens tillträde till domstolsförhandlingarna.

Avslutningsvis vill jag påpeka, att de problem det här gäller möjligen inte bara berör domstolsförhandlingar utan också kan avse andra offentliga förrättningar eller sammankomster t. ex. riksdagssessioner.

Utöver vad som framgår av det utdrag av besluten i de båda ärendena, vilket återges i en av ärendena föranledd framställning till regeringen angående skydd för allmän ordning och säkerhet vid domstolsförhandlingar (ämbetsberättelsen s. 26), anförde JO Thyresson i beslutet beträffande häkttningsförhandlingarna i Göteborg följande.

Vad härefter särskilt angår de ifrågavarande två domstolsförhandlingarna vid Göteborgs tingsrätt, som ägde rum före tillkomsten av den nya regeringsformen, vill jag till en början framhålla att rättsläget beträffande tillåtligheten av ifrågavarande kontrollåtgärder kan anses ha varit i viss mån oklart innan genom den nya regeringsformen krav uppställts på att sagda kontrollåtgärder skall ha stöd i lagbestämmelser. Frågan är om befogenhet för polisen att företaga sådana åtgärder förr kunde i brist på lagbestämmelser grundas på generalklausulen om polisens ingreppsbefogenheter i polisinstruktionen. Detta är i och för sig tveksamt. Egentligen ligger det i sakens natur att sådana åtgärder inte får vidtagas utan stöd i bestämmelser, som tillkommit genom lagstiftning. Härutinnan kan erinras om att det redan före den nya regeringsformens tillkomst ansetts erforderligt att tillskapa bestämmelser i form av lag beträffande kroppsvisitation av flygpassagerare m. fl. för att hindra sådana allvarliga angrepp mot flygsäkerheten som kapning, sabotage och liknande brott mot luftfartyg (1970 års lag om särskild kontroll på flygplats).

Eftersom det otvivelaktigt föreligger behov av att polisen under vissa förhållanden skall kunna företaga åtgärder av förenämnda slag i syfte att förebygga brott i samband med domstolsförhandlingar kan med fog sägas att det här föreligger en lucka i lagstiftningen. Under sådana omständigheter måste det åtminstone i fråga om tiden innan uttryckliga krav på lagstiftning uppställdes i den nya regeringsformen anses ha varit till nöds försvarligt att söka stöd för åtgärderna i polisinstruktionens generalklausul om polisens ingreppsbefogenheter.

Vid domstolsförhandlingarna i fråga förelåg helt visst starka skäl för att söka sörja för säkerheten. På grund härav och med hänsyn till vad som närmast sagts om tillåtligheten av de ifrågavarande kontrollåtgärderna finner jag någon anmärkning i och för sig inte kunna riktas mot att undergående av kontrollen uppställdes som villkor för tillträde till rättssalen. Utredningen ger emellertid vid handen att bevakningen och kontrollåtgärderna

företogs helt genom polisens åtgöranden och beslut. Det är anmärkningsvärt att polisen inte samrådde med tingsrätten härom, eftersom saken i högsta grad berörde allmänhetens rätt att bevista offentlig förhandling och domstolen är den myndighet som främst har att tillse att denna rätt tillgodoses. Detta framgår bl. a. motsättningsvis av att det enligt bestämmelserna i 5 kap. rättegångsbalken är domstolen som har att besluta om inskränkningar i offentlighetsprincipen.

Av utredningen framgår vidare att tingsrätten saknat kännedom om kontrollåtgärderna. Det framstår som något egendomligt att rättens ordförande inte – på grund av de säkerhetsrisker som uppenbarligen kunde föreligga – i förväg underrättat sig om vilka bevakningsåtgärder polisen ämnade vidtaga så att han kunnat ta ställning till deras lämplighet och eventuellt kunnat göra påpekanden och framställningar rörande bevakningen.

Beträffande de av polisen företagna kontrollåtgärderna är att beakta att, såsom framgår av utredningen, beslutet om förhandling inom stängda dörrar meddelades, så snart yrkande härom framställdes av åklagaren, och att denne avsett att ingen åhörare skulle få vara närvarande i rätssalen medan de misstänkta befann sig där. Ehuru formellt sett början av förhandlingarna skedde offentligt, ger utredningen stöd för antagande att tingsrätten skulle ha utestängt allmänheten redan tidigare än som skedde, ifall frågan om tillträde dessförinnan aktualiserats. De kontrollåtgärder som polisen företagit kan därför inte anses ha reellt sett inskränkt offentligheten.

Enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken är, såsom förut angivits, huvudprincipen att förhandling vid domstol skall vara offentlig. Förhandling, som under förundersökning i brottmål äger rum vid domstol – t. ex. såsom här är i fråga häkningsförhandling – skall dock enligt samma lagrum hållas inom stängda dörrar, om den misstänkte begär det eller rätten finner, att offentligheten skulle vara till men för utredningen. Rätten äger också enligt lagrummet förordna om stängda dörrar ifall det kan antagas att till följd av offentligheten något kan uppenbaras, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt för främmande makt. Även andra skäl, som dock inte är i fråga beträffande de två häkningsförhandlingarna, kan ge anledning till förordnande om stängda dörrar.

Avkunnande av dom eller beslut skall enligt 5 kap. 5 § rättegångsbalken ske offentligt. Har förhandling hållits inom stängda dörrar, må emellertid – enligt samma stadgande – också dom eller beslut avkunnas inom stängda dörrar.

Enligt 5 kap. 4 § rättegångsbalken äger rätten förordna, att vad som förekommit vid förhandling inom stängda dörrar icke får uppenbaras.

Beträffande vad som förekom vid de förevarande två häkningsförhandlingarna framgår av framför allt åklagarens utsaga och ordförandens skriftliga yttrande att säkerhetsskäl – avseende säkerheten vid förhandlingarna – åberopades som motiv för förhandlingarnas hållande inom stängda dörrar. Ordföranden har senare muntligen särskilt betonat utredningsskäl

och beträffande säkerhetsskäl anför, förutom att de också avsåg rikets säkerhet, att dessa utgjorde ytterligare stöd för att på grund av utredningsskäl besluta om stängda dörrar.

Någon orsak att ifrågasätta att det inte skulle ha förelegat utredningsskäl av tillräcklig styrka för att motivera förordnandet om förhandlingarnas hållande inom stängda dörrar förekommer inte. Redan på grund härav saknas anledning att uttala kritik mot att ordföranden meddelade sådant förordnande. Inte heller ger utredningen stöd för kritik mot ordföranden för att denne tillät polismän – vilka enligt åklagarens utsaga deltog i brottsutredningen – att vara närvarande i sessionssalen under förhandlingarna.

Klagomålen över att försvararna i målen skulle ha förbjudits att offentliggöra häktningsbesluten vinner ej stöd av ordförandens utsaga. Ej heller framgår av protokollen över förhandlingarna att tingsrätten skulle ha meddelat förordnande enligt 5 kap. 4 § rättegångsbalken om att vad som förekommit inom stängda dörrar inte fick uppenbaras. Jag finner ej anledning att företa ytterligare utredning härom utan lämnar klagomålen i denna del utan åtgärd.

Beträffande Hallsbergsrättegången anförde JO Thyresson – utöver en enahanda bedömning som beträffande häktningsförhandlingarna i Göteborg avseende de gemensamma frågorna i ärendena¹ – följande.

Vad angår klagandens påstående att fördelningen av åhörarplatser otillbörligen gynnat personer med relationer till domstolens ledamöter eller polismästaren har ordföranden uppgivit att 27 platser reserverades för tidningspressen och att övriga 19 platser som var avsedda för allmänheten i övrigt ansetts böra i möjligaste mån förbehållas nära anhöriga till de tilltalade. Enligt polisstyrelsens yttranden skedde inpasseringskontrollen i syfte att fördela åhörarplatserna på angivet sätt. Av närvarolistan framgår att några flera platser än de 27 för pressen reserverade upptogs av journalister. Något stöd för att återstående platser ställdes till förfogande åt personer med antydda relationer till domstolen eller polisen ger inte utredningen. Inte heller ger utredningen stöd för antagande att någon anhörig till en tilltalad skulle ha utestängts från rättegången.

Enligt 5 kap. 9 § rättegångsbalken äger rättens ordförande för undvikande av trängsel i rättssalen vid domstolsförhandling begränsa antalet åhörare.

Det är angeläget att representanter för massmedia får möjlighet att närvara vid rättegångar. Det bör därför tillses att platser ställs till deras förfogande i rättssalen, om trängsel kan befaras där. I enlighet härmed kan ingen anmärkning göras mot att vid Hallsbergsrättegången vissa åhörarplatser reserverades för företrädare för massmedia. Att dessa för tillträde till plat-

¹ Se s. 26 och 36.

serna behövde legitimera sig var följdenligt och kan inte heller föranleda någon erinran: kravet på legitimation var här inte föranlett av säkerhetsaspekten.

När det så gäller de övriga platserna i rättssalen, vilka i första hand avsågs att upplåtas till de tilltalades nära anhöriga, kan det ej gärna riktas någon kritik mot själva fördelningsprincipen. Enligt min mening är det värdefullt och önskvärt att av allmänheten åtminstone anhöriga bereds möjlighet, vid sidan om representanter för massmedia, att övervara rättegångar. Inte heller här finns skäl till erinran mot att person, som under åberopande av att han är tilltalads anhörig vill åhöra rättsförhandlingarna, avkrävs legitimation för att hans uppgift om att han är anhörig skall kunna kontrolleras. Självfallet får emellertid avvisning inte ske blott för att ett uppställt formellt krav på legitimation inte uppfyllts av en anhörig, som eljest skulle ha fått plats i rättssalen.

I förevarande fall synes platserna i rättssalen, utöver dem som reservrats för representanter för tidningspressen, ha avsetts, visserligen i första hand för anhöriga, men i övrigt även för andra personer ur allmänheten. Av vad jag förut anfört angående kontrollåtgärder till förekommande av brott och offentlighetsprincipen vid domstolsförhandlingar framgår att det enligt min mening inte heller här kan riktas någon anmärkning mot kravet på legitimation, eftersom man uppenbarligen inte kunde bortse från risken av allvarliga övergrepp i samband med förhandlingarna.

Vad härefter angår klagandens påstående att hans hustru den första rättegångsdagen skulle av en polisman ha bemötts med svordomar och med olika okvädinsord ha förvägrats tillträde till rättssalen har polismästaren i avgivna yttranden – med upplysning att berörd polispersonal förnekat klagandens uppgifter – lämnat en helt annan beskrivning av händelseförloppet än klaganden. I påminnelser har klaganden vidhållit sina påståenden och begärt kompletterande förhör med polispersonalen. Vid inspektion nästan ett halvt år efter det klagoskrivelsen inkom hit har klaganden tillagt att de kvinnor, som kontrollerades med metalldetektor, offentligen tillfrågades om de använde spiral. Av vaktpatrullens redogörelse framgår att också sistnämnda påstående förnekas av berörd personal. Klagandens påståenden styrks ej av företagen utredning. Jag finner ej skäl att företa ytterligare utredning härutinnan utan lämnar klagandens klagomål i denna del utan vidare åtgärd.

Beträffande klagandens påstående att han med anledning av inpasseringskontrollen rörande hustrun begärde förklaring till det inträffade av polismästaren och namnuppgift avseende den polisman som uttalat sig mot hustrun, men inte erhöll sådan uppgift, har polismästaren vitsordat att han inte delgav klaganden uppgiften. Som skäl härför har polismästaren anfört att han inte ansåg uppgiften erforderlig, då klaganden skulle ha den för en anmälan till JO och den ju skulle redovisas till JO vid en eventuell remiss. Just för det ändamålet hade det emellertid enligt min mening varit särskilt

påkallat att ge klaganden den begärda uppgiften. Det kunde annars lätt för-
anleda misstanke om att man sökte fördölja fakta i syfte att försvåra en an-
mälan till JO. Av polismästarens redogörelse för händelseförloppet fram-
går emellertid att stämningen vid tillfället varit spänd och att det på det
hela taget inte varit möjligt att föra ett vanligt samtal med klaganden. An-
ledning saknas att ifrågasätta riktigheten av redogörelsen i detta avseende.
Med hänsyn härtill finner jag inte skäl föreligga att kritisera polismästaren
för underlåtenheten att lämna den begärda namnuppgiften. ehuru det av
honom uppgivna skälet inte kan anses godtagbart.

Avräkning av häktningstid m. m.

Nya regler om tillgodoräknande av tid för straffprocessuellt frihetsberö-
vande trädde i kraft den 1 april 1973. Tidigare var huvudregeln den att av-
räkning kunde ske fakultativt och avse endast häktningstid. Avräkning
kunde, bortsett från ett specialfall, inte ifrågakomma annat än vid påfölj-
derna fängelse, böter, suspension och disciplinstraff. Enligt de nya regler-
na i 33 kap. 5 § brottsbalken skall tillgodoräknande av tid för frihetsberö-
vande obligatoriskt ske när någon döms till fängelse, ungdomsfängelse el-
ler internering eller när rätten förordnar att sådan påföljd skall avse ytterli-
gare brott. Tillgodoräkandet skall omfatta den tid varunder den dömda
med anledning av misstanke om brott, som prövats genom dom i målet,
varit berövad friheten som anhållen, häktad m. m. Härvid gäller dock att
frihetsberövande som understigit 24 timmar inte får avräknas, liksom inte
heller anhållnings- och häktningstid varunder samtidigt skett verkställighet
av dom i annat mål. I beslut om avräkning, vilket intas i dom, skall anges
det antal dagar som skall tillgodoräknas på påföljden. Frihetsberövande
som föregått dom på skyddstillsyn, villkorlig dom eller dom varigenom för-
ordnats att sådan påföljd skall avse ytterligare brott kan bli tillgodoräknat
först om påföljden undanröjs. I sådan dom skall därför redovisas anhållan-
de, häktning m. m. som förekommit. I fråga om böter gäller alltså att av-
räkning kan ske fakultativt. — För att domstolen skall få kännedom om fri-
hetsberövande som skett i målet har i 45 kap. 4 § tredje stycket rättegångs-
balken föreskrivits viss uppgiftsskyldighet för åklagare.

Från JO-ämbetets sida företogs i augusti 1975 inspektion av sex tingsrät-
ter¹ för att undersöka tillämpningen av reglerna om avräkning av häkt-
ningstid m. m. I 96 ärenden upptogs fall som gällde tillämpning av dessa
regler och därtill anknytande bestämmelser. Såsom redovisats i JO:s äm-

¹ Örebro tingsrätt, Svartlösa tingsrätt, Södra Roslags tingsrätt, Kalmar tingsrätt,
Møre och Ölands tingsrätt och Oskarshamns tingsrätt.

betsberättelse 1975/76 s. 19 föranledde saken JO Thyresson att i en framställning till regeringen den 12 september 1975 föreslå att en fullständig undersökning gjordes med syfte att uppdaga och tillrättalägga förekomna fel. JO Thyresson föreslog vidare att regeringen övervägde att genom närmare bestämmelser eller på annat sätt skapa bättre säkerhet för att avräkningsreglerna tillämpades rätt.

Regeringen beslutade den 16 oktober 1975 att bl. a. en inom justitiedepartementet upprättad promemoria angående granskning av och eventuell rapportering om tillämpningen av reglerna om avräkning av häktningstid m. m. skulle översändas till samtliga tingsrätter. I promemorian framhölls att det låg i rättsordningens intresse att fel som verkat till den dömdes nackdel upptäcktes och rättades till och att detta lämpligen skulle kunna ske genom att tingsrätterna granskade egna avgjorda mål. Med tanke på möjligheten till rättelse genom resning föreslogs att det i förekommande fall skulle ske rapportering till riksåklagaren. För att underlätta tingsrätternas granskning skulle kriminalvårdsstyrelsen tillställa varje tingsrätt en lista över de domar avseende frihetsberövande påföljd som antingen inte börjat verkställas eller var föremål för verkställighet som inte övergått i villkorlig frigivning eller vård utom anstalt.

Från riksåklagarens kansli har inhämtats att det i anledning av justitiedepartementets promemoria rapporterats 140 fall från tingsrätterna vari rättelse efter resning borde ske. Arbetet härmed är inte helt avslutat.

Till bestämmelserna om avfattning av dom och slutligt beslut i brottmål har gjorts vissa tillägg (SFS 1975:1007). De gäller bl. a. sättet för redovisning av frihetsberövande som föregått dom på skyddstillsyn m. m.

De av JO upptagna inspektionsärendena har numera avgjorts av JO Wigelius, delvis under dennes tid som ställföreträdande JO. Därvid har konstaterats bl. a. 37 fall av felaktig tillämpning av avräkningsreglerna, varav i 31 fall felet verkat till den dömdes nackdel, och 47 fall av bristande redovisning av frihetsberövande i dom på skyddstillsyn m. m. I 30 av de uppmärksammade fallen saknades föreskriven uppgift om frihetsberövande i stämningsansökan. I några av de till undersökning upptagna fallen har kunnat konstateras att fel inte begåtts. Under ärendenas handläggning har, sedan JO hänvänt sig till riksåklagaren, rättelse efter resning hittills skett beträffande 16 domar. Det har i 16 ärenden funnits anledning anta att den dömden varit berövad friheten under för lång tid till följd av det fel som förekommit. Den dömden har då underrättats bl. a. om att han kunde vara berättigad till ersättning av statsmedel. Justitiekanslern, som har att handha frågor om sådan ersättning, har i dessa fall också underrättats. I de domar på skyddstillsyn m. m. som saknade redovisning av frihetsberövande har domstolen i de flesta fall kunnat göra erforderliga anteckningar om frihetsberövandet medan påföljden alltjämt pågått.

I det följande skall lämnas en summarisk redogörelse för uttalanden och bedömningar rörande tillämpningen av avräkningsreglerna och därtill an-

knytande bestämmelser som JO gjort vid ärendenas avgörande. Andra spörsmål i ämnet som förekommer i ännu ej avgjorda ärenden av liknande slag skall i någon mån också beröras.

Åklagarens uppgiftsskyldighet

De uppgifter som åklagaren enligt 45 kap. 4 § tredje stycket RB skall lämna i stämningsansökan skall också omfatta tiden för frihetsberövandet. Då någon anhållits i sin frånvaro, verkställs frihetsberövandet inte förrän han grips. Tiden för gripandet skall därför enligt JO i sådana fall också anges i stämningsansökan.

Något större krav på identitet mellan den gärning som föranlett frihetsberövandet och den gärning som åtalet omfattar har i sammanhanget inte ansetts böra uppställas (jfr. RÅ:s cirkulär C 75:3 f.). Med tanke på ändamålet med reglerna om obligatorisk avräkning av anhållnings- och häktningstid m. m. torde enligt vad JO framhållit snarare en ganska vid bedömning av identitetsfrågan kunna ske. JO har vidare anført att eftersom det dessutom är domstolen som skall pröva avräkningsfrågan bör åklagaren, också i tveksamma fall, i stämningsansökan inta erforderliga uppgifter om anhållande som förekommit. – I ett fall hade anhållande skett på grund av misstanke om grov stöld. Åtal väcktes dock inte för sådant brott utan för häleri, avseende det gods som stölden gällde. JO fann att tiden för anhållandet borde ha angetts i stämningsansökan och avräknats från det fängelsestraff som dömdes.

Behörigheten att besluta om avräkning

I ett ärende som gällde frågan om avräkning av anhållningstid anförde rättsordförande till JO att lydelsen av 33 kap. 5 § första stycket första punkten BrB gav vid handen att avräkning skulle ske automatiskt och att det inte var så – som tidigare gällde beträffande häktningstid – att avräkning konstituerades genom domen.

JO uttalade i huvudsak följande i den frågan. Beslut om avräkning enligt 33 kap. 5 § BrB skall intas i dom. Det är således domstolen som skall beräkna och i domen ange det antal dagar som påföljden skall anses verkställd genom frihetsberövandet i målet. Vad domstolen i sådant hänseende förordnat kan den straffidsberäknande myndigheten inte frånga. Det är endast tid för frihetsberövande efter domen som denna myndighet för sin del skall tillgodoräkna den dömde.

I ett annat ärende, där det i domen hade angetts att den dömde varit anhållen och häktad visst antal dagar men inte förordnats om avräkning av denna tid, hade vid straffidsberäkningen tiden för frihetsberövandet dock tillgodoräknats den dömde. Härom uttalade JO att den straffidsberäknande myndigheten formellt sett inte varit berättigad att frånga vad som uppta-

gits i domstolens dom. Först om ett beslut om avräkning intagits i domen efter rättelse enligt 30 kap. 13 § RB eller efter en av högre rätt gjord ändring av domen i denna del hade tiden enligt JO:s mening kunnat beaktas vid straffrättsberäkningen.

Här kan för övrigt nämnas att straffrättsresolution, vari bortsetts från domstols förordnande om avräkning av häktningstid där denna sammanfallit med verkställighet av dom i annat mål, ändrats av kammarrätten i Stockholm på så sätt att förordnandet i brottmålsdomen beaktades vid straffrättsberäkningen.

Avräkning vid olika påföljder

Avräkning skall ske också när rätten förordnar att tidigare ådömd påföljd av fängelse, ungdomsfängelse eller internering skall avse ytterligare brott. JO har i några ärenden haft anledning att påpeka att då villkorlig frigivning eller överförande till vård utom anstalt skett, skall förordnande om avräkning göras även om rätten i påföljdsdelen endast förordnar att den tidigare påföljden skall avse det nya brottet. JO har därvid framhållit att beslut om avräkning inverkar på längden av återstående strafftid eller kan få betydelse vid bestämmande av längsta tid för anstaltsvården för den som dömts till ungdomsfängelse eller internering.

Mot böter kan avräkning fakultativt ske, varemot avräkning är obligatorisk vid påföljderna fängelse, ungdomsfängelse och internering. En domstol hade i domen dels givit förordnande om tidigare ådömd internering för ett brott, dels dömt till böter för andra brott. I domen förordnades att böterna skulle anses helt erlagda genom det frihetsberövande som förekommit. JO påpekade vid ärendets avgörande att avräkning borde ha skett beträffande interneringspåföljden och inte mot böterna.

I en annan dom dömdes den tilltalade till villkorlig dom och böter. Domstolen förordnade att dagsböterna till visst antal skulle anses erlagda genom det anhängande som skett i målet. JO uttalade i ärendet bl. a. följande. När böter ådöms tillsammans med villkorlig dom eller skyddstillstånd sker detta i särskilt syfte. I propositionen beträffande avräkningsreglerna (prop. 1972:146 s. 55) uttalades att det i sådana fall därtill inte borde komma i fråga att göra avräkning från böterna utan avräkningsfrågan borde i stället anstå tills ett undanröjande blev aktuellt. JO fann att rättens beslut om avräkning inte fattats i strid mot de uttryckliga bestämmelser härom som finns i 33 kap. 5 § BrB. Det kunde dock konstateras att den rättstillämpning som förekommit inte stått i överensstämmelse med vad som varit avsett enligt förarbetena till lagstiftningen.

Frihetsberövande i målet

Endast sådant frihetsberövande som skett med anledning av misstanke om brott som prövats genom dom i målet skall tillgodoräknas. I ett ärende

förhöll det sig så att åtalet för det brott som föranlett ett frihetsberövande nedlagts, varefter domstolen avskrevit målet i den delen från vidare handläggning. I domen avseende återstående brott förordnade rätten om avräkning beträffande det frihetsberövande som skett för den gärning som inte kom att prövas. JO påpekade att tiden för detta frihetsberövande inte borde ha tillgodoräknats och tillade att, om den tilltalade begärt det, rätten skulle ha meddelat frikännande dom över det åtal som nedlagts, vilket i sin tur medfört att avräkning lagligen skolat ske.

Beräkning av frihetsberövandets längd

En förutsättning för att avräkning skall ifrågakomma är att frihetsberövandet varat under en sammanhängande tid av minst 24 timmar. I ett ärende, där anhållningstid uppgående till knappt 36 timmar inte avräknats, anförde rättsens ordförande i yttrande till JO att rätten, med hänvisning till högsta domstolens praxis, inte medräknat första anhållningsdagen med påföljd att frihetsberövandet enligt rättsens mening inte kom att överstiga 24 timmar.

JO anförde i ärendet bl.a. följande.

När det gäller den tid, dvs. det antal dagar, som skall tillgodoräknas på påföljden har högsta domstolen vid tillämpningen av avräkningsreglerna beräknat tiden enligt samma grundsatser som gäller vid straffrättsberäkning, NJA 1973 s. 247. Sålunda har tiden räknats från, ej från och med, begynnelse dagen för frihetsberövandet. Detta beräkningssätt har inget att göra med frågan om frihetsberövandet uppgått till 24 timmar eller ej. Har frihetsberövandet överstigit 24 timmar och således exempelvis kommit att delvis omfatta två kalenderdygn skall avräkning ske med en dag oberoende av hur många timmar frihetsberövandet faktiskt varat den dag som tillgodoräknandet enligt nyssnämnda rättsfall avser. — Om den tilltalade varit berövad friheten flera gånger i målet, skall varje frihetsberövande bedömas för sig både i vad avser dess längd och i fråga om hur många dagar som skall avräknas.

Samtidig verkställighet

Avräkning får inte ske av tid för frihetsberövande som sammanfallit med verkställighet av påföljd som ådömts i annat mål. JO har uttalat att härvid åsyftas sådan verkställighet som tillgodoräknas på påföljden i det andra målet. Den som är villkorligt frigiven eller överförd till vård utom anstalt har inte ansetts undergå verkställighet av påföljden. JO har därför i flera ärenden framhållit att avräkning skall ske i sådana fall.

Häktas den som undergår verkställighet i anstalt innebär detta numera, i motsats till vad som gällde före den 1 juli 1974, inte att den pågående verkställigheten avbryts. 23 § andra stycket lagen om beräkning av strafftid m.m. Beträffande anhållande tillämpades i huvudsak redan tidigare denna

princip. Tid för vistelse utom anstalt på grund av permission m. m. inräknas, enligt 35 § lagen om kriminalvård i anstalt, i regel i verkställighetstiden, varför således verkställighet av påföljden då anses ske. — I ett ärende rörande en person som tidigare dömts till internering och där fråga var om avräkning av anhållnings- och häktningstid som inträffat under pågående permission uttalade JO att eftersom tiden för frihetsberövandet i målet tillgodoräknades som verkställighet på påföljden i det tidigare målet, skulle i domen inte ha förordnats om avräkning av denna tid. JO anförde vidare i ärendet: En annan sak är att den verkställighet, som ägde rum jämsides med frihetsberövandet i målet, inträffade sedan minsta tiden för den fortsatta anstaltsvården enligt den tidigare domen gått till ända och att därför tiden för den nya lagföringen kan sägas ha återverkat på anstaltstiden enligt den tidigare domen (jfr. NJA 1974 s. 627 och SvJT 1975 s. 310). Det torde dock vara förenligt med interneringspåföljdens konstruktion att så kan bli fallet.

Beträffande sådana fall då pågående verkställighet avbrutits på grund av att den intagne avvikit från anstalt eller ej återkommit efter permission och därefter gripits, anhållits och häktats för nya brott har kriminalvårdsstyrelsen i yttrande till JO anfört följande angående frågan när verkställigheten skall anses ha återupptagits.

Styrelsen har i förevarande fall ansett verkställigheten i strafftidshänseende såsom återupptagen då den intagne gripits av polis. De grundläggande stadgandena härför finns i 19 § 2 stycket och 23 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. Vid tolkningen av dessa lagrum har styrelsen analogivis beaktat vad departementschefen anfört i prop. 1974:20 sidorna 77 och 81 med avseende på utgångspunkten för strafftidens beräkning vid omhändertagande för förpassning. Vidare har styrelsen fäst avseende vid departementspromemorian, sid. 38, till nämnda proposition.

Med hänvisning till det beräkningssätt som sålunda tillämpas av verkställighetsmyndigheten har JO i ärende, där intagen som avtjänade fängelsestraff avvikit från anstalt, uttalat att domstolen inte skall förordna om tillgodoräknande beträffande anhållande och häktning som då skett, eftersom det jämsides därmed pågått verkställighet av påföljd som ådömts i annat mål. Liknande uttalande har JO också gjort då det gällt den som undergått verkställighet av ungdomsfängelse eller internering och avvikit från anstalt.

Av det som redovisats i detta avsnitt följer, enligt vad JO framhållit i ett ärende, att, om anhållande, häktning m. m. ägt rum innan villkorlig frigivning eller överförande till vård utom anstalt skett, huvudregeln är att domstolen inte skall förordna om avräkning av tiden för frihetsberövandet.

Om det beträffande den som är häktad finns tidigare dom som får verkställas skall, enligt 9 § lagen om beräkning av strafftid m. m., domen omedelbart befordras till verkställighet. Tid för häktning kan således i denna

situation komma att sammanfalla med verkställighet av dom i annat mål. I 8 § tillämpningskungörelsen till lagen om beräkning av strafftid m. m. föreskrivs att det i dylika fall skall åligga kriminalvårdsstyrelsen att lämna uppgift om verkställigheten till domstolen i häktningsmålet. Härom bör nämnas att kriminalvårdsstyrelsen uppgett att det normalt tar åtta till tio dagar innan domstolen kan få underrättelsen från styrelsen. Det kan alltså uppkomma den situationen att domstolen vid huvudförhandling beträffande den som är häktad saknar uppgift om att verkställighet av annan dom påbörjats. Detta förhållande är för närvarande föremål för JO:s uppmärksamhet i ett ärende som ännu ej avgjorts.

Redovisning av frihetsberövande i dom

I anslutning till avräkningsreglerna har i "Bestämmelser om avfattning av dom och slutligt beslut i brottmål vid tingsrätt" tagits in föreskrifter om att straffprocessuella frihetsberövanden som kan bli tillgodoräknade skall redovisas i anslutning till yrkandena i domen. Det praktiska syftet med denna bestämmelse är att redovisningen, då man dömer till sådan påföljd att frihetsberövandet kan bli tillgodoräknat först senare, skall utgöra underlag för ett framtida beslut om avräkning. Vid en domstol iaktogs att man i mål vari dömts till villkorlig dom eller skyddstillsyn hade redovisat frihetsberövandet i domen genom att däri anteckna hur många dagar som framdeles kunde komma att tillgodoräknas. Saken föranledde till följande uttalande från JO:s sida. Det är i sammanhanget endast fråga om att göra en redovisning i domen. Den slutliga prövningen om frihetsberövandet skall avräknas ankommer på den domstol som eventuellt senare undanröjer den tidigare domen och anteckningen där tjänar endast som en upplysning om frihetsberövandet. Det synes då lämpligt att den anteckning som görs i den första domen anger, förutom arten av frihetsberövandet, de dagar under vilka frihetsberövandet ägt rum.

När det gäller redovisning av frihetsberövande som pågått endast från en dag till nästa har JO uttalat att det torde vara lämpligt att även klockslag för början och slut anges eftersom avräkning ju endast skall ske om frihetsberövandet varat under en sammanhängande tid av minst 24 timmar.

I vissa fall har frihetsberövandet inte angetts särskilt i domen, utan detta har framgått endast av den vid domen såsom bilaga fogade stämningsansökan. Härom har JO uttalat att det kan vara ägnat att leda till osäkerhet vid tillämpningen av avräkningsreglerna att uppgift om förekommande frihetsberövande endast finns i en bilaga till domen. Genom gjorda ändringar av föreskrifterna om sättet för redovisning av frihetsberövande som föregått dom på skyddstillsyn m. m. torde det här berörda spörsmålet ha kommit i ett annat läge.

Ansvarsfrågor

Då stämningsansökan i målet inte innehållit uppgift om frihetsberövande som förekommit, utan skriftlig uppgift i saken endast funnits tillgänglig för domstolen i det i förundersökningsprotokollet ingående personbladet, har JO funnit att rätten och då i första hand dess ordförande ändock måste hållas ansvarig för fel som förekommit i domen. Vid denna bedömning har JO anförut följande.

Det råder olika meningar om i vilken utsträckning rätten bör genomgå förundersökningsmaterialet. De invändningar som kan resas mot ett mera ingående studium av materialet torde dock inte göra sig gällande i fråga om att i förundersökningshandlingarna undersöka om straffprocessuella tvångsåtgärder förekommit. Med tanke på domstolens skyldighet enligt rättegångsbalken att i brottmål tillse att målet blir uttömmande behandlat, kan det också finnas god anledning för rätten att vid huvudförhandlingen med parterna ta upp frågan om det förekommit frihetsberövande som skulle kunna bli tillgodoräknat: detta oavsett om stämningsansökan innehåller uppgifter i ämnet eller ej. Ytterst är det domstolen som har ansvaret för att fullständig utredning i saken föreligger (jfr. lagrådets yttrande i prop. 1972:146 s. 85).

I ett ärende förekom det att i stämningsansökan lämnad uppgift om frihetsberövande var felaktig. Vid ärendets avgörande uttalade JO med anledning av att frihetsberövandet redovisats i domen bl. a. följande.

Uppgift om att anhållandet skett på grund av misstanke om brott som inte omfattades av åtalet fanns visserligen att tillgå i förundersökningshandlingarna. Det kan dock i regel inte anses ankomma på rätten att böra genomgå förundersökningsmaterialet för att kontrollera riktigheten av de uppgifter som åklagaren lämnat i stämningsansökan. Det råder olika meningar om i vilken utsträckning rätten över huvud taget bör genomgå förundersökningsmaterialet. I annat sammanhang har jag därvid uttalat att de invändningar som kan resas mot ett mera ingående studium av materialet inte torde göra sig gällande i fråga om att i förundersökningshandlingarna undersöka om straffprocessuella tvångsåtgärder förekommit, något som ju är en annan sak än att kontrollera aktivt lämnade uppgifter. Tingsrätten bör således enligt min mening i detta fall inte hållas ansvarig för den oriktiga uppgiften i domen.

JO har i några fall funnit att rätten inte bör hållas ansvarig för fel som uppkommit vid undanröjande av skyddstillsynsdom som saknat föreskrivna uppgifter om frihetsberövande. Därvid har JO anförut bl. a. följande.

Det ankommer enligt rättegångsbalken på domstolen att i brottmål tillse att målet blir uttömmande behandlat. Detta torde dock i regel knappast kunna anses innefatta skyldighet för rätten att kontrollera akten till den dom vars undanröjande kan ifrågakomma. Däremot kan det finnas god anledning för rätten att vid huvudförhandlingen ta upp frågan om det i det tidigare målet förekommit frihetsberövande som skulle kunna bli tillgodoräknat: detta oavsett om domen innehåller uppgifter i ämnet eller ej.

En liknande bedömning har JO gjort också när den domare som varit ansvarig för den bristfälliga utformningen av domen på skyddstillsyn själv deltagit som ordförande i rätten när samma dom sedermera undanröjts.

I en dom på skyddstillsyn hade ett anhållande som förekommit i målet inte redovisats på föreskrivet sätt. Emellertid upptog domen ett av åklagaren framställt häktningsyrkande, och i domslutet angavs att detta yrkande lämnades utan bifall och att den dömde därför skulle försättas på fri fot. Det framgick således av domen, om än inte uttömmande, att frihetsberövande som möjligen skulle kunna bli tillgodoräknat förekommit i målet. JO fann därför vid ärendets avgörande att den rätt som undanröjt domen på skyddstillsyn måste hållas ansvarig för att ifrågavarande anhållningstid inte kom att avräknas.

JO:s bedömning av de olika felens svårhetsgrad har, med undantag för några ärenden som avgjordes i december 1975, skett sedan den nya lagstiftningen om ansvar i offentlig tjänst trätt i kraft den 1 januari 1976. Härvid gäller bl. a. nya preskriptionsregler. En del av de fel som JO konstaterat har hänfört sig till domar som meddelats å sådan tid att preskription inträtt vid ärendets avgörande. JO har i dylika fall inte ingått i någon ytterligare bedömning av felets svårhetsgrad.

Genom de nya reglerna om ansvar i offentlig tjänst har straffstadgandet om tjänstefel upphört att gälla och ersatts huvudsakligen med regler om disciplinärt ansvar. Ett straffrättsligt ansvar har dock bibehållits för vissa handlingar. Sålunda finns numera, såvitt varit av intresse vid JO:s prövning av vissa fel, i 20 kap. 1 § andra stycket BrB ett stadgande om vårdslös myndighetsutövning. Ett före den 1 januari 1976 begånget tjänstefel kan föranleda straffrättsligt ansvar om gärningen också omfattas av numera gällande straffbud.

Vid prövning av ärenden rörande avräkningsfel, som bestått i att rätten inte tillgodoräknat tid för frihetsberövande som varit redovisad på föreskrivet sätt i stämningsansökan eller i dom som undanröjts, har JO anfört följande.

För att en gärning skall vara straffbar enligt 20 kap. 1 § andra stycket BrB krävs bl. a. att den begåtts av grov oaktsamhet. Ansvaret för den rätta tillämpningen av avräkningsreglerna har i första hand åvilat X såsom tingsrättens ordförande. X har förklarat att felet berott på förbiseende. Oaktsamhet ligger således X till last. Det är av vikt att noggrannhet iakttas vid all tillämpning av regler om frihetsberövanden. Det fel som förekommit har varit ägnat att leda till oriktigt frihetsberövande. X:s försummelse måste därför anses allvarlig. Jag anser emellertid att den oaktsamhet X ådagalagt inte är att bedöma som grov. Felet är således enligt min mening inte straffbart. Jag vill dock här tillägga att frågan om hur fel av detta slag skall bedömas kan komma i ett annat läge till följd av att avräkningsreglernas tillämpning på senare tid kommit att ägnas särskild uppmärksamhet.

Enligt instruktionen för justitieombudsmännen får JO, om befattningshavare gjort sig skyldig till fel som kan beivras genom disciplinärt förfaran-

de, göra anmälan till den som har att besluta om disciplinpåföljd. Jag finner inte någon sådan åtgärd påkallad med anledning av ifrågavarande fel.

Andra slag av fel, som visserligen till sin typ varit av mindre allvarlig beskaffenhet än de avräkningsfel som nyss berörts, har JO bedömt vara icke ringa. Det har gällt bl. a. felaktigt tillgodoräknande då föreskriven uppgift om frihetsberövande saknats för domstolen, avräkningsfel till den dömdes förmån, bristande redovisning av frihetsberövande i stämningsansökan eller dom på skyddstillsyn m. m. JO har givetvis inte heller i fråga om fel av dessa slag funnit skäl till åtgärd mot den ansvarige.

Säkerhetspolisen och sjukvårdsförvaltningen i Göteborg. Fråga om åsiktsregistrering m. m.

JO Thyresson meddelade den 8 april 1976 följande beslut med anledning av en av honom företagen utredning om ifrågasatt registrering av politiska åsikter vid sjukvårdsförvaltningen i Göteborg m. m.

1. Inledning

I tidningen Aftonbladet publicerades den 22 oktober 1975 en artikel med rubriken "SÄPO-agent spionerar på anställda". Artikeln handlade om en anställd på ekonomiavdelningen vid sjukvårdsförvaltningen i Göteborg, vilken påstods ha till uppgift att leta reda på "oroshärdar" inom förvaltningen och att organisera ett angivarsystem för registrering av "opålitliga". I en artikel i Aftonbladet den 27 oktober 1975 uppgavs att justitieministern Lennart Geijer förklarade att säkerhetspolisen (SÄPO) inte placerat någon agent vid sjukvårdsförvaltningen i Göteborg. Enligt artikeln hänvisade justitieministern till chefen för säkerhetspolisen, avdelningschefen Hans Holmér, som försäkrat att "avslöjandena i Göteborg" inte hade något med SÄPO att göra. Det angavs i artikeln att varken justitieministern eller Holmér dock ville förneka att kontakter förekommit mellan säkerhetspolisen och sjukvårdsförvaltningen i Göteborg samt att justitieministern höll för troligt att det i så fall varit sjukvårdsförvaltningen som tagit den första kontakten. Sjukvårdsstyrelsens vice ordförande Leif Andersson och byråchefen vid sjukvårdsförvaltningen Erik Thalén uppgav däremot i samma nummer av tidningen att de kontaktats av SÄPO. Aftonbladet hade den 29 oktober 1975 en ny artikel i saken, varvid påstods att det förekommit en systematisk åsiktsregistrering bland de 23 000 anställda inom sjukvården i Göteborg. Beträffande frågan om säkerhetspolisen var inblandad förklarade pressekreteraren i justitiedepartementet Ebbe Carlsson enligt artikeln att "SÄPO och Lennart Geijer lurats vid en första titt på det här".

Det framgick av artikeln att Holmér och Carlsson befann sig i Göteborg för att på uppdrag av justitieministern verkställa en skyndsam undersökning av vad som inträffat i Göteborg.

Den undersökning som Holmér och Carlsson utförde redovisades i en den 30 oktober 1975 dagtecknad promemoria. Samma dag utfärdades ett pressmeddelande från justitiedepartementet, varjämte justitieministern Geijer avgav svar i riksdagen på en till honom där framställd fråga i förevarande sak.

I pressmeddelandet uppgav justitieministern att en sammanställning av det faktamaterial som han fått gav följande bild av det aktuella händelseförloppet.

Vice ordföranden Leif Andersson i Göteborgs sjukvårdsstyrelse har av en tjänsteman på säkerhetspolisens sektion i Göteborg ombetts att ordna en kontaktman mellan säkerhetspolisen och sjukvårdsförvaltningen. Bakgrunden härtill var bl. a. att säkerhetssektionen under hösten 1974 fått in tillförlitliga uppgifter att personal vid sjukvårdsförvaltningen haft och har kontakter med vissa internationellt verkande terrororganisationer.

Vidare har säkerhetstjänsten säkra uppgifter på att en viss organisation, som enligt sina egna uppgifter är beredd att med våld omstörta samhället, systematiskt organiserade hemliga celler inom sjukvårdsförvaltningen.

På Anderssons förslag rekryterade sjukvårdsförvaltningen pol. mag. Jan Lindqvist i syfte att denne skulle hjälpa säkerhetspolisen med att skaffa vissa uppgifter. Lindqvist anställdes med huvudsakligen andra arbetsuppgifter än säkerhetsuppgifterna från den 1 januari 1975.

Lindqvist har försett säkerhetspolisen med uppgifter om tjänstgöringsplats inom sjukvården för vissa personer som redan var föremål för säkerhetspolisens intresse. Uppgifterna om tjänstgöringsplats är naturligtvis inte hemliga.

Lindqvist har alltså inte inhämtat några informationer om de anställdas eventuella politiska åsikter. Han har fått vissa namn av säkerhetspolisen och hans uppdrag har endast inneburit att ange var dessa personer arbetar. I något fall har han lämnat uppgifter om ytterligare ett par personer. Dessa var emellertid redan föremål för säkerhetspolisens intresse.

Justitieministern fortsatte i pressmeddelandet.

Jag vill i klagörande syfte i detta sammanhang ännu en gång säga något om frågan om åsiktsregistrering.

Grunden för anteckning i säkerhetsavdelningens register finns i andra paragrafen, personalkontrollkungörelsen. Enligt den paragrafen får en person inte antecknas i registret endast av det skälet att han genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt gett uttryck för någon politisk uppfattning.

Regeringen har utfärdat närmare föreskrifter för registreringen vid säkerhetspolisen. Dessa föreskrifter finns intagna dels i en öppen skrivelse den 22 september 1972, dels i en hemlig skrivelse den 27 april 1973. Föreskrifterna innehåller följande allmänna riktlinjer för verksamheten.

Medlemskap i en politisk organisation vilken enligt sitt program har som mål att omstörta det demokratiska statsskicket även med hjälp av våld är

alltså inte en tillräcklig grund för att registrering skall få ske. Anteckning får endast göras beträffande person som genom sina åtgärder har gett anledning till misstanke att han kan vara beredd att delta i verksamhet som innebär fara för rikets säkerhet eller som syftar till och är ägnad att med våld förändra det demokratiska statsskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat.

Av den tidigare redogörelsen för händelseförloppet i Göteborg framgår att intresset från säkerhetspolisens sida med avseende på förhållandena inom sjukvårdsförvaltningen endast gällt ett ytterst begränsat antal personer som redan varit föremål för säkerhetspolisens intresse. Jag kan av naturliga skäl inte gå närmare in på anledningarna härtill. Så mycket kan jag dock avslöja som att det är fråga om personer med förbindelser med olika internationella terrororganisationer.

Säkerhetsavdelningen har tillgång till tillförlitliga uppgifter om att personer har haft och har kontakter och uppenbarligen solidariserar sig med sådana terrororganisationer.

Uppgifterna är av varierande styrka men mönstret framstår klart och uppgifterna är i flera fall mycket detaljrika.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bör det inte kunna råda någon tvekan om att det här ingalunda varit fråga om något som kan betecknas som åsiktsregistrering. Vad som hänt är således endast att säkerhetspolisen ägnat sig åt ett uppföljnings- och utredningsarbete inom ramen för dess normala spaningsrutiner.

Justitieministern fann — enligt vad han uppgav i pressmeddelandet — inte anledning till kritik mot säkerhetspolisen i Göteborg eller mot Andersson eller Lindqvist för att de bistått säkerhetspolisen.

Avslutningsvis anförde justitieministern i pressmeddelandet.

Jag vill slutligen anknyta till frågan om sekretess och hemlighet kring säkerhetstjänstens arbete. Vi hade en debatt om detta i somras i anslutning till telefonavlyssningsaffären.

Det är nödvändigt att säkerhetspolisen arbetar i hemlighet. Så långt det är möjligt skall man emellertid verka i öppna former.

Jag beklagar att det inte finns ett förtroende för säkerhetstjänstens verksamhet, utan att vi tvingas offentliggöra sekretessbelagda uppgifter om t. ex. bildande av hemliga celler och aktiviteter i anslutning till utländska terrororganisationer.

Det har emellertid skett i syfte att visa att säkerhetstjänsten endast utför sina lagenliga uppgifter.

Justitieministerns förutnämnda svar i riksdagen innehöll i sak inte några uppgifter utöver de som här återgivits från pressmeddelandet.

2. Anmälningar till JO

Dagen efter pressmeddelandet och justitieministerns svar i riksdagen — den 31 oktober 1975 — inkom till riksdagens ombudsmannaexpedition en anmälan rörande påstådd åsiktsregistrering vid sjukvårdsförvaltningen i Göteborg m. m. Anmälan var undertecknad "samtlig personal vid psykia-

trisk öppenvård". Härefter inkom till expeditionen den 3 och 11 november 1975 ytterligare två anmälningar, den ena från civilekonomen Svante Winqvist och den andra från sjukvårdsstyrelsen i Göteborg.

Sjukvårdsstyrelsen hemställde i sin anmälan om utredning av påstådd registrering av politiska åsikter vid sjukvårdsförvaltningen.

Till denna hemställan var fogad en av TCO:s och SACO:s styrelserepresentanter formulerad protokollsanteckning av följande lydelse.

Fackklubbarna vid Sjukvårdsförvaltningens kansli i Göteborg, SKTF och SACO/SR, anser att JO ävenså bör pröva förhållandena vid aktuell tjänstetillsättning och om det kan anses förenligt med kommunallagen att säkerhetspolisens verksamhet finansieras kommunalt samt att pröva om säkerhetspolisens uppföljning av sin egen verksamhet i detta fall varit tillfredsställande.

I den anmälan som var undertecknad "samtlig personal vid psykiatrisk öppenvård" begärdes utredning om Jan Lindqvists anställning och funktion inom sjukvårdsförvaltningen och därjämte svar på följande uttryckliga frågor.

1. Ingick det politisk åsiktsregistrering i Lindqvists arbetsuppgifter?
2. Har någon av Lindqvists chefer inom sjukvårdsförvaltningen gett honom i uppdrag att syssla med politisk åsiktsreg. av sjukvårdspersonal?
3. Har Leif Andersson eller någon annan i sjukvårdsstyrelsen gett order om den från fackföreningshåll påstådda politiska åsiktsregistreringen?
4. Om det ej förekommit åsiktsregistrering i politisk mening, vad för slags åsiktsregistrering har förekommit?
5. Hade någon eller några inom sjukvårdsstyrelsen eller -förvaltningen vetskap om Lindqvists påstådda samarbete med SÄPO?
6. Har f. d. IB-agenten Svante Winqvist haft någon annan roll i denna skandal än att vara Lindqvists chef i budgetfrågor?

Svante Winqvist anhöll i sin anmälan – med anledning av bl. a. frågan i punkten 6 – om kontakt med JO "för att få besked om vissa juridiska förutsättningar för en eventuell kommande utredning".

3. JO-utredningens bedrivande

Jag har verkställt utredning i saken. Utredningen började med att jag hade ett inledande samtal med rikspolischefen Carl Persson, varefter avdelningschefen i rikspolisstyrelsen Hans Holmér lämnade mig information i ärendet. Holmér har senare lämnat kompletterande uppgifter.

Utredningen fortsatte med att jag den 14, 15, 16, 21 och 22 januari samt den 18, 19 och 20 februari 1976 höll förhör i Göteborg med befattningshavare vid säkerhetssektionen och sjukvårdsförvaltningen. Jag höll också förhör med förutvarande chefen för sektionen samt ordföranden och vice ordföranden i sjukvårdsstyrelsen.

Under utredningen har jag tagit del av den förutnämnda promemorian över Holmér och pressekreteraren Ebbe Carlssons undersökning i Göte-

borg. Promemorian är inte offentlig. Jag kan i sammanhanget nämna att sedan en redaktör på tidningen Expressen hos rikspolisstyrelsen hemställt att få taga del av promemorian, styrelsen den 19 november 1975 beslöt att lämna denna hemställan utan bifall under framhållande av att promemorian och underlaget för densamma var hemlig jämlikt 10 § sekretesslagen. Efter att sökanden anfört besvär över beslutet, lämnade regeringsrätten i dom den 22 januari 1976 besvären utan bifall.

Vidare har jag tagit del av regeringens föreskrifter angående registrering hos säkerhetspolisen.

Jag har därjämte vid besök hos säkerhetssektionen i Göteborg i erforderliga delar granskat det hos sektionen förda registret och även i övrigt genomgått material av betydelse för utredningen. Vidare har jag på rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning i Stockholm företagit motsvarande utredning. Slutligen bör nämnas att det i anslutning till förhör med befattningshavare vid sjukvårdsförvaltningen i Göteborg överlämnats ett flertal handlingar angående saken till mig.

4. JO:s utredning

Rikspolischefen Carl Persson har vid det samtal som jag haft med honom uppgivit att han inte deltagit i den utredning som Holmér och Carlsson företagit på justitieministerns anmodan till dem och förklarat att han därför inte kunde yttra sig om vad som hänt.

Holmér har uppgivit följande. Under en flygresä den 22 oktober 1975 på väg till en konferens i Halmstad läste han i Aftonbladet att säkerhetspolisen skulle ha en "spion" vid sjukvårdsförvaltningen i Göteborg. Holmér kände inte till något härom och blev förbryllad över tidningsuppgiften. Senare under dagen träffade han chefen för säkerhetssektionen i Göteborg. Denne, som i fortsättningen kallas A., skulle också deltaga i konferensen. A., vilken tidigare under året tillträtt tjänsten som chef för sektionen, lämnade Holmér upplysningar om vad som skulle ha förekommit och berättade att sjukvårdsförvaltningen tagit kontakt med säkerhetssektionen. Anledningen till detta var enligt A. att det förekommit vissa driftsstörningar på sjukhus i Göteborg. Holmér vidarebefordrade dessa upplysningar till justitieministern och rikspolischefen. Något senare ringde Leif Andersson till Holmér och uttryckte sin förvåning över att det i pressen uppgivits att sjukvårdsförvaltningen skulle ha tagit kontakt med säkerhetssektionen. Under ett besök i Sollefteå uppringdes Holmér av Ebbe Carlsson som uppgav att det tydligen var säkerhetssektionen i Göteborg som tagit den första kontakten. Holmér ringde då till förre chefen för sektionen, f. d. kriminalkommissarien Pehr Synnerman. Denne hade emellertid varit sjuk och led av dåligt minne och kunde därför inte komma ihåg vad som förekommit i saken.

Den 28 och 29 oktober 1975 verkställde Holmér och Carlsson sin undersökning i Göteborg.

Holmér har uppgivit följande om vad som framkommit vid undersökningen. Av den anledning som angivits i pressmeddelandet från justitiedepartementet hade säkerhetssektionen i Göteborg vänt sig till sjukvårdsförvaltningen med en begäran att få en kontaktman vid förvaltningen. Det hade tillgått så att Synnerman tillsagt en medarbetare vid sektionen – denne kallas i fortsättningen för B. – att se till att sektionen fick en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. "Du som känner Leif Andersson kan väl ordna så att vi får en kontaktman inom förvaltningen". ungefär så hade Synnerman sagt till B. Denne talade sedan med Andersson om saken. Andersson kontaktade byråchefen vid sjukvårdsförvaltningen Erik Thalén och kort därefter besökte Andersson och B. Thalén. Vid sammanträffandet med Thalén resonerade man om olika problem och från förvaltningens sida tog man upp de driftsstörningar som förekommit på en del sjukhus i Göteborg. Thalén tillfrågades om han ville bli kontaktman för säkerhetspolisen, men han avböjde. Man skildes därefter åt utan att frågan om kontaktman lösts. Säkerhetssektionens intresse av att få en kontaktman kvarstod dock alltjämt. Senare under hösten 1974 hörde Andersson av sig till säkerhetssektionen och uppgav att han hade en man vid namn Jan Lindqvist som sökt en tjänst inom den ekonomiska sektorn vid sjukvårdsförvaltningen. Enligt Andersson kunde Lindqvist, som var reservofficer, möjligen anlitas som kontaktman om han fick den tjänst som han sökt vid förvaltningen. Andersson bad B. att skaffa några referenser beträffande Lindqvist, vilket B. också gjorde. Den 1 januari 1975 anställdes Lindqvist vid sjukvårdsförvaltningen. Han skulle i första hand arbeta inom en utredning vid förvaltningen som sysslade med budget- och redovisningsfrågor, det s. k. Bureprojektet. Redan från början fick Lindqvist klart för sig att han dessutom skulle ha vissa kontakter med säkerhetssektionen. Någon gång i januari 1975 besökte chefsjuristen vid sjukvårdsförvaltningen Bengt Sjölenius och Lindqvist säkerhetssektionen. De träffade då Synnerman och nuvarande chefen för sektionen, A., samt ett par andra befattningshavare vid sektionen, C. och D. Vid besöket talades bl. a. om driftsstörningar på sjukhus i Göteborg. Detta besök hos sektionen har A. uppfattat som den första kontakten mellan förvaltningen och sektionen i det här ärendet. Det var därför som A. den 22 oktober 1975 uppgav för Holmér att det var förvaltningen som tagit kontakt med sektionen. Som sektionens kontaktman vid förvaltningen har Lindqvist utfört de uppdrag som redvisats i justitiedepartementets pressmeddelande i saken. Lindqvists kontaktmän vid sektionen har varit nyssnämnda C. och D. Att man från sektionens sida ansåg sig behöva en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen för införskaffande av en del uppgifter beträffande vissa anställda inom förvaltningen i stället för att själva försöka få fram de önskade uppgifterna berodde på att förvaltningen var en så stor institution. Den undersökning som Holmér och Carlsson gjort visar att Lindqvist under sin tid vid sjukvårdsförvaltningen arbetat till

alldeles övervägande delen inom Bureprojektet och endast i mycket ringa utsträckning för säkerhetspolisen.

Holmér har, när han senare tillfrågats om på vad han stödjer uppgiften att Lindqvist redan från början fick klart för sig att han skulle ha vissa kontakter med säkerhetssektionen, förklarat sig inte ha något minne därav.

Synnerman har vid förhör som jag hållit med honom uppgivit bl. a. följande. Han pensionerades den 1 juli 1975 efter att i tio och ett halvt år ha varit chef för säkerhetssektionen i Göteborg. När Holmér ringde till honom från Norrland frågade Holmér, med hänsyftning på tidningsuppgifter om vad som skulle ha förekommit vid sjukvårdsförvaltningen i Göteborg, vad Synnerman haft för befattning med fallet. Synnerman kom då inte på en gång ihåg något i saken. Om Holmér nämnt Leif Anderssons namn, hade Synnerman förmodligen "hakat på". Synnerman var väl något glömsk vid tillfället och tänkte inte heller på B, som han tidigare hade bett om hjälp med att skaffa en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. Det var inte något tal om att Synnerman skulle höra av sig till Holmér om han drog sig till minnes hur det hela låg till. Samtalet med Holmér varade högst tre minuter. Efter samtalet började Synnerman att fundera på saken och han väntade att Holmér och Carlsson skulle kontakta honom när de var i Göteborg och verkställde sin undersökning. Synnerman var beredd att ställa sig till förfogande om de ville höra honom. Han fann det faktiskt ganska besynnerligt att han inte blev hörd. Delvis genom samtal med A., Synnermans efterträdare som chef för säkerhetssektionen i Göteborg, återkallade Synnerman så småningom i minnet vad som hade hänt. Det lär ha förekommit uppgifter om att Synnerman lider av total minnesförlust. Om sådana uppgifter lämnats, betraktar Synnerman detta som närmast förolämpande.

Holmér har med anledning av Synnermans uppgifter anfört följande. När han ringde till Synnerman från Sollefteå hade han klart för sig att det var något fel i de uppgifter som han tidigare fått av A. och sedan vidarebefordrat till justitieministern och rikspolischefen. Holmér frågade Synnerman "hur är det egentligen med den här saken, är det så att du tagit något initiativ". Synnerman svarade att "det kommer jag inte ihåg något av". Därmed slutade samtalet mellan Holmér och Synnerman. Det var sålunda ett mycket kort samtal. Holmér tog därefter inte någon ytterligare kontakt med Synnerman. När Holmér och Ebbe Carlsson var i Göteborg och verkställde sin undersökning var det tal om att eventuellt höra Synnerman. Förutnående B. uppgav emellertid att Synnerman "inte mindes så lätt från dag till dag". På grund härav och med hänsyn till det resultatlösa telefonsamtalet mellan Holmér och Synnerman fann Holmér inte skäl att på nytt ta kontakt med Synnerman.

Synnerman har vidare uppgivit följande. Efter ett förhållandevis långvarigt spaningsarbete av säkerhetssektionen fick man fram att det fanns några anställda vid sjukvårdsförvaltningen i Göteborg som hade förbindelser med utländska terroristorganisationer. Dessutom förelåg misstankar om

att ytterligare anställda vid förvaltningen upprätthöll sådana förbindelser. Därjämte förekom tecken på cellbildningar inom förvaltningen. Även här riktade sig misstankarna mot vissa anställda. Ifrågavarande anställda, på vilka säkerhetssektionen hade sitt intresse riktat, tillhörde en viss organisation som enligt sina egna uppgifter var beredd att med vald omstörta samhället. Det förelåg sålunda ett behov för säkerhetssektionen att få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen, någon att vända sig till och kunna få upplysningar av beträffande sådana anställda som var föremål för säkerhetssektionens uppmärksamhet. Synnerman försäkrar att önskemålet här om – liksom det spaningsresultat som låg till grund för önskemålet – var säkerhetssektionens eget och hade inte kommit från något annat håll. Vilken omständighet som var den främsta anledningen till önskemålet om en kontaktman kan Synnerman inte ge någon bestämd upplysning om. Förbindelserna med utländska organisationer var "något direkt att ta på" och var kanske den primära orsaken till önskemålet, medan frågan om cellbildningar var något mera diffus och väl närmast kom i andra hand. Synnerman vände sig till sin kollega B. som han hade ett mycket stort förtroende för. Han kände till att B. hade vissa kontakter med fackföreningsrörelsen och att denne tidigare haft kontakt med sjukvårdsstyrelsens vice ordförande Leif Andersson. Synnerman bad B. att ordna så att säkerhetssektionen fick en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen "att utbyta erfarenheter med". Synnerman vidtog därefter inte några ytterligare åtgärder för anskaffande av någon kontaktman. Han kände inte till vad som gjordes för att få en kontaktman eller hur det tillgick när Jan Lindqvist anställdes vid sjukvårdsförvaltningen. Synnerman visste inte ens vem som anställde Lindqvist.

B. – den förutnämnde vid säkerhetssektionen i Göteborg anställd – har vid förhör uppgivit följande. Troligtvis någon gång under senhösten 1974 kom Synnerman in till B. på hans tjänsterum och sade: "Du som känner folk kan väl ordna så att vi får någon pålitlig person inom sjukvårdsförvaltningen att vända oss till." B. frågade inte om anledningen men anade vad saken gällde. Han ringde någon gång i oktober eller november 1974 till Leif Andersson, som var vice ordförande i sjukvårdsstyrelsen, och omtalade att säkerhetspolisen önskade få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. Det fanns flera anledningar till att B. vände sig till Andersson och ej till någon annan, exempelvis till sjukvårdsdirektören Thure Höglund. För det första kände B. och Andersson varandra sedan tidigare. De hade förut haft kontakter med varandra, bl. a. på grund av ett bombhot mot statsministern Olof Palme under ett besök som denne gjort i Göteborg. Vidare hade B. tidigare under hösten 1974 haft kontakt med Andersson och bitt honom om hjälp med att ta reda på var inom sjukvårdsförvaltningen de perso-

ner arbetade som hade förbindelser med utländska terroristorganisationer. Andersson hade dock inte lyckats att få fram uppgifter därom. B. ansåg också att det inte var alldeles nödvändigt att besvara någon i sjukvårdsförvaltningens ledning med en begäran om att få en kontaktman. Han hade för övrigt vid ett tillfälle för 2–3 år sedan i ett ärende som rörde Sahlgrenska sjukhuset förgäves försökt att komma i kontakt med Höglund. B. blev den gången "effektivt stoppad" av en sekreterare som avkrävde honom besked om hans ärende. Om B. i det här fallet vänt sig till Höglund, hade denne ju ändå fått avdela en man för uppgiften att anskaffa en kontaktman. Vid telefonsamtalet med Andersson berättade B. om kontakter som vissa anställda i sjukvårdsförvaltningen hade med utländska terroristorganisationer och om säkerhetspolisens intresse av att få reda på var inom förvaltningen som dessa personer arbetade. Efter någon tid ringde Andersson till B. och omtalade att han ordnat så att de tillsammans skulle besöka en tjänsteman vid sjukvårdsförvaltningen. Denne visade sig senare vara byråchefen Erik Thalén. Hos Thalén framförde B. säkerhetspolisens önskemål att få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen och han berättade för Thalén om bakgrunden till säkerhetspolisens intresse för en del personer vid förvaltningen: att det fanns några anställda som upprätthöll förbindelser med utländska terroristorganisationer. Det är möjligt att B. också talade om misstänkta cellbildningar inom sjukvårdsförvaltningen. B. vill minnas att Andersson och Thalén växlade några ord om en person som kunde vara tänkbar som kontaktman, någon som eventuellt skulle anställas vid sjukvårdsförvaltningen. Det kan ha varit Jan Lindqvist som var på tal. B. frågade aldrig om Thalén ville bli kontaktman. Thalén bibringades dock möjligen den uppfattningen att B. önskade att Thalén skulle åtaga sig den uppgiften. B. ansåg i själva verket att Thalén var alltför bunden av sina arbetsuppgifter vid förvaltningen för att passa som kontaktman. B. hade en känsla av att Thalén inte hörde på honom riktigt. Thalén lovade dock "halvhjärtat" att undersöka om det fanns någon som kunde bli kontaktman. B. framhöll att den som utsågs till kontaktman kunde vända sig direkt till Synnerman. Efter resonemanget om en kontaktman gick Thalén snabbt över till att tala om olika händelser som inträffat på sjukhus inom förvaltningen, händelser som kunde misstänkas vara sabotagehandlingar. Thalén "fullständigt kokade över" när han fick berätta om vad som inträffat. Han "radade upp" fall av små oförklarliga händelser. Det var i fortsättningen huvudsakligen Thalén och Andersson som resonerade. B. kom "liksom vid sidan om". Han uttryckte emellertid sin förvåning över att de förmodade sabotagehandlingarna inte hade polisanmälts, men han ansåg samtidigt att det numera inte var någon idé att göra anmälan till polisen. Det skulle förmodligen vara svårt för polisen att "så här långt efteråt" kunna utreda vad som förevarit. Under besöket hos Thalén ägnades mycket liten tid åt säkerhetspolisens önskemål om en kontaktman. Talet om sabotage o. d. upptog den allra mesta tiden. Andersson överlämnade inte några handlingar

till Thalén vid besöket hos denne. B. vill minnas att Andersson senare kom till honom med namnet på en tänkbar kontaktman, Janne Lindqvist.

Andersson har vid förhör uppgivit följande. Det var sannolikt första veckan i november 1974 som B. ringde till honom. B. frågade om Andersson kunde presentera honom för någon inom sjukvårdsförvaltningen med god personkännedom som säkerhetspolisen kunde vända sig till. Säkerhetspolisen ville få en kontaktman vid förvaltningen. Andersson vet inte varför B. vände sig just till honom, men under sin tid som ombudsman i Sveriges socialdemokratiska arbetareparti (SAP) hade Andersson haft en del att göra med B. beträffande säkerhetsfrågor. Vid telefonsamtalet uppgav B. troligtvis att anledningen till önskemålet om en kontaktman var att det inom sjukvårdsförvaltningen fanns anställda som hade förbindelser med utländska terroristorganisationer. Andersson ringde i sin tur till Erik Thalén, som "kunde sjukvården innan och utan", och frågade om han och en man från säkerhetspolisen fick komma upp till Thalén. Redan vid telefonsamtalet med Thalén omnämnde denne en del konstiga saker som hänt ute på sjukhusen. Hos Thalén framförde B. säkerhetssektionens önskemål att få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. B. berättade om säkerhetspolisens intresse för några anställda vid förvaltningen. Dessa, som namngavs av B., hade enligt vad B. uppgav förbindelser med utländska terroristorganisationer. B. hade tidigare talat med Andersson om dessa personer. Det var hos Thalén inte något tal om cellbildningar inom förvaltningen. Thalén berättade om ett flertal händelser som inträffat på olika sjukhus inom förvaltningen. Thalén berättade sålunda om ett elavbrott under en pågående operation, om ett övervakningssystem som vid ett tillfälle "slagit ifrån", om en koppling som en gång varit borta i en elcentral, om dörrar till olika utrymmen som varit öppnade, trots att de skulle vara stängda. Bl. a. hade dörren till ett odlingsrum på Sahlgrenska sjukhuset låsts på kvällen men varit öppen när personalen infann sig påföljande morgon. Andersson frågade Thalén om någon polisanmälan gjorts och när denne svarade nekande frågade Andersson om det numera gick att utreda händelserna. B. svarade att det inte längre var möjligt. En förutsättning för att en utredning skulle ha kunnat göras varenligt B. att polisen på en gång kommit till platsen. Det var vid besöket hos Thalén även tal om hur säkerhetstjänsten inom sjukvårdsförvaltningen fungerade. Andersson kände oro över vad B. och Thalén berättat och över att den egna säkerhetstjänsten vid förvaltningen inte tycktes fungera på bästa sätt. Andersson berättade att han från sitt arbete inom det socialdemokratiska partiet kände en person vid namn Jan Lindqvist, vilken sökt en utredningstjänst på sjukvårdsförvaltningens kansli. Lindqvist hade själv berättat detta för Andersson och hade senare skickat kopior av sina ansökningshandlingar till Andersson. Vidare omtalade Andersson för B. och Thalén att Lindqvist var officer. Andersson antog att Lindqvist såsom officer var insatt i säkerhetsfrågor. Enligt Andersson var Lindqvist en bra person, som vid sidan om den sökta utredningstjänsten skulle kunna användas för säkerhetsuppgifter inom sjukvårdsför-

ningen. Andersson bad att B. skulle "kolla" Lindqvist. Det är också möjligt att Andersson lämnade kopiorna av Lindqvists ansökningshandlingar till Thalén för att denne skulle få mera fakta om Lindqvist och kunna se om Lindqvist var lämplig för anställning vid sjukvårdsförvaltningen. Andersson uppfattade det aldrig så att det var fråga om huruvida Thalén ville åtaga sig att vara kontaktman för säkerhetspolisen. Han ansåg att Thalén hade sådana arbetsuppgifter inom förvaltningen att Thalén inte skulle kunna vara lämplig som kontaktman. Några dagar efter besöket hos Thalén ringde B. till Andersson och meddelade att Lindqvist verkade vara "en bra grabb". Därefter ringde Andersson till Lindqvist och frågade om denne var intresserad av en anställning vid sjukvårdsförvaltningen i vilken anställning det skulle ingå att handha säkerhetsfrågor. Andersson nämnde inte något om säkerhetspolisen. Lindqvist förklarade sig intresserad av en sådan anställning. Nu efteråt anser Andersson att det var ett misstag av honom att gå till Thalén tillsammans med B. i stället för att gå direkt till sjukvårdsdirektören Thure Höglund.

Thalén, som är chef för sjukhusplaneringen och brukar vikariera för Höglund såsom sjukvårdsdirektör, har vid förhör uppgivit följande. Det var någon gång i mitten av november 1974 som Andersson ringde till honom. Andersson hade kontaktats av säkerhetspolisen som ville träffa någon som hade en allmän överblick över verksamheten inom sjukvårdsförvaltningen. Andersson frågade om Thalén var villig att ta emot honom och en representant för säkerhetspolisen, att låta dem komma och samtala med Thalén. Andersson bad också att Thalén vid det kommande besöket skulle berätta om "en del bekymmer" ute på sjukhusen. Andersson fick ute på olika möten "höra en del" och brukade tala med Thalén om "sådana här saker". Thalén blev inte direkt förvånad över att Andersson kontaktade honom. På grund av vissa motsättningar mellan Andersson och sjukvårdsdirektören Thure Höglund sökte Andersson ibland kontakt med Thalén. Enligt Thalén borde Andersson dock ha hänvänt sig till Höglund i den här saken. Under besöket hos Thalén berättade B. om några anställda vid förvaltningen vilka säkerhetspolisen intresserade sig för på grund av att de stod i direkt förbindelse med utländska rörelser som hade terror på sitt program. Varför hade dessa anställda sökt sig till sjukvårdsförvaltningen och varför var de fortfarande kvar inom förvaltningen? Säkerhetspolisen ville ha en kartläggning av deras verksamhet och en bevakning av dem. B. frågade vidare Thalén om det inträffat några händelser av ej normal art vilka kunde läggas in i säkerhetspolisens pussel. Sannolikt frågade B. också om Thalén hade rapporterat några sådana händelser. B. frågade härjämte Thalén om det förekom cellbildningar inom sjukvårdsförvaltningen. – Redan i början av 1974 hade professor Per Bergman på Östra sjukhuset tillställt sjukvårdsdirektören Höglund en avskrift av en cirkulärskrivelse till personalen på sjukhuset med uppmaning att vara observant på vissa händelser. Höglund hade också vid något tillfälle nämnt ordet sabotage.

Thalen berättade för B. och Andersson om en del händelser som inträffat på sjukhus inom förvaltningen. Han kände till att ett reservaggregat vid ett tillfälle stannat på ett av sjukhusen och att vid ett annat tillfälle automatiken i ett övervakningsaggregat "slagit ifrån" samt att dörrar som varit stängda, exempelvis till hissmaskinerier, hade öppnats av oförklarlig anledning. (*Anm:* Händelsen med reservaggregatet fick senare en naturlig förklaring.) Thalen berättade också om att det förekom cellbildningar inom sjukvårdsförvaltningen. Thalen har den bestämda uppfattningen att B. frågade honom om han ville bli säkerhetspolisens kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. Med hänsyn till sina arbetsuppgifter betraktade Thalen sig som olämplig för ett sådant uppdrag. Han föreslog därför en annan befattningshavare vid förvaltningen som kontaktman. B. ansåg dock att denne var för känd för att vara lämplig för uppgiften. (*Anm:* Det var inte Bengt Sjölenius som här åsyftades.) Thalen delar inte B:s uppfattning att det under B:s och Anderssons besök hos honom ägnades mycken liten tid åt säkerhetspolisens önskemål om en kontaktman, medan talet om sabotage o. d. upptog den allra mesta tiden. Proportionerna var enligt Thalen de omvänta. Sabotagehändelser hade inte förekommit i sådan utsträckning att det kunde motivera ett anställande av en kontaktman. Thaléns personliga uppfattning är att den anställning av Lindqvist som senare kom till stånd var en direkt följd av B:s kontakt med sjukvårdsförvaltningen. Såvitt Thalen minns var det efter B:s och Anderssons besök hos honom, troligtvis någon gång i december 1974, som Andersson tillställde honom kopior av betygsavskrifter och meritförteckning för Jan Lindqvist med en förfrågan om "vi hade någon användning för Lindqvist". Denne hade sökt men ej fått en utredningstjänst på ekonomiavdelningen vid sjukvårdsförvaltningen. Thalen svarade Andersson att Lindqvist "var intressant" och att Lindqvist borde komma igen med en ansökan.

Bengt Sjölenius, chefsjurist vid sjukvårdsförvaltningen, har vid förhör uppgivit följande. Han höll i viss mån i säkerhetsfrågorna inom förvaltningen, ehuru det fanns en t. f. säkerhetschef vid den. Någon gång under hösten 1974 berättade Thalen för honom att säkerhetspolisen vänt sig till Andersson och framfört önskemål om att få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen för utredning av vissa händelser som kunde misstänkas vara sabotage. Thalen talade möjligen vid detta tillfälle om en händelse på Östra sjukhuset då ett relä hade skadats. Sjölenius minns i allt fall att Thalen troligtvis under hösten 1974 berättade för honom om denna händelse. Någon annan händelse som kunde misstänkas vara sabotage fick Sjölenius inte höra talas om. Vid Thaléns och Sjölenius' samtal var det inte tal om annat än att det var misstänkta sabotagehändelser som låg bakom säkerhetspolisens önskemål om en kontaktman. Andersson hade hänvisat säkerhetspolisen till Thalen som senare fått besök på sitt tjänsterum av en säkerhetspolis. Thalen hade avböjt att bli kontaktman och föreslagit Sjölenius men Sjölenius hade inte ansetts lämplig för uppgiften på grund av att han tidiga-

re varit anställd vid polisen. Vid ett senare tillfälle omtalade Thalén för Sjölenius att man funnit en person som enligt säkerhetspolisens önskemål att få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. Däremot har Thalén inte kunnat påminna sig att det från hans sida varit tal om att kontaktmannen enbart skulle utreda misstänkta sabotagehändelser. Thalén har dock inte velat förneka att han kan ha uttalat sig som Sjölenius uppgivit.

Thalén har – vid ett gemensamt förhör med honom och Sjölenius – vittor- ordat att de haft två samtal med varandra angående säkerhetspolisens önskemål att få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. Däremot har Thalén inte kunnat påminna sig att det från hans sida varit tal om att kontaktmannen enbart skulle utreda misstänkta sabotagehändelser. Thalén har dock inte velat förneka att han kan ha uttalat sig som Sjölenius uppgivit.

På särskild fråga av Thalén till Sjölenius om han inte talat om för denne att det fanns några anställda vid sjukvårdsförvaltningen som hade förbindelser med utländska terroristorganisationer har *Sjölenius* vid förhöret förklarat att om Thalén skulle ha sagt detta, hade det varit en så uppseendeväckande sak att han skulle ha ett minne därav. Sjölenius har tillagt att han först genom "avslöjandena i pressen" fått reda på att anledningen till anställningen av Lindqvist hade varit att säkerhetspolisens önskat en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen på grund av att det förekom förbindelser mellan några anställda vid förvaltningen och utländska terroristorganisationer.

Andersson har – utöver vad han förut berättat – uppgivit följande. Efter det samtal som han och B. hade haft hos Thalén vände han sig till sjukvårdsstyrelsens ordförande Per Anders Örtendahl. För denne berättade Andersson vad han fått reda på av B. och av Thalén. Han förde även Jan Lindqvist på tal. Det visade sig att Örtendahl kände Lindqvist från en utbildningsnämnd vid Göteborgs universitet. Andersson och Örtendahl kom överens om att de måste ha kontakt med sjukvårdsdirektören Höglund. När de senare efter ett sammanträde i sjukvårdsstyrelsen i månadsskiftet november/december 1974 talade med Höglund gavs denne en fullständig information av Andersson, dock att Höglund inte fick de namnuppgifter på personer med terroristkontakter som B. lämnat. Dessa uppgifter hade inte heller Örtendahl fått. Andersson berättade sålunda för Höglund att säkerhetspolisens varit i kontakt med honom och framfört önskemål om att få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen på grund av att det förekom vissa förbindelser mellan några anställda vid förvaltningen och utländska terroristorganisationer. Andersson vill minnas att han också berättade om de olika händelser som Thalén hade talat om. Andersson uppehöll sig dock mest vid händelsen med elavbrottet under en pågående operation. Andersson hade en känsla av att Höglund inte kände till något om de misstänkta sabotagehändelserna på sjukhusen. Andersson berättade sedan om Lindqvist och föreslog Höglund att anställa Lindqvist på den utredningstjänst som denne hade sökt. Vid sidan om den tjänsten skulle Lindqvist enligt Andersson kunna arbeta med säkerhetsfrågor och vara den kontaktman

som säkerhetspolisen önskade få vid sjukvårdsförvaltningen. Andersson lämnade Höglund telefonnumret till Lindqvist. Dagen efter samtalet med Höglund ringde Höglund till Andersson och frågade efter namnet på den befattningshavare vid säkerhetspolisen som hade varit i kontakt med Andersson. När Andersson upplyste Höglund om B:s namn sa Höglund: "Å fan." Höglund berättade sedan att B, vid ett tillfälle i början av 1950-talet, när Höglund var ombudsman i SAP, hade tagit kontakt med honom. Höglund berättade också att hans dotter och B:s son hade haft sällskap med varandra.

Örtendahl har uppgivit följande. Andersson ringde till Örtendahls bostad en kväll hösten 1974 och berättade att han från säker källa hade hört talas om att det förekommit en del incidenter på sjukhusen i Göteborg. Andersson ansåg att dessa händelser borde undersökas närmare och han nämnde en person, Jan Lindqvist, som eventuellt skulle kunna anförtros uppgiften att utreda de inträffade händelserna. Örtendahl vill minnas att han talade om för Andersson att han kände till Lindqvist från utbildningsnämnden vid universitetet. Han kände dock Lindqvist "våldigt lite", men han visste att denne var ekonom. Örtendahl har den uppfattningen att han och Andersson tidigare hade talat allmänt om säkerhetsfrågor inom sjukvårdsförvaltningen och att Andersson vid något tillfälle nämnt om sabotagehändelser. Vid telefonsamtalet med Andersson framhöll Örtendahl att om några åtgärder skulle vidtagas måste de först tala med Höglund. Kort tid därefter, det var i december 1974 i anslutning till ett styrelsesammanträde i sjukvårdsförvaltningen, hade Örtendahl, Andersson och Höglund ett kort samtal med varandra. Andersson berättade på ett dramatiskt sätt om en händelse som inträffat på ett av sjukhusen i Göteborg. Någon hade ryckt bort elektriska sladdar från en apparat som "styrde något". Skadegörelsen hade inneburit fara för en patient som skulle opereras. Vidare berättade Andersson att han från säker källa hade hört om "annat" som förekommit inom sjukvårdsförvaltningen. Andersson berättade dock inte närmare om detta. Örtendahl, som inte tidigare hade hört talas om den händelse som Andersson berättat om, upplevde den som något mycket allvarligt och ansåg att man inom sjukvårdsförvaltningen, innan hänvändelse gjordes till polisen, borde undersöka om det verkligen kunde vara riktigt att det inträffat en händelse av det slag som Andersson beskrivit. Andersson uppgav att han hade förslag på en person som skulle kunna undersöka händelsen i fråga. Det var Jan Lindqvist. Andersson talade om att Lindqvist hade sökt en tjänst vid sjukvårdsförvaltningen. Andersson beskrev Lindqvist som "en bra karl" och tillade att Lindqvist fått säkerhetsutbildning i sin militärtjänst. Andersson och Örtendahl frågade Höglund "om det fanns utrymme" att anställa Lindqvist för att utreda den händelse som Andersson berättat om och därmed se om det fanns fog för en polisanmälan. Höglund var väl inte så värst hågad att gå med på en sådan anställning men lovade ändå att undersöka om Lindqvist kunde anställas. Det förekom in-

te något resonemang om formerna för den anställning av Lindqvist som eventuellt kunde komma i fråga. Den saken överläts till Höglund. Örtendahl hade själv inte någon uppfattning om hur en sådan anställning praktiskt borde ordnas. Andersson lämnade Lindqvists telefonnummer till Höglund. Vid samtalet mellan Örtendahl, Andersson och Höglund var det inte tal om säkerhetspolis eller några terroristorganisationer, inte om polis över huvud taget. Om Andersson hade sagt att polisen var inkopplad, hade Örtendahl inte gått med på att Lindqvist anställdes för undersökning av den förutnämnda händelsen.

Höglund har uppgivit följande. Efter ett sammanträde med sjukvårdsstyrelsen i december 1974 kallades han in till styrelseordföranden Per Anders Örtendahl. Hos denne befann sig även styrelsens vice ordförande, Leif Andersson. Denne berättade att han genom några kontakter – han nämnde inte vilka – hade fått reda på att det förelåg risk för sabotage på Östra sjukhuset i Göteborg. Det var enbart tal om befarat sabotage, ej om någon inträffad händelse. Själv hade Höglund inte heller hört talas om att det skulle ha förekommit sabotage, skadegörelse eller andra incidenter på sjukhus inom förvaltningen. Andersson och Örtendahl ville att man skulle hålla ögonen på detta med risken för sabotage och att någon skulle anställas för den uppgiften. De hade en person på förslag vilken de båda kände och vars trovärdighet de kunde gå i god för. Personen i fråga hade varit militär och hade säkerhetsutbildning. Hans namn var Lindqvist. Det var inte något tal om att Lindqvist hade sökt en tjänst vid sjukvårdsförvaltningen. Höglund framhöll för Andersson och Örtendahl att han egentligen inte var tilltalad av att särskilt anställa en man "för att lyssna om något var på gång". Samtidigt ansåg Höglund att en begäran av ett enigt presidium (Örtendahl och Andersson) var att uppfatta som en order av sjukvårdsstyrelsen. Hur Lindqvist skulle kunna anställas, formerna för en anställning av honom, resonerade man inte om. Det var frågor som Höglund själv fick ordna med. Han hade befogenhet att göra det. Under samtalet mellan Höglund, Örtendahl och Andersson var det inte något tal om säkerhetspolis eller terroristorganisationer. Först i samband med "avslöjandena i pressen" i oktober 1975 fick Höglund höra talas om att säkerhetspolisen var inblandad. Thalén uppgav på en presskonferens att säkerhetspolisen – två säkerhetspoliser som Höglund uppfattade det – hade uppvaktat honom och velat ha honom till kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. Detta hade Höglund inte tidigare hört talas om. Anderssons uppgift att Höglund skulle ha ringt till honom dagen efter samtalet och frågat "vad SÄPO-mannen hette" är felaktig. Visserligen ringde Höglund till Andersson, men det var för att fråga om Lindqvists fullständiga namn och adress. Däremot hade Höglund vid ett tidigare tillfälle frågat Andersson om namnet på en befattningshavare vid säkerhetspolisen. Den som Höglund den gången frågat om var B.

Höglund, Örtendahl och Andersson har senare hörts ånyo om bl. a. vad som förekommit vid samtalet mellan dem. De har först hörts var för sig och omedelbart därefter tillsammans.

Höglund vidhöll vid förhöret med honom att det under samtalet som han, Örtendahl och Andersson hade med varandra inte var något tal om säkerhetspolis eller om förbindelser med utländska terroristorganisationer. Ej heller talades det något om att sabotage förekommit. Det uppgavs endast att sabotage kunde befaras. Vid ett sammanträde med "facket" i början av 1975 hade Sjölenius visat upp ett skadat relä. Detta var första gången som Höglund fick klart för sig att något inträffat. Höglund fick den uppfattningen vid samtalet med Örtendahl och Andersson att den senare visste "lite mera än vi andra" och Höglund antog att Andersson fått informationer från säkerhetspolisen. Han frågade dock inte Andersson därom. Antagandet grundade Höglund på att Andersson för ungefär ett år sedan berättat om informationer från säkerhetspolisen i samband med vilda strejker på Götaverken. Det var "facket" och företagsledningen som fått dessa informationer. Vid samtalet med Örtendahl och Andersson sades det inte något om att Lindqvist hade sökt en tjänst vid sjukvårdsförvaltningen. — För någon tid sedan återfann Höglund anteckningar som han upprättat inför ett sammanträde med sjukvårdsstyrelsen den 24 oktober 1975, då styrelsen fick information om vad som förevarit i saken. (Vid förhöret företedde Höglund anteckningarna.) Han hade antecknat, såvitt nu är i fråga, att Andersson underrättat om att det fanns risk för sabotage, att presidiet var ense om att sådan risk förelåg samt att Andersson och Örtendahl kunde gå i god för Lindqvist. Det hade sålunda inte gjorts några anteckningar om säkerhetspolis, terroristorganisationer eller om inträffade sabotage. Ej heller hade Höglund antecknat något om att Lindqvist sökt en tjänst vid sjukvårdsförvaltningen.

Höglund uppgav slutligen att han var "förbannad på" att han inte hade hörts av Hans Holmér och Ebbe Carlsson när de var i Göteborg och verkställde sin undersökning. Carlsson ringde och sökte Örtendahl för att kalla denne till ett informationsmöte. Samtalet kom till Höglund som då frågade Carlsson "hur fan kan ni kalla Sjölenius och inte mig". Carlsson svarade endast att Sjölenius "kom själv". Höglund antar att anledningen till att han ej hördes var att han inte tillhörde "entusiasterna", dvs. att han inte varit särskilt "pigg" på att anställa Lindqvist.

Örtendahl förklarade vid förhöret med honom att han hade en ganska bestämd uppfattning om att Andersson vid samtalet inte sade något om säkerhetspolisen. Beträffande Anderssons uppgifter om sabotage var det en speciell händelse som dominerade. Det var händelsen då "sladdar hade dragits ur väggen" under en operation på Östra sjukhuset i Göteborg och en kvinnas liv varit i fara. Örtendahl fick den uppfattningen att denna händelse ägt rum helt nyligen, endast några dagar före Anderssons, Örtendahls och Höglunds sammanträffande. Andersson omtalade att han fått

uppgifter om händelsen från en mycket säker källa. Det är möjligt att Andersson i samband därmed nämnde Thaléns namn. Huruvida Andersson berättade om ytterligare händelser vill Örtendahl låta vara osagt. Örtendahl är närmast benägen att anse att det bara var fråga om *en* händelse. Det kan vara så att Andersson uppgav att han inte var säker på om det också förekommit "annat". Örtendahl vill minnas att Andersson omtalade att Lindqvist hade sökt en tjänst vid sjukvårdsförvaltningen, men detta kan Andersson ha sagt redan när han ringde hem till Örtendahl. Örtendahl kommer i vart fall ihåg att han "kollade Lindqvists kort" på universitetet, dvs. tog reda på Lindqvists betyg.

Örtendahl uppgav slutligen att han fann det egendomligt att han inte hade hört av Hans Holmér och Ebbe Carlsson. Genom Höglund hade Örtendahl kallats till ett informationsmöte på Börsen i Göteborg. Som Örtendahl uppfattade det var det en information till kommunens politiska ledning som lämnades av Holmér och Carlsson. Vid detta möte informerades om att säkerhetspolisen begärt och fått en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen av den anledningen att det funnits några anställda vid förvaltningen som haft förbindelser med utländska terroristorganisationer. Av Andersson hade Örtendahl kort dessförinnan hört att denne tillsammans med en säkerhetspolis varit på besök hos Thalén. Det var första gången som Örtendahl hörde talas om att säkerhetspolisen var inblandad. Han utgick från att besöket hos Thalén låg i tiden efter Anderssons och Örtendahls samtal med Höglund. Först vid det senaste förhöret i förevarande ärende fick han vetskap om att besöket ägt rum före samtalet.

Andersson uppgav vid förhöret med honom att han – beträffande frågan huruvida han vid samtalet med Höglund och Örtendahl berättade om säkerhetspolisen, om säkerhetspolisens önskemål om en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen och om förbindelser med utländska terroristorganisationer – "inte kunde gå i god för hur han uttryckte sig". När B. ringde till Andersson frågade B. om Andersson kunde presentera honom för någon inom sjukvårdsförvaltningen som hade god personkännedom och som säkerhetspolisen kunde vända sig till. Vid samtalet med Höglund och Örtendahl hade Andersson i allt fall omtalat att säkerhetspolisen hade sin uppmärksamhet fäst på vissa anställda inom sjukvårdsförvaltningen på grund av deras förbindelser med utländska terroristorganisationer. Att säkerhetspolisen på något sätt var på tal är Andersson säker på, eftersom Höglund ringde till honom dagen efter samtalet och frågade vad "SÄPO-mannen hette". Sabotagen var dock det allt dominerande vid samtalet. Såvitt Andersson kan erinra sig berättade han om flera händelser, om de händelser som han fått reda på av Thalén.

Från det gemensamma förhöret med Höglund, Örtendahl och Andersson återges här följande.

Höglund och Örtendahl förklarade att de inte hade något minne av att Andersson vid deras samtal med varandra sagt något om säkerhetspolisen.

Andersson förklarade att han – på grund av att Höglund och Örtendahl sagt sig ej kunna minnas något på den här punkten – blivit mycket osäker om hur han vid samtalet uttryckte sig i fråga om säkerhetspolisen. Det enda som gjorde att han mindes att han talat om säkerhetspolisen var att Höglund ringde till honom dagen efter samtalet och frågade vad "SÄPO-mannen hette". *Andersson* tillade att "på något sätt har jag sagt att säkerhetspolisen är involverad i fråga om anställda vid sjukvårdsförvaltningen".

Höglund vidhöll att han endast frågat efter *Lindqvists* adress när han dagen efter samtalet ringde till *Andersson*. Det var då inte tal om någon säkerhetspolis enligt Höglund. *Andersson* hade däremot vid ett tidigare tillfälle talat om B. Höglund kände till att *Andersson* från sin tid som ombudsman i SAP hade kontakter med säkerhetspolisen. Höglund syftade här på de av honom tidigare omtalade strejkerna vid Götaverken. Att *Andersson* varit med vid säkerhetspolisens (B:s) besök hos *Thalén* fick Höglund vetskap om först vid förevarande förhör.

Andersson uppgav vidare att han vid samtalet med Höglund och Örtendahl talat om särskilt en sabotagehändelse – ett elavbrott på Östra sjukhuset. Han var däremot mycket osäker huruvida han dessutom hade talat om några andra händelser.

Enligt *Örtendahls minnesbild* var det inte tal om någon annan händelse än den på Östra sjukhuset. Höglund framhöll att han endast informerades om att det förelåg misstankar om risk för sabotage. Han upplystes däremot inte om någon speciell händelse på Östra sjukhuset.

Örtendahl och *Andersson* förklarade att det kunde förhålla sig på det sättet att *Andersson* vid det telefonsamtal som föregick samtalet med Höglund hade talat om att *Lindqvist* sökt en tjänst vid sjukvårdsförvaltningen och att det sedan inte varit något mer tal om den saken.

Holmér har – om anledningen till att Höglund och Örtendahl inte hördes – uppgivit följande. Han och *Ebbe Carlsson* ansåg det oklart huruvida de kunde höra, förutom befattningshavare vid säkerhetssektionen, andra än dem som man från säkerhetssektionen haft kontakt med. Detta i förening med tidsskäl var anledningen till att Höglund och Örtendahl inte hördes. Att *Sjölenius* hördes berodde på att han själv sökte upp *Holmér* och *Carlsson*.

Höglund har om det fortsatta händelseförloppet uppgivit följande. Dagen efter samtalet med Örtendahl och *Andersson* kallade Höglund till sig sjukvårdsförvaltningens personalchef, *Lars-Olov Larsson*, och förvaltningens chefsjurist, *Bengt Sjölenius*, och hade ett långt samtal med dem. Han återgav för dem vad *Andersson* berättat dagen innan. Höglund förklarade att han kände olust över att anställa en man för uppgiften att undersöka om det fanns fog för den av *Andersson* framförda misstanken om risk för sabotage och att han tvekade inför en sådan anställning. Efter samråd med *Larsson* och *Sjölenius* kom Höglund emellertid fram till att, om presi-

diet varnat honom och han inte vidtagit några åtgärder och det sedan hände något, hans situation inte skulle vara "angenäm". Höglund beslöt därför att Lindqvist skulle anställas och han uppdrog åt Larsson att ordna med de praktiska detaljerna för en anställning, t. ex. på vilken tjänst Lindqvist skulle kunna anställas. Även om huvudsyftet med en anställning av Lindqvist var att han skulle "kolla" sabotagerisker, kunde han dock inte få en tjänst enbart för den uppgiften.

Larsson har uppgivit följande. I december 1974 tog Höglund kontakt med honom och frågade om det var riktigt att en person vid namn Jan Lindqvist fanns med som sökande till en utlyst tjänst på ekonomiavdelningen vid sjukvårdsförvaltningen. Larsson undersökte saken och fick på ekonomiavdelningen besked om att Lindqvist sökt tjänsten. Den hade utannonserats den 31 oktober 1974 och hade lockat 28 sökande. Det var inte fråga om en nyinrättad tjänst. Enligt vad Larsson inhämtade fanns det sökande som var mer kvalificerade för tjänsten än Lindqvist. Denne fanns sålunda ej med bland de fyra som kallats till anställningsintervju. Larsson underrättade Höglund om vad han tagit reda på. Höglund talade därefter om för Larsson att presidiet hade tagit kontakt med honom angående – som Larsson vill minnas att Höglund uttryckte det – vissa säkerhetsfrågor. Det hade hänt en del saker, men Höglund preciserade inte vad det rörde sig om. Larsson vill här göra den reservationen att det är möjligt att Höglund i stället talade om *en* händelse, en händelse på Östra sjukhuset. Presidiet hade begärt att Höglund skulle anställa Lindqvist "för att närmar sig ta reda på vissa oklara saker". Höglund framhöll för Larsson att han kände olust över att anställa en man särskilt för dessa säkerhetsfrågor. Samtidigt ansåg Höglund, enligt vad han uppgav, att en begäran av ett enigt presidium var att betrakta som en order. Höglund frågade sig också vad han skulle försvara sig med om han vägrade att anställa Lindqvist och det sedan hände något. Larsson påpekade för Höglund att ett anställande av Lindqvist – på en särskilt inrättad tjänst – helt stred mot ett normalt anställningsförfarande vid sjukvårdsförvaltningen.

Larsson har i anslutning härtil lämnat följande redogörelse för handläggningen av ett tillsättningsärende, såvitt avser en tjänst av det slag som Lindqvist hade sökt vid sjukvårdsförvaltningens ekonomiavdelning. Ansökningshandlingarna överlämnas efter ansökningstidens utgång till ekonomichefen. En rekryteringsgrupp, bestående av två personalrepresentanter och en företrädare för sjukvårdsförvaltningen går därefter igenom handlingarna och avger – ofta efter att ha hållit anställningsintervjuer – ett förord till tjänsten. Ekonomichefen instämmer i förordet eller avger ett eget förord. Ärendet lämnas sedan till personalchefen och genom hans försorg beredes detta ytterligare. Olika formaliteter, kompetenskrav osv., kontrolleras och i lönesättningsfrågan tages kontakt med personalorganisationen när det rör sig om en s. k. latitudtjänst. Tjänsten tillsätts därefter av sjukvårdsdirektören. Den nytillsatta tjänsten anmäls på sjukvårdsstyrelsens

nästa sammanträde genom att "en lista läggs in". Om särskilda skäl föreligger kan en tjänst i vissa fall tillsättas utan att ha varit kungjord. Det är främst i s. k. omplaceringsfall och när kommunen har ett överskott på folk som man kan underlåta att utannonsera en tjänst. I sådana fall rådgör man som regel först med "facket".

I detta sammanhang kan hänvisas till de i huvudsak likartade föreskrifter angående kungörelse av anställning vilka finnes intagna i tjänstemannastadgan för Göteborgs kommun och i Göteborgs allmänna bestämmelser för tjänstemän. Enligt sistnämnda författning (G-ABT) gäller följande. Tillsvidareanställning av "tjänsteman grupp I" skall, där ej särskilda skäl föranleder annat, ha kungjorts till ansökan ledig med minst 14 dagars ansökningstid. Motsvarande skall gälla i fråga om sådan anställning för viss tid och sådant vikariatsförordnande som beräknas sträcka sig över en tid av minst sex månader. I anvisningar till dessa bestämmelser har som exempel på "särskilda skäl" angivits bl. a. att kommunen och arbetstagarorganisation som ett led i en förhandlingsöverenskommelse enats om att en tjänsteman utan ledigförklaring skall erhålla anställning som helt eller delvis ersätter av honom tidigare innehavd anställning eller att kommunen i visst fall beslutat att förflytta en redan anställd tjänsteman till annan anställning.

Vidare kan upplysas att när anställningen av Lindqvist var aktuell det inom sjukvårdsförvaltningen, bl. a. på ekonomiavdelningen, pågick en försöksverksamhet med personalmedverkan i tillsättningsärenden. En grupp bestående av vederbörande avdelningschef samt två personalrepresentanter skulle efter genomgång av ansökningshandlingarna avge förslag till förord till den tjänst som utlysts. Försöksverksamheten permanentades fr. o. m. den 1 september 1975.

Larsson har fortsatt. Han påpekade för Höglund – såsom förut framhållits – att ett anställande av Lindqvist i den ordning som var tänkt helt stred mot ett normalt anställningsförfarande inom sjukvårdsförvaltningen. Såvitt Larsson förstod insåg Höglund detta. Höglund beslöt dock att Lindqvist skulle anställas. Han uppdrog åt Larsson att ordna med formaliteterna vid anställningen. Lindqvist kunde inte arbeta med enbart säkerhetsfrågor. "Han måste ha något annat också." Det blev senare genom Larssons medverkan bestämt att Lindqvist skulle anställas inom det s. k. Bureprojektet och få en lön som låg inom ramen för den tjänst som han sökt, inom latituden 19–24.

Höglund har, när han ånyo hörts, förklarat att Larssons uppgift att Höglund frågat honom om det var riktigt att Lindqvist fanns med bland sökandena till en tjänst på ekonomiavdelningen är felaktig. Enligt vad Höglund vidare uppgivit hade han ansett att det i Lindqvists fall förelåg sådana särskilda skäl som krävs för att en tjänst skall kunna tillsättas utan föregående kungörande.

Sjölenius har uppgivit följande. Han och Larsson hade kallats till Höglund som omtalade att sjukvårdsstyrelsens presidium underättat honom om att det kunde misstänkas att det förelåg risk för sabotage inom sjukvårdsförvaltningen. Det talades inte om några speciella händelser som inträffat, men det hade tydligen hänt olika saker som sammantagna kunde grunda misstankar om risk för sabotage. Presidiet hade därför ansett att en man borde anställas för utredning därav. Man ville anställa en person vid namn Jan Lindqvist. Höglund fann en sådan anställning olustig, men på grund av sitt ansvar som verkschef ansåg han sig tvungen att gå med på den. Det var troligtvis tal om huruvida Lindqvist hade sökt en tjänst vid sjukvårdsförvaltningen. Larsson nämnde förmodligen i det sammanhanget att det inte fanns någon tjänst för Lindqvist utan att en sådan måste inrättas. Samtliga – Höglund, Larsson och Sjölenius – var helt på det klara med att en anställning av Lindqvist "gick på skruvar". Larsson fick i uppdrag av Höglund att anställa Lindqvist och Sjölenius skulle mottaga rapporter från Lindqvist. Efter de samtal som Sjölenius tidigare hade haft med Thalén förstod han att Lindqvist skulle vara den kontaktman som säkerhetspolisen önskat att få vid sjukvårdsförvaltningen. Sjölenius förutsatte också att Höglund var informerad därom. Höglund har dock aldrig nämnt något om säkerhetspolisen och senare har han omtalat att han ej informerats om att säkerhetspolisen var inblandad. Sjölenius och Larsson sammanträffade sedan med Lindqvist. Det blev då bestämt att Lindqvist skulle anställas vid sjukvårdsförvaltningen med början den 1 januari 1975 och att han – för att kunna verkställa den förutnämnda utredningen om risker för sabotage – skulle placeras på ekonomiavdelningen inom Bureprojektet vilket omfattade hela sjukvårdsförvaltningen. En placering inom Bureprojektet skulle göra det möjligt för Lindqvist att ägna sig åt förvaltningen i dess helhet. En sådan placering ansågs lämplig också från den synpunkten att Lindqvist var ekonom. Genom beslutet att anställa Lindqvist också för utredning om sabotage kände Sjölenius sig förbigången. Förutom att han i viss mån själv höll i säkerhetsfrågorna inom sjukvårdsförvaltningen hade han polisutbildning och hade bl. a. tjänstgjort som t. f. polismästare i Göteborg. Utredningar om eventuella sabotagerisker hade man kunnat klara inom sjukvårdsförvaltningen utan att anställa någon för den uppgiften. Om det hade inträffat några misstänkta sabotagehändelser, hade det normala varit att anmäla dessa till kriminalpolisen.

Lindqvist har uppgivit följande. Han är pol. mag. och reservofficer i flottan. Under 27 månaders kadettutbildning fick Lindqvist kanske 40 timmars säkerhetsutbildning. Den avsåg nästan uteslutande handhavande av hemliga handlingar. Däremot fick han inte någon särskild utbildning till förebyggande av sabotage. Troligtvis någon gång i oktober 1974 sökte han en utannonserad tjänst som utredningsman inom Bureprojektet på ekonomiavdelningen vid sjukvårdsförvaltningen i Göteborg. Vid ett tillfälle i slutet av oktober 1974, när han helt apropå träffade Leif Andersson – de kände

varandra redan tidigare från arbete inom det socialdemokratiska partiet – talade han om för Andersson att han hade sökt den ledigförklarade tjänsten vid förvaltningen. Lindqvist skickade även kopior av sina ansökningshandlingar till Andersson. I månadsskiftet november/december 1974 ringde Andersson till Lindqvist och frågade om Lindqvist var intresserad av en annan tjänst vid förvaltningen i vilken tjänst det skulle ingå att handha vissa säkerhetsuppgifter. Andersson berättade att det på förvaltningens sjukhus hade förekommit sabotage m. m. som man kände oro för och han uppgav att Lindqvist, om Lindqvist fick anställning vid förvaltningen, skulle kartlägga om det fanns grund för misstankar om sabotage. Andersson nämnde inte något om att Lindqvist "skulle komma att träffa SÄPO". Lindqvist förklarade sig intresserad av den anställning som Andersson beskrivit. Han kallades senare till personalchefen Lars-Olov Larsson. Den 19 december 1974 sammanträffade Lindqvist med Larsson och byråchefen Bengt Sjölenius. Den senare omtalade att man inom sjukvårdsförvaltningen var rädd för sabotage och skadegörelse på sjukhusen. Sjölenius uppgav också att sjukvårdsdirektören Thure Höglund och sjukvårdsstyrelsens presidium resonerat om att anställa Lindqvist för undersökning och kartläggning om det fanns någon grund för misstankar om sabotage. Det hade alltså inte varit tal om att anställa Lindqvist för utredning av något redan inträffat sabotage. Det framhölls vid sammanträffandet den 19 december 1974 att en anställning av Lindqvist skulle ordnas så att han fick arbeta inom Bureprojektet och ha till sidouppgift att syssla med säkerhetsfrågor. Det var här inte fråga om den tjänst som Lindqvist tidigare hade sökt. Lindqvist skulle placeras i lönegrad 24. Övriga utredningsmän inom Bureprojektet hade lönegrad 23. Den tjänst Lindqvist tidigare sökt var placerad i den lönegraden.

Det förordnande varigenom Lindqvist sedermera anställdes vid sjukvårdsförvaltningen är daterat den 19 december 1974 och undertecknat av Höglund med kontrasignation av Larsson. Förordnandet har följande lydelse.

För uppgifter inom BURE-projektet med placering direkt under sjukhusintendenten, Sahlgrenska sjukhuset, anställs från och med den 1 januari 1975 pol. mag. Jan Lindqvist. Anställningen sker som extra utredningsman. Lön utgår enligt lönegrad KA 24, löneklass 24 och övriga förmåner som vid grupp I-anställning. Introduktion i arbetet sker genom försorg av utredningsledaren vid kansliets ekonomiavdelning.

Andersson har uppgivit följande. Någon gång vid årsskiftet 1974/75 när han var uppe i ett ärende på sjukvårdsförvaltningen träffade han Sjölenius som då omtalade att Höglund hade anställt Lindqvist. Andersson utgick från att Lindqvist fått den tjänst som han hade sökt. Långt senare, först efter "avslöjandena i pressen", fick Andersson reda på att det hade inrättats en särskild tjänst för Lindqvist. Beträffande Lindqvists uppgift att An-

dersson skulle ha frågat honom om han var intresserad av en annan tjänst vid sjukvårdsförvaltningen kan Andersson inte tänka sig att frågan formulerades på det sättet. Lindqvist skulle enligt Sjölenius arbeta på fastighets- sidan, inom Bureprojektet, vilket skulle ge Lindqvist möjligheter att gå runt på arbetsplatserna inom sjukvårdsförvaltningen och träffa folk och bygga upp ett kontaktsystem. Lindqvist skulle vara underställd Sjölenius som själv skulle syssla en del med säkerhetsfrågor. Andersson sade till Sjölenius att denne och Lindqvist skulle ta kontakt med säkerhetspolisen. Han minns inte hur han exakt uttryckte sig därvidlag men hans mening var att Sjölenius och Lindqvist skulle hålla kontakt med säkerhetspolisen.

Sjölenius har uppgivit följande. Han var den som introducerade Lindqvist vid sjukvårdsförvaltningen och i början av Lindqvists anställning hjälpte han till med att försöka lägga upp dennes arbete. Sjölenius betraktade sig dock inte som Lindqvists förman och han gav honom aldrig några direktiv. Sjölenius och Lindqvist var från början ense om att Lindqvist till att börja med skulle "se och lyssna". Det fick senare visa sig om några särskilda åtgärder borde vidtagas. Anderssons uppgifter om sammanträffandet med Sjölenius någon gång vid årsskiftet 1974/75 och om vad som därvid enligt Andersson skulle ha sagts om att Sjölenius och Lindqvist skulle ta kontakt med säkerhetspolisen är felaktiga. Sjölenius och Andersson hade inte talats vid i den här saken förrän någon gång i oktober 1975.

Lindqvist har uppgivit att Höglund, när Lindqvist presenterades för honom, förklarade att han från början varit negativ till "den här typen av anställning", men att han hade givit vika för Örtendahl och Andersson.

Höglund har uppgivit följande. När Sjölenius kom och presenterade Lindqvist för honom kände han till var inom förvaltningen som Lindqvist placerats. Arbetet inom Bureprojektet – det hade förmodligen varit Lars- sons uppslag att placera Lindqvist där – skulle dock vara mera som kamouflage. Lindqvist sade emellertid vid presentationen att det såg ut att bli mycket arbete för honom inom Bureprojektet och att det kanske därför inte skulle bli så mycket tid över för honom att ägna sig åt "det andra", dvs. att undersöka riskerna för sabotage inom förvaltningen.

Thalén har uppgivit följande. I januari 1975 kom Sjölenius och presenterade Lindqvist som då fått anställning vid sjukvårdsförvaltningen. I samma veva berättade Höglund för Thalén att Lindqvist hade anställts vid förvaltningen och att Lindqvist skulle lämna uppgifter till SÄPO. Därefter sade Höglund till Thalén att "du har ju haft kontakter i det här ärendet". På grund av Höglunds uppgifter drog Thalén den slutsatsen att Höglund var väl informerad om att Andersson och B. haft kontakt med honom.

Höglund har förklarat att han inte kan vidkännas Thaléns uppgifter om att han bl. a. hade sagt att Lindqvist skulle rapportera till säkerhetspolisen. Såsom Höglund förut uppgivit hade han först i oktober 1975 fått vetskap om att Thalén haft besök av säkerhetspolisen och först vid det senaste för-

höret i detta ärende hört talas om att Andersson varit med vid besöket hos Thalén.

Lindqvist har uppgivit följande om vad han sysslat med under sin tid vid sjukvårdsförvaltningen. Han startade med att lära sig förvaltningens organisation. I månadsskiftet januari/februari 1975 började han att bli insatt i arbetet på Bureprojektet. Han arbetade i en grupp som sysslade med fastighetsbudgetering. Sjölenius, som tagit hand om *Lindqvist* och introducerat honom när han kom till sjukvårdsförvaltningen, ansåg att *Lindqvist* skulle fortsätta som de i början kommit överens om, dvs. arbeta med Bureprojektet och i övrigt "lyssna, se och spana" om han kunde förmärka några egenomligheter ute på sjukhusen och i så fall rapportera detta till Sjölenius. *Lindqvist* kom sedan att arbeta på Bureprojektet nästan all sin tid vid sjukvårdsförvaltningen. I slutet av februari 1975 uppgav Sjölenius att han skulle presentera *Lindqvist* vid säkerhetssektionen i Göteborg. Det var första gången som *Lindqvist* hörde talas om att han skulle ha kontakt med säkerhetspolisen. Tillsammans besökte Sjölenius och *Lindqvist* den 26 februari 1975 säkerhetssektionen. Närvarande från sektionen var dess chef, kriminalkommisarien Synnerman, samt tre medarbetare till honom, A., C. och D. Från polisens sida uttryckte man sin tacksamhet över att i *Lindqvist* ha fått en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. *Lindqvist* skulle komma att kontaktas av säkerhetspolisen och själv kunde han enligt vad som sades vid behov ta kontakt med C. och D. Under besöket på säkerhetssektionen redogjorde Sjölenius för misstankar som man inom sjukvårdsförvaltningen hyste angående sjukhussabotage. Sjölenius berättade om ett strömavbrott på Östra sjukhuset i Göteborg då en kvinnas liv hade varit i fara. Sjölenius framhöll att det kunde ligga politiska motiv bakom misstänkta sabotage. A. invände att det lika gärna kunde vara en vettvillings dåd. Innan Sjölenius och *Lindqvist* lämnade säkerhetssektionen fick *Lindqvist* mottaga en lista som upptog namn på ett mindre antal personer som var anställda vid sjukvårdsförvaltningen. Det var personer för vilka polisen av säkerhetsskäl hade intresse. Man önskade från polisens sida få reda på om dessa personer fortfarande arbetade vid sjukvårdsförvaltningen och i så fall var de arbetade. *Lindqvist* tog med sig listan och skaffade senare fram de begärda uppgifterna efter att ha vänt sig till personalchefen Larsson och sjukhusintendenten Roland Lundberg och fått deras hjälp med inhämtandet av uppgifterna. Med dessa antecknade på listan återställdes denna till säkerhetspolisen någon gång i mitten av mars 1975. Ungefär samtidigt, den 12 mars, bad Sjölenius att *Lindqvist* skulle skriva en rapport om strömavbrottet på Östra sjukhuset. Sjölenius ville ha rapporten till påföljande dag då han skulle sammanträffa med representanter för fackklubbarna vid sjukvårdsförvaltningen och informera dem om *Lindqvists* verksamhet vid förvaltningen. Man hade från klubbarnas sida begärt att få sådan information. Innan *Lindqvist* upprättade rapporten tog han del av en utredning som Karl G. Eliasson AB gjort beträffande den tekniska sidan av händelsen i fråga.

Lindqvist hade också kontakt med Thalén som lämnade honom en del uppgifter i saken. Thalén omtalade bl. a. att man funnit ett stickhål i en gummibalg i ett relä. Detta hade inte uppmärksammats av Eliassonbolaget vid dess undersökning. I bolagets redogörelse för undersökningen hade sagts att hålet uppkommit genom ärgning på gummibälgen. Vid samma tillfälle berättade Thalén att obehöriga "visiterat" teknikernas skrivbordslådor för att komma över verktyg. I mitten av augusti 1975 besökte Lindqvist säkerhetssektionen. Det var D. som föreslagit att de skulle träffas. Vid besöket fick Lindqvist en namnlista av D. Listan upptog något flera namn än den första listan. Även den här gången rörde det sig enligt D. om personer som polisen av säkerhetsskäl intresserade sig för. Säkerhetspolisens önskemål beträffande den nya listan var detsamma som vid förra tillfället, att få reda på om personerna på listan fortfarande arbetade vid sjukvårdsförvaltningen och i så fall var. Lindqvist vände sig också den här gången till personalchefen Larsson som ombesörjde att listan fylldes i med de uppgifter som polisen önskade få. Innan Lindqvist skickade tillbaka listan till säkerhetssektionen kompletterade han den med namn på två anställda vid sjukvårdsförvaltningen vilka han antog att polisen var intresserad av. Dessa två tillhörde en viss organisation. Lindqvist hade tidigare hört att man på fackligt håll hade problem med medlemmar i denna organisation. Vid samtal med en bekant från socialdemokratiska partiet och vid ett annat samtal med två medlemmar i kommunalarbetsareförbundet fick Lindqvist bekräftat att det förelåg sådana problem och att det särskilt var dessa två som han antecknade på den andra namnlistan som brukat ställa till problem. Efter sin befattning med den andra namnlistan har Lindqvist inte haft någon kontakt med säkerhetspolisen. Han har inte sysslat med någon form av åsiktsregistrering och har överhuvudtaget inte haft uppdrag från något håll att rapportera några som helst personer. Ej heller i övrigt har Lindqvist i sitt säkerhetsarbete, utöver vad han redan omtalat, lämnat uppgifter till någon tjänsteman vid sjukvårdsförvaltningen eller till Andersson, bortsett från att han vid ett tillfälle omtalat för Andersson att han i februari 1975 varit på besök hos säkerhetssektionen. Lindqvists chef inom Bureprojektet, Svante Winqvist, har inte på något sätt intresserat sig för Lindqvists arbete inom förvaltningen vid sidan av projektet. Lindqvist har för sitt "sidoarbete" inte uppburit någon särskild ersättning, vare sig från säkerhetspolisen eller sjukvårdsförvaltningen. Först i samband med en presskonferens som justitieministern Geijer höll i oktober 1975 fick Lindqvist höra talas om att det skulle ha förekommit politiska cellbildningar inom sjukvårdsförvaltningen och kontakter mellan några anställda vid förvaltningen och utländska terroristorganisationer.

Sjölenius har uppgivit följande. I samband med att han introducerade Lindqvist i förvaltningen och hjälpte till med att lägga upp Lindqvists arbete, berättade han för Lindqvist om de uppgifter som han fått av Thalén och Höglund. Rimligtvis bör Sjölenius därvid ha underrättat Lindqvist om

Thaléns uppgifter att säkerhetspolisen begärt att få en kontaktman vid förvaltningen. Troligtvis har han talat om detta för Lindqvist. Han vill dock inte utesluta att det kan vara riktigt som Lindqvist uppgivit att han först kort innan besöket hos säkerhetssektionen fått vetskap om att han skulle ha kontakt med säkerhetspolisen. Det var Sjölenius' eget initiativ att gå till säkerhetssektionen och presentera Lindqvist. Sjölenius såg åtgärden som ett led i den introduktion av Lindqvist som han hade hand om. Vid besöket hos säkerhetssektionen var kriminalkommissarien Synnerman samt säkerhetspoliserna A. och D. närvarande. Möjligen var även C. med vid besöket. Sjölenius utgick från att man hos säkerhetstjänsten förstod att Lindqvist skulle vara deras kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. Det sades inte någonting och ställdes inte heller någon fråga på den punkten. Lindqvist fick säkerhetspolisens telefonnummer och ett postboxnummer. Vid besöket hos säkerhetssektionen berättade Sjölenius om sabotage i största allmänhet. Förutom händelsen med strömavbrottet på Östra sjukhuset hade Sjölenius inte några definierbara händelser att berätta om. Det hela var ytterligt diffust från hans sida. Under besöket fick Lindqvist en namnlista av C. eller D. Sjölenius var inte med vid själva tillfället när listan överlämnades till Lindqvist. Sjölenius fick senare reda på att säkerhetspolisen önskade upplysningar om var personerna som var antecknade på listan arbetade inom sjukvårdsförvaltningen. Varför dessa upplysningar önskades fick Sjölenius däremot aldrig reda på. Det var under besöket hos säkerhetssektionen inte tal om några utländska terroristorganisationer. Utöver nämnda besök tog Sjölenius inte någon kontakt med säkerhetspolisen. Sjölenius antog från början att Lindqvist som sjöofficer hade säkerhetsutbildning. Lindqvist visade sig dock väldigt vilse och det stod ganska snart klart för Sjölenius att Lindqvist inte hade förutsättningar att kunna handlägga säkerhetsuppgifter. Förutom den rapport angående händelsen på Östra sjukhuset som Lindqvist skrev åt Sjölenius har Lindqvist inte heller utfört något egentligt säkerhetsarbete vid sjukvårdsförvaltningen. Efter "avslöjandena i pressen" begärde Sjölenius polisutredning bl. a. angående den skada som uppstått i ett relä på Östra sjukhuset. Hål hade uppkommit i en gummibälg i reläet vilket förorsakat strömavbrott. Det visade sig senare att det inte varit fråga om sabotage eller någon form av skadegörelse utan att det på naturlig väg kan uppkomma hål i gummi som – vilket här var fallet – omsluter grafit. Andersson uppgav på en presskonferens att det förekommit 3–4 fall av misstänkta sabotage, men han vägrade att tala om vad det rört sig om.

Synnerman har uppgivit följande. Vid ett tillfälle, möjligen redan i februari 1975, ringde Sjölenius till Synnerman och var angelägen att få komma upp till säkerhetspolisen tillsammans med en man från sjukvårdsförvaltningen och resonera om vissa saker. Synnerman vill minnas att Sjölenius sade att det rörde sig om sabotage. Sjölenius och Jan Lindqvist kom något senare upp till sektionen. Närvarande vid deras besök var sektio-

nens nuvarande chef, A. Synnerman minns inte längre så mycket i detalj av det samtal som fördes vid besöket. Han vill dock minnas att Sjölenius och Lindqvist talade om ett strömavbrott på Östra sjukhuset samt om en del andra händelser som kunde vara sabotage. Sjölenius uppgav att Lindqvist fått till uppgift att söka reda ut vad som inom sjukvårdsförvaltningen förekommit i fråga om misstänkta sabotage. Synnerman kan inte uttala sig om besöket av Sjölenius och Lindqvist var en spontan aktion från deras sida eller om besöket också föranletts av Synnermans tidigare åtgärd att försöka få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. Sjölenius och Lindqvist sade i vart fall inte att de kommit med anledning av säkerhetssektionens önskemål om en kontaktman. Från sektionens sida "stack man inte under stolen" med att man var intresserad av vissa förhållanden inom förvaltningen vilka man ville ha hjälp med att få klarlagda. Synnerman talade därvid något lite om en del anställdas förbindelser med utländska terroristorganisationer och om förekomsten av cellbildningar inom sjukvårdsförvaltningen. Det bestämdes att en av tjänstemännen vid säkerhetssektionen, C., skulle sköta den fortsatta kontakten med Lindqvist. Synnerman hade därefter inte själv någon ytterligare beröring med ärendet och han kan inte uttala sig om vad som fortsättningsvis förekom i saken.

A. har uppgivit följande. Vid ett tillfälle sannolikt i februari 1975 kallades han in till Synnerman. I dennes rum befann sig Bengt Sjölenius och Jan Lindqvist från sjukvårdsförvaltningen. C. och D. hade också kallats in till Synnerman. A. fick det omedelbara intrycket att Sjölenius och Lindqvist kommit upp spontant till säkerhetssektionen. Synnerman hade emellertid tidigare, vilket A. inte då kände till, försökt att få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. Enligt vad A. numera vet förekom det hemliga cellbildningar inom förvaltningen. Det fanns också anställda där som upprätthöll förbindelser med internationella terroristorganisationer. Vid Sjölenius' och Lindqvists besök var det till en början Sjölenius som förde ordet. Enligt vad Sjölenius uppgav misstänkte man inom sjukvårdsförvaltningen att det förekommit sabotage och andra skadegörelsehandlingar på sjukhus. Bl. a. hade ett relä slagit ifrån under en pågående operation på ett av sjukhusen. Av hänsyn framför allt till patienterna och till allmänhetens förtroende för sjukvården såg man inom förvaltningen med oro på vad som förekommit. Det talades vid sammanträffandet med Sjölenius och Lindqvist om vem som kunde ha utfört dessa handlingar och om verkningarna av dem. Från förvaltningens sida ville man ha hjälp av säkerhetspolisen. Som A. numera ser det hade Sjölenius och Lindqvist sökt upp säkerhetssektionen i första hand på grund av Synnermans försök att få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen men också delvis på eget initiativ för att resonera med polisen om de misstänkta sabotagedåden och för att få hjälp. Sjölenius och Lindqvist fick reda på att säkerhetstjänsten å sin sida behövde få hjälp av en kontaktman vid förvaltningen. De ställde sig positiva därtill och Sjölenius presenterade Lindqvist som en lämplig kontaktman.

Sammankomsten avslutades med att C. och D. tog hand om Sjölenius och Lindqvist för att gå till C:s rum och diskutera det fortsatta samarbetet. Lindqvist har fått två namnlistor från säkerhetssektionen. Han skulle ta reda på var inom sjukvårdsförvaltningen de arbetade som fanns antecknade på listorna. Anledningen till att säkerhetspolisen var angelägen att få uppgifter därom var polisens intresse för hemliga cellbildningar inom förvaltningen. Lindqvists uppdrag för säkerhetstjänstens räkning har inte föranlett någon personregistrering hos polisen. Lindqvist har inte fått någon form av ersättning från säkerhetspolisen.

C. har uppgivit följande. En dag i februari 1975 talade Synnerman om för C. att några från sjukvårdsförvaltningen skulle komma upp till säkerhetssektionen. Synnerman sade inte vad saken gällde. Han bad att C. skulle vara med vid det kommande besöket från sjukvårdsförvaltningen. Även C:s kollega D. skulle närvara. Vid besöket senare presenterades C. för Bengt Sjölenius och Jan Lindqvist. C. fick den uppfattningen att Sjölenius och Lindqvist kommit för att resonera med och få råd av säkerhetspolisen angående vissa incidenter som förekommit inom sjukvårdsförvaltningen. Efter en stunds resonemang inne på Synnermans rum följde Sjölenius och Lindqvist på Synnermans uppmaning med upp till C:s rum för att få en förteckning. Det sades inte något därom men det var underförstått att det skulle göras upp en lista över vissa anställda vid sjukvårdsförvaltningen vilka kunde ha något att göra med de händelser som inträffat på sjukhus inom förvaltningen. Medan man satt och samtalade på C:s rum berättade Sjölenius och Lindqvist om ett strömavbrott på ett av sjukhusen och om en del andra saker som de "hade på lut". Av hänsyn till patienterna hade de inte velat göra polisanmälan. C. lovade att man från säkerhetssektionen skulle åka upp till sjukhuset och undersöka vad som inträffat. C. och D. besökte också senare Östra sjukhuset, men de fann inte något egendomligt och med det lät man sig nöja från förvaltningen. Under Sjölenius' och Lindqvists besök på C:s rum upprättades och överlämnades en namnlista till en av dem. När det resonerades om att ta reda på var inom sjukvårdsförvaltningen de som antecknats på listan arbetade uppgav Sjölenius att Lindqvist arbetade som ekonom vid förvaltningen och att Lindqvist kunde röra sig fritt inom förvaltningen för att "kolla upp" var personerna i fråga tjänstgjorde. Sjölenius uppgav också att Lindqvist under sin militärtid fått utbildning i säkerhetstjänst. Att få veta de på listan antecknades arbetsplatser var inte bara av intresse för frågan om vilka personer som kunde ha något att göra med händelser som inträffat på sjukhusen utan var även av betydelse på grund av säkerhetstjänstens intresse för de hemliga cellbildningar som förekom på bl. a. sjukhus inom förvaltningen. Förmodligen uppgavs dock inte någonting till Lindqvist om förekomsten av sådana cellbildningar. C. och D. berättade inte heller för Sjölenius och Lindqvist att säkerhetspolisen dessutom var intresserad av att få klarlagt vissa förbindelser som några anställda vid sjukvårdsförvaltningen hade med utländska

terroristorganisationer. Situationen var enligt C. den att förvaltningen av eget initiativ tagit kontakt med säkerhetssektionen på grund av befärade sabotage och att man från sektionens sida "hakade på" med anledning av sitt intresse av att få utrett vissa förhållanden inom förvaltningen. C. och D. hade förmodligen tidigare talat om att det skulle vara värdefullt att ha en kontaktman vid förvaltningen. Namnlistan återställdes till säkerhetssektionen troligtvis någon gång på vårkanten 1975 genom att Lindqvist antingen själv kom upp till sektionen med listan eller skickade den till sektionens postbox. Lindqvist hade fått boxnumret vid sitt och Sjölenius' tidigare besök hos sektionen. Med den andra namnlistan hade C. inte något att skaffa.

D. har uppgivit följande. Vid ett tillfälle i början av 1975, i februari eller mars, blev han tillsammans med C. kallad till Synnerman. Hos denne fanns två för D. okända personer. De presenterades som Bengt Sjölenius och Jan Lindqvist från sjukvårdsförvaltningen. Sjölenius och Lindqvist berättade om ett misstänkt sabotage i samband med en förlossning på Östra sjukhuset. De var oroade över vad som inträffat. D. uppfattade det så att Sjölenius och Lindqvist sökt upp säkerhetspolisen för att informera om händelsen och för att få rådgöra med polisen om denna. En vanlig polisanmälan skulle oroa patienterna ansåg de. Enligt vad Sjölenius uppgav hade Lindqvist till uppgift att försöka utreda misstänkta sabotagehändelser och liknande saker inom sjukvårdsförvaltningen. Under Sjölenius' och Lindqvists besök uppkom fråga om Lindqvist kunde hjälpa säkerhetspolisen att få reda på var inom förvaltningen vissa anställda arbetade. Bakom detta låg att säkerhetspolisen kände till att det fanns anställda som ägnade sig åt att bilda hemliga celler på förvaltningens sjukhus. Säkerhetspolisen ville försöka "slå håll" på dessa celler. Man visste också att några anställda vid förvaltningen hade förbindelser med utländska terroristorganisationer. Det nämndes dock inte någonting för Sjölenius och Lindqvist om dessa cellbildningar och utländska förbindelser. Lindqvist förklarade sig villig att hjälpa till med att ta reda på var vissa personer arbetade. En namnlista på personerna i fråga upprättades på anmodan av Synnerman och överlämnades till Lindqvist. Man framhöll för Lindqvist att listan var konfidentiell och han uppmanades att vara försiktig med listan. Lindqvist fick säkerhetspolisens telefonnummer och ett postboxnummer. Det var också tal om hur säkerhetspolisen kunde nå Lindqvist. Innan Sjölenius och Lindqvist lämnade säkerhetssektionen blev det bestämt att C. och D. skulle åka upp till Östra sjukhuset och försöka göra en undersökning om vad som inträffat. I avvaktan därpå skulle det anstå med en vanlig polisanmälan. En vecka senare besökte C. och D. sjukhuset. De samtalade med driftschefen på sjukhuset. Denne hjälpte dem till rätta genom att bl. a. förklara olika saker för dem. Man gick runt på sjukhuset tillsammans med driftschefen och såg på olika detaljer, låsanordningar osv. C. och D. kom fram till att det inte varit fråga om något sabotage. Driftschefen ansåg för sin del att det rört sig

om något tekniskt fel eller helt enkelt om oförmåga att koppla om till de rätta ledningarna. – Lindqvist fick vid ett tillfälle i augusti 1975 en ny namnlista som D. upprättat. Listan upptog en del namn som funnits med redan på den första listan. Lindqvist skulle också den här gången ta reda på var inom sjukvårdsförvaltningen de som antecknats på listan arbetade. Syftet härmed var detsamma som vid det tidigare tillfället. De personer vilka antecknades på de båda listor som lämnades till Lindqvist tillhörde en viss organisation. Även de två personer som Lindqvist särskilt påförde den andra listan tillhörde den nu åsyftade organisationen och var redan föremål för säkerhetspolisens uppmärksamhet.

Personalchefen Lars Olov Larsson har uppgivit följande. Vid ett tillfälle kom Lindqvist till honom med en lista som upptog namn på en del anställda vid sjukvårdsförvaltningen. Lindqvist uppgav att han ville ha reda på var inom förvaltningen som dessa anställda arbetade. Därutöver sade Lindqvist inte något. Larsson hjälpte Lindqvist att få fram de önskade uppgifterna.

Sjukhusintendenten Roland Lundberg har uppgivit följande. Vid ett tillfälle i mitten av mars 1975, sent på dagen strax innan Lundberg skulle gå hem från Sahlgrenska sjukhuset, uppringdes han av Lindqvist som uppgav att han hade en lista med en del namn på anställda vid sjukvårdsförvaltningen och att han behövde Lundbergs hjälp att få reda på var dessa arbetade inom förvaltningen. Lundberg frågade hur Lindqvist fått listan. Lindqvist svarade endast att han kunnat komma över listan. Lundberg förstod inte vad det var fråga om och han fick inte heller några uppgifter av Lindqvist. Han tyckte att det "smakade illa" och han frågade om inte Lindqvist kunde vänta någon vecka. Lundberg skulle i så fall kanske komma ifrån att behöva hjälpa Lindqvist. Han höll nämligen på att avveckla sin verksamhet vid Sahlgrenska sjukhuset och skulle flytta över till ett annat arbete inom förvaltningen. Lindqvist var dock angelägen att få de begärda uppgifterna till påföljande dag. Lindqvist fick då komma upp till Lundberg på kvällen och lämna listan. Han fick sedan tillbaka listan dagen därpå. Lundberg hade bett en av sina assistenter att skaffa fram de uppgifter som Lindqvist velat ha. Lundberg har vidare uppgivit följande. Någon gång under hösten 1974 informerades Lundberg av Thalén om att det hade inträffat "något knepigt" på ett av sjukhusen. Det skulle ha utförts ett sabotage på en gummiboll i ett relä. Resultatet hade blivit att strömmen brutits under en pågående operation. Genom ett rådigt ingripande av en befattningshavare hade strömmen dock kommit tillbaka. Lundberg ansåg att Thaléns beskrivning hur det hela skulle ha gått till verkade osannolik. När Lundberg senare talade med en elektroingenjör om saken skakade denne på huvudet och förklarade att felet inte kunde ha uppstått på det sätt som Thalén uppgivit. Lundberg fann emellertid saken egendomlig men tänkte inte mer på den. Den 7 januari 1975 presenterade Sjölenius Lindqvist för Lundberg. Sjölenius informerade Lundberg om vilka arbetsuppgifter Lindqvist skulle

ha. Lundberg ombads att skaffa ett rum åt Lindqvist där denne "med anställning i Bureprojektet som täckmantel kunde sitta och arbeta med sina sidouppgifter". På begäran av Sjölenius beskrev Lundberg förhållandena inom förvaltningen. Lundberg talade om att det förekom extremistgrupper och han omtalade i samband därmed en del bekymmer inom några yrkeskårer vid förvaltningen. Ett bombhot på Sahlgrenska sjukhuset berördes också av Lundberg. Lindqvist ringde senare Lundberg "titt som tätt" på direkttelefonen, ofta 1–2 gånger i veckan. Vid dessa tillfällen talade Lindqvist ibland med Lundberg om extremistisk verksamhet inom förvaltningen. Han brukade också fråga om Lundberg lagt märke till något särskilt, om Lundberg hade något nytt att rapportera. Den 28 oktober 1975 skrev Lundberg på begäran av några journalister en rapport över "händelseförloppet m. m. vid introduktionen av Jan Lindqvist vid Sahlgrenska sjukhuset". Kort tid innan Lundberg skrev rapporten bad Lindqvist att Lundberg inte skulle lämna ut de uppgifter som han intog i rapporten. Först efter "avslöjandena i pressen" fick Lundberg höra talas om kontakter och samarbete mellan Lindqvist och säkerhetspolisen.

Lindqvist har genmält. När Sjölenius presenterade Lindqvist för Lundberg omtalade han vad Lindqvist skulle syssla med. Lundberg instämde i misstankarna om sabotage samt berättade om ett bombhot och om något annat bekymmer. Lindqvist fick Lundbergs telefonnummer. Han visste inte riktigt hur han skulle gå till väga i fråga om sitt sidoarbete vid sjukvårdsförvaltningen. När han var ute på sjukhusen brukade han t. ex. gå runt och läsa på anslagstavlor för att se om han kunde iakttaga några egendomligheter. Han ringde också i början vid flera tillfällen till Lundberg och frågade om denne hade något att rapportera. Lindqvist fick dock inte ut något av samtalen med Lundberg. Lindqvist har inte något minne av att han bett Lundberg att hålla tyst med något. Om han gjort det, har det i så fall endast gällt den namnlista som Lundberg hjälpte Lindqvist med.

Sjukhusintendenten Bertil Hermansson har uppgivit följande. Han hade under 1972 och 1973 varit sjuk. När han efter tillfrisknandet återkom till sjukvårdsförvaltningen skulle han – som han senare uppfattat det – få det lite lugnare. Det ordnades då att Hermansson i stället för att återinträda i sin tjänst som sjukhusintendent fick bli t. f. säkerhetschef vid förvaltningen. I säkerhetsarbetet hade Hermansson ett mycket nära samarbete med Sjölenius. En dag i mars 1975 kom Sjölenius till Hermansson och omtalade att det hade hänt underliga saker vid förvaltningen. Sjölenius talade bl. a. om ett bombhot. På uppdrag av Höglund underrättade Sjölenius Hermansson om att Jan Lindqvist anställts vid förvaltningen för att arbeta inom Bureprojektet och samtidigt ha till uppgift att undersöka vissa egendomliga saker som inträffat. Det var då bestämt att Hermansson den 31 mars 1975 skulle sluta som t. f. säkerhetschef och återgå till sin tjänst som sjukhusintendent. Lindqvist skulle rapportera gjorda iakttagelser till Sjölenius. Denne nämnde vidare att man från förvaltningen hade inlett samarbete med sä-

kerhetspolisen. Sjölenius sade: "Du förstår att kontakt har tagits med kommissarie Pehr Synnerman." Hermansson kände denne från den tid då han arbetade vid polisen i Göteborg. Han förstod att det var något allvarligt som hänt i och med att SÄPO kommit in i bilden, men han frågade inte om någonting. Sedan Hermansson återgått till tjänsten som sjukhusintendent kom Lindqvist vid ett tillfälle upp till honom. Till en början talade Lindqvist om sitt arbete "med inrättandet av ett tekniskt kontor". Efter en stund sade Lindqvist: "Du Herman jag har ett papper här." Lindqvist lade papperet på bordet framför Hermansson. "Varifrån har du fått papperet?", frågade Hermansson. Lindqvist sade att han fått det från SÄPO eller att han skulle lämna det till SÄPO. Hermansson antog att det var någon vanlig rapport. Han tänkte på "Pelle" (Synnerman). Hermansson ansåg sig inte behörig att ta befattning med handlingen. Lindqvist skulle då omedelbart ha tagit tillbaka den, enligt vad han senare omtalat för Hermansson.

Lindqvist har uppgivit. Hermansson fick reda på Lindqvists kontakter med säkerhetspolisen och han fick vid ett tillfälle se en av namnlistorna från polisen. Hermansson hade sagt att när han kom tillbaka till Sahlgrenska sjukhuset skulle de sätta i gång och arbeta tillsammans med säkerhetsfrågor.

Svante Winqvist har uppgivit följande. Han leder Bureprojektet och är alltså Lindqvist arbetsledare inom projektet. Winqvist fick en tid efter Lindqvists anställning vid sjukvårdsförvaltningen en viss orientering om bakgrunden till att Lindqvist anställdes. Det uppgavs att Lindqvist skulle utreda inträffade sabotage. Vad som därutöver sades har Winqvist inte längre något minne av. De flesta som arbetar med Bureprojektet har inom förvaltningen en del andra uppgifter vid sidan av projektet. Lindqvist har arbetat på projektet i samma utsträckning som alla andra heltidsanställda befattningshavare inom detta.

Lindqvist har uppgivit att Winqvist från början inte informerades om de sidouppgifter som skulle vara förenade med Lindqvists arbete på Bureprojektet. På Lindqvists begäran fick Winqvist dock senare en sådan information. Lindqvist ansåg det naturligt att hans närmaste chef kände till dessa sidouppgifter.

Winqvist har om bakgrunden till sin anmälan till JO uppgivit följande. På grund av efterdyningarna från den s. k. IB-affären och till följd av misstänkliggöranden om att Lindqvist lämnat rapporter till Winqvist har han velat bli hörd av JO. Sådana misstänkliggöranden saknar all grund. Helst skulle Winqvist se att JO granskade det privata register som Winqvist upprättat. Därigenom skulle kunna fastställas att Winqvist inte förfogar över något material som kommit från Lindqvist.

5. JO:s bedömning

Utredningen i ärendet ger inte en i alla avseenden entydig bild av vad som förevarit. Det gäller såväl de yttre omständigheterna som i synnerhet bakomliggande motiv och syften.

Till att börja med kan emellertid fastslås att det av utredningen otvetydigt framgår att initiativet till en kontaktman åt säkerhetspolisen vid sjukvårdsförvaltningen i Göteborg togs av säkerhetspolisen. Det var från säkerhetssektionen i Göteborg som man tog förbindelse med företrädare för sjukvårdsförvaltningen i syfte att få en kontaktman vid förvaltningen. Om bakgrunden därtill har säkerhetssektionens dåvarande chef, f. d. kriminalkommissarien Pehr Synnerman, uppgivit att man inom säkerhetssektionen genom eget spaningsarbete fått fram uppgifter om att det fanns några anställda vid sjukvårdsförvaltningen, vilka hade förbindelser med utländska terroristorganisationer. Enligt Synnerman kunde ytterligare anställda vid förvaltningen misstänkas för att ha sådana förbindelser. Synnerman har vidare uppgivit att det förekom tecken på cellbildningar inom förvaltningen och att misstankarna också i det hänseendet riktade sig mot vissa anställda vid förvaltningen. På grund av de här angivna omständigheterna ansåg Synnerman att det förelåg ett behov för säkerhetssektionen att få en kontaktman vid förvaltningen, dvs. att få någon där att vända sig till när upplysningar önskades om anställda, som enligt det anförda var föremål för säkerhetspolisens uppmärksamhet.

Genom Synnermans uppgifter, som inte motsägs av utredningen i övrigt, får sålunda anses utrett vad som legat till grund för säkerhetssektionens önskemål om att få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. Vilken av de angivna omständigheterna som var den främsta anledningen till önskemålet har Synnerman inte kunnat ge någon bestämd upplysning om. Han har uppgivit att förbindelserna med utländska organisationer var "något direkt att ta på" och kanske den primära orsaken till önskemålet om en kontaktman, medan frågan om cellbildningar var något mera diffus och väl närmast kom i andra hand.

Genom vad Synnerman uppgivit och genom den undersökning som jag företagit hos säkerhetssektionen i Göteborg har framkommit att de anställda vid sjukvårdsförvaltningen, vilka var föremål för säkerhetspolisens uppmärksamhet, tillhörde en organisation, som enligt sina egna uppgifter var beredd att med våld omstörta samhället.

Vad gäller de vidare åtgärderna i fråga om anskaffande av en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen för säkerhetssektionens räkning har dessa enligt utredningen inletts med att Synnerman bett en medarbetare vid sektionen, B., om hjälp härmed. Synnerman har uppgivit att han kände till att B. hade vissa kontakter med fackföreningsrörelsen och att B. tidigare haft kontakt med sjukvårdsstyrelsens vice ordförande, Leif Andersson. Det har inte kunnat närmare utredas vilka informationer Synnerman lämnat till B., men otvivelaktigt har B., i vart fall i stora drag, haft klart för sig av vilka

orsaker Synnerman ville skaffa säkerhetssektionen en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen.

Nästa steg har varit att B. sökte upp Andersson. Att B. kontaktade Andersson torde huvudsakligen ha berott på att de kände varandra och att samarbete tidigare förekommit mellan dem i säkerhetsfrågor. Enligt B. hade B. någon tid innan han sökte upp Andersson varit i förbindelse med denne och bett om hjälp med att få reda på var inom sjukvårdsförvaltningen de personer arbetade, vilka hade kontakter med utländska terroristorganisationer. Andersson hade dock inte lyckats att skaffa fram uppgifter därom.

Varför Andersson sedan vände sig till Thalén och inte direkt till sjukvårdsförvaltningens chef, direktören Thure Höglund, kan ge anledning till spekulationer. Andersson har uppgivit att Thalén kunde sjukvården "innan och utan". Thalén har antytt vissa motsättningar mellan Andersson och Höglund. Ett antagande att förhållandet mellan dessa två varit sådant att Andersson föredragit att inte vända sig till Höglund utan istället till Thalén torde inte sakna grund.

Hos Thalén har B. framfört säkerhetspolisens önskemål om att få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. Av uppgifter som lämnats av B., Andersson och Thalén framgår att B. vid besöket omtalade att det vid sjukvårdsförvaltningen fanns några anställda som hade förbindelser med utländska terroristorganisationer. De har vidare uppgivit, B. att han möjligen också talade om misstänkta cellbildningar inom förvaltningen. Andersson att det inte var tal om cellbildningar samt Thalén att B. frågade om cellbildningar. Av utredningen framgår härjämte att Thalén berättade för B. och Andersson om olika för sjukhusdriften farliga händelser som skulle ha inträffat på sjukhus inom förvaltningen och bakom vilka det eventuellt kunde ligga brottsligt förfarande.

Under utredningen har från skilda håll lämnats uppgifter om misstänkt sabotageverksamhet och om risker för sabotage. Vad som härvidlag förekommit har det inte gått att få någon riktigt säker uppfattning om. Några direkta underrättelser om de händelser som uppgivits ha inträffat har såvitt framkommit inte rapporterats vare sig till dem som närmast haft hand om säkerhetsfrågor inom förvaltningen eller till Höglund eller sjukvårdsstyrelsen. Ej heller har gjorts någon polisanmälan förutom en anmälan som Sjölenius senare gjorde (se nedan). Den händelse, som kommit att skjutas i förgrunden, strömavbrottet på Östra sjukhuset i Göteborg som ägde rum den 30 augusti 1974, blev samma dag som den inträffade föremål för undersökning av K. G. Eliasson AB. I en av bolaget avgiven undersökningsrapport, som jag tagit del av, lämnades inte några uppgifter som tydde på att sabotage eller någon form av skadegörelse hade förekommit. Av övriga handlingar som ingivits till mig framgår följande. Enligt den rapport som Lindqvist skrev i mitten av mars 1975 angående händelsen på Östra sjukhuset till orientering härom för fackklubbarna vid sjukvårdsförvaltningen kunde sabotage inte uteslutas. I rapporten angavs också några andra hän-

delser som kunde tänkas vara tecken på sabotage. Sjölenius begärde i slutet av oktober 1975 polisutredning om olika händelser som skulle ha inträffat på sjukhus i Göteborg. Uppgifter om dessa hade lämnats vid en presskonferens som sjukvårdsförvaltningens presidium höll den 22 oktober 1975. I skrivelse från kriminalpolisen den 10 november 1975 till sjukvårdsförvaltningen uppgavs att det vid företagen utredning inte hade framkommit något som kunde tyda på skadegörelse. De angivna händelserna hade vid förhör med berörd personal visat sig ha en helt naturlig förklaring uppgavs det i skrivelsen från polisen.

En sak som bör noteras i detta sammanhang är Thaléns uppgifter om att sabotagehändelser inte förekommit i sådan utsträckning att det kunde motivera ett anställande av en kontaktman. Mot dessa uppgifter kan sägas stå Sjölenius' uppgift att Thalén under hösten 1974 omtalat för honom att säkerhetspolisen varit i förbindelse med Andersson för att få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen för att utreda vissa händelser som kunde misstänkas vara sabotage. Sjölenius har förklarat sig inte ha något minne av att Thalén vid tillfället talat om några förbindelser mellan anställda vid förvaltningen och utländska terroristorganisationer. Thalén har inte kunnat lämna någon egentlig förklaring med anledning av Sjölenius' uppgifter.

Dessa frågor om misstänkta sabotage eller risker för sabotage har tydligen haft en ganska framskjuten plats vid det samtal mellan Höglund, Örtendahl och Andersson som föregått anställandet av Lindqvist. Den väsentliga frågan är emellertid om det vid samtalet varit tal om att säkerhetspolisen önskade få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen.

Andersson har när han första gången hördes i ärendet uppgivit att han vid samtalet i fråga berättat att säkerhetspolisen varit i kontakt med honom och framfört önskemål om att få en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen på grund av att det förekom vissa förbindelser mellan några anställda vid förvaltningen och utländska terroristorganisationer.

Höglund och Örtendahl har däremot hävdat att det vid samtalet inte varit tal om vare sig säkerhetspolis eller terroristorganisationer.

Förnyade förhör har hållits med Andersson. Höglund och Örtendahl med anledning av deras motstridiga uppgifter.

Andersson förklarade då att han inte kunde gå i god för hur han vid samtalet uttryckt sig i fråga om säkerhetspolisens önskemål om en kontaktman och om förbindelser med utländska terroristorganisationer. Han hade i allt fall omtalat att säkerhetspolisen hade sin uppmärksamhet fäst på vissa anställda inom sjukvårdsförvaltningen på grund av deras förbindelser med sådana organisationer.

Höglund vidhöll att det inte varit tal om säkerhetspolis eller förbindelser med utländska organisationer.

Örtendahl förklarade vid det förnyade förhöret med honom att han hade en ganska bestämd uppfattning om att Andersson inte hade sagt något om säkerhetspolisen.

Höglund, Örtendahl och Andersson har därefter hörts tillsammans.

Höglund och Örtendahl förklarade då att de inte hade något minne av att Andersson vid deras gemensamma samtal omnämnt säkerhetspolisen.

Andersson förklarade att han på grund av Höglunds och Örtendahls inställning blivit mycket osäker om hur han vid samtalet uttryckt sig i fråga om säkerhetspolisen. Det enda som gjorde att han mindes att han talat om säkerhetspolisen var att Höglund dagen efter samtalet ringt till honom och frågat vad "SÄPO-mannen hette". (Uppgiften om denna förfrågan hade Andersson lämnat redan vid det första förhøret med honom.) Andersson tillade vid det gemensamma förhøret att "på något sätt har jag sagt att säkerhetspolisen är involverad i fråga om anställda vid sjukvårdsförvaltningen".

Höglund vitsordade att han ringt till Andersson dagen efter samtalet som de och Örtendahl haft med varandra, men gjorde – liksom redan vid det första förhøret med honom – gällande att han vid telefonsamtalet med Andersson enbart frågat denne om Lindqvists fullständiga namn och adress. Höglund förklarade att han däremot vid ett tidigare tillfälle frågat Andersson om namnet på en befattningshavare vid säkerhetspolisen. Det var B. som handen gången hade frågat efter.

Både Höglund och Örtendahl har uppgivit att de först efter uppgifterna i pressen om vad som skulle ha förekommit vid sjukvårdsförvaltningen hört talas om säkerhetspolisens roll i sammanhanget.

Situationen är sålunda den, att medan Andersson hävdar att han vid samtalet med Höglund och Örtendahl på något sätt talat om för dem att säkerhetspolisen funnits med i bilden, Höglund och Örtendahl inte kan vitsorda att säkerhetspolisen varit på tal vid samtalet. Anderssons uppgifter står alltså mot Höglunds och Örtendahls uppgifter.

När det gäller att bedöma vilka av dessa uppgifter som bör tillmätas den största tilltron är att beakta följande.

Anderssons uppgifter präglas som han själv tillstått av osäkerhet. Beträffande Höglund har denne i något eller några avseenden kommit med andra uppgifter än Örtendahl och Andersson om vad som varit på tal när de samtalade med varandra. Andersson har enligt vad han och Örtendahl uppgivit berättat om händelsen på Östra sjukhuset, eventuellt om någon eller några ytterligare händelser. Möjligen hade Andersson också vid samma tillfälle omtalat att Lindqvist hade sökt en tjänst vid sjukvårdsförvaltningen. Höglund har däremot uppgivit att det endast varit tal om risk för sabotage på sjukhuset och att det inte sagts något om att Lindqvist sökt tjänst vid sjukvårdsförvaltningen. Såsom upptagits i det föregående har personalchefen Larsson uppgivit att Höglund frågat honom om det var riktigt att Lindqvist fanns med som sökande till en utlyst tjänst på ekonomiavdelningen vid sjukvårdsförvaltningen. Det är sålunda möjligt att Höglund kan ha missmint sig i någon eller några av de sist angivna frågorna. Man skulle då kunna ifrågasätta om Höglund missmint sig även i fråga huruvida Andersson

vid samtalet med Höglund och Örtendahl lämnat några upplysningar angående säkerhetspolisen. Härvidlag är det emellertid av vikt att understryka att Höglunds inställning på denna punkt bestyrks av Örtendahl.

Det torde inte vara möjligt att klarlägga vad det var fråga om vid telefon-samtalet mellan Höglund och Andersson dagen efter deras och Örtendahls samtal med varandra. Varken Höglunds eller Anderssons uppgift i saken stöds av någon omständighet av betydelse. Den enes uppgift kan därför inte på något avgörande sätt anses framstå som mer trovärdig än den andres.

Ett förhållandevis starkt stöd för Höglunds och Örtendahls uppgifter att det vid samtalet mellan dem och Andersson inte varit något tal om säkerhetspolisen är att Höglund, såvitt utredningen visar, inte heller sagt något om säkerhetspolisen när han dagen efter samtalet rådgjorde med Larsson och Sjölenius om anställande av Lindqvist. Om Höglund vetat om att säkerhetspolisen funnits med i bakgrunden när det gällde frågan om anställningen borde detta för Höglund som verkschef ha varit en högst väsentlig och grannliga sak att rådgöra med de övriga om. Höglunds, Larssons och Sjölenius' uppgifter om vad som förekom vid deras samtal med varandra ger sammantagna en ganska god bild av hur Höglund känt olust och tvekan inför att anställa Lindqvist men samtidigt frågat sig vad han skulle försvara sig med om han vägrade att anställa Lindqvist och det sedan hände "något". Det är svårt att tänka sig att Höglund i den situationen, ifall han vetat om att avsikten var att Lindqvist även skulle vara säkerhetspolisens kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen, inte skulle ha sagt något därom till dem som han rådgjorde med om anställning av Lindqvist. Det är framför allt svårt att tänka sig att Höglund vid samråd med Sjölenius skulle ha avhållit sig från att säga något om säkerhetspolisen. Sjölenius var ju sjukvårdsförvaltningens chefsjurist och hade i den egenskapen i viss omfattning hand om säkerhetsfrågor. Han hade dessutom tidigare innehaft en polischefsbefattning, vilket Höglund måste ha känt till.

I ärendet föreligger en av Thalén lämnad uppgift som, om den är riktig, innebär att Höglund trots allt skulle ha känt till att säkerhetspolisen var inblandad. I samma veva som Sjölenius presenterade Lindqvist för Thalén (januari 1975) hade Höglund nämligen enligt Thalén talat om för Thalén att Lindqvist anställdes vid sjukvårdsförvaltningen. Thalén har uppgivit att Höglund i samband därmed sagt att Lindqvist skulle lämna uppgifter till säkerhetspolisen och att Höglund tillagt att "du har ju haft kontakter i det här ärendet". Thalén hade på grund av Höglunds uppgifter dragit den slutsatsen att Höglund var väl informerad om att Andersson och B. hade haft kontakt med honom.

Höglund har när han hörts i ärendet förklarat att han inte kunde vidkänna Thaléns uppgifter att han bl. a. sagt att Lindqvist skulle rapportera till säkerhetspolisen. Enligt vad Höglund uppgivit hade han inte förrän i oktober 1975 fått vetskap om att Thalén haft besök av säkerhetspolisen och först vid förhöret fått reda på att Andersson varit med vid besöket.

Jag vågar inte uttala någon uppfattning om vilket värde som bör tillmätas Thaléns uppgift om att Höglund till honom sagt att Lindqvist skulle lämna rapporter till säkerhetspolisen. Klart är emellertid att uppgiften inte utan vidare kan anses visa att Andersson vid samtalet med Höglund och Örtendahl talat om säkerhetspolisen.

På grund av det anförda kommer jag fram till att övervägande skäl talar för att Andersson inte på något sätt berört säkerhetspolisen vid samtalet med Höglund och Örtendahl.

Förutom möjligen nyssnämnda uppgift av Thalén föreligger det inte någon omständighet som tyder på att Höglund före anställandet av Lindqvist haft klart för sig att det förelåg ett samband mellan anställningen och säkerhetspolisen. Jag vill återigen erinra om Höglunds uppgift att han före "avslöjandena i pressen" inte haft vetskap om att Lindqvist hade något med säkerhetspolisen att göra. Påpekas kan också att Sjölenius uppgivit att Höglund aldrig till honom nämnt något om säkerhetspolisen.

Jag har sålunda att utgå från att Höglund anställt Lindqvist av så att säga enbart sabotageskäl och utan vetskap om att Lindqvist skulle bli säkerhetspolisens kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. Att det blev just Lindqvist som anställdes berodde på, som redan framgått, att han föreslogs av Andersson och att förslaget stöddes av Örtendahl.

Utredningen visar att det inrättades en särskild tjänst för Lindqvist vid sjukvårdsförvaltningen. Han fick alltså inte den tjänst som han hade sökt vid förvaltningen. Lindqvist anställdes utan föregående kungörelse- och ansökningsförfarande. Ej heller förekom någon personalmedverkan vid anställningen av Lindqvist. Höglund har uppgivit att han ansåg att det i Lindqvists fall förelåg sådana särskilda skäl som krävdes för att tjänsten inte skulle behöva kungöras till ansökan ledig. Anställningen av Lindqvist tidsbegränsades inte.

Beträffande frågan vad Lindqvist arbetat med under sin tid vid sjukvårdsförvaltningen är det helt naturligt hans uppgifter för säkerhetspolisens räkning som tilldrager sig det största intresset.

Innan jag går in härpå vill jag framhålla att vad Lindqvist uppgivit om att han först i samband med att Sjölenius skulle medtaga honom till säkerhetssektionen i Göteborg fått klart för sig att han skulle ha kontakt med säkerhetspolisen inte kan anses vederlagt.

Av utredningen i ärendet framgår att Lindqvist vid två tillfällen besökt säkerhetssektionen, att han vid ettvarrt av dessa tillfällen fått en lista av säkerhetspolisen med namn på anställda vid sjukvårdsförvaltningen och att han på begäran av polisen tagit reda på var inom förvaltningen de personer arbetade, som var antecknade på listorna. Uppgifter härom hade Lindqvist fått genom medverkan av personalchefen Larsson och sjukhusintendenten Lundberg.

Vidare framgår av utredningen att Lindqvist kompletterat den sist erhållna listan med namn på två anställda vid sjukvårdsförvaltningen, vilka

han antog att polisen var intresserad av. Dessa två anställda tillhörde en viss organisation. Lindqvist hade tidigare hört att man på fackligt håll hade problem med medlemmar i den organisationen. Vid samtal med en bekant från socialdemokratiska partiet och vid ett annat samtal med två medlemmar i kommunalarbetsförbundet hade Lindqvist fått bekräftat att det förelåg sådana problem och att de två som han antecknade på den andra namnlistan brukade ställa till med problem.

Jag har tagit del av ifrågavarande namnlistor. De upptar namn på ett jämförelsevis mycket litet antal personer anställda vid sjukvårdsförvaltningen. Vid genomgång av material hos säkerhetssektionen har jag fått belegg för att även de två personer, vars namn Lindqvist hade tillagt på den ena listan, var föremål för säkerhetspolisens uppmärksamhet och att de tillhörde en organisation, som enligt sina egna uppgifter var beredd att med våld omstörta samhället.

Under den utredning som jag företagit har inte framkommit någonting som tyder på att Lindqvist i fråga om anställda vid sjukvårdsförvaltningen tillhandagått säkerhetspolisen med annat än ett begränsat antal uppgifter om var vissa personer arbetade inom förvaltningen och med namn på två personer som redan var föremål för säkerhetspolisens uppmärksamhet.

I övrigt torde Lindqvist ha uträttat mycket litet vid sidan av sitt arbete inom Bureprojektet.

Han har förberett och upprättat en rapport angående bl. a. den förutnämnda händelsen på Östra sjukhuset den 30 augusti 1974. Arbetet härmed tog enbart en eller annan dag i anspråk.

Lindqvist synes i viss utsträckning ha ägnat sig åt någon form av enklare spaningsarbete, "lyssnat, sett och spanat" om han kunnat märka några "egendomligheter" ute på sjukhusen.

Sjukhusintendenten Lundberg har uppgivit att Lindqvist ringt honom "titt som tätt" på hans direkttelefon, ofta 1–2 gånger i veckan. Vid dessa tillfällen hade Lindqvist, enligt Lundberg, ibland talat med honom om extremistisk verksamhet inom förvaltningen. Lindqvist hade brukat fråga om Lundberg lagt märke till något särskilt, om Lundberg hade något att rapportera.

Lindqvist har uppgivit att han inte vetat hur han skulle gå till väga i sitt "sidoarbete" vid sjukvårdsförvaltningen och att han därför i början av sin anställning ringt till Lundberg vid flera tillfällen och frågat denne om han hade något att rapportera. Lindqvist hade dock inte fått ut något av samtalen med Lundberg.

Beträffande Lindqvists "sidoupgifter" vid sjukvårdsförvaltningen vill jag särskilt framhålla att jag inte funnit belägg för att Lindqvist ägnat sig åt någon form av åsiktsregistrering eller att han utfört något arbete som lett till sådan registrering hos säkerhetspolisen eller annorstädes.

För "sidoupgifterna" har Lindqvist, såvitt utredningen visar, inte upp-

burit någon särskild ersättning vare sig från säkerhetspolisen eller sjukvårdsförvaltningen.

I fråga om Bureprojektet har Lindqvist uppgivit att han arbetat med detta nästan all sin tid vid sjukvårdsförvaltningen. Denna uppgift motsägs inte av något som framkommit under utredningen.

Efter den nu sammanfattningsvis lämnade redogörelsen för huvuddragen i utredningen och för det faktiska resultatet av densamma övergår jag till en närmare bedömning av spörsmål som föranleds av utredningen. Jag begränsar mig därvid till vissa huvudfrågor.

Jag vill då först framhålla att jag inte finner anledning till någon kritik mot säkerhetssektionen i Göteborg för att man där haft sin uppmärksamhet riktad på vissa anställda inom sjukvårdsförvaltningen i kommunen — ett jämförelsevis mycket litet antal. Med hänsyn till förhållandena har det i enlighet med de arbetsuppgifter statsmakterna ålagt säkerhetspolisen ankommit på säkerhetssektionen att ägna uppmärksamhet åt dessa anställda.

Nästa fråga blir då om det var tillbörligt att säkerhetspolisen i spaningsarbetet använde sig av en kontaktman vid sjukvårdsförvaltningen. Man står här inför ett både principiellt och praktiskt svårbedömt spörsmål. Det är uppenbart att metoden med kontaktmän medför stor risk för integritetskränkningar. Därtill kommer att misstanke om att säkerhetspolisen har en kontaktman (informatör) på en arbetsplats helt naturligt skapar oro och olust där och kan ge upphov till konflikter och bekymmer av olika slag. Ytterligare skäl kan helt visst anföras mot att säkerhetspolisen anlitar kontaktmän på arbetsplatser.

Å andra sidan får lov att beaktas de speciella förhållanden under vilka säkerhetspolisen tvingas arbeta. Säkerhetspolisen måste som regel arbeta med andra metoder än de som kännetecknar vanlig polisiär verksamhet. Jag skall inte gå in närmare härpå utan vill endast framhålla att det förekommer situationer då säkerhetspolisen på grund av de former under vilka den måste bedriva sitt spaningsarbete inte kan få tillgång till uppgifter — kanske högst betydelsefulla — annat än med hjälp av någon utanför de egna leden, t. ex. just en kontaktman på en arbetsplats. Med hänsyn till de för rikets säkerhet synnerligen viktiga uppgifter som säkerhetspolisen har att fullgöra kan det självfallet inte göras gällande att säkerhetspolisen i sådana situationer skall avstå från att skaffa sig erforderliga upplysningar på angivet sätt.

Enligt min mening måste det godtagas att säkerhetspolisen i viss utsträckning anlitar kontaktmän på arbetsplatser, även om det av naturliga skäl ter sig olustigt för de flesta människor. I vilken omfattning ett sådant användande av kontaktmän är försvarligt kan inte anges generellt utan får avgöras med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Som allmän riktlinje bör dock enligt min mening gälla att säkerhetstjänsten söker själv skaffa fram material som behövs och endast anlitar kontaktmän om man på

grund av säkerhetsarbetets natur helt enkelt inte kan inhämta uppgifter på egen hand.

Vad angår formerna för den av Synnerman önskade kontakten med sjukvårdsförvaltningen är jag övertygad om att Synnerman, när han tillsade B. att vända sig till sjukvårdsstyrelsens vice ordförande Leif Andersson, inte äsyftat annat och mer än att få förbindelse med någon inom sjukvårdsförvaltningen anställd tjänsteman som kunde lämna säkerhetspolisen de förhållandevis enkla, men för det fortsatta spaningsarbetet säkerligen betydelsefulla uppgifter som det här var fråga om, nämligen uppgifter huvudsakligen endast om vederbörande personers arbetsplatser. Intet tyder på att Synnerman haft i tanke att någon skulle särskilt nyanställas för detta ändamål. De uppgifter säkerhetspolisen åstundade var i och för sig inte av hemlig natur. Att säkerhetspolisen inte kunde öppet t. ex. genom en skriftlig framställning begära att lå dessa uppgifter sammanhänger naturligen med de former under vilka spaningsarbete av detta slag måste bedrivas. Jag finner inte heller i detta hänseende fog för kritik mot Synnerman eller annan vid säkerhetssektionen.

Idén att anställa en särskild tjänsteman synes av utredningen att döma ha uppkommit hos Leif Andersson efter det att B. på Synnermans uppdrag tagit kontakt med Andersson. Vad som förekommit vid samtalet med Thalén bl. a. om Thalén tillfrågats om han ville tjäna som kontaktman är oklart på grund av de motstridiga uppgifter som lämnats. Klart synes emellertid att Andersson redan då haft Lindqvist i tankarna.

Syftet med Anderssons agerande har det inte varit möjligt att bringa full klarhet i. Att det för att tillhandagå säkerhetspolisen med av den önskade uppgifter inte krävdes att nyanställa någon tjänsteman är tydligt och borde också ha insetts av Andersson. Det var ju för detta ändamål helt tillräckligt att utvälja någon lämplig tjänsteman. Även om det förhåller sig så att Thalén avböjt ett erbjudande att bli kontaktman borde det ändock ha varit ganska lätt att finna någon tjänsteman vid förvaltningen som varit lämplig som kontaktman. Jag tänker närmast på Sjölenius som tidigare haft ledande befattningar hos polismyndigheten i Göteborg.

Jag har svårt att föreställa mig att Andersson inte skulle ha insett att, om det förelåg grundade misstankar om sabotage, detta egentligen borde anmälas till kriminalpolisen och utredas genom dess försorg, och att undersökningar om enbart risker för sabotage lämpligen borde anförtros någon tjänsteman med erfarenhet av säkerhetsfrågor och med ingående kännedom om förhållandena inom förvaltningen. Andersson har uppenbarligen inte haft någon väl grundad uppfattning om Lindqvists förutsättningar i fråga om "sabotageundersökningar" utan tydligen endast antagit att Lindqvist som reservofficer hade kvalifikationer härför.

Tänkbart motiv för Andersson att söka bereda Lindqvist anställning hos sjukvårdsförvaltningen kan helt enkelt enbart ha varit att han velat hjälpa Lindqvist till en anställning. Andersson kände Lindqvist redan tidi-

gare och Lindqvist hade som framgår av utredningen talat om för Andersson att han sökt en tjänst vid förvaltningen och även tillställt honom kopior av sina ansökningshandlingar. Ett sådant syfte hos Andersson kan givetvis till mycket stor del förklara hans agerande och kan måhända också utgöra en förklaring till att Andersson inte för Örtendahl och Höglund – såvitt måste anses framgå av utredningen – nämnde något om initiativet från säkerhetspolisen. Jag kan i vart fall inte på den utredning jag kunnat åstadkomma finna någon annan förklaring till att Andersson, vilket jag måste utgå från, ej berört säkerhetspolisen för Höglund och Örtendahl.

Under alla förhållanden är det svårt att få full klarhet i Anderssons handling i saken och jag kan inte utesluta att även andra motiv än de här nämnda kan ha varit bestämmande för hans agerande.

Såvitt angår Andersson stannar jag vid gjorda uttalanden.

Beträffande sedan Höglund och hans anställande av Lindqvist har jag att utgå från att Höglund anställt Lindqvist utan vetskap om att denne i sin tjänst vid sjukvårdsförvaltningen skulle ha något samröre med säkerhetspolisen. Vid sådant förhållande anser jag mig inte ha anledning att närmare pröva Höglunds ansvar för anställningen av Lindqvist. Huruvida det från de synpunkter Höglund hade att utgå på grund av Anderssons agerande förelegat tillräckliga skäl för att i särskild ordning anställa Lindqvist på sjukvårdsförvaltningens ekonomiavdelning med uppgift att vid sidan av arbetet där handha vissa interna säkerhetsuppgifter avseende påstådd sabotage-risk innefattar bedömningsfrågor, som i förevarande sammanhang får anses vara av underordnad betydelse och ligga vid sidan av huvudfrågorna i ärendet.

Jag finner därför inte skäl att uppehålla mig ytterligare vid Höglunds del i saken.

Även beträffande Örtendahls medverkan vid anställningen av Lindqvist stannar jag vid vad som förevarit.

Jag övergår härefter till Lindqvist och det **s**amarbete som förekommit mellan säkerhetspolisen och honom.

Som tjänsteman vid sjukvårdsförvaltningen har Lindqvist, sedan han blivit tillsagd att han skulle samarbeta med säkerhetspolisen, ställt sig till förfogande som säkerhetspolisens kontaktman vid sjukvårds**s**förvaltningen. Mot detta kan inte riktas någon kritik.

Samarbetet mellan säkerhetspolisen och Lindqvist i fråga om vissa anställda vid sjukvårdsförvaltningen – överlämnande till Lindqvist av två namnlistor och Lindqvists införskaffande och tillhandahållande av uppgifter om var inom förvaltningen de arbetade som fanns antecknade på listorna – samt Lindqvists åtgärd att på eget initiativ komplettera en av listorna med namn på två anställda, som var föremål för säkerhetspolisens uppmärksamhet, föranleder inte heller någon kritik från min sida.

Vad beträffar Lindqvists övriga "sidouppgifter" vid sjukvårdsförvaltningen ger utredningen inte **s**töd för någon anmärkning.

Som jag förut framhållit har jag under min utredning inte funnit belägg för att någon form av åsiktsregistrering förekommit beträffande anställda vid sjukvårdsförvaltningen.

Jag vill härutöver framhålla att under utredningen inte framkommit någon omständighet som tyder på något samröre mellan Lindqvist och Svante Winqvist i fråga om den förres arbetsuppgifter vid sjukvårdsförvaltningen vid sidan av arbetet på Bureprojektet.

Jag har inte ansett mig böra ta del av det register som Winqvist enligt uppgift privat upprättat.

Någon annan befattningshavare vid säkerhetspolisen eller sjukvårdsförvaltningen än de som här varit föremål för min bedömning finner jag ej anledning att särskilt uppehålla mig vid.

Med de uttalanden som jag nu gjort anser jag de frågor som framställts i hit inkomna anmälningar tillräckligt besvarade.

Ärendet är härmed av mig avslutat.

* *

*

I en den 22 april 1976 till JO inkommen, av sju tjänstemän vid sjukvårdsförvaltningen i Göteborg undertecknad skrivelse hemställdes om kompletterande utredning i ärendet. I skrivelsen anfördes följande.

Vid sjukvårdsförvaltningen i Göteborg har – enligt Justitieombudsmannens rapport "Säkerhetspolisen och Sjukvårdsförvaltningen" – vissa former av säkerhetsarbete förekommit. "Arbetet" har varit av sådan natur och omfattning att JO ej funnit skäl till anmärkning mot någon av de i utredningen hörda personerna. Med hänvisning till rapporten kan konstateras att de fackliga förtroendemän, som väckt frågan och drivit den till en anmälan, ej har hörts i saken. Det står oss helt främmande, att på något vis antyda att JO brustit i sitt arbete, men vi nödgas konstatera att de som kunnat bringa klarhet i en för arbetstagarna väsentlig fråga, ej fått möjlighet att yttra sig. Vår tro är att uppgifter om dessa personers namn och vad de kunnat tillföra utredningen "på något sätt" har undanhållits JO.

I massmedia har vid ett flertal gånger förekommit uppgifter om att socialdemokratiska partiet varit den verkliga mottagaren av den så kallade "sjukhusspionens" rapporter. Enligt JO:s rapport finns mycket starka band mellan "sjukhusspionen" (Jan Lindqvist) och förre v ordföranden i sjukvårdsförvaltningen i Göteborg (Leif Andersson), medan några omfattande direktkontakter mellan säkerhetspolisen och "sjukhusspionen" ej belyses i utredningen. Det har antytts att socialdemokratiska partiet skulle ha en egen organisation – i massmedia döpt till SAPO – som ombesörjer undersökningar och registrerar meningsmotståndare, som skulle kunna bli till skada för partiet.

Vid sjukvårdsförvaltningen finns en tjänsteman i det s. k. Bureprojektet (Svante Winqvist), som officiellt bekräftat att han innehar ett privat register över personer, som *han* riktat anmärkningar mot utifrån *egna personliga värderingar*. Eftersom registret är privat är det ej att betrakta som olagligt. "Sjukhusspionen" och den i detta stycke omnämnde Winqvist har haft

mycket nära samarbete i det s. k. Bureprojektet. Bägge har liknande motiv för sin sysselsättning. Winqvist har dock haft så goda rådgivare att han undandragit sig insyn, medan "sjukhusspionen" saknat det professionella stödet uppifrån och därmed blottat sin verksamhet för arbetskamrater och blivit föremål för utredning. Med hänvisning till de likartade uppgifter som de bägge nämnda personerna haft, det intima samarbetet på arbetsplatsen och det privata registrets förekomst finns stor anledning att anta att "sjukhusspionen" haft tillgång till hela eller delar av Winqvists register som därigenom inte längre är att betrakta som ett privat register och som då faller under allmänt åtal. Med stor sannolikhet kan misstänkas att de namn "sjukhusspionen" tillfört den ursprungliga namnlista han fått, kommer från Winqvists register.

I socialdemokratiska partiet och/eller inom den tidigare omnämnda organisationen SAPO finns med till visshet gränsande sannolikhet tjänstemän med tjänstemannaansvar, vilka ej kan undandra sig ansvar med hänvisning till att man i detta särskilda stycke arbetat personligt eller ideellt. Konstaterandet att en politisk organisation haft tillgång till ett, kanske flera register över partimedlemmars, arbetstagares och enskilda medborgares åsikter är tillräckligt för att bestrida Winqvists innehav av åsiktsregister och naturligtvis även den ev. förekomsten av åsiktsregister hos socialdemokratiska partiet – och därmed regeringen.

Under hänvisning till vad sålunda anförts i skrivelsen hemställdes att JO måtte

1. komplettera avgiven rapport med hörande av de förtroendevalda inom sjukvårdsförvaltningens fackorganisationer som kan tillföra utredningen material för en förnyad och objektiv bedömning, nämligen SKTF:s fackklubbs ordförande Dan Svensson och v ordförande Hans Falklind, SACO:s fackliga företrädare Roger Hammarström och Pider Åvall, samt de övriga som dessa personer kan anvisa.

2. utreda och bekantgöra i vad mån socialdemokratiska partiet och därmed regeringen haft tillgång till Winqvists åsiktsregister.

3. utreda och bekantgöra i vad mån "sjukhusspionen" haft tillgång till Winqvists åsiktsregister.

4. utreda i vilken omfattning Winqvists åsiktsregister med denna nya betydelse är olagligt, samt

5. utreda den ev. förekomsten av SAPO och dess samröre med socialdemokratiska partiet och därmed också landets regering.

I beslut den 27 april 1976 anförde JO Thyresson följande.

Innan jag tar upp de olika yrkandena till behandling vill jag kort erinra om JO:s kompetens, dvs. inom vilket område JO är behörig utöva tillsyn. Enligt 12 kap. 6 § första stycket regeringsformen skall JO, i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar, utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. I den åsyftade instruktionen 2 § första stycket punkterna 1–3 stadgas att under JO:s tillsyn står statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter samt annan som innehar tjänst eller uppdrag,

varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. Regeringen och statsråd är i sistnämnda paragraf andra stycket 4 punkten uttryckligen undantagna från JO:s tillsyn.

Vad angår det i punkten 2 i den till mig inkomna skrivelsen framställda yrkandet om utredning i vad mån det socialdemokratiska arbetarepartiet och därmed regeringen haft tillgång till Winqvists s. k. åsiktsregister kan till en början konstateras att det här är fråga om ett helt privat register. Förändret av registret och befattningen i övrigt därmed faller således inte under JO:s tillsyn. På grund härav och eftersom enligt vad som framgår av det föregående ej heller vare sig politiskt parti eller regeringen står under sådan tillsyn är jag inte behörig företaga utredning i begärt avseende.

Beträffande det i punkten 3 i skrivelsen framställda yrkandet om utredning i vad mån Lindqvist haft tillgång till Winqvists register vill jag erinra om att jag i beslutet i ärendet angående säkerhetspolisen och sjukvårdsförvaltningen konstaterade att det i ärendet inte framkommit någon omständighet som tydde på att något samröre förekommit mellan Lindqvist och Winqvist i fråga om Lindqvists arbetsuppgifter vid sjukvårdsförvaltningen vid sidan av arbetet på Bureprojektet. I detta konstaterande ligger bl. a. att jag inte funnit att Lindqvist haft tillgång till Winqvists register.

Med anledning av den i skrivelsen framställda misstanken att de två namn som Lindqvist tillfört en namnlista från säkerhetspolisen kommit från Winqvists register, kan erinras om att Lindqvist redogjort för hur han fått dessa namn vid samtal med en bekant inom det socialdemokratiska arbetarepartiet och två medlemmar av kommunalarbetsareförbundet och att jag inte haft stöd för att betvivla riktigheten av Lindqvists uppgift härvidlag.

Då jag saknar anledning antaga att ytterligare utredning om huruvida Lindqvist haft tillgång till Winqvists register skulle tillföra saken något nytt av väsentlig betydelse företar jag inte vidare åtgärd här.

Angående det i punkten 4 i skrivelsen till mig framställda yrkandet om utredning i vilken omfattning Winqvists register numera är att anse som olagligt inskränker jag mig till att hänvisa till att jag i mitt beslut den 12 september 1975 i det s. k. IB-ärendet uttalat att det i och för sig inte förelåg något lagligt hinder mot registrets förande. Jag har ingen anledning att nu ändra mening.

Eftersom regeringen och politiskt parti, såsom förut angivits, inte står under JO:s tillsyn är jag inte behörig tillmötesgå det i punkten 5 i skrivelsen till mig framställda yrkandet om särskild utredning angående "den ev. förekomsten av SAPO och dess samröre med socialdemokratiska partiet och därmed också landets regering".

Jag kommer så slutligen till det mera allmänt utformade yrkandet i punkten 1 i skrivelsen, i vilket begäres komplettering av min utredning i ärendet angående säkerhetspolisen och sjukvårdsförvaltningen genom hörande av bl. a. förtroendevalda personer inom förvaltningens fackorganisationer.

Huvudspörsmålen i det nämnda ärendet var frågan om tillbörligheten av en kontaktman åt säkerhetspolisen vid sjukvårdsförvaltningen och frågan om förekomst av åsiktsregistrering beträffande personer anställda vid förvaltningen.

Såvitt angår den första frågan kan påpekas att jag hört samtliga personer som medverkat till att Lindqvist kom att bli kontaktman. Det synes mycket litet sannolikt att förhör med andra personer skulle kunna tillföra utredningen något nytt av betydelse för bedömningen av sagda fråga.

Beträffande frågan om åsiktsregistrering vill jag först erinra om att det legala förbudet mot sådan registrering f. n. endast avser det polisregister som för den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet m. m. föres vid säkerhetsavdelningen inom rikspolisstyrelsen och det mindre polisregister som i samma syfte föres vid varje sektion av säkerhetspolisen ute i landet och som i princip utgör ett utdrag av det centrala registret beträffande uppgifter som berör vederbörande sektion. I 2 § andra stycket personalkontrollkungörelsen föreskrivs att det i polisregister varom här är fråga inte får göras anteckning enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt givit uttryck för politisk uppfattning. I samma stycke anges vidare att närmare bestämmelser om tillämpningen av denna föreskrift meddelas av regeringen.

Såsom framgår av mitt beslut i ärendet angående säkerhetspolisen och sjukvårdsförvaltningen har jag i erforderliga delar granskat såväl säkerhetspolisens centrala register som det lokala registret vid säkerhetspolisens sektion i Göteborg och även i övrigt genomgått material hos polisen av betydelse för utredningen. Jag har därvid, såsom även anges i nämnda beslut, inte funnit belägg för att någon form av åsiktsregistrering förekommit beträffande anställda vid sjukvårdsförvaltningen.

Då jag sålunda själv genom granskning av sagda material, som är sekretesskyddat, direkt förvisat mig om att någon åsiktsregistrering inte föranletts av Lindqvists verksamhet finner jag det helt meningslöst med ytterligare utredning härvidlag genom hörande av personer som inte kan ha haft del av samma material.

Ej heller i övrigt finner jag anledning till ytterligare utredning angående vad som förevarit.

Redovisning av viss utredning i brottmål

I Stockholms läns landstings revisionsnämnd framfördes enligt protokoll den 15 och 16 mars 1966 kritik mot att ett stort lager av kontorsmöbler tillhöriga landstinget hade samlats i en av landstinget hyrd lokal i Solna. Ut-

redning inleddes inom landstinget. Dåvarande JO Bexelius fick kännedom om den inledda utredningen och lät utreda frågan huruvida landstingets förvaltningsutskott, någon delegation inom landstinget eller befattningshavare där gjort sig skyldiga till tjänstefel i samband med landstingets upphandling och lagerhållning av möbler. Bexelius uppdrog därefter åt länsåklagaren Thorsten Rosenberg att vid Solna domsagas häradsrätt väcka och utföra åtal mot vissa befattningshavare vid landstinget, bl. a. finansdirektören Per Erik Öberg, för brottsligt förfarande i samband med landstingets upphandling av utrustning. Under utredningen hade även uppkommit misstanke om att Rolf König Berg hade förfarit brottsligt som leverantör till landstinget. Frågan huruvida Berg hade gjort sig skyldig till brott låg inte under JO:s prövning. Efter förordnande av riksåklagaren lät Rosenberg göra förundersökning i fråga om Berg. Rosenberg förde därefter talan enligt erhållna uppdrag mot Öberg och de andra tjänstemännen vid landstinget samt mot Berg. Häradsrätten meddelade dom i målet den 4 augusti 1969. Målet fördes vidare till Svea hovrätt och därefter till högsta domstolen. Hovrätten meddelade dom i målet den 15 juli 1970 och högsta domstolen den 24 maj 1973. För Öbergs och Bergs del blev den slutliga utgången av målet att Öberg dömdes för tjänstefel till 20 dagsböter och Berg för grovt bedrägeri, anstiftan av trolöshet mot huvudman, bestickning och falskdeklaration till fängelse två år och avsättning från befattning som kapten i reserven.

Rosenbergs uppdrag som åklagare i målet upphörde under handläggningen i högsta domstolen, sedan Rosenberg hade begärt entledigande med hänvisning till andra arbetsuppgifter. Annan åklagare slutförde alltså talan i högsta domstolen.

I skrivelse till JO framförde Berg, Öberg och riksdagsmannen Anders Wijkman klagomål mot Rosenberg för att denne – sedan han under målets handläggning vid häradsrätten hade motsatt sig att inventering gjordes hos landstinget rörande arkivskåp av en viss typ vilka berördes i målet – föranstaltade om en sådan inventering, men underlät att redovisa dess resultat som enligt klagandena talade till Bergs förmån. Berg klandrade även revisionsdirektören vid landstinget Torsten Anderssons handlande i samband med inventeringen. Vidare klagade Berg och Öberg över det sätt varpå Rosenberg i andra hänseenden utfört uppdraget som åklagare i målet. Slutligen framförde Sven Sandell i skrivelse till JO klagomål mot landstinget och landstingsrådet Gunnar Hjerne för att inventeringen förtegs under målets handläggning. Sandells klagomål avsåg också organisatoriska brister hos landstinget m. m.

Efter remiss avgav Rosenberg och landstingets förvaltningsutskott yttrande i ärendet. Förhör hölls på ombudsmannaexpeditionen med Andersson. Vidare avgav riksåklagaren på begäran yttrande i ärendet.

Ställföreträdande JO Wigelius anförde följande i beslut den 26 april 1976.

Av handlingarna i ärendet framgår bl. a. följande rörande frågan om inventering av arkivskåp hos landstinget.

En av åtalspunkterna i åtalet mot Bergavsågs ansvar för grovt bedrägeri, i huvudsak enligt följande. I två fakturor, dagtecknade den 24 och 30 september 1965, krävde Berg i sitt företags, AB Svenska Interplanerings, namn landstinget på betalning av 55 379 kr. 20 öre. Han uppgav därvid att han (här och i fortsättningen avses med Berg även hans företag) hade levererat 16 stycken arkivskåp i plåt (s. k. grossarkiv av ett tyskt fabrikat Velox) till landstinget, oaktat så inte hade skett. Berg lämnade denna sanningslösa uppgift för att narra till sig pengar av landstinget. Fakturorna överlämnade Berg till en tjänsteman vid landstinget.

Utan att kontrollera leveransen intygade denne på tjänstens vägnar att grossarkiven hade mottagits och godkänts. Landstinget betalade det fakturerade beloppet. Landstinget led skada som uppgick till samma belopp. Med hänsyn till att Bergs bedrägeribrott ingick i en serie av likartad brottslighet som avsåg betydande värde och till övriga omständigheter påstods brottet vara att bedöma som grovt.

För att styrka åtalet i förevarande punkt tog åklagaren fasta på det förhållandet, att Berg inte kunde ha levererat flera grossarkiv till landstinget än Berg själv hade köpt in, och åberopade en jämförelse mellan det antal grossarkiv som Berg själv hade köpt in och det antal som han enligt fakturor hade sålt till landstinget. Under tiden den 1 januari 1963—den 30 september 1965 köpte Berg sålunda enligt åklagaren in 326 grossarkiv från den tyska tillverkaren Velox-Werkes generalagent Scandinavian Office Organisation Ltd (SOOL) i Köpenhamn, men fakturerade landstinget 350 stycken. Av de 326 inköpta skåpen fakturerade Berg 295 i nära anslutning till sina inköp. I övrigt korresponderade inte in- och utfakturering. Mot inköp av 31 grossarkiv stod utfakturering av 55 stycken. Åtalet begränsades dock att avse 16 av de 24 utfakturerade skåp som inte motsvarades av inköp från SOOL.

Berg uppgav i målet att förklaringen till den bristande överensstämmelsen mellan inköp från SOOL och faktureringarna var att han under den aktuella tiden köpt grossarkiv, förutom av SOOL, av sin brors svärfar Åke Larsson, avliden år 1966, och att inköpen från Larsson av vissa skäl inte var bokförda.

Häradsrätten och hovrätten lämnade Bergs invändning om leveranser från Larsson utan avseende och fann åklagarens påstående om överfakturering styrkt. Båda domstolarna fällde därför Berg till ansvar i förevarande åtalspunkt. Under målets handläggning vid högsta domstolen gjordes på riksåklagarens föranstaltande en inventering av de grossarkiv som dåmera fanns hos landstinget och viss komplettering av den utredning om landstingets inköp av grossarkiv som hade gjorts tidigare i målet. Följande uppgifter om resultatet av undersökningen antecknades i högsta domstolens

dom. Inventeringen gav vid handen att landstinget innehade 508 grossarkiv (av olika typer, A 3–6), varvid inräknats även 13 icke monterade. I fråga om landstingets inköp av skåp av det slag åtalspunkten avser har beträffande 1961 och 1962 inte kunnat hämtas ledning av bokföringsverifikationer, eftersom sådana inte längre finns i behåll. Med ledning av upphandlingsprotokoll och vissa andra återfunna handlingar har dock konstaterats, att 44 skåp inköpts under dessa år. Under tiden den 1 januari 1963–den 30 september 1966 har, som framgår av den till grund för åtalet liggande utredningen, landstinget betalat Berg för 350 grossarkiv enligt erhållna fakturor, häri sålunda inräknat även vad som kan tänkas utgöra överfaktureringar. Efter den 30 september 1966 har inköpts 111 grossarkiv. Då de sålunda antecknade inköpen avser sammanlagt ($44 + 350 + 111 =$) 505 grossarkiv, tyder inventeringsresultatet på att hos landstinget finns ett överskott på 3 grossarkiv. I undersökningsmaterialet finns vissa osäkerhetsfaktorer. Sålunda kan å ena sidan vissa arkivdelar ha utrangerats som skrot, i vilket fall den angivna överskottssiffran är för låg. Å andra sidan kan det inte uteslutas, att 1961 och 1962 skett vissa inköp utöver dem som konstaterats vid undersökningen. Är detta fallet, kan i verkligheten ett underskott föreligga.

Riksåklagaren hävdade i högsta domstolen att viss osäkerhet även vidlåde beräkningen av det antal grossarkiv som skulle erhållas genom uppmontering av befintliga delar.

I anslutning till redogörelsen om landstingets innehav av grossarkiv anförde högsta domstolen följande.

Av de påtalade osäkerhetsmomenten i det föreliggande materialet är risken att inköpen 1961 och 1962 är ofullständigt redovisade mest betydelsefull. Därtill kommer att beträffande inköpssidan viss ytterligare oklarhet föreligger genom att i den delen, såvitt angår tiden den 1 januari 1963–den 30 september 1966, den nya undersökningen bygger på Ove Olofssons ursprungliga utredning. Om den sistnämnda utredningen har riksåklagaren – i annat sammanhang än då inventeringsfrågan var föremål för behandling – upplyst, att den såvitt gäller 1964 och 1965 avsett grossarkiv av typ A 3 och för dessa år ej innefattat en fullständig redovisning beträffande grossarkiv av typerna A 4, A 5 och A 6; i vad mån arkiv av de tre sistnämnda typerna inköpts 1964 och 1965 synes alltså ej vara klarlagt. I det vid inventeringen funna antalet av 508 grossarkiv ingår däremot alla dessa typer. Med hänsyn till de nämnda osäkerhetsmomenten kan några slutsatser icke dragas därom att landstingets innehav av grossarkiv fullt ut motsvarar vad Berg fakturerat och landstinget betalat. Vad som framkommit är dock av beskaffenhet att skapa sådant mått av tvivel rörande förekomsten av överfakturerings av grossarkiv att åtalet i åtalspunkt 10 måste lämnas utan bifall.

Resultatet av den inventering riksåklagaren lät göra blev sålunda av direkt avgörande betydelse vid högsta domstolens prövning av åtalet i förevarande punkt. Frågan om inventering hade emellertid tagits upp redan under huvudförhandlingen vid häradsrätten i slutet av februari månad 1969.

Berg synes då ha framfört önskemål om inventering, men Rosenberg motsatt sig att inventering gjordes. Rosenberg torde härvid ha ansett att en inventering skulle bli tidsödande och kostnadskrävande och att den skulle ha intet eller ringa värde som bevis. Häradsrätten fattade inte något särskilt beslut i denna sak och efterkom alltså inte Bergs önskemål om inventering. Rosenberg synes emellertid ha vänt sig till Andersson, då landstingsrevisor, och begärt eller i annan form tagit initiativ till en undersökning beträffande landstingets grossarkiv. Med anledning härav räknade befattningshavare vid landstinget den 4 mars 1969 de grossarkiv som fanns på tre av landstingets sjukhus, nämligen Danderyds, Nacka och Södertälje sjukhus. Resultatet redovisades för Rosenberg i tre intyg, två av dem rubricerade "Inventering av Grossarkiv". Detsammanlagdaantalet grossarkiv enligt intygen var 467. I ett av intygen uppgavs att 74 grossarkiv hade inköpts den 12 juni 1968, dvs. efter det att Berg hade slutat leverera till landstinget. Rosenberg upplyste inte motparterna eller domstolen om den sålunda gjorda undersökningen. Först under handläggningen i högsta domstolen och sedan Rosenbergs uppdrag som åklagare i målet hade upphört fick motparterna och domstolen kännedom därom.

Utredningen i ärendet ger inte stöd för antagande att resultatet av denna partiella inventering hade något självständigt bevisvärde i sak. Enligt min mening saknas anledning att, som klagandena synes göra, antaga att hela målet skulle ha fått en annan utgång, om Rosenberg hade redovisat inventeringsresultatet. Däremot var uppenbarligen resultatet, såsom riksåklagaren har anfört, ägnat att belysa möjligheterna att göra en fullständig inventering och hade kunnat påverka domstolarnas ställningstagande i inventeringsfrågan.

Det förhållandet att Rosenberg för sin del ansåg att en inventering knappast skulle kunna ge resultat som hade värde som bevis i målet kan inte gärna föranleda anmärkning. Rosenberg ansåg ju tydligen att han kunde styrka åtalet i förevarande punkt genom att visa att Berg hade köpt in ett mindre antal grossarkiv än vad han fakturerat landstinget. Den utgången fick också saken i häradsrätten och hovrätten. Vidare synes Rosenberg ha menat att resultatet av en inventering skulle bli osäkert och — bl. a. med hänsyn till att det inte kunde fastställas hur många grossarkiv landstinget hade köpt av annan leverantör än Berg — inte kunna förringa värdet av den övriga bevisningen.

Mot denna bakgrund kan man emellertid fråga sig varför en partiell inventering ändå gjordes på föranledande av Rosenberg. Rosenberg har i denna del uppgett bl. a. följande. Det är omöjligt för honom att numera ange omständigheterna kring inventeringsintygen tillkomst. Alla arbetspapper och minnesanteckningar har förstörts. Det kan emellertid mycket väl förhålla sig så att Rosenbergs förfrågan till Andersson har föranletts av diskussioner i häradsrätten och gjorts strax innan rätten behandlade frågan om inventering vid tillfället i slutet av februari 1969. Rosenberg har sedan

fått svar från Andersson den 4 mars 1969 eller någon av dagarna närmast därefter, då inventeringsfrågan tydligen hade förfallit.

Vare sig det förhåller sig så som Rosenberg har antagit eller icke, måste det ifrågasättas om han inte borde ha upplyst motparterna och domstolen om sin begäran om utredning angående grossarkiven och om utredningens resultat. En åklagare skall iakta objektivitet i sin verksamhet. Han skall, som riksåklagaren har påpekat, verka för att genom utredning saken blir allsidigt belyst och tillföra målet allt material som kan vara av betydelse. Enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken har den misstänkte och hans försvarare rätt att innan åtal beslutas ta kännedom om vad som har förekommit vid förundersökningen. Motsvarande måste anses gälla i fråga om kompletterande utredning som åklagaren låter göra, sedan förundersökningen en gång har avslutats och åtal väckts. Åklagaren bör om möjligt samarbeta med den misstänkte och hans försvarare eller i varje fall så långt det är möjligt öppet redovisa sina åtgärder för den misstänkte eller tilltalade och hans försvarare. I överensstämmelse härmed borde Rosenberg ha upplyst om den partiella inventeringen av grossarkiv. Även om Rosenberg i princip motsatte sig inventering, behövde det inte ligga något anmärkningsvärt i att han låtit göra vissa undersökningar, kanske för att få de påstådda svårigheterna med en inventering belysta.

Vidare är det att märka att Berg i hovrätten tog upp frågan om inventering på nytt. Rosenberg hade således särskild anledning att redovisa den partiella inventeringen i hovrätten. Fastän Bergs försvarare i sammanhanget framhöll att inget försök hade gjorts från åklagarens sida att företa åtminstone några punktkontroller rörande levererade varor genom en inventering på vederbörande institutioner inom landstinget, nämnde Rosenberg inte den partiella inventeringen. Det finner jag vara i hög grad anmärkningsvärt. Det bör tilläggas att Rosenberg också i hovrätten motsatte sig inventering och att hovrätten avslog Bergs yrkande därom.

Om en åklagare vidtar en åtgärd som den här diskuterade utan att upplysa den tilltalade eller hans försvarare därom, men den tilltalade på annat sätt får veta vad som skett, finns det en påtaglig risk för att den tilltalade – med hänsyn till sin utsatta belägenhet som tilltalad – tror att åklagaren har brustit i objektivitet och försökt "komma åt" honom. Det är därför inte förvånande att Berg fått en sådan uppfattning i förevarande fall. Självfallet är det angeläget att uppkomsten av sådana tankar hos den tilltalade förebyggs genom öppet uppträdande på åklagarsidan.

Jag finner alltså att Rosenberg, då han underlätit att i målet omnämna eller eljest redovisa den utförda partiella inventeringen, har brustit i vad som bör anses åligga honom som åklagare. Det kan synas märkligt att vikten av en öppen redovisning inte stått klar för en åklagare med så omfattande yrkeserfarenhet, och bakgrunden till Rosenbergs handlande är inte alldeles lätt att förstå. Jag anser mig emellertid kunna utgå från att Rosenberg, som uppenbarligen varit fullt övertygad om Bergs skuld, har starkt underskattat

möjligheten att en inventering skulle kunna få avgörande betydelse i målet och att han därigenom kommit att missbedöma frågan om redovisning av det utförda arbetet. Däremot finner jag inte fog för antagande att Rosenberg skulle ha sökt inverka obehörigt på rättvisans gång i saken genom att undanhålla bevisning som han insett skulle försvaga åtalet.

Klagomålen i inventeringsfrågan föranleder inte ytterligare uttalande från min sida.

Klagomålen i detta ärende avser händelser som ligger förhållandevis långt tillbaka i tiden och klagomålen anfördes först flera år efter det att händelserna inträffat. Att utredning trots detta inleddes här beror på att det i klagomålen uttalades en misstanke om allvarligt brott, nämligen misstanke om att i ett brottmål uppsåtligen skulle ha undertryckts bevisning som var till den tilltalades förmån. Klagomålen i övriga delar har jag inte ansett böra föranleda någon åtgärd från JO:s sida, när klagomålen har anförts så sent som skett. Vad beträffar Sandells klagomål bör nämnas att frågan om brister i landstingets organisation och handläggningsrutiner prövades av JO Bexelius i särskilt beslut, sedan han hade uppdragit åt Rosenberg att väcka och utföra åtal mot vissa landstingstjänstemän (dnr 1768/68, beslut den 9 juli 1969).

Klagomål över att polis underlåtit att ingripa efter anmälan om barnmisshandel¹

Dagens Nyheter innehöll den 24 september 1975 en artikel under rubriken "Vad gjorde polisen? Rå misshandel mot elvaåring". I artikeln lämnades uppgifter om att en 43-årig man häktats för misshandel av en 11-årig pojke. Misshandeln hade skett med piska eller flätad elsladd och skadorna sträckte sig från ansiktet till benen. Det uppgavs att grannar kallat på polis den 4 september 1975, då man från mannens lägenhet hört hjärtskärande skrik som tycktes komma från ett barn. Någon polis hade emellertid inte kommit. Enligt artikeln visste polisens utredare genom uppdragslistorna på ledningscentralen att en patrull skickats till den aktuella adressen och det uppgavs att två polismän, som enligt artikeln varit på platsen, uppgivit att de inte tagit sig in, då ytterdörren till fastigheten varit låst. Det uppgavs vidare att personal från kriminalen senare undersökt dörren och därvid funnit att den med lätthet kunde öppnas. Sedan anmälan skett till socialförvaltningen hade sedermera tillsetts att barnet förts till läkare.

¹ Klagomål mot socialförvaltningen i Stockholm angående underlåtenhet att ingripa vid misstänkt misshandel av samma barn, m. m., har prövats av JO Ekberg i beslut den 28 juli 1976. Detta beslut kommer att redovisas i senare ämbetsberättelse.

Med anledning av uppgifterna i tidningsartikeln skedde remiss till polismyndigheten i Stockholms polisdistrikt för utredning och yttrande, såvitt gällde polisens handläggning av fallet.

Bland inkomna utredningshandlingar ingick utskrift av ett bandinspelat förhör hållet den 11 september 1975, med en kvinna — A. — född 1924, som på förhørsledarens frågor uppgav bl. a. följande (citerat).

— — —

Jag låg och läste på sängen och hade fönstret öppet och balkongdörren öppen, då hör jag att någonting skriker någonting fruktansvärt alltså. Det skriker till, då rusar jag upp för att titta efter vad det kan vara. Jag ser inte så mycket just då för jag sprang ut på balkongen, men går tillbaka till sovrummet, därifrån ser jag det här gårdshuset helt och ser att det lyser i fönsterna. Där genom två stycken gardiner ser jag, det är tyllgardiner liksom, jag ser i varje fall att det försiggår någonting där inne och att ett barn skriker. Jag tycker känna igen konturerna av den mörka pojke som jag sett där ibland på gården och även på gatan. Pojken skrek och han låg på golvet och en man, vad jag kan förstå är en man som också är mörkhyad slå honom med ett tillhygge.

— — —

Ja det såg jag att han slog med. Då prick, kvart över tio ringde jag 90 000, jag sprang runt och titta i telefonkatalogen och slår upp polisen där det står ring 90000. Sen ringde jag 90 000 kvart över tio, prick kvart över tio var min klocka.

— — —

Jag slog då 90 000 och frågar på 90 000 var jag vänder mig om jag misstänker barnmisshandel, polisen, svarar dom. Ge mig polisen då, sa jag. Då svarar polisen, jag tror han sa ett namn, men det kommer jag bara inte ihåg, aldrig i livet jag har inte tänkt på det heller. Och jag talade om vem jag var och var jag bodde, jag sa mitt hela namn och att jag bor på Upplandsgatan 34 och så vidare och jag misstänker barnmisshandel i ett gårdshus här, sa jag, två portar nedanför min kan det vara. Kommer vi in genom er port, svarade polisen, nej, sa jag, det gör ni inte. Då kommer vi inte in där på gården, sa han. Det visste ju inte jag, men här igenom min port kommer ni inte in för det är en . . . här emellan svarade jag. Då så kan vi inte göra så mycket, sa han om vi ändå inte kommer in genom porten. Ja, men någonting måste göras, sa jag, och nu börjar jag faktiskt må illa, för då såg jag hur han slog på barnet.

Förhørsledaren: Så medan ni talade med polisen så såg ni ut genom fönstret att misshandeln pågick?

Ja.

Förhørsledaren: Talade ni om detta för polismannen?

Ja, jag sa det, jag ser ju här från mitt fönster hur han slår på barnet.

Förhørsledaren: Vad säger polismannen då?

Nu börjar jag må illa, sa jag, för jag ville kräkas, ja men jag förstår det, sa han, men vi kan ingenting göra om vi inte kommer in i porten. Ja men, sa jag, nu kommer det ut en man här på gården, jaha, sa han, vad gör han, ja han tittar, men han tittar mot fel fasad, fel fastighet helt enkelt, och sen försvann han bara. Då sa polismannen, jaha, sa han, men håll ett öga på det eller något i den stilen och ring oss om detta fortsätter, blir det tyst och lugnt i lägenheten, det kanske blir tyst nu, sa han, när han såg en man ute

på gården för då tittade den här, om det är pappan, han tittade ut då för då hade han fönstret på glänt. Då tittade han ut och stängde till sitt fönster. Men han slog senare på barnet efter han hade stängt fönstret. Som sagt var, jag stod och titta på det där till det blev mörkt i huset och en kvart över elva la jag mig ner i sängen och då var det mörkt och släckt i gårdshuset som jag beskriver.

— — —

Förhørsledaren: Kan ni exakt ange den tidpunkt då ni ringde till polisen?

Klockan kvart över tio på kvällen, det är exakt tid för det är jag säker, jag tittade på klockan när jag gjorde det.

Vid polisens utredning hördes en telefonist vid televerket, som uppgav att hon på kvällen den 4 september 1975 emottog ett samtal på larmväxeln 90000 från en kvinna, som berättade att hon från sitt fönster såg hur en färgad pojke blev slagen och undrade vart hon skulle vända sig. Telefonisten kopplade samtalet till radiopolisen. Telefonisten hade bestämt för sig att kvinnan ringde en gång till och i upprörd ton frågade om de inte kom snart samt sade "skynda er, skynda er, för han blir ihjälslagen". Även detta andra samtal kopplades till radiopolisen.

Vaktföreståndare vid larmväxeln uppgav att fem ledningar ledde från växeln till polisens ledningscentral och att vid akuta angelägenheter, såsom det aktuella angående pågående barnmisshandel, så kopplades samtalet till ledningscentralen. Det ifrågavarande samtalet hade därför med säkerhet kopplats dit.

Enligt polisutredningen tjänstgjorde vid ledningscentralen på kvällen den 4 september 1975 tolv polismän, vilka samtliga hördes. Ingen av dem hade emottagit samtal från A.

Vid ett kompletterande förhör med A, den 3 oktober 1975 framkom följande.

A, är fullkomligt säker på att hon ringde 90000, att hon i växeln blev kopplad till polisen, att en man svarade där och uppgav sitt namn, att hon icke kan minnas detta namn eller dess begynnelsebokstav, att hon ej heller kan minnas om personen talade med någon särskild dialekt. Hon framhöll att hon vid samtalet var mycket upprörd över vad hon sett och hört och fortfarande var vittne till. Att misshandeln pågick vid telefonsamtalet klargjorde hon genom att omtala att hon såg hur mannen fortfarande slog barnet.

Bland utredningshandlingarna ingick också kopior av de uppdaterade ingripandemeddelanden som avsåg den 4 september 1975. Inget av dem gällde den aktuella adressen. Någon polispatrull hade därför, uppgavs det i utredningen, inte sänts till adressen och efter samtal med personal vid våldsrörelsen ansågs ha klarlagts att polis ej varit på platsen den 4 men väl den 5 september 1975 efter framställning från en inspektör vid socialförvaltningen.

I yttrande anförde polismästaren i Stockholm Kurt Lindroth följande.

Med hänsyn till de uppgifter som lämnats av telefonisten Elsa Margareta Viking har A:s telefonsamtal via nummer 90000 med all sannolikhet kopplats till polisens ledningscentral.

De polismän som vid ifrågavarande tillfälle tjänstgjorde i ledningscentralen har emellertid förnekat att de mottagit något samtal med den innebörd som A. uppgivit. På grund av att A. enligt egen uppgift under detta samtal varit mycket upprörd på gränsen till illamående kan det emellertid ej anses helt uteslutet att missförstånd uppkommit och hennes anmälan felbedömts och fallit i glömska. Jag har också svårt att tro att en polisman kunnat underlåta att reagera med omedelbara åtgärder på de uppgifter A. uppger sig ha lämnat.

Genom fortsatt utredning torde man icke kunna erhålla någon klarhet i frågan om vilken polisman som tog emot samtalet och som tog ställning till de uppgifter som lämnades.

Det är djupt beklagligt att en hänvändelse till polisen i ett så allvarligt ärende som det A:s samtal gällde inte föranlett omedelbara åtgärder. Polisens åligganden härvidlag är uppenbara och borde inte kräva särskilt påpekande för någon polisman. Vad som förevarit i detta ärende utgör emellertid i sig en allvarlig erinran om vikten av att noggrant pröva innebörden av varje hänvändelse till polisen från allmänhetens sida.

Sedan polisstyrelsens yttrande och utredning inkommit hit, hördes A. ytterligare per telefon av personal vid ombudsmannaexpeditionen. Hon hänvisade härvid till de uppgifter hon tidigare lämnat i saken och uppgav härutöver att telefonsamtalet med polismannen avslutades med att denne uppmanade henne att återkomma om det inte blev lugnt. På fråga från henne om hon då skulle få tala med samma polisman hade han svarat jakande. Vid samtalets slut hade det således, uppgav hon, stått helt klart för henne att polisen inte skulle komma till platsen om hon inte ringde på nytt. Hon ringde dock inte något ytterligare samtal till polisen, varför uppgiften (av telefonisten) om två samtal var felaktig.

Ställföreträdande JO Wigelius anförde följande i beslut den 24 mars 1976.

Med hänsyn till A:s förhörsuppgifter och vad som uppgivits av den hörda telefonisten får anses klarlagt att A. haft ifrågavarande samtal med en polisman. Hennes beskrivning av samtalet har den karaktären att anledning saknas att ifrågasätta annat än att samtalet haft det huvudsakliga innehåll som hon uppgivit. Trots att det, såsom polisstyrelsen uttalat, är svårt att tro att en polisman kunnat underlåta att reagera med omedelbara åtgärder på de uppgifter hon sagt sig ha lämnat, tycks detta dock ha inträffat.

Anmärkningsvärt nog har utredningen inte förmått ge klarhet i frågan om vilken polisman som tog emot samtalet och tog ställning till de uppgifter som lämnades. Man kan därför inte rättvist bedöma polismannens ställningstagande och orsakerna till detta. Med hänsyn till vad som nu i efterhand är känt om misshandeln, vilken lett till fällande dom, kan blott konstateras att en grov missbedömning gjorts av någon polisman.

Såsom polisstyrelsen anförut gör det inträffade i sig en allvarlig erinran om vikten av att noggrant pröva innebörden av varje hänvändelse till polisen från allmänhetens sida. När det gäller en hänvändelse om ifrågasatt pågående barnmissshandel får jag betona att den egentliga prövningen av saken bör ske där direkta iakttagelser kan göras och att någon sällning dessförinnan knappast kan ske annat än i uppenbara undantagsfall, då man är tveklöst förvissad om att allt fog saknas för uppgiftslämnarens påståenden.

Transport av skadad person med polishelikopter

I en skrivelse till JO påtalades att ett kansliråd i justitiedepartementet, som fått en hälsena skadad vid en tennismatch, på order av rikspolisstyrelsen förts med helikopter från Grebbestad till Torslanda och därifrån med ambulansflyg till Stockholm. Det ifrågasattes om transporten inte kunnat ske till sjukhus i Uddevalla i stället för till Karolinska sjukhuset. Klaganden begärde att JO skulle utreda om transporten varit befogad och att JO skulle ställa till ansvar den som beordrat transporten, om det varit så att den skadade otilbörligt utnyttjat sin ställning och sina personkontakter för att snabbt och bekvämt komma till sin hemort. I skrivelsen uppgavs vidare att helikoptern vid tillfället användes vid efterspaning av en person, som befarades ha drunknat. Det ifrågasattes om ej den saken var viktigare än transporten av den skadade till Stockholm.

Efter remiss inkom rikspolisstyrelsen med upplysningar i saken.

Ställföreträdande JO Wigelius anförde följande i beslut den 26 januari 1976.

Av erhållna upplysningar framgår att enligt gällande föreskrifter ambulansflygtjänst får användas vid sådant olycksfall, där den skadade avses vara i oundgängligt behov av att snarast erhålla sjukhusvård. Det förutsätts då bl. a. att användande av andra transportmedel skulle medföra sådan tidsutdräkt att den skadades liv eller hälsa kunde äventyras. Ambulansflyg skall enligt föreskrifterna rekvireras av läkare eller av distrikts-sköterska eller distriktsbarmorska. Om behörig person ej anträffas får rekvisition dock göras direkt hos sambandscentral, därvid i tveksamma fall vederbörande befäl skall rådgöra med läkare. Rekvisition av ambulansflygning skall beträffande vissa områden av riket göras hos sambandscentral och i övrigt hos rikspolisstyrelsen, som föreskrivit att rekvisition av polishelikopter i Göteborg skall ske hos sambandscentralen i Göteborg. Ansvaret för ledning och samordning av ambulans- och räddningstjänst tjänsten vilar sedan den 1 juli 1969 på rikspolisstyrelsen.

Enligt de från rikspolisstyrelsen erhållna upplysningarna hade framställning om flygtransport gjorts av den skadade själv per telefon till avdelningschefen för rikspolisstyrelsens tekniska byrå, vilken utsetts att såsom flygchef ansvara för flygsäkerhetsfrågorna och som för rikspolisstyrelsen utfärdat föreskrifterna angående polishelikopter. Avdelningschefen hade bifallit framställningen och uppdragit åt den polisintendent vid polisbyrå I, som var handläggare av ärenden angående taktiska frågor rörande ambulansflygtjänsten, att ordna med helikoptertransport från Grebbestad till Torslanda. Avdelningschefen hade villfarit den skadades begäran med hänsyn till att den skadade erhållit läkarremiss till Karolinska sjukhuset för skyndsam operation och till att landsvägstransport med ambulans den långa sträckan till Stockholm en fredagseftermiddag med dess täta trafik kunde antas vara besvärlig.

Av de återgivna bestämmelserna, utfärdade av rikspolisstyrelsen, framgår att styrelsen inte saknar befogenhet att på begäran av enskild bevilja transport med polishelikopter och ambulansflyg. Befogenheten följer av rikspolisstyrelsens uppgift att leda och samordna ambulans- och räddningsflygverksamheten.

Vid prövning huruvida transport med flyg skall medgivas synes klart att de medicinska skälen måste komma i första hand. Om ett medicinskt behov av skyndsamhet med t. ex. operation hos specialist uttalats av läkare i en remiss torde det vara svårt att ens ifrågasätta behovet av skyndsam transport och än mera att avslå en ansökan om flygtransport. I förevarande fall utgjorde det av den skadade åberopade läkarintyget samt antagandet om trafiksituationen på vägarna stöd för att bevilja flygtransporterna.

Jag konstaterar alltså att det fanns fog för de beslut som fattades angående transporten av den skadade från Grebbestad till Stockholm.

Beträffande klagandens påstående om att transporten med helikoptern vid tillfället användes för visst spaningsarbete har rikspolisstyrelsen upplyst att transportuppdraget endast medförde att återförandet av två polismän från en plats, där de bedrivit spaning, fördröjdes nittio minuter. Saken är inte av beskaffenhet att föranleda kritik från min sida.

Vissa övriga ärenden

Mål har avskrivits utan att biträde enligt rättshjälpslagen tillfrågats angående kostnadsyrkande

Advokaten L. anförde bl. a. följande i klagomål till JO. I ett mål angående gemensam ansökan om skillnad mellan två makar var L. ombud för hustrun och tillika biträde enligt lagen om allmän rättshjälp. Med hänsyn

till barnens ålder skulle det komma att bli fråga om betänketid. L. framställde inte något yrkande om kostnadsersättning enligt rättshjälpslagen utan bad att få vänta därmed till betänketidens slut. Tingsrätten avskrev sedermera målet då ingen av makarna fullföljt till skillnad. Någon förfrågan gjordes inte dessförinnan från domstolens sida angående L:s eventuella kostnadsyrkanden. Slutavräkning gjordes av rättshjälpsnämnden i Stockholm varvid ersättningen till L. som biträde fastställdes till 0:— kr. L. framställde senare kostnadsyrkande hos tingsrätten. Enligt tingsrätten kunde yrkandet inte vinna avseende då målet avskrivits innan yrkandet inkommit. L. överklagade tingsrättens beslut till hovrätten. — — —

L. hemställde att JO ville pröva om det inte redan p. g. a. rättegångsbalkens regler om rättens skyldighet att vaka över processen ålegat vederbörande befattningshavare vid tingsrätten att efterhöra eventuella ersättningsanspråk från L. innan målet avskrevs. Om sådan skyldighet inte kunde anses föreligga hemställde L. att JO ville överväga att föranstalta om att en allmän skyldighet av liknande innebörd som den i 50:22 RB infördes för tingsrätts vidkommande i sådana mål och ärenden som av tingsrätten kunde avgöras utan huvudförhandling och att sådan underrättelse skulle lämnas jämväl till den som varit endera partens biträde enligt rättshjälpslagen enligt vad som var för rätten känt. — — —

Yttrande avgavs från tingsrätten. I samband härmed anförde rådmannen G. bl. a. följande.

Jämlikt 19 § första stycket rättshjälpslagen fastställer rättshjälpsnämnden maximibeloppet för sökandes kostnadsbidrag. Jämlikt 22 § sista stycket samma lag fastställs ersättningen till biträde i mål eller ärende vid allmän domstol av denna. enligt 23 § får biträde ej mottaga ersättning av sin huvudman utöver vad som följer av 22 § och enligt 27 § andra stycket skall, när ersättning skall utges av staten, från den enligt 22 § fastställda ersättningen avräknas vad den rättssökande är skyldig att utge som kostnadsbidrag, varvid — om ersättningen understiger det bidrag som skall avräknas — biträdet mot statsverket svarar för mellanskillnaden med skyldighet att inbetala denna. En förutsättning för att avräkning skall kunna ske är således att fastställelse skett jämlikt 22 § rättshjälpslagen.

Ställföreträdande JO Wigelius anförde bl. a. följande i beslut den 22 januari 1976.

Enligt 18 kap. 14 § rättegångsbalken (RB) skall part, som vill erhålla ersättning för rättegångskostnad, innan handläggningen avslutas, framställa yrkande därom och uppgiva vari kostnaden består. Gör han ej det, äger han därefter ej tala å den kostnad, som uppkommit vid samma rätt; dock må part, även om yrkande ej framställts, erhålla ränta och ersättning för utskrift av rättens dom eller slutliga beslut. Med part torde i detta sammanhang vara att jämställa bl. a. biträde enligt rättshjälpslagen. Av processlagberedningens motivering till stadgandet (NJA II 1943 sid. 240) synes framgå att yrkande i och för sig inte var principiellt nödvändigt utan snarare

framstod som ett lämpligt sätt för domstolen att erhålla kunskap om kostnadernas storlek. Till kravet på yrkande är emellertid knuten en preklusionsregel, enligt vilken risken för att kostnadsfrågan blir förbisedd lägts på parten själv.

Även om det inte finns någon föreskrift om skyldighet för rätten att efterhöra huruvida biträde eller annan har ersättningsyrkande, gör domstolarna — efter vad jag har mig bekant — likväl i stor utsträckning en dylik förfrågan eller påstötning. De grunder för processledningen, åt vilka givits uttryck i bl. a. 42 kap. 8 § andra stycket och 43 kap. 4 § RB ger visst stöd för den uppfattningen att domstolen i särskilda fall regelmässigt bör fråga biträdet om hans eventuella ersättningsanspråk, såsom t. ex. när biträdet berört själva kostnadsfrågan i inläga eller på annat sätt men inte framställt något bestämt yrkande. På sätt G. visat i sitt yttrande torde det också vara bäst förenligt med konstruktionen av vårt rättshjälpssystem att domstolen ex officio införskaffar ersättningsyrkanden av biträden etc.

För min del anser jag det dock tvivelaktigt om det kan antagas föreligga någon mer eller mindre vidsträckt rättslig skyldighet för domstol att vara verksam i angivet hänseende. Jag finner det naturligare att se frågan härom ur praktisk synvinkel och menar då att det som service kan vara lämpligt att domstolen, när det gäller biträde enligt rättshjälpslagen eller annan som har rätt till ersättning från det allmänna och det framgår att vederbörande önskar sådan ersättning, är aktiv för att få fram ersättningsyrkandet. Undantag härifrån får förutsättas ske i fall, där avgörandet i huvudsaken inte kan få uppehållas för ersättningsfrågans skull, såsom när offentlig försvarare för talan i hovrätt med yrkande att häktad försättes på fri fot. Självfallet menar jag inte att det bör meddelas formligt föreläggande att inkomma med yrkande; en enkel påstötning per brev eller telefon bör räcka.

Beträffande en under utredningen berörd fråga om införande av lagstadgad skyldighet för rätten att förfråga sig om kostnadsyrkande tillade Wigelius att han ansåg något sådant mindre lämpligt. Enligt Wigelius borde huvudansvaret för att ersättningsyrkande framställs inom rätt tid alltjämt ligga på biträdet.

Ordförande i tingsrätt har efter huvudförhandlings slut haft telefonkontakt med vittne som hörts vid förhandlingen

Vid en tingsrätt yrkades ansvar å A. för hastighetsöverträdelse vid två tillfällen. Huvudförhandling hölls den 10 november 1975 med tingsliskalen B. som ordförande. Vid förhandlingen hördes bl. a. på A:s begäran C. som vittne. A. dömdes för hastighetsöverträdelse vid det ena tillfället. I övrigt ogillades åtalet.

I skrivelse till JO gjorde C. gällande att B. efter huvudförhandlingen fortsatt vittnesförhöret med honom per telefon och att den fällande domen måste ha grundats på vad som då förekommit.

Yttrande inhämtades från tingsrätten.

JO Wigelius anförde följande i beslut den 3 juni 1976.

Av utredningen i ärendet framgår att det efter huvudförhandlingen i målet men innan domen meddelades förekommit två telefonsamtal mellan B. och C. Beträffande vem som tagit initiativet till samtalen och anledningen till dessa står uppgift mot uppgift. Det är däremot klarlagt att vid samtalen berörts uppgifter som C. lämnat vid huvudförhandlingen. Detta är ägnat att väcka betänkligheter från principiell synpunkt, och jag anser att B. borde ha avhållit sig från att utom rätta tala med C. angående målet. En jämförelse mellan fonogramutskriften och redovisningen i domen av C:s vittnesmål visar emellertid att det i domen inte förekommer någon uppgift som C. inte lämnat under förhandlingen. På grund härav och då målet nu är föremål för hovrättens prövning finner jag ej skäl att föranstalta om ytterligare utredning eller göra något vidare uttalande i saken.

Reseförbud

I beslut om reseförbud förbjöds A. att lämna Hallands län. Han ålades också anmälningsskyldighet. Sedan det upplysts att A. gått till sjöss ändrades beslutet till att A. inte fick avmönstra från det fartyg på vilket han arbetade. Så snart som fartyget anlöpte svensk hamn skulle A. anmäla sig hos polismyndigheten i B. Han fick därefter inte uppehålla sig annorstädes än i B.

A. klagade hos JO.

Utredning verkställdes i saken.

JO Wigelius anförde bl. a. följande i beslut den 29 juni 1976.

Reseförbud enligt 25:1 RB avser att säkerställa att den misstänkte ej avviker eller annorledes undandrar sig lagföring eller straff. Detta sker genom förbud att lämna viss angiven vistelseort. Refseförbudet är emellertid ej avsett att framtvunga den misstänktes förflyttning till sådan vistelseort. Härav följer enligt min mening att reseförbudet ej kan användas mot den som redan avvikit från ifrågavarande vistelseort. Redan av kontrollskäl torde såsom vistelseort ej kunna bestämmas ort utom riket. Av det sagda framgår att enligt min mening så har reseförbud avseende vistelseort, vare sig inom eller utom riket, ej kunnat meddelas A. sedan han avvikit från riket. Härav följer också att A. ej kunnat meddelas föreskrifter enligt 25:2 RB (se JO 1967 s. 63).

Handläggning av lagsökningsmål

Vid inspektion av en tingsrätt upptogs bl. a. följande rörande två lagsökningsmål.

I målen, som gällde hyresfordran, delgavs gäldenärerna tingsrättens förelägganden i mars 1974. Gäldenärerna lät sig ej avhöra. Utslag i målen meddelades emellertid inte. I augusti 1974 återkallades ansökningen i det ena målet, varefter tingsrätten avskrev detta. I det andra målet återkallade borgenären ansökningen i december 1974. Målet avskrevs då från vidare handläggning.

I inspektionsprotokollet antecknades följande.

I förevarande fall framgår det inte vare sig av akterna eller dagboksbladen varför tingsrätten inte utfärdat utslag i målen. Enligt 17 § lagsökningslagen skall utslag utfärdas ofördröjligen sedan målet kommit i det skick att det kan avgöras.

Efter remiss inkom yttrande i saken från den rådman som innehade den rotel i tingsrätten vilken tilldelades bl. a. mål om lagsökning.

I yttrandet uppgavs bl. a., att det inte syntes möjligt att klargöra orsaken till att utslag inte utfärdats i målen. Mest sannolikt var väl att gäldenärerna efter delgivningen av föreläggandena satt sig i förbindelse med borgenären och velat reglera mellanhavandena och att borgenären med anledning därav meddelat tingsrätten att återkallelser av ansökningarna vore att vänta och samtidigt framställt önskemål om att utslag t. v. ej utfärdades. — — — Beträffande frågan om det kunde anses förenligt med bestämmelsen i 17 § lagsökningslagen att på borgenärens begäran innehålla ett utslag, sedan målet kommit i sådant skick att det kunde avgöras, framhölls att det i vissa fall inte behövde inge betänkligheter att medge anstånd med utslags utfärdande på några veckor. Man avsåg sådana fall då gäldenären, efter det att lagsökningsförfarandet inletts, förklarat sig vilja reglera skulden men därvid sagt sig behöva tid för att skaffa erforderliga medel. Det kunde då vara naturligt att borgenären begärde anstånd med utslaget's utfärdande. Därigenom skulle, om målet sedermera kom att avskrivas, vissa fördelar ha vunnits inte bara för parterna utan också för domstolen.

Ställföreträdande JO Wigelius anförde följande i beslut den 28 januari 1976.

Som anförts i inspektionsprotokollet föreskrivs i 17 § lagsökningslagen att utslag i lagsökningsmål skall utfärdas ofördröjligen sedan målet kommit i det skick att det kan avgöras. Bestämmelsens avfattning lämnar således inte stöd för något egentligt anstånd med utfärdandet av utslag.

I JO:s ämbetsberättelse 1962 s. 136 har JO Bexelius i hithörande spörs-mål uttalat att ett par dagars anstånd med utslagets utfärdande dock torde kunna medges på borgenärens begäran, men att det inte borde förekomma att domstolen — i avvaktan på eventuell återkallelse — dröjde någon längre tid härmed. Borgenären borde nämligen inte få disponera över tidpunkten för meddelande av utslag i syfte att öva press på gäldenären.

Jag delar Bexelius' uppfattning och jag anser att det inte heller i det fall som äsyftats funnits laglig möjlighet att medge annat än ett sådant kort anstånd som enligt Bexelius' uttalande kan anses godtagbart.

Frågor vid omhändertagande av vapen och återkallelse av vapenlicens

I skrivelse till JO anfördes klagomål över länsstyrelses och polismyndighets handläggning av ett vapenärende.

Efter remiss inkom länsstyrelsen med yttrande. Länsstyrelsen hade hört polismyndigheten.

JO Wigelius anförde bl. a. följande i beslut den 21 juni 1976.

Jag vill till en början framhålla att åtgärder som vidtas inom ramen för själva straffprocessen är en sak och en annan sak de åtgärder av administrativ art som av polismyndigheten vidtas i fråga om vapeninnehavet. Den administrativa processen är i princip ett fristaende förfarande. Om grunden för den administrativa åtgärden är förhållanden som är föremål för allmän domstols prövning kan dock särskilda svårigheter uppstå. På vissa områden – t. ex. i fråga om återkallelse av körkort och luftfartscertifikat – finns bestämmelser som direkt reglerar samordningen med den allmänna domstolsprocessen. I vapenlagstiftningen har dock frågan lämnats öppen. Det blir följaktligen i mycket fråga om en bedömning från den tillämpande myndighetens sida. Å ena sidan kan t. ex. säkerhetsintressen tala för ett omedelbart ingripande. Å andra sidan kan det framstå som obilligt att göra ett ingripande innan lagakraftgående dom föreligger.

Frågan är då vilka möjligheter lagstiftningen erbjuder att beakta de skilda intressen som kan göra sig gällande i fall som här är i fråga och vilket tillvägagångssätt som mot bakgrund därav framstår som lämpligast. Här om är följande att säga.

Har innehavare av skjutvapen genom missbruk av vapnet eller oaktsamhet därmed eller på annat sätt visat att han är olämplig att inneha vapen eller föreligger eljest skäligen anledning därtill, får enligt 29 § vapenlagen tillstånd att inneha eller införa skjutvapen återkallas. Föreligger risk för missbruk av skjutvapen, kan polismyndighet enligt 32 § besluta att vapnet och därtill hörande ammunition skall omhändertagas. Är faran för missbruk överhängande, får enligt samma paragraf polisman även utan sådant beslut omhänderta vapnet och ammunitionen. I sådant fall skall polismannen skyndsamt anmäla åtgärden hos polismyndigheten, som omedelbart skall pröva om omhändertagandet skall bestå. Vidare stadgas att om tillstånd att inneha den omhändertagna egendomen finnes och tillståndet ej återkallas, egendomen skall återlämnas, så snart det skäligen kan antagas att det ej längre föreligger någon risk för missbruk.

Enligt dessa bestämmelser är det alltså två former av ingripande som kan bli aktuella, nämligen omhändertagande av vapnet och återkallelse av vapenlicensen. Såvitt jag kan finna är möjligheten till omhändertagande på grund av missbruksrisk tillräcklig för att tillgodose de intressen som i ett visst fall kan göra ett omedelbart ingripande påkallat. Någon olägenhet av betydenhet synes därför inte kunna anföras som skäl mot att avvakta med ställningstagande i återkallelsefrågan. Med hänsyn till de rättsverkningar som är förknippade med återkallelse vill jag därför förorda en praxis som innebär att polismyndigheten, då ingripandet grundas uteslutande på brott som är föremål för domstols prövning, normalt – undantag kan tänkas i speciella fall – väntar med sitt ställningstagande i återkallelsefrågan till dess lagakraftvunnen dom föreligger i brottmålet.

Klagomål mot polis angående förfarande vid dödsfall

I skrivelse till JO hemställde en kvinna att JO skulle utreda om polisen i Stockholm handlat riktigt i samband med hennes brors död. Brodern – född 1902 – som under de senaste åren varit sjuklig, hade sjunkit ihop i sängen och legat som i dvala. En hemvårdarinna hade ringt till någon och bl. a. yttrat "han är död". Efter samtalets slut hade två polismän anlänt, varvid klaganden omtalat för dem att brodern var varm. Det hade dock varit så bråttom att hon inte fått tillkalla läkare. Kort därefter hade två am-

bulansmän kommit och de hade därvid undersökt hennes bror och bl. a. lyssnat med stetoskop. I samband med att ambulansmännen senare avlägsnat sig hade två man som körde politivagn kommit in med en bår.

Klaganden ifrågasatte om hennes bror verkligen var död vid den tidpunkt då han hämtats. Brodern hade inte, som det angivits i polisrapporten, varit blå utan han hade varit varm och legat som i dvala. Klaganden undrade vem som är behörig att konstatera ett dödsfall och om transport i politivagn får ske utan att dödsattest föreligger.

Yttrande inhämtades från polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt samt från Stockholms läns landstings hälso- och sjukvårdsförvaltning. Även brandchefen i Stockholm avgav yttrande.

Ställföreträdande JO Wigelius anförde följande i beslut den 9 mars 1976.

Av utredningen får anses framgå att polismännen redan efter den inledningsvis verkställda undersökningen var av den uppfattningen att klagandens bror – i fortsättningen kallad A. – var död, men att det inte fanns några säkra dödstecken, varför ambulans tillkallades. Vid den något mera ingående undersökning som därefter företogs var polis- och ambulanspersonal tydligen eniga om att det resultat som polismännen först kommit till var riktigt. Beträffande grunden för denna uppfattning framgår av den av polismännen upprättade anmälan i saken att ambulanspersonalen vid undersökning med hjälp av stetoskop inte kunnat få fram några livstecken, att kroppen hade svalnat något och att fingrarna antagit en blå färg.

Enbart den omständigheten att kroppen inte företer några livstecken är inte tillräcklig för att man skall avstå från att omedelbart inkoppla läkare, utan härför fordras i ett fall som det förevarande att det föreligger säkra dödstecken. Klara föreskrifter härom och om vad som avses med säkra dödstecken finns i den för Stockholms polisdistrikt utfärdade A-ordern nr 414. (Som säkra dödstecken anges där förruttelse, likstelhet och likfläckar.)

Vad då gäller det påtalade fallet har klaganden gjort gällande att den undersökte inte företedde några synliga dödstecken. Mot denna uppgift står dels polisinspektören E:s under utredningen härstädes gjorda uttalande om början till likfläckar i form av missfärgning av fingrarna dels ambulanspersonalens förklaring att patienten visade tydliga dödstecken. Ambulanspersonalen har inte kunnat ge en närmare beskrivning av patientens tillstånd, men hävdar att säkra kriterier för dödsfall förelåg.

Jag har i ett tidigare av mig avgjort ärende, dnr 3038/71, vilket gällde omhändertagande av person som av polis- och ambulanspersonal felaktigt bedömts vara död, haft anledning att närmare sätta mig in i frågor rörande dödsfallsundersökningar. Vid den utredning som då verkställdes framkom det bl. a. att polis- och ambulanspersonal grundat sitt ställningstagande på en av dem företagen undersökning som gav till resultat, att den undersökte inte visade några livstecken, att han var mycket kall, att han företedde viss stelhet i armarna och att han hade begynnande missfärgning på ena handens insida. Fallet visade klart de svårigheter som kan föreligga vid undersökningar av här nämnt slag och jag framhöll i mitt beslut vikten av att polisen – även då ambulanspersonal funnit en person död – noggrant undersöker huruvida denne företer säkra dödstecken.

Jag delar i förevarande ärende den uppfattning som polisstyrelsen framfört att A. omgående borde ha förts till sjukhus eller annars läkare omedelbart tillkallats. Att så inte skedde var säkerligen främst beroende på att man ansåg missfärgningen av fingrarna vara början till likfläckar. Även om det, som det nyss nämnda fallet torde visa, kan finnas anledning att ifrågasätta en sådan tolkning, kan det inte med fog göras gällande att tolkningen i det föreliggande fallet var faktiskt oriktig. Det bör understrykas att intet framkommit som tyder på att A. var vid liv ännu när polis- och ambulanspersonalen gjorde sin undersökning. Jag vill likväl ånyo framhålla vilka svårigheter som kan föreligga vid undersökningar av förevarande slag och att det därför är viktigt att den personal som har att handlägga ärendena är väl insatt i gällande bestämmelser. För att eliminera de risker som är förknäpade med felbedömningar vid dödsfallsundersökningar har polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt kompletterat tidigare gällande bestämmelser på detta område, och såvitt jag kan finna är föreskrifterna i den nuvarande A-ordern sådana att en strikt tillämpning bör ge tillräcklig säkerhetsmarginal.

Redan vid handläggningen av ärendet 3038/71 konstaterade jag att då gällande instruktioner för ambulansverksamheten inte gav något klart besked om vad som menas med tydliga dödstecken. Socialstyrelsen hade också dessförinnan i skrivelse till Stockholms läns landsting anfört att instruktionerna för ambulanspersonalen inte innehöll klara föreskrifter när det gällde omhändertagandet av person, som misstänkes vara död. Styrelsen fann det därför angeläget att den för landstinget planerade gemensamma ambulansinstruktionen snarast färdigställdes och att det i denna bl. a. tydligt skulle anges vilka dödsriterier som skulle finnas för handen innan den döde överlämnades till polisen. Det är givetvis olyckligt att den nya instruktionen ännu inte har färdigställts men det är min förhoppning att det nu kommer att ske inom den närmaste tiden.

När det så gäller de av klaganden framställda frågorna får jag beträffande vem som är behörig att konstatera dödsfall hänvisa till punkten 2.7 i A-ordern 414 där det bl. a. heter: "Dödsfallet skall konstateras av läkare innan kroppen inläggs på bårhuset. Endast vid t. ex. förruttnelse och förbränning får avsteg göras från denna regel." Vad rör frågan om politivagnen kan sägas att den endast används för transporter av döda personer, men att det därvid inte krävs att dödsbevis skall föreligga.

Husrannsakan för eftersökande av efterlyst person

I skrivelse till JO klagade en kvinna på att polisen företagit husrannsakan i hennes bostad för att eftersöka en efterlyst person.

Utredning i saken verkställdes.

Ställföreträdande JO Wigelius anförde bl. a. följande i beslut den 2 mars 1976.

En förutsättning för husrannsakan enligt 28 kap. rättegångsbalken (RB) är att misstanke föreligger att brott blivit begånget. Nämnda kapitel, som således reglerar institutet husrannsakan såsom ett straffprocessuellt tvångsmedel, ger inte polisen någon rätt att företa husrannsakan för att eftersöka den som avvikit från kriminalvårdsanstalt.

För att polisen skall kunna fullgöra sina uppgifter, vari bl. a. ingår efterspaning av efterlysta personer, måste man i princip ha rätt att vid behov

begagna sig av tvångsmedel, t. ex. bereda sig tillträde till annans bostad. Härvid måste dock till en början fordras att intrånget står i överensstämmelse med de för polisens ingreppsrätt gällande allmänna rättsgrundsatserna, sådana de kommit till uttryck i bl. a. 16 § polisinstruktionen. Enligt detta stadgande får tvång tillgripas endast då andra medel utan resultat kommit till användning och tvång alltså är oundgängligen erforderligt för att polisen skall kunna fullgöra sin uppgift. Tvånget måste vidare stå i rimligt förhållande till den fara, som ingripandet avser att undanröja. Dessutom bör – eftersom närmare reglering av tvångsmedlet saknas – bestämmelserna i 28 kap. RB vara vägledande. Av dessa bestämmelser bör till en början nämnas 2 §, som innehåller att för eftersökande av den som skall gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör eller till inställelse vid rätten husrannsakan må företagas hos honom, så ock hos annan, om synnerlig anledning förekommer, att den sökte uppehåller sig där.

Wigelius framhöll vidare att andra bestämmelser i 28 kap. torde ge erforderlig ledning beträffande själva förfarandet.

Mindre tillfredsställande identitetskontroll hos polismyndighet

En kvinna omhändertogs av polis för fylleri. På upprättat arrestantblad angavs kvinnan vara Anita Elisabeth W., 480327-0109. Även kvinnans kyrkobokföringsort och postadress angavs. På arrestantbladet antecknades först att identiteten inte blivit fastställd. Denna uppgift ströks sedan över och notering gjordes om att identiteten blivit fastställd genom Britt Olsson, Stockholm. Vid frigivningen samma dag kl. 09.15 kvitterade kvinnan de vid avviseringen omhändertagna föremålen med namnet Gertrud W. (samma efternamn som angivits i arrestantbladet). Strafföreläggande utfärdades senare å Anita Elisabeth W. Enär strafföreläggandet inte kunde delges, väcktes åtal mot Anita Elisabeth W. för fylleri. Stämning och kallelse till huvudförhandling utfärdades.

Anita W. klagade hos JO och uppgav att hon var helt oskyldig till den fylleriförseelse som hon åtalats för. En personförväxling måste ha skett. Hon hemställde att JO undersökte saken.

Utredning verkställdes.

Från polismyndigheten lämnades bl. a. följande upplysningar.

Den omhändertagna kvinnan saknade legitimationshandling och kunde på förfrågan endast uppges sitt efternamn W. och födelsetiden den 27 mars 1948. I arrestavdelningen har någon polisman på skrivmaskin fyllt i tillgängliga uppgifter i arrestantbladet. Eftersom förnamnen och personnummer skrivits vid samma tillfälle har polismännen sannolikt på sedvanligt sätt låtit kontrollera uppgifterna i mantalslängden. I denna finns båda kvinnorna W. upptagna. Den rapporterade kvinnan har förväxlats och av misstag tillagts fel förnamn och personnummer. På arrestantbladet har polismännen med kryss markerat att identiteten ej var fastställd. Den polisman som frigav W. kom ihåg att hon reagerade på tilltal med efternamnet och sannolikt frågade han henne på sedvanligt sätt om födelsetiden, vilken stämde

med det noterade. Huruvida han särskilt kontrollerade förnamnen vet han ej, men han minns att hon var sömndrucken och gav orediga svar. Han kompletterade arrestantsetet på annan skrivmaskin och noterade att identiteten fastställdes av Britt Olsson. I samband med att polismannen redovisade ärendet till vakthavande befäl uppgavs att Olsson var kvinnans övervakare, att hon igenkände sin klient och själv hämtat denna på polisstationen.

Åklagaren som väckt åtal mot Anita W. lämnade bl. a. följande upplysningar.

Sedan Anita W. kontaktat honom i saken begärde han hos polismyndigheten att ny identitetskontroll skulle göras beträffande den omhändertagna kvinnan. Han fick senare från polismyndigheten besked om att den kvinna som omhändertagits var Gertrud N. född W., 480327 — —, och att Gertrud N. erkänt att hon gjort sig skyldig till fylleri vid ifrågavarande tillfälle.

Åklagaren uppgav vidare att han skulle lägga ned åtalet mot Anita W.

Ställföreträdande JO Wigelius anförde följande i beslut den 8 januari 1976.

Det är givet att polisen måste tillse, att en misstänkts identitet fastställs med största noggrannhet, och kontrollera framkomna uppgifter på lämpligt sätt så att någon osäkerhet inte råder angående identiteten. Eftersom de båda kvinnorna haft samma efternamn och födelsedatum, är det i och för sig förklarligt att fel förnamn och personnummer erhållits ur mantalslängden och därefter antecknats på arrestantbladet. Vid frigivningen har det emellertid funnits anledning att kontrollera uppgifterna genom frågor dels till den omhändertagna kvinnan och dels till hennes övervakare. Vidare borde det ha uppmärksamats att avvisiteringsprotokollet undertecknats med namnet Gertrud W. Den vidtagna identitetskontrollen har alltså varit mindre tillfredsställande.

Redovisning av fotokonfrontation

I

I skrivelse till JO påtalades att polismännen A. och B. vid en förundersökning förevisats foton men att inte någon redovisning av denna fotokonfrontation hade intagits i förundersökningsprotokollet.

Utredning verkställdes i saken.

Ställföreträdande JO Wigelius anförde följande i beslut den 5 maj 1976.

Av utredningen framgår att det förekommit en fotovisning och att syftet med den varit att få klarlagt om polismännen A. och B. kunde utpeka en man som de varit nära att gripa. Visningen synes dock ha genomförts på

ett sätt som kom att innebära att det inte blev helt utrett till vilket resultat A. egentligen kom. Enligt vad kriminalinspektören C., som svarade för visningen, nu uppgivit fick han tydligen uppfattningen att A. inte kände igen mannen på det kort som förevisades honom, medan A. å sin sida uppgivit att han efter viss tveksamhet pekade ut den person som kört den tillgripna bilen. Helt övertygad om att det var rätt person blev han dock inte förrän efter någon dag.

Med tanke på den betydelse resultatet av en fotovisning kan få ter sig vad som här förevarit något betänkligt. Såvitt framgår av utredningen var nämligen visningen en form av fotokonfrontation och skulle följaktligen ha genomförts och redovisats i enlighet med de rutiner som tillämpas vid sådana förrättningar (se bl. a. Allmän Polislära, Kriminalpolistjänst, Utredning—Spaning 3). En s. k. valkonfrontation borde således ha ägt rum och C., som närmast var ansvarig för förrättningen, borde i protokoll eller promemoria ha redovisat hur visningen tillgick och vad A. och B. därvid uppgivit. Att så inte skedde synes delvis ha berott på att C. fått den uppfattningen att varken A. eller B. kände igen den misstänkte på fotografiet samt att C. förbisåg att även ett sådant resultat kunde vara av intresse vid den fortsatta utredningen.

II

I en annan skrivelse till JO uppgav en person — D. — att han under en utredning som gällde misstankar om narkotikabrott och grov stöld hade lämnat vissa uppgifter till polisen om vilka personer som eventuellt kunde ha gjort sig skyldiga till den grova stölden. Vid ett senare tillfälle hade förhørsledaren, kriminalinspektören E., förevisat ett antal fotografier och därvid frågat om D. kunde utpeka den eller de personer som eventuellt hade begått den grova stölden. Efter det att D. tittat på fotografierna och förklarat att vederbörande inte fanns med bland dem hade E. tagit ett av korten och frågat om inte det föreställde den person som D. åsyftat i sammanhanget. D., som då igenkänt vederbörande, ansåg att en sådan visningsmetod var felaktig och han ifrågasatte därför om det inte begåtts ytterligare fel i utredningen. Han hemställde att JO skulle utreda saken.

Uppgifter inhämtades från E.

JO Wigelius anförde följande i beslut den 17 maj 1976.

Vad angår frågan om det kan anses korrekt att vid en fotokonfrontation lämna viss hjälp med sökandet bör följande påpekas. Konfrontationen är en engångsföreteelse och med tanke på den stora betydelse resultatet kan få är det av vikt att den genomförs på ett sådant sätt att inte någon utsätts för påverkan. Om det vid något tillfälle av speciell anledning görs avsteg från den huvudprincipen och exempelvis som i detta fall lämnas viss hjälp med sökandet bland fotografier eller vidtages annan åtgärd som kan innebära risk för påverkan, måste självfallet den sålunda vidtagna åtgärden redovisas i protokollet eller promemorian över förrättningen. Jag finner dock inte anledning att närmare gå in på hithörande frågor, eftersom de ganska ingående behandlas i olika läroböcker.

I det påtalade fallet hade det således ålegat E. — oavsett vilken uppfattning han må ha haft om resultatet av konfrontationen — att i protokollet re-

dovisa vilken hjälp D. erhållit vid visningen. Dessutom borde det i protokollet ha antecknats vilket antal fotografier som visats.

Person, som medtagits till polisstation för identifiering, har under transport i polisbuss fått sitta på golvet

När A. tillsammans med en kvinna klistrade upp en affisch på väggen till en fastighet i Stockholm, observerades de av sex polismän, som färdades i en polisbuss. Denna stannade och några av polismännen steg ur och frågade A. och kvinnan om de hade tillstånd att klistra upp affischer. De gav inte något egentligt svar och polismännen beslöt att kontrollera deras identitet. Kvinnan visade upp sitt körkort och fick därefter gå, medan A., som endast hade sitt 50-kort på sig, ombads att medfölja till polisstation.

I skrivelse till JO anförde A. klagomål mot polismännens uppträdande och behandling av honom vid tillfället. Han uppgav bl. a. följande. När han satte sig på ett av sätena i bussen, uppmanades han i brysk ton att i stället sätta sig på golvet. Han frågade om anledningen härtill men fick som svar endast "sätt dej på golvet för helvete". Bilgolvet var smutsigt och han satt i en mycket obekväm ställning utan att kunna se vart han fördes.

Utredning verkställdes i saken.

JO Wigelius anförde bl. a. följande i beslut den 19 maj 1976.

Vad gäller transporten av A. anser jag i likhet med chefen för ordningspolisen att en frihetsberövad endast undantagsvis skall tvingas sitta på bilgolvet under transport. Undantagen bör begränsas till situationer, där den omhändertagne är så våldsam att han inte kan transporteras på annat sätt. Det har inte gått att få klarhet i vem som gav order om att A. skulle ta plats på golvet. Polisinspektören B. måste emellertid i egenskap av chef för piketgruppen anses vara ansvarig för att A. transporterades på sätt som skedde. B. har uppgivit, att A. var onormalt lugn och avvaktande och av denna anledning bedömdes kunna utöva våld mot polismännen, samt att A. därför beordrades ta plats på golvet. Jag kan inte annat än känna olust inför den av B. uttalade uppfattningen att personer, som uppträder på ett enligt polisen onormalt lugnt sätt kan behandlas som presumtiva våldsutövare. Jag finner angeläget att något liknande inte upprepas. Av ordningspolischefens yttrande anser jag mig kunna utläsa att åtgärder härför kommer att vidtas. Jag underlåter därför att företa ytterligare åtgärd i saken.

II. Försvaret m. m.

Åtal mot löjtnant för missbruk av förmanskap

I en skrivelse, som kom in till JO den 22 oktober 1975, anförde Gösta Torstensson, som fullgjorde värnplikstjänstgöring vid Göta ingenjörregemente (Ing 2), i huvudsak följande. Den 30 september 1975 hade sjätte kompaniets gruppbefälsskola, som Torstensson tillhörde, övning i fält under befäl av löjtnanten Bo Horndahl. Efter utspisning av lunch låg Torstensson och vilade på sin stridspackning. Efter en stund beordrade Horndahl "fem minuter vilan slut", varvid alla utom Torstensson reste sig direkt och tog på sig sina stridspackningar. Torstensson tog det ganska lugnt och låg kvar på sin packning cirka tre minuter, varefter han reste sig för att ta på sig sin stridspackning. I samma stund beordrade Horndahl "vilan slut". Torstensson protesterade mot detta men fortsatte att ta på sig utrustningen. Horndahl beordrade då honom att lägga ned utrustningen och ställa upp vid sidan av plutonen, varefter Horndahl beordrade honom att göra trettio armhävningar. Torstensson uttryckte sin motvilja mot ordern, men Horndahl upprepade ordern under hänvisning till att det var bättre med armhävningar än med kompaniförbud. Torstensson utförde cirka tio armhävningar, varefter Horndahl beordrade honom att göra ytterligare tio armhävningar, av vilka Torstensson utförde sex eller sju. På Torstenssons fråga om detta inte var straffexercis svarade Horndahl att det var extra kommendering, kompletterande utbildning eller dylikt. — Torstensson hemställde om besked från JO om Horndahl förfarit felaktigt.

Efter remiss inkom regementschefen för Ing 2, översten Lars Andersson, med utredning och yttrande. Därvid fogades en av Horndahl upprättad skriftlig redogörelse av följande innehåll.

Den 30 september 1975, hade jag övning i stridsskjutning, grupps för-svar. Plats Risan Trp:30 grpchefselever. Övningen var ett heldagspass med lunch i terrängen. Efter förmiddagspasset utspisades lunch. Under lunchen var jag ensamt befäl på platsen då de två andra övningsledarna, Serg Samuelsson och Öfu Ekman utspisade hemma. Då samtliga hade ätit, diskat och fått erforderlig tid för vila, berordrade jag "om fem minuter vilan slut". Detta innebär att efter fem minuter skall soldaten stå på samma plats, samma uppställningsform med samma lystringsgrad (manöver) som då "vila" beordrades. Jag sade även detta, för att missförstånd ej skulle kunna uppstå. Då jag givit min order "om fem minuter vilan slut" började soldaterna genast att plocka ihop matkärl, stoppa ner dessa i ryggväskan, ta på sig stridssle och vapen samt rätta in sig. Detta gjorde samtliga utom Torstensson. Han hade redan packat ihop sina saker och låg nu vilande på sin packning. Torstensson var halvvaken, vilket jag märkte, när hans kam-

rater sade till honom. "Kom igen nu, Torstensson". Han bara log samt tittade sig slött omkring hur långt de andra hade kommit. Då 4 minuter och 50 sekunder hade gått var samtliga utom Torstensson klara. Efter fem minuter reste sig Torstensson upp och började ta' på sig packningen. Jag sade "vilan slut" samt sade till Torstensson, som hade fått på sig packningen till hälften att lägga ner denna och ställa upp framför plutonen. Han muttrade något, vilket jag icke uppfattade, men kom fram och ställde sig. Jag beordrade honom att göra 30 armhävningar. Han tittade förvånat på mig och protesterade något. Jag upprepade "Torstensson 30 armhävningar". Han lade sig ned och gjorde 10. Jag beordrade då 10 till varav han gjorde 7. Jag tyckte, att det räckte och beordrade honom att ställa in sig i ledet. Detta gjorde han. Han frågade mig om detta inte var straffexercis, jag svarade, att det inte var så utan "extra kommendering". Därefter fortsatte övningen enligt plan. Varför Torstensson fick göra armhävningar var för att rycka upp honom, då han verkade slö och trött. Vi skulle ju nu fortsätta övningen och jag ville inte ha en halvsovande soldat, som skulle skjuta skarpt tillsammans med sina kamrater och därmed vara en säkerhetsrisk. Hur jag är säker på tidangivelsen ovan är att jag alltid, när jag ger en order med tid i kontrollerar klockan. Annars är ordern meningslös. Att soldaten ej ställde upp i tid är en annan sak, men då Torstensson av mig ansågs vara en bra soldat och jag trodde, att det skedda var en engångsföreteelse, anmälde jag honom ej för kompanichefen.

Andersson anförde följande.

Av Horndahls och Torstenssons uppgifter i handlingarna synes det framgå, att Horndahl vid det med anmälan avsedda tillfället 1975-09-30 kan ha gjort sig skyldig till missbruk av förmanskap genom att såsom bestraffning otillbörligen beordra Torstensson att göra 30 armhävningar, varav denne utfört 16 eller 17 innan Horndahl återkallat ordern och beordrat honom att ställa in sig i ledet. Missbruk av förmanskap får icke bestraffas i disciplinmål.

Torstenssons uppgifter i anmälan tyder på att han i viss mån uppträtt provocerande. Horndahl synes ha återkallat sin order innan denna helt var verkställd. Enligt Horndahls utsago var hans avsikt att genom armhävningar väcka Torstensson så att han icke blev en säkerhetsrisk vid den efterföljande stridsskjutningen. Dessa förhållanden anser jag tala för en mild bedömning av Horndahls handlingsätt.

Genom skrivelse den 25 november 1975 underrättades Horndahl om att han var skäligen misstänkt för missbruk av förmanskap. Samtidigt bereddes han tillfälle att inkomma med uppgift om den ytterligare utredning han kunde finna erforderlig ävensom det yttrande han kunde finna anledning till.

I en skrivelse, som kom in till JO den 29 december 1975, meddelade Horndahl att han icke hade något ytterligare att anföra.

Horndahl tillade vid kompletterande förhör den 16 januari 1976 följande.

Han bestred ansvar för missbruk av förmanskap. Äläggandet för Torstensson att utföra 30 armhävningar skedde ej otillbörligen. Ordern var ej en påföljd för att Torstensson underlåtit att ställa upp i rätt tid utan var en-

dast avsedd att göra Torstensson piggare inför stridsskjutningen och därmed undvika att Torstensson på grund av trötthet blev en säkerhetsrisk. — Han ville ej förneka att han — som Torstensson gjorde gällande i sin anmälan hit — hade sagt att "det är bättre med armhävningar än kompaniförbud". Det kunde ha skett i samband med utdelandet av ordern om 30 armhävningar. Såvitt han nu kunde erinra sig fällde han dock yttrandet vid en senare genomgång och då som svar på en fråga vars närmare innebörd han nu ej kom ihåg. Han avsåg därmed endast att ge uttryck för den åsikten att det i allmänhet kunde vara lindrigare för den värnpliktige om denne, efter att ha gjort sig skyldig till förseelse, fick göra några armhävningar än att t. ex. tvingas stanna kvar på kompaniet några dagar.

Tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen höll den 25 februari 1976 förhör med vpl. Hans Fridh och vpl. Björn Wikander, vilka båda deltagit i den ifrågavarande övningen. Fridh och Wikander lämnade därvid i huvudsak med Torstensson överensstämmande uppgifter. Wikander uppgav sålunda bl. a. att Horndahl, på fråga av Torstensson om de beordrade armhävningarna var straffexercis, svarat att det var bättre med armhävningar än kompaniförbud.

Horndahl bereddes tillfälle att yttra sig över vad sålunda framkommit men lät sig ej avhöra.

I anslutning till en redogörelse för vad i ärendet sålunda förekommit anförde ställföreträdande JO Wigelius i en den 4 maj 1976 dagtecknad, till länsåklagaren i Jönköpings län överlämnad åtalsinstruktion följande.

Det finns ej anledning att betvivla Horndahls uppgift att Torstensson underlät att i rätt tid ställa upp efter lunchvilan. Horndahl beordrade därvid Torstensson att lägga sig ned på marken framför plutonen och utföra trettio armhävningar. Torstensson protesterade men sedan Horndahl upprepade ordern utförde Torstensson cirka tio armhävningar. Horndahl beordrade Torstensson att utföra ytterligare tio armhävningar, av vilka Torstensson utförde sex eller sju innan Horndahl återkallade ordern. Horndahl har bestritt att han utdelade ordern med anledning av att Torstensson underlät att ställa upp i rätt tid efter lunchvilan. Omständigheterna är emellertid sådana att Horndahls uppgift därvidlag torde kunna lämnas utan avseende. Torstensson och Wikander har således uppgett att Horndahl i samband med att denne utdelade ordern yttrade att det var bättre med armhävningar än med kompaniförbud, och Horndahl har ej velat förneka att han vid tillfället kan ha sagt detta. Ej heller senare när Torstensson frågade om anledningen till att han beordrades utföra armhävningar uppgav Horndahl annat än att det var "extra kommendering". Även omständigheterna i övrigt, såsom att beordra Torstensson att inför plutonen utföra hela trettio armhävningar, ger vid handen att Horndahl utdelade ordern i syfte att bestraffa Torstensson. Även om syftet med ordern, såsom Horndahl gjort gällande, var att rycka upp Torstensson har åläggandet för Torstensson att under förhandenvarande omständigheter utföra trettio armhävningar likväl skett

otillbörligen. Horndahl synes sålunda ha gjort sig skyldig till missbruk av förmanskap. Straff för missbruk av förmanskap får ej åläggas i disciplinmål.

På grund av det anförda beslutar jag att åtal mot Horndahl skall väckas vid Eksjö tingsrätt enligt 21 kap. 5 § andra stycket brottsbalken för missbruk av förmanskap bestående i att Horndahl den 30 september 1975 i Eksjö under tjänstgöring vid Göta ingenjörregemente i egenskap av övningsledare vid skjutning otillbörligen ålagt värnpliktige Gösta Torstensson att utföra trettio armhävningar med anledning av Torstenssons förhållande i tjänsten.

Ställföreträdande JO uppdrog åt länsåklagaren att föranstalta om att åtal väcktes och utfördes i enlighet med åtalsinstruktionen.

Distriktsåklagaren Göran Ång yrkade vid tingsrätten ansvar å Horndahl i enlighet med åtalsinstruktionen.

Tingsrätten meddelade dom i målet den 8 juni 1976 och dömde därvid Horndahl jämlikt 21 kap. 5 § andra stycket brottsbalken för missbruk av förmanskap till disciplinbot femton dagar å 27 kronor.

I domen redogjorde tingsrätten inledningsvis för åklagarens utveckling av åtalet och anförde därefter i domskälen följande.

Horndahl har vidgått de faktiska omständigheterna men bestritt åtalet enär han med åläggandet för Torstensson att göra armhävningar ej avsett att bestraffa denne samt åläggandet ej heller eljest var otillbörligt med hänsyn till omständigheterna.

Närmare hörd har Horndahl uppgivit bl. a.: När han beordrade "fem minuter vilan slut" låg Torstensson på sin packning och halvsov. Torstenssons beteende var dock inte provocerande eftersom Torstensson uppenbarligen inte var helt vaken. Först när fem minuter gått reste sig Torstensson och började ta på sig sin packning. Horndahl bedömde det som nödvändigt att rycka upp Torstensson för att förhindra att denne på grund av trötthet skulle komma att utgöra en säkerhetsrisk under den fortsatta skjutövningen. Torstensson, som var en bra soldat, hade skött sig utan anmärkning under förmiddagspasset. Det sätt Horndahl valde för att rycka upp Torstensson anser Horndahl var "en bra lösning". Kanske skulle han dock välja en annan metod om han i framtiden ställdes inför ett likartat avgörande. Horndahl kan inte finna att han handlade felaktigt eller olämpligt och han förmenar därför att åläggandet ej var otillbörligt. Med uttalandet att det var bättre med armhävningar än med kompaniförbud menade han att det var bättre att Torstensson före den fortsatta skjutövningen rycktes upp ur sitt trötthetstillstånd genom att utföra armhävningar än att Torstensson under skjutningen på grund av trötthet ställde till med något som efteråt kunde komma att medföra kompaniförbud för Torstensson. Uttalandet att Torstensson erhållit en extra kommendering innebar endast att ordern om armhävningar gällde Torstensson ensam och således inte övriga i skjutövningen deltagande värnpliktiga.

Såsom vittne har på åklagarens begäran hörts sjukvårdsbiträdet Björn Wikander, som tillhörde samma pluton som Torstensson. Wikander har berättat i huvudsak följande. Sedan Horndahl givit ordern "fem minuter vilan slut" samlades de värnpliktiga utom Torstensson på två led, ställde upp samt började ta på sig utrustningen. Torstensson halvlåg på sin packning som dock stod på plats i ledet. När order sedan gavs om att vilan var slut reste sig Torstensson och började ta på sig sin utrustning under protester. Torstensson beordrades då av Horndahl att ställa sig "vid sidan om" och han gjorde också detta. Sedan Torstensson därefter ålagts att göra armhävningar började han under protester utföra sådana och gjorde sammanlagt ett tiotal. I samband härmed ställde Torstensson någon fråga till Horndahl och fick därvid till svar att armhävningar var bättre än kompaniförbud. Vad Torstensson frågade Horndahl minns inte Wikander. Han hörde inte heller och kommer för övrigt inte ihåg vad Torstensson yttrade när han protesterade mot de order han fick. Snarast var det frågan om ett "muttrande" från Torstenssons sida. Enligt Wikanders bedömande hade fem minuter inte förflutit när Horndahl beordrade "vilan slut". Wikander och alla de andra fick den uppfattningen att detta var anledningen till att Torstensson protesterade när han reste sig upp. Wikander, som någonstans läst om ett liknande fall, uppfattade Horndahls åtgärd som "felaktig". Torstensson hade, när den ordern "fem minuter vilan slut" gavs, tid på sig att slöa. Det tar nämligen inte fem minuter att ta på sig utrustningen. När Horndahl återkallat ordern yttrade han något om att här hade de värnpliktiga något för "Värnpliktsnytt". Förhållandet mellan Horndahl och de värnpliktiga var varken dåligt eller gott, "det var ingen speciell kamrattanda på något sätt".

Tingsrättens bedömning

Wikanders i vittnesutsagan redovisade uppfattning att ordern "vilan slut" utdelats innan stipulerade fem minuter förflutit grundas endast på en uppskattning från Wikanders sida. Det finns därför ingen anledning att betvivla Horndahls uppgift att Torstensson rest sig upp först sedan den utsatta tiden gått till ända. Utrett är således att det tidsmässigt varit i det av Horndahl påstådda läget som Horndahl ålagt Torstensson att utföra trettio armhävningar. Redan detta förhållande talar enligt tingsrättens mening för att åläggandet avsetts vara en bestraffning av Torstensson för att denne underlåtit att i rätt tid ställa upp efter lunchuppehållet. Samtliga övriga omständigheter ger också vid handen att Horndahl utdelat ordern i syfte att bestraffa Torstensson. Vid denna bedömning beaktar tingsrätten att Horndahls förklaring till uttalandet att armhävningar var bättre än kompaniförbud framstår som en uppenbar efterhandskonstruktion. På grund av det anförda finner tingsrätten styrkt att Horndahl otillbörligen ålagt Torstensson att utföra trettio armhävningar med anledning av dennes förhållande i tjänsten. Den gärning, varom Horndahl sålunda övertygats bör bedömas på sätt åklagaren gjort gällande.

Tingsrätten finner det betänkligt att Horndahl alltså ej inser att han förfarit felaktigt men anser att gärningen ändock må sonas med ett måttligt disciplinstraff av disciplinbot.

Tingsrättens dom har vunnit laga kraft.

Värnpliktigs vapenvägran bör inte föranleda att den värnpliktige tillfrågas om han tillhör vapenvägranorganisation eller politisk förening

I ett ärende klagade en värnpliktig på att han utsatts för politisk utfrågning när han efter inryckning vägrat fullgöra värnplikten. Utredning verkställdes i saken.

I beslut den 25 maj 1976 anförde JO Uhlin följande.

Enligt 26 § andra stycket vapenfrikungörelsen (1966:414) gäller, att om den som fullgör värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst vägrar eller underlåter att fullgöra vad som åligger honom och åberopar sådana skäl att det kan antagas att han inte kommer att fullgöra tjänstgöringen skall han omedelbart hemförlovas, varefter myndigheten skall göra anmälan om förhållandet till åklagare eller polismyndighet och till regeringen samt bifoga utredning i saken.

I den av värnpliktsverket fastställda personalredovisningsinstruktionen, del I, moment 1315, föreskrivs att av den utredning som skall bifogas anmälan till regeringen enligt 26 § vapenfrikungörelsen skall framgå bl. a. av den värnpliktige uppgiven orsak till vägran. Skälet härtill torde vara att man behöver veta om den värnpliktige tillhör sekten Jehovas vittnen. Medlemmar av denna sekt inkallas nämligen inte till värnpliktstjänstgöring.

Någon anledning att därutöver tillfråga den vägrande om organisations-tillhörighet föreligger inte och han är heller inte skyldig att besvara sådana frågor.

JO fann därför att till den värnpliktige ställda frågor om han tillhörde någon vapenvägranorganisation eller någon politisk förening vare j blott överflödiga utan också olämpliga.

Felaktiga inkallelser och bestraffningar av vapenvägrare

JO Uhlin har till behandling upptagit frågan om riktigheten av vissa domar, varigenom vapenvägrare ådömts straff för sin vägran. Ärendet har ännu inte avslutats. Det synes emellertid vara av allmänt intresse att det redan nu lämnas en kortfattad redogörelse för vad som hittills förekommit i saken.

I 26 § andra stycket vapenfrikungörelsen (1966:414) stadgas:

Vägrar eller underlåter den som fullgör värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst att fullgöra vad som åligger honom och åberopar han sådana skäl att det kan antagas att han icke kommer att fullgöra tjänstgöringen, skall han omedelbart hemförlovas. Myndigheten skall genast göra anmälan om förhållandet, förutom till åklagare eller polismyndighet, till regeringen och bifoga utredning i saken. Kallelse till ny tjänstgöring får icke ske förrän regeringen meddelat beslut i anledning av anmälningen. — — —

I 27 § vapenfrikungörelsen stadgas:

Förklarar någon hos militär myndighet, hos arbetsmarknadsstyrelsen eller vapenfrikungörelsen, att han icke kommer att fullgöra värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst, och finnes med hänsyn till hans anslutning till religiöst samfund anledning antaga att han icke kommer att fullgöra någon form av tjänsteplikt, skall myndigheten göra anmälan om förhållandet till regeringen och bifoga utredning i saken. Är han i tjänst, skall han omedelbart hemförlovas. Kallelse till tjänstgöring får icke ske förrän regeringen meddelat beslut i anledning av anmälningen.

När inkallelse skett innan regeringen meddelat beslut i anledning av anmälan enligt 26 § andra stycket har inkallelseordern ansetts inte medföra tjänstgöringsskyldighet, varför den värnpliktige inte varit underkastad lyd-nadsplikt såsom krigsman (NJA I 1974 s. 217 ff). Han gör sig alltså inte skyldig till lyd-nadsbrott när han i sådant fall vägrar mottaga vapen eller annan utrustning.

I beslut av högsta domstolen den 14 oktober 1975 har vidare fastslagits, att resning kan beviljas i tidigare avgjort mål, i vilket straff för lyd-nadsbrott ålagts vapenvägrare som på angivet sätt varit felaktigt inkallad. Genom beslutet utdömdes också ersättning till den felaktigt dömd.

Från justitieombudsmannaexpeditionen har hos försvarsdepartementet inhämtats uppgifter om ärenden, i vilka anmälningar gjorts om vapenvägran. Det har därvid framkommit, att flera vapenvägrare inkallats till tjänstgöring trots att regeringen inte meddelat beslut i anledning av tidigare gjord anmälan om vapenvägran och att de dömts för lyd-nadsbrott på grund av ny vapenvägran. Beträffande 18 domar kan ifrågasättas om inte resningsskäl föreligger. De ålagda straffen utgör i två domar tre månaders fängelse, i tolv domar två månaders fängelse, i tre domar en månads fängelse och i en dom 40 dagsböter å 10 kr. En dom på två månaders fängelse och en dom på tre månaders fängelse gäller samma person.

Genom beslut den 14 juni 1976 hänsköt JO till riksåklagaren frågan om vidtagande av åtgärder för resning i ovan nämnda mål.

Samma dag begärde JO att värnpliktsverket skulle utreda om ytterligare fall förekommit, där värnpliktiga inkallats i strid mot ifrågavarande bestämmelser och där rättelse bör ske av meddelade domar. Värnpliktsver-

ket anmodades också att avge yttrande om orsaken till de felaktiga inkallelserna och att upplysa om de åtgärder som vidtagits för att förhindra sådana inkallelser.

Sedan resningsfrågorna avgjorts och ärendet även i övrigt avslutats kommer en fullständig redogörelse för detsamma att intagas i ämbetsberättelsen.

III. Vårdområdet

Kriminalvård

Våldsanvändning på kriminalvårdsanstalt

En intagen, J., på kriminalvårdsanstalten Skenäs anmälde följande. Under middagsrast den 23 september 1975 somnade han och blev vid 14-tiden väckt av vårdaren vid anstalten Enar Karlsson. Eftersom han var yrvaken somnade han emellertid om. Han blev då ånyo väckt av Karlsson. Ett häftigt meningsutbyte uppstod, varefter Karlsson gick för att hämta vederbörande assistent vid anstalten. Sedan det visat sig att assistenten inte var anträffbar återvände Karlsson. Karlsson frågade då J. om denne skulle återvända till arbetet eller om han skulle "slita" J. ur sängen. J. blev irriterad och svarade "lite försmädligt". Karlsson blev då tydligen arg, ruskade J. och tryckte ner honom i sängen så att J. slog huvudet i väggen. Därpå "kopplade" Karlsson ett strupgrepp på J. J. kände panik och försökte föra undan Karlsson med foten. Karlsson tryckte då med hela sin kroppstyngd ner J. på sängen med underarmen pressad mot J:s strupe. En intagen ingrep och avbröt händelseförloppet. Ytterligare två intagna åsåg händelsen.

I ärendet har vidare framkommit följande. J. förflyttades samma dag som händelsen hade ägt rum till kriminalvårdsanstalten Norrköping. Styresmannen för kriminalvårdsanstalten Skenäs, anstaltsdirektören Birgitta Sahlin, hade då fått en rapport av Karlsson samt hade hållit ett kort förhör med J. Den 2 oktober 1975 höll Sahlin på Norrköpingsanstalten förhör med J. I förhörsprotokollet har inledningsvis upptagits följande version av händelsen lämnad av Karlsson.

1975-09-23 gick J. ej ut till arbetet efter lunch utan stannade kvar på sitt bostadsrum. Då man efterlyste honom från arbetsplatsen, gick vårdare Enar Karlsson till J:s bostadsrum, där J. låg och sov. Karlsson väckte J. och meddelade honom, att man sökt honom på arbetsplatsen och att det var dags att gå ut och arbeta. Klockan var då omkring 14.10. Karlsson lämnade därpå rummet och återvände efter ca 5 min. då J. fortfarande låg och sov. Efter att ha sagt till honom ytterligare ett par gånger gick Karlsson ut igen, då för att hämta assistenten. Hon fanns dock ej på paviljongen, varför Karlsson efter ytterligare några minuter gick in i J:s rum. Han hade då satt sig upp i sängen och skulle just tända en cigarrett. Vid tillsägelse om att skynda på ut, svarade J.: "Ut ur rummet". Karlsson tog då tag i J:s blåblus för att dra upp honom ur sängen, varvid J. började sparka och slå Karlsson, som för att hejda J. tvingades lägga omkull honom på sängen. Under det tumult som uppstod körde J. upp ett knä i ansiktet på Karlsson, varvid huvudskrapning och rodnad uppstod i Karlssons panna. Under brå-

ket kom ytterligare 2 intagna in i rummet och uppmanade Karlsson och J. att sluta bråka, varefter J. lämnade rummet.

I protokollet antecknades följande angående förhöret med J.

Han hade somnat på lunchen och försovit sig. Hade ej hört signalen kl 12.55. Han vaknade av att vårdare Enar Karlsson kom in och talade om att J. försovit sig, och att J. skulle iväg och arbeta. Kommer ej ihåg ordagrant vad Karlsson sa eftersom J. var halvvaken. J. somnade därefter om igen. Vaknade av att Karlsson på nytt kom in i rummet och sa någonting om att J. skulle gå ut och jobba och att han skulle gå och hämta assistenten. Kom sedan tillbaka för 3:e gången. J. hade då satt sig upp och tänt en cigarrett. Karlsson sade då: "Fattade Du inte, att Du skulle gå och jobba". J. svarade då, att Karlsson skulle sluta tjata. Karlsson gick då fram till J., tog tag i kragen på jackan, varvid han kom åt håret och också gjorde ett märke på halsen, vilket J. säger sig ha visat för anstaltsläkaren. Genom det greppet åkte J. bakåt och slog huvudet i väggen, varvid en bula uppstod (har dock inte visat denna för läkaren). Eftersom Karlsson höll kvar taget, och J. kände det som om han skulle kvävas, då Karlsson höll underarmen mot J:s strupe, försökte J. få upp knäet för att komma loss. Han uppgav, att han trodde, att han träffat Karlsson i bröstet, men förhørsledaren påpekade då, att Karlsson hade en stor bula i pannan och skrapsår, varvid J. uppgav, att hans knä i så fall måste ha träffat Karlssons panna i stället.

Av J:s uppgifter framgår vidare, att tre intagna kom till bostadsrummet och att en av dem skilde J. och Karlsson åt.

Vid delgivning på anstalten av protokollet påpekade J. bl. a. att Karlsson, då denne kom för tredje gången, också yttrade att han skulle slita J. ur sängen.

J. förflyttades senare från Norrköpingsanstalten till kriminalvårdsanstalten Kristianstad.

Vid en under hand företagen kontakt har Sahlin uppgivit bl. a. att J:s uppgifter under förhöret tydde på att de andra intagna kom till J:s rum först då handgemänglet hållit på en god stund. Hon hade inte hört dem som vittnen eftersom de med hänsyn härtill inte skulle kunna bidra till ett klarläggande av de frågor där uppgift stod mot uppgift.

Utredningen i ärendet har därefter kompletterats genom telefonförhör med två intagna, här kallade A. och B., samt med Karlsson.

Vid förhören uppgav A. och B. att J. vid deras ankomst till rummet låg i sängen med Karlsson ovanpå. Som A. uppfattade det höll Karlsson med bägge händerna om J:s hals eller hade i vart fall händerna på J:s huvud. Enligt B. höll Karlsson med ena handens tumgrepp om J:s hals. Efter händelsen uppvisade J. enligt A. och B. röda märken på halsen. A:s och B:s berättelser skiljer sig dock åt på några punkter. Således har de bl. a. lämnat motstridande uppgifter om vilket håll Karlsson och J. låg åt i sängen.

Karlsson har lämnat utförliga och detaljrika uppgifter rörande händelseförloppet. Ur dessa förtjänar följande att återges. Karlsson tog tag i J:s

rock för att visa denne att han menade allvar och för att "hjälpa honom upp". J. flög då upp ur sängen och bl. a. sparkade Karlsson på vänster smalben – något som kunde bekräftas genom läkarintyg – och slogs. Som en följd härav lade Karlsson ner J. i sängen, men kom därvid att ligga snett över J. med sin bröstkorg mot dennes bröstkorg men med sitt huvudparti snett i riktning mot J:s fötter. J. krängde och sparkade och innan Karlsson hunnit få upp sin vänstra arm som skydd hann J. knäa honom i huvudet med skador som följd. Under hela händelseförloppet bibehöll Karlsson sitt grepp om J:s rock i det vänstra rockslaget. Under tumultet i sängen kom rocken att vridas något om J:s kropp så att Karlssons hand förflyttades i läge från J:s vänstra till dennes högra sida. Kragen på vänstra sidan av J:s rock kom således att vara sträckt mot J:s högra sida. Karlssons högra armbåge låg mot J:s vänstra axel. Karlsson höll det inte alls för uteslutet att hans arm kunde ha kommit emot J:s hals under tumultet. Karlsson tog aldrig något strupgrepp på J. Ett sådant grepp hade varit orimligt i det läget.

J. har beretts tillfälle att inkomma med påminnelser men har inte begagnat sig därav.

Vid ärendets avgörande anförde JO Wennergren.

Det inträffade är att se mot bakgrund av att den som är intagen i kriminalvårdsanstalt enligt 12 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt är skyldig att utföra det arbete som åläggs honom. Genom att trots upprepade tillsägelser inte återgå till sitt arbete har J. uppenbarligen brutit mot denna bestämmelse och följaktligen förfarit disciplinärt.

Enligt Karlssons version av händelseförloppet skulle han ha fattat tag i J:s blåblus för att dra honom ur sängen. Detta stämmer väl överens med det uttalande som Karlsson enligt vad J. uppgivit skulle ha fällt i sammanhanget och det stämmer också delvis med vad J. själv uppfattat hände. Jag finner därför utrett att Karlsson på angivet sätt fattat tag i J. och försökt att dra honom ur sängen. Våld får tillgripas endast när tjänsteuppgiften ej kan lösas på annat sätt. Så kan inte anses ha varit fallet här. Genom att gå handgripligt tillväga har Karlsson därför överträtt sina befogenheter och åsidosatt sina åligganden. Då det ej kan anses ha skett i allenast ringa mån har han följaktligen gjort sig skyldig till tjänsteförseelse. Det fortsatta händelseförloppet visar också med all tydlighet hur olämpligt det är att gå handgripligen tillväga i en sådan situation som det var fråga om. Karlsson hade emellertid, innan han grep tag i J., tre gånger vid olika tillfällen medelst blott lämpor sökt förmå J. att själv återgå till arbetet och hade även gjort försök att få hjälp av assistenten på paviljongen. Mot bakgrund härav och då det våld som Karlsson i detta skede använde sig av var av förhållandevis ringa beskaffenhet och tillgreps blott i det i och för sig legitima syftet att söka förmå den tredslande J. att resa sig ur sängen stannar jag om än

med viss tvekan, för att inte göra disciplinmålan rörande denna sak till kriminalvårdsstyrelsen utan låter bero vid det ovan sagda.

Beträffande det fortsatta händelseförloppets enskilda delar går uppgifterna isär. De vittnen som J. åberopat har kommit in i ett relativt sent skede och deras uppgifter belyser således blott slutet av händelseförloppet.

Ett par saker förtjänar särskilt att närmare beröras. Av direkt avgörande betydelse för det fortsatta händelseförloppet i samband med att Karlsson grep tag i J:s kavaj är J:s agerande med anledning därav. Någon form av reaktion från J:s sida med anledning av greppet framstår närmast som naturlig. Uppgifterna om vad som skedde går emellertid isär. Enligt Karlsson inledde J. något som redan i det skedet kunde betraktas som ett regelrätt slagsmål, omfattande jämväl sparkar. Enligt J:s version tryckte Karlsson redan genom greppet i kavajen ner honom i sängen. Sett mot bakgrund av ändamålet med greppet i kavajen, vilket också enligt J:s egna uppgifter om vad som uttalades i sammanhanget var att få J. upp ur sängen, och även mot bakgrund av Karlssons uppgifter rörande skadan på smalbenet, är jag närmast benägen att sätta tilltro till Karlssons version.

J. har påstått att han slagit sitt huvud mot väggen då han trycktes ner i sängen. Uppgiften förefaller inte alls osannolik. Därmed är ingalunda sagt att Karlsson åstadkommit detta medvetet. Det får i stället ses som ett olyckligt resultat av den för Karlsson, enligt vad han själv uppgivit, oväntade och plötsliga utveckling som händelseförloppet fick.

Vad som vidare framför allt framstår som nödvändigt att närmare undersöka är uppgiften om att grepp mot J:s strupe förekommit i sammanhanget. J. har själv i sin anmälan hit uttryckt saken så, att "sen kopplar han ett strupgrepp på mig". Valen av ordet "kopplar" i stället för "tar" leder tanken till att fråga ej var om ett grepp med händerna utan att Karlsson använde armarna. Detta bekräftas uttryckligen genom de uppgifter som J. lämnade vid förhöret på anstalten och kan också stämma överens med Karlssons uppgifter om sin högra arms placering. Intrycket för J. av ett formligt grepp mot struptrakten kan också onekligen ha förstärkts på grund av den sträckning som, enligt vad Karlsson uppgivit, skedde i J:s kavaj över halstrakten genom greppet i kavajen. De båda vittnenas uppgifter på denna punkt om att strupgrepp med en hand eller rent av bägge händerna har förekommit synes mig få betraktas som vaga uppgifter om osäkra ögonblicksintryck. Med hänsyn till vad Karlsson uppgivit om det olyckliga läge som han utan egen förskyllan kommit att inta ovanpå J. och om J:s sparkande m. m. i sängen framstår det som väl förklarligt att J. kommit att bli utsatt för en press mot struptrakten.

Enligt Karlssons uppgifter fortfor J. att göra motstånd ända till dess de andra intagna kom till städes, något som närmast bestyrks av vad J. uppgivit. Mot bakgrund av det våld som J. enligt vad som framkommit hade utövat – låt vara i avsikt blott att komma loss – kan jag inte finna annat än att handlingsalternativen för Karlsson var synnerligen begränsade, och nä-

gon kritik mot honom för att han valde att söka hålla J. kvar till dess denne höll sig stilla anser jag mig inte kunna rikta.

Vad som då återstår, vid sidan av mitt ovan gjorda uttalande rörande det felaktiga i det sätt på vilket Karlsson slutligen gick till väga för att söka för-
må J. att gå i arbete, är om en samlad bedömning av händelseförloppet el-
jest ger ett intryck av att Karlsson därutöver förfarit felaktigt eller olämp-
ligt, exempelvis då genom att inte åstadkomma att händelseutvecklingen
avbröts. Betraktat så här i efterhand förefaller det som om detta inte skulle
ha varit absolut uteslutet. Man måste emellertid ha i minnet att den ena de-
len av händelseförloppet här gav den andra. Någon egenlig tid till eftertan-
ke kan inte ha givits och för Karlsson's del måste också frågan om att skyd-
da sig själv ha fått en relativt framskjuten plats. Jag anser därför inte att nå-
gon avgörande kritik kan riktas mot Karlsson för dennes agerande under
det olyckliga handgemänet.

Intagens rätt till telefonsamtal med advokat

I anmälan anförde Ö. som var intagen på kriminalvårdsanstalten Kumla
i huvudsak följande. I samband med att ett rymningsförsök hade förekom-
mit från en avdelning vid anstalten blev Ö. och de andra intagna på en an-
nan avdelning vid anstalten brutalt infösta på sina bostadsrum av ett 30-tal
vårdare utrustade med batonger. Ö. m. fl. hade inte gjort sig skyldiga till
något klandervärt. Mot bakgrund av denna händelse begärde Ö. skriftligen
samma dag att få ringa till sin advokat. Han fick emellertid avslag på sin
framställning, varvid som orsak angavs att det var oro på anstalten.

Efter remiss inkom yttranden från anstalts styresman, anstaltsdirek-
tören Lennart Wilson, och från assistenten vid anstalten Arne Granell.

Granell anförde bl. a. följande.

Strax före arbetets slut, onsdagen den 19/11 1975 förekom utbrytnings-
försök från avdelning H 2 vänster vid anstalten. Med tagande av gisslan ur
personalen, vilken hotades till livet, försökte de intagna få fri väg ut ur an-
stalten. En fas av detta utbrytningsförsök kunde iakttagas av övriga intag-
na på H-huset genom verkstadslokalernas fönster. De intagna avbröt arbe-
tet, rusade till fönstren och jagade upp stämningen genom skrik och mot
arbetsledarna hotfulla tillrop. Verkstadspersonalen lyckades ej förmå de
intagna att återgå till sina arbeten.

Efter arbetstidens slut inlåstes de intagna på sina respektive bostads-
rum. Stämningen var uppgjagad, personal hade skadats och extrapersonal
inkallades. För att förhindra ytterligare aktioner från de intagnas sida i den
allmänt upphetsade stämningen och för att få en överblick över skadornas
omfattning företogs inlåsningsen.

Ö. uppger själv att han upplevde detta som ett grovt och fult övergrepp
och ingav därför omedelbart en skriftlig framställan om telefonsamtal till

advokat Lundin. Denna framställan avslogs. Ö. hänvisar till KVS cirkulär nr 1/1974, § 107 där bl. a. sägs "Intagen får ej förvägras telefonsamtal med advokat eller annan jurist vid advokatbyrå." Jag vill hänvisa till den fortsatta texten i samma paragraf: "Sådana samtal skall expedieras så snart det kan ske utan olägenhet för anstaltsarbetets behöriga gång . . .".

Vidare kan beslutet betraktas mot bakgrund av KvaL § 52 som säger att vissa förmåner tillfälligt kan inskränkas.

Jag vill även påpeka att Ö. påföljande dag genom undertecknad assistent hade möjlighet att få kontakt med advokat Lundin. Ö. utnyttjade emellertid ej denna möjlighet.

Wilson instämde i Granells yttrande samt anförde vidare följande.

Hela anstalten var i upploppsstämning så tillämpningen av § 52 KvaL var fullt adekvat.

Ö. ansåg vi som en av orosstiftarna på övriga H-husets avdelningar och sedan han kort efter upploppet förflyttats till anstalten Kalmar har lugnet åter lägrat sig över H-huset.

I påminnelser anförde Ö. bl. a. att uppgifterna i Granells yttrande var felaktiga och lögnaktiga. Ö. hade således vistats på egen hand i en annan del av anstalten än verkstaden under rymningsförsöket och kände inte till något om detta förrän i samband med inläsningen. Anledningen till transporten av Ö. jämte tre andra intagna från anstalten var att de var ledamöter i förtroenderådets vid anstalten styrelse.

Vid ärendets avgörande anförde JO Wennergren.

Som kan utläsas av Granells yttrande var anledningen till att Ö. blev inlåst i sitt bostadsrum på avdelningen inte den att just Ö. skulle ha deltagit i uppträdet på verkstaden i samband med rymningen. Det förhöll sig i stället så, att man företog inläsning av de intagna för att förhindra ytterligare aktioner från deras sida i den allmänt upphetsade stämningen m. m. Fråga var alltså om en förebyggande åtgärd, ej om en sanktion e. d.

I 30 § första stycket första punkten lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) anges att telefonsamtal mellan intagen och person utom anstalten får äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. I anslutning till denna bestämmelse har kriminalvårdsstyrelsen i 107 § andra stycket sitt cirkulär nr 1/1974, vårdcirkuläret, föreskrivit att intagen inte får förvägras telefonsamtal med advokat eller annan jurist vid advokatbyrå samt att sådant samtal skall expedieras så snart det kan ske utan olägenhet för anstaltsarbetets behöriga gång. I 52 § kriminalvårdslagen föreskrivs dock, att om det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet inom anstalten, kan förmåner som enligt lagen tillkommer intagen tillfälligt inskränkas.

Jag delar den uppfattningen, att 52 § kriminalvårdslagen i den uppkomna situationen kunde tillämpas på anstalten för en inlåsning efter arbetstidens slut av de ifrågavarande intagna i deras bostadsrum. Att åberopa detta lagrum också såsom grund för avslag på begäran om advokatsamtal låter sig dock ej göra i all synnerhet inte som det var just tillämpningen av 52 § kriminalvårdslagen som var orsaken till Ö:s begäran om att få ringa samtalet ifråga. I vad mån händelserna på anstalten gjorde att samtalet med hänsyn till personaltillgången eller eljest verkligen inte kunde expedieras samma dag utan olägenhet för arbetets behöriga gång har inte närmare klarlagts. Med hänsyn till att inlåsningen av de intagna skedde först sent på dagen och till att Ö, påföljande dag gavs möjlighet att kontakta advokaten ifråga, finner jag det dock inte nödvändigt att låta komplettera utredningen på denna punkt utan avslutar ärendet under framhållande av att Ö, inte fick förvägras samtal med sin advokat och att samtalet skulle expedieras så snart det kunde ske utan olägenhet för anstaltsarbetets behöriga gång.

Brevgranskning vid kriminalvårdsanstalter

I en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad promemoria anfördes följande.

Enligt 26 § första stycket lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) får annat brev till eller från intagen i kriminalvårdsanstalt än brev mellan intagen och svensk myndighet eller advokat granskas om det är påkallat av säkerhetsskäl. Härvid skall iakttagas bestämmelserna i stadgandets andra stycke, enligt vilka brev får granskas om det finns anledning att anta att det innehåller otillåtet föremål. Vidare får brev granskas stickprovvis. I slutna anstalt får brev dessutom granskas om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes särskilda förhållanden. Enligt 27 § första stycket samma lag får granskning av brev ej vara mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Vid öppning av brev bör enligt andra stycket samma stadgande den intagne vara närvarande, om det lämpligen kan ske.

I kriminalvårdsstyrelsens cirkulär nr 1/1974, vårdcirkuläret, har lämnats vissa närmare föreskrifter rörande bl. a. brevgranskning. Således har angivits att brevgranskningen kan ske antingen genom öppnande av brev utan att dess skriftliga innehåll läses eller genom både öppnande och läsande av brev (83 § första stycket). Har brev öppnats endast för eftersökande av otillåtna föremål skall brevet ej läsas (83 § andra stycket). Vid öppnande av brev skall den intagne vara närvarande, om kriminalvårdsstyrelsen ej för viss anstalt eller avdelning av anstalt bestämt annorlunda.

Vid ställföreträdande JO Svernes inspektion den 7–8 oktober 1975 av kriminalvårdsanstalterna Mäshult, Halmstad och Singeshult framkom att vid alla tre anstalterna tillämpades beträffande brev till intagna den ordningen, att samtliga ankommande brev öppnades av tjänsteman i den intagnes närvaro för eftersökande av otillåtna föremål.

Som framgår av de ovan återgivna bestämmelserna ger kriminalvårdslagen blott möjlighet till brevgranskning antingen vid misstanke om smuggling eller som en stickprovsvis företagen kontroll eller som en kontroll företagen på slutan anstalt i individuella fall. Med hänsyn till vad som framkommit om den på de nämnda anstalterna tillämpade ordningen bör yttrande inhämtas från kriminalvårdsstyrelsen, lämpligen efter hörande av kriminalvårdsdirektörerna i de respektive regionerna och anstalternas styresmän.

Efter remiss inkom yttranden från kriminalvårdsstyrelsen ävensom från tjänsteförrättande kriminalvårdsdirektören i Göteborgsregionen Erik Alstermark, t. f. kriminalvårdsdirektören i Malmöregionen Gunnar Lindberg, styresmannen för kriminalvårdsanstalten Halmstad, föreståndaren Eric Rydberg, styresmannen för kriminalvårdsanstalten Mäshult, föreståndaren Erik Nilsson, samt t. f. styresmannen för kriminalvårdsanstalten Singeshult, t. f. föreståndaren Allan Bengtsson.

Rydberg anförde följande.

Brev mellan intagen och svensk myndighet eller advokat granskas ej. Om det skäligen kan misstänkas att brevet icke har den uppgivna avsändaren, granskas brevet om förhållandet icke kan kartläggas på annat sätt, enl. § 25 KVAL.

Ankommande brev till intagen, än ovan sagts, granskas endast på så sätt, att brevet öppnas i den intagnes närvaro och överlämnas till den intagne utan att innehållet läses. Alla brev öppnas dels för undvikande av misshälligheter de intagna emellan dels för undvikande av insmuggling av narkotika. I sistnämnda fall har granskningen stöd av 26 § KVAL, andra stycket sista meningen.

Nilsson anförde följande.

Intagnas ankommande post öppnas av tjänsteman i närvaro av den intagne, med undantag av post från myndighet, generellt vid alla tillfällen för kontroll att otillåtna föremål ej tillföres de intagna, skriftliga innehåll läses inte.

I begynnelsediet diskuterades denna fråga av både intagna och personal vilket utmynnade i att stickproven uppfattades ofta som kränkande och skapar, då misstankarna är obefogade, ständiga samarbetsproblem och otrygghet i den dagliga postgången.

Genomströmningen i anstalten av intagna är stor – korta tider etc. Innan något stabilt förtroende upprättats föreligger alltid misstänksamhet, särskilt om denna tillförselväg är öppen och inleder till förödande frestelser.

Ständig rutinmässig granskning "öppnande i närvaro av den intagne, tömning på innehåll utan läsning" är ett drägligt förfaringsätt för alla och erfarenhetsmässigt är stickprovena ett förföljelseinstrument och personligt kränkande. Att konsekvent, med rimliga ingrepp, tillämpa denna införselväg för insmuggling av otillåtna föremål, fungerar postgången utan bekymmer.

Alstermark anförde bl. a. följande.

Det är viktigt att påpeka att granskning enligt vårdcirkulärets definition dels kan innebära öppnande av brevöversändelser dels öppnande och läsning av post.

På kva Halmstad och Mäshult har granskningen bestått i, att man endast öppnat inkommande korrespondens, med undantag av "§ 25-post", alltid i närvaro av den intagne, således i överensstämmelse med § 27 Kval.. Granskningen har endast avsett efterforskande av otillåtna föremål och läsning av post har inte förekommit.

Anledningen till att posten icke öppnats stickprovvis enligt bestämmelserna § 26 Kval., andra stycket, har varit att undvika anledning till missstämning hos intagna. Stickprovsförfarandet kan för den enskilde intagne framstå som oförklarligt och omotiverat. Rutinerna vid kva Halmstad och Mäshult har aldrig föranlett klagomål från de intagnas sida.

Granskning i form av öppnande av post är, särskilt för en sluten anstalt, ett viktigt medel att begränsa möjligheterna till insmuggling av exempelvis narkotika. Vid rutinmässigt öppnande av korrespondens kan säkerligen ett av de sätt narkotika införes i anstalterna förhindras.

Erfarenhetsmässigt har inte de rutiner, som tillämpats på kva Halmstad och Mäshult, vållat några för de intagna kända olägenheter. Då den tillämpade praxisen inte har stöd i gällande bestämmelser utförs numera brevgranskningen helt i överensstämmelse med dessa.

Bengtsson anförde följande.

Öppning av ankommande post till intagen tillgår på så sätt, att när vårdaren överlämnar brevet till den intagne, öppnar han detsamma och kastar en blick i för att tillse att inget otillåtet finns i brevet. Vi har inte ansett att detta utgör direkt granskning, då ju inte brevet läses och ingen intagen har klagat över detta tillvägagångssätt. Dessutom är det ingen som behöver känna sig särskilt uppmärksam vid s. k. stickprovsgranskning. Brev enl. 25 § Kval., öppnas inte. Granskningen är inte på något sätt ingående, utan ytterst flyktig.

Lindberg anförde följande.

Styresmannen Allan Bengtssons redogörelse för tidigare praxis vid anstalten är riktig. Denna praxis har nu ändrats och brevgranskningen sker numera helt i enlighet med gällande bestämmelser.

Kriminalvårdsstyrelsen anförde följande.

Av tjänsteförrättande kriminalvårdsdirektören i Göteborgsregionen Erik Alstermarks yttrande, vid vilket fogats yttranden från styresmännen vid kriminalvårdsanstalterna Halmstad och Mäshult, framgår att brevgranskningen vid nämnda anstalter tidigare utförts på ett sätt som saknar stöd i såväl lagen om kriminalvård i anstalt som kriminalvårdsstyrelsens cirkulär nr 1/1974 (vårdcirkuläret) men att brevgranskningen numera sker helt i överensstämmelse med gällande bestämmelser.

Aven vid kriminalvårdsanstalten Singeshult har, såsom framgår av tillförordnade kriminalvårdsdirektören i Malmöregionen Gunnar Lindbergs yttrande, tidigare felaktig praxis i fråga om brevgranskning ändrats så att granskningen numera sker i enlighet med gällande bestämmelser.

Styrelsen kommer inom kort att i rundskrivelse erinra om de regler som gäller för brevgranskning vid kriminalvårdsanstalt.

Vid ärendets avgörande anförde ställföreträdande JO Sverne.

På samtliga tre av mig vid min ifrågavarande inspektionsresa besökta anstalter, vilka är belägna inom två olika kriminalvårdsregioner, förekom granskning av alla till intagna ankommande brev, bortsett från brev från svensk myndighet eller advokat. Det är inte tillfredsställande att en felaktig tillämpning av kriminalvårdslagens brevgranskningsbestämmelser kunnat fortgå på detta sätt. Förde öppna anstalterna Mäshults och Singeshults del har det ifrågavarande tillvägagångssättet inte haft stöd ens i de före kriminalvårdslagens ikraftträdande gällande, allmänt sett strängare föreskrifterna angående brevgranskning (se kriminalvårdsstyrelsens cirkulär nr BV: 24-71).

Ifrågavarande praxis med öppnande av breven har nu upphört och brevgranskning på anstalterna sker i enlighet med kriminalvårdslagens bestämmelser. Med hänsyn härtill ävensom till övriga omständigheter, bl. a. de skäl som anförts för att göra granskningen generell, låter jag bero vid konstaterandet av de fel som här begåtts.

Kriminalvårdsstyrelsen har förklarat sig ha för avsikt att genom rundskrivelse erinra om de regler som gäller för brevgranskning vid kriminalvårdsanstalt. Någon särskild åtgärd från min sida för att undersöka eventuellt felaktig tillämpning av brevgranskningsbestämmelserna på andra anstalter är därför inte påkallad. Ärendet är följaktligen för min del avslutat.

Tillämpningen av bestämmelserna om disciplinär bestraffning av intagen

Efter ställföreträdande JO Svernes inspektion den 8 oktober 1975 av kriminalvårdsanstalten Singeshult tog han del av vissa protokoll i disciplinärenden, handlagda på anstalten. Därvid uppmärksammades bl. a. följande.

Genom beslut den 16 september 1974 förordnade anstaltens t. f. styresman, t. f. föreståndaren Allan Bengtsson, att en tid av fem dagar inte skulle inräknas i verkställighetstiden för intagne B. på grund av att B. vägrat arbeta samt uppträtt olämpligt genom att inför styresmannen kalla anstaltens

husmor för en "djävla kärring". Ärendet underställdes kriminalvårdsstyrelsens prövning. Styrelsen konstaterade att B. efter händelsen gått i annat arbete men fann detta oaktat, främst med hänsyn till att B. uppträtt olämpligt mot anstaltspersonalen, med ändring av styresmannens beslut, att tre dagar inte skulle inräknas i verkställighetstiden.

Efter remisser med begäran om yttranden angående den bestraffning som med anledning av det inträffade ansetts böra åläggas B., inkom yttrandet från Bengtsson och från kriminalvårdsstyrelsen.

Bengtsson anförde följande.

Att påföljden av mig beslutades till fem dagar, berodde till stor del på att B. uppträtt olämpligt mot husmor och samtidigt vägrade arbeta i köket, samt att jag inte då hade någon utgångspunkt för vad som var skäligt i sådant fall, då denna möjlighet till påföljd för förseelse inom anstalten var ny. Vid senare telefonsamtal med KVS – och då B. även hade återgått i arbete, dock inte i köket – hade jag inget att erinra mot att KVS sänkte påföljden till tre dagar.

Kriminalvårdsstyrelsen anförde följande.

Prövning av frågan om och i så fall vilken disciplinär bestraffning som skall åläggas en intagen på grund av indisciplinärt beteende skall ske med beaktande av samtliga i ärendet föreliggande omständigheter av betydelse. Det finns ofta i dessa ärenden utrymme för olika bedömningar.

Vid tiden för det aktuella disciplinärendets behandling – knappt tre månader efter ikraftträdandet av lagen om kriminalvård i anstalt – hade någon fast praxis när det gäller tillämpningen av 47 § nämnda lag ej hunnit utbildas. Även om styrelsens bedömning av ärendet i dag eventuellt skulle blivit annorlunda kan numera något ytterligare underlag för bedömningen hösten 1974 av det aktuella ärendet ej förebringas. Om den intagne ej hade åtnöjt sig med styrelsens beslut hade han i vanlig ordning besvärsvägen kunnat få detsamma prövat av kammarrätten och regeringsrätten.

Vid ärendets avgörande anförde ställföreträdande JO Sverne.

Som allmän förutsättning för att disciplinär bestraffning skall kunna åläggas intagen gäller enligt 46 § kriminalvårdslagen att den intagne skall ha brutit mot anbefalld ordning eller meddelade anvisningar och det ej föreligger anledning att han skall låta sig rätta av anvisningar eller tillsägelser eller att gärningen är av sådan beskaffenhet att bestraffning är påkallad av hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten.

Disciplinär bestraffning förekommer enligt 47 § första stycket kriminalvårdslagen i tre olika former. Den intagne kan tilldelas en varning (första punkten). Han kan åläggas att vara innesluten i enrum under högst sju dagar (andra punkten). Om det av särskilda skäl är erforderligt med hänsyn till förseelsens beskaffenhet eller på grund av upprepad misskötsamhet, kan förordnande meddelas att viss tid, högst tio dagar, inte skall inräknas i

verkställighetstiden för den påföljd som den intagne undergår (tredje punkten). Åtgärd enligt andra och tredje punkterna får vidtas i förening.

Till ledning för hur valet av påföljd i disciplinärende bör ske kan tjäna vad som anfördes i samband med tillkomsten av kriminalvårdslagens bestämmelser om disciplinstraff.

Först förtjänar därvid att nämnas, att kommittén för anstaltsbehandling inom kriminalvården (KAIK) i sitt betänkande "Kriminalvård i anstalt" (SOU 1971: 74 s. 164–165) föreslog att disciplinstraffen helt skulle avskaffas. Däremot borde enligt KAIK den intagnes uppträdande även i fortsättningen inverka på bedömningen av de för honom viktiga frågorna om anstaltsplacering, frigång, permission och frigivning m. m.

Kriminalvårdsberedningen anförde i sitt betänkande "Kriminalvård" (SOU 1972: 64 s. 222–225) att en del förseelser mot anstaltsordningen visserligen inte var av särskilt allvarlig karaktär, men att de likväl inte kunde lämnas opåtalade med hänsyn till den ogynnsamma effekt som detta skulle kunna få både på den felande och på hans medintagna. Beredningen fann att övervägande skäl talade för att man för dessa lindrigare förseelser behöll en sanktion som bestod i ett kortare isoleringsstraff. För allvarligare förseelser, t. ex. våld mot personal, rymning samt svårare fall av arbetsvägran, avvikande från permission eller frigång, fann beredningen att isoleringsstraff inte skulle ifrågakomma, eftersom det var ofrånkomligt att förseelsen i de fallen måste komma att påverka den intagnes förhållanden på anstalten. Sanktionen skulle i stället bestå i indragning av permission och frigång. I regel skulle sådana förseelser också komma att leda till att frigivningen senarelades.

I propositionen med förslaget till kriminalvårdslag (prop. 1974: 20 s. 99–100) fann föredragande departementschefen att starka skäl talade för att varning skulle kunna vara en ändamålsenlig reaktionsform vid disciplinärt beteende av intagen i kriminalvårdsanstalt, nämligen som ett alternativ till en mer ingripande åtgärd. Han anknöt i sammanhanget till att institutet varning förekom i andra regelsystem, exempelvis i statstjänstemannalagen (1965: 274). Till skillnad från kriminalvårdsberedningen ansåg han att isoleringsstraff även fortsättningsvis borde komma till användning inte bara vid lindrigare utan även vid allvarligare förseelser. För att undanröja olägenheterna med det dåvarande systemet, enligt vilket en förseelse kunde leda till såväl disciplinär bestraffning som en senareläggning av frigivningen samt för att tillgodose behovet av en ytterligare reaktionsform föreslog han därjämte, att förordnande skulle kunna meddelas om att viss tid inte skulle inräknas i verkställighetstiden för den intagne. Tiden för isoleringen skulle inräknas i verkställighetstiden och isoleringsstraff skulle kunna ådömas antingen för sig eller i förening med förordnande om att viss tid ej skulle inräknas i verkställighetstiden. Samtidigt framhölls som en konsekvens av det föreslagna systemet, att misskötsamhetsomlett till disciplinär bestraffning inte skulle beaktas vid prövning av villkorlig frigiv-

ning. Indisciplinärt beteende kunde emellertid även föranleda sådana behandlingsmässiga åtgärder som indragning eller senareläggning av frigång eller permission eller förflyttning till annan mer slutan stalt, vilka av den intagne uppfattades som repressivt betingade följdverkningar. Om sådana åtgärder vidtogs var det enligt departementschefen väsentligt att hänsyn härtill togs vid avgörandet av disciplinärendet.

B. har av styresmannen i dennes beslut lagts till last, dels att han arbetsvägrat, dels att han uppträtt olämpligt. Även om det här rent faktiskt rör sig om olika förseelser kan man enligt min uppfattning inte undgå att se dem i ett sammanhang. B:s agerande här synes bero på att han av någon anledning inte fann sig till rätta på sin arbetsplats och inte kunde komma överens med husmor. Detta tog sig då i en "akutsituation" uttryck på två sätt, nämligen dels att han omedelbart lämnade arbetsplatsen, dels att han inför styresmannen därefter, nära nog som en förklaring till sitt handlande, använde sig av det ovan återgivna invektivet med avseende å husmor. Som B. framhöll vid förhöret på anstalten, uttalade han sig inte olämpligt till husmor utan om henne.

Det är obestriddt att B. har betett sig disciplinärt. Kriminalvårdsstyrelsen konstaterade emellertid i sitt beslut i disciplinärendet, att B. efter den inträffade händelsen återgått i arbetet, dock av annat slag. Styrelsen grundade därför sitt beslut främst på att B. hade uppträtt olämpligt mot anstaltspersonalen.

Av redogörelsen i anstaltens protokoll i disciplinärendet att döma, utgjorde den händelse som ledde till disciplinärendet en utlösning av ett spänt förhållande som rått under en tid. Det förefaller mig emellertid tveksamt, om kriteriet på upprepad misskötsamhet härigenom blivit uppfyllt. Det framgår ej heller av nu tillgängliga handlingar om B. tidigare erhållit någon bestraffning eller tillsägelse med anledning av sitt uppträdande. Kriminalvårdsstyrelsen synes ju också främst ha lagt vikten vid förseelsens art.

Självfallet fanns det vid disciplinärendets avgörande utrymme för olika bedömningar vad gäller bestämmandet av påföljd. Hänsyn skall tas till samtliga vid ärendets avgörande föreliggande omständigheter, vilka nu i efterhand i detalj svårligen låter sig rekonstrueras. Icke desto mindre kan det emellertid ifrågasättas om bestraffningen — framför allt den bestraffning som utmätts på anstalten — kan anses stå i rimlig proportion till de omständigheter som framgår av protokollet i disciplinärendet. Jag kan inte helt frigöra mig från ett intryck av att man på anstalten varit påverkad av "stundens hetta" vid utmätandet av bestraffningen.

Jag kan givetvis dock inte hävda, att någon befattningshavare förfarit direkt felaktigt i denna fråga, som kan vara föremål för olika bedömningar. I sammanhanget måste också beaktas att vid den tidpunkt då straffet utmättes, någon fast praxis ännu inte hade hunnit utveckla sig vad gäller tillämpningen av bestämmelsen om disciplinär bestraffning. Att jag tog upp ärendet och vad jag ovan anförut bör i stället ses som ett led i en strävan från min sida att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning på området.

Besvärshänvisning i disciplinärende på kriminalvårdsanstalt

I samband med handläggningen av ett ärende (dnr 3275/75) uppmärksammades ett på kriminalvårdsanstalten Malmö den 8 juli 1975 fattat beslut i disciplinärende, varigenom intagne S. tilldelades en varning. Av beslutet framgick inte om besvärshänvisning hade lämnats till beslutet. Saken remitterades till Malmöanstalten för yttrande.

I remissyttrande anförde anstaltsdirektören Arvid Grönberg och inspektören Barbro Vollmer-Nilsson följande.

Någon skriftlig besvärshänvisning har icke delgivits S. Däremot uppger assistent Persson-Malvä, att han med största sannolikhet vid delgivningen muntligen upplyst S. om hans rätt att klaga på beslutet. Att så verkligen har skett kan assistent Persson-Malvä p. g. a. den relativt långa tid som nu förflutit sedan delgivningen icke med absolut säkerhet hävda.

För att undvika misstag i detta hänseende tillämpar vi sedan någon tid tillbaka följande förfarande när det gäller delgivning av protokoll över förhör i disciplinärende. Protokollen upprättas i 4 ex. Samtliga ex. förse i rutan för besvärshänvisning med stämpel med text enl. bifogat ex. Originalprotokollet skall förvaras i särskild pärm å anstaltens kansli; ett ex. tillföras vederbörandes personakt; ett ex. användas för införskaffande av ändringsresolution i de fall detta är aktuellt. Fjärde ex. tillställs den intagne i samband med delgivningen.

Anstaltsledningen ifrågasätter emellertid om besvärshänvisning ovillkorligt skall lämnas i ett fall som detta. Enligt förvaltningslagen 18 § skall part underrättas om vad han har att iakttaga vid talan mot beslutet om det är uppenbart, att beslutet gått honom emot. S. erhöll för relativt allvarliga disciplinförelseer endast varning sedan han erkänt att han bl. a. spottat föreståndaren vid Singeshult i ansiktet. Han hade uppenbarligen väntat sig allvarligare påföljd för vad han låtit sig komma till last.

Vid ärendets avgörande anförde ställföreträdande JO Sverne.

Vad först angår skyldigheten att lämna besvärshänvisning kan följande sägas. När en enskild får avslag på en framställning, när ett tillstånd eller en förmån tas ifrån honom, när han förpliktas göra, tåla eller underlåta något eller när han bestraffas påverkas hans ställning negativt (se SOU 1968: 27 s. 159 f). Beslutet anses i sådana fall gå honom emot. Även om parten i och för sig är införstådd med att ett straff skall utdömas och kanske väntat sig ett strängare straff än det som utdömes måste beslutet om straffet likafullt anses gå parten emot. Ett beslut innefattande en bestraffning torde alltid vara att anse som ett negativt beslut och besvärshänvisning skall följaktligen alltid lämnas. Den bedömning av samtliga omständigheter som enligt kriminalvårdsberedningen skall ske (s. 161–162) gäller inte hurvida den beslutet rör är införstådd med det eller ej, utan om någon del av beslutet innefattar något som är av negativ eller missgynnande beskaffenhet.

Avsaknaden av kryssmarkering i rutan för bifogande av besvärshänvisning på den i sammanhanget använda förtryckta blanketten tyder onekligen på att besvärshänvisning ej lämnats. I vart fall har någon skriftlig besvärshänvisning inte lämnats. Emellertid har S. med stor sannolikhet upplysts om beslutets överklagbarhet. Med hänsyn härtill och till övriga omständigheter i detta fall finner jag inte skäl att gå vidare. Jag vill dock i anslutning till remissyttrandet påpeka att den (stämplade) besvärshänvisning som nu lämnas på Malmöanstalten inte innehåller någon uppgift om besvärsinstansens (kriminalvårdsstyrelsens) adress.

Socialvård

Barnavårdsnämnds hjälp- och stödåtgärder beträffande unga lagöverträdare

Vid JO Thyressons inspektion den 22–24 januari 1975 av Västerås tingsrätt antecknades till protokollet bl. a. följande.

3.2.2. B 573/74. M. förövade kort efter det han fyllt 15 år tillsammans med en kamrat inbrott i en skola och tillgrep en skivspelare jämte ett stort antal kassettband. Efter beslut av vederbörande statsåklagare åtalades M. vid tingsrätten för grov stöld. Under hänvisning till tjänsteskrivelse, vari uttalades att M. ej syntas vara i behov av samhällets särskilt tillrättaförande åtgärder, förordade sociala centralnämnden i Västerås i yttrande till tingsrätten att M. ej överlämnades för vård enligt barnavårdslagen. Tingsrätten (ordförande tingsfiskalen Lennart Alarik) dömde den 17 januari 1975 M. för grov stöld och bestämde påföljden till skyddstillsyn. I domen anförde tingsrättens majoritet i påföljdsfrågan bl. a. följande.

Av en till sociala centralnämndens yttrande fogad utredningsrapport 24.9.1974 framgår, att M. anmälts till nämnden för bland annat brukande av stulen moped 1972 och deltagande i biltillgrepp 1973. Av föräldrarna har M. enligt rapporten betecknats som snäll men "väl lättledd tillsammans med kamrater". M. har vid huvudförhandlingen uppgivit att han brukar köpa vin och cigaretter för de pengar han får samt att han nästan alltid druckit i samband med besök på Irstagården. Han har därvid förklarat att han har svårt för att låta bli att dricka när kamraterna dricker.

När allvarliga brott förövas av så unga personer som M. faller det sig naturligt att vederbörande sociala centralnämnd vidtar de åtgärder, som enligt barnavårdslagen må anses påkallade. Sociala centralnämnden i Västerås har i förevarande fall ej ansett någon åtgärd påkallad efter det utredning verkstälts. Tingsrätten kan med hänsyn till vad som framkommit rörande M:s förhållanden ej dela nämndens uppfattning utan finner att M. är i behov av det stöd en övervakare kan lämna honom, även för att reglera den skadeståndsskyldighet M. genom brottet ådragit sig. M. bör alltså ställas under övervakning. För att nå detta syfte står annan möjlighet ej tingsrätten till buds än att ådöma M. skyddstillsyn.

Lagmannen Tord Sars förklarade sig anse det vara i icke ringa grad ägnat att inge förvåning att sociala centralnämnden underlåtit att vidtaga någon tillrättaförande åtgärd mot M. och i sitt yttrande till tingsrätten förordat att M., då 15 år och sex månader gammal, ej överlämnades för vård enligt barnavårdslagen.

JO uttalade: Tilltalade under 18 år bör – såvida ej endast böter kan komma i fråga – med stöd av 31 kap. 1 § BrB regelmässigt överlämnas till vederbörande barnavårdande organ för vård enligt barnavårdslagen. (Se 26 kap. 4 § första stycket, 28 kap. 1 § andra stycket och 21 kap. 1 § andra stycket BrB.) – Då det givetvis ej bör komma i fråga att överlämna åt barnavårdsnämnd att föranstalta om erforderlig vård om nämnden förklarat sig anse vårdåtgärder obehövliga, kan någon kritik ej riktas mot tingsrätten – som ansett övervakningsbehov föreligga – för att den valde att döma M.

till skyddstillsyn framför att överlämna honom till barnavård.

Från sociala centralnämnden i Västerås skall inhämtas yttrande angående de överväganden som legat bakom nämndens ställningstagande i förevarande barnavårdsärendet.

I sitt yttrande anförde nämnden bl. a. följande.

Åklagarmyndigheten i Västerås begärde 1974-08-13 yttrande enligt 3 § L.U.L. i anledning av att Bo gjort sig skyldig till grov stöld 1974-07-20. Bo hade tillsammans med en kamrat brutit sig in i en skola och där tillgripit en skivspelare och 54 bandkassetter. Med stöd av en 1974-09-24 daterad utredningsrapport beslutade sociala centralnämndens arbetsutskott, som enligt nämndens delegationsbestämmelser har att avgöra ärenden av denna art, att "med hänvisning till vidtagen utredning tillstyrka att åtal icke väckes". Arbetsutskottet ansåg att Bo levde under ordnade förhållanden och att rätelse kunde vinnas utan att särskilda tillrättaförande åtgärder vidtoges.

Av utredningen framgår att Bo tidigare varit föremål för nämndens uppmärksamhet. Ur härvarande registerinhämtades att Bo 1965 på uppmaning av en äldre kamrat tillgripit pengar i hemmet (26: 10 kr). 1966 hade han genom lek med tändstickor förorsakat brand i ett rivningsfärdigt hönsbushus. 1971 hade han tänt på ett gräsområde. 1972 åkte Bo på en av andra pojkar stulen moped och våren 1973 deltog han i ett biltillgrepp. Med anledning av dessa anmärkningar lät nämnden saken bero utan åtgärd 1965. 1966 tillskrevs föräldrarna med uppmaning att "förmana" pojken. anmälan 1971 föranledde ingen åtgärd. 1972 kallades fadern och Bo till socialförvaltningen för samtal och kontakt togs också med skolsköterskan. 1973 gjordes hembesök för samtal med pojken och föräldrarna och anmälan avskrevs härefter. — Av utredningen i september 1974 framgår även att Bo "konsumerar vin några kvällar i månaden". Familjen i övrigt är ej känd i nämnden.

Utredaren uppger vid samtal om sin befattning med ärendet att hon vid utredningarna såväl vid tiden för rapporten till åklagaren som vid tiden för rapporten till tingsrätten i december 1974 fäst sig vid lärarens uppfattning om pojkens positiva utveckling efter det att han våren 1974 överflyttats till observationsklass. Även föräldrarna vittnade att Bo ändrat sig till det bättre efter skolbytet. Utredaren säger sig också ha fått det intrycket av pojken att han vid jämförelse med andra jämnåriga hon mött i sitt arbete syntes mer självständig och målinriktad. Hon hade inte uppfattat hans vin-konsumtion som särskilt oroande.

Utredaren fann således inte att Bo under hösten 1974 uppvisade sådan bristande social anpassning att han kunde sägas vara i behov av samhällets tillrättaförande åtgärder pga det brott han gjort sig skyldig till. Det var också nämndens mening att Bo utan någon nämndens åtgärd enligt 26 § bvl skulle ta rättelse av vad som förevarit i anledning av hans brott. Nämnden ansåg att den uppmärksamhet med anledning av brottet som Bo blivit föremål för genom polisförhör, den sociala utredningen och föräldrarnas reaktion för hans del borde varit tillräcklig för att förmå honom inse att han för framtiden måste avhålla sig från brottslig verksamhet. Nämnden ansåg sig genom utredningen ha fått stöd för den uppfattningen att Bo inte saknade psykiska förutsättningar att ta varning av vad som inträffat.

Vid närmare granskning av ärendet i efterhand kan nämnden ha förståelse för att ärendet kan bedömas på annat sätt. Man bör av pojkens beteende i varje fall under de senaste två åren kunna sluta sig till att han har problem

och är i behov av någon form av hjälp och stöd. Som en sådan hjälpåtgärd måste emellertid förflyttningen till observationsklass våren 1974 betraktas och frågan är då huruvida den åtgärden kan anses ha varit till fyllest. Trots att här aktuellt brott inträffat efter skolbytet måste enligt nämndens mening åtgärden på sikt verka förebyggande. Lagliga hinder för ett ingripande med stöd av 26 § bvl förelåg inte enligt nämndens bedömning nu. Det hade kanske också med hänsyn till pojken situation — även om detta motsäges av hans utveckling under de cirka nio månader som förflutit efter brottet — varit motiverat med en hjälpåtgärd i form av upprepade kontakter med samtal med Bo och föräldrarna från utredarens eller annan av nämnden utsedd persons sida under någon tid. Eftersom brottet inte kan anses ha skett av okynne eller förhastande hade det funnits skäl för nämnden att besluta om sådan hjälpåtgärd, varvid troligen åtal hade kunnat undvikas.

Nämnden önskar i sammanhanget fästa JO:s uppmärksamhet vid följande uttalande av departementschefen i proposition nr 100 1971 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken m. m.: "Jag ansluter mig till den uppfattningen att åtal bör kunna underlåtas även om något formellt beslut om ingripande enligt barnavårdslagen inte meddelas, förutsatt att den unge rent faktiskt har blivit föremål för hjälp- och stödåtgärd från barnavårdsnämndens sida. Även samtal med den unge och frivillig kontakt från hans sida med nämnden bör anses vara sådan åtgärd som möjliggör åtalsunderlåtelse, naturligtvis under förutsättning att kontakten innebär råd och stöd". Nämnden är intresserad av att veta på vilket sätt ett sådant samtal skall skilja sig från de samtal med den unge som utredaren har huvudsakligen i syfte att sammanställa en utredning. Vid de utredningar som företas för att utröna om sådana förhållanden som det talas om i 25 § b) bvl föreligger är det vedertaget att utredarens samtal utöver att ta reda på de faktiska sociala förhållandena även innehåller moment av behandlande karaktär. Det bör i och för sig kunna betraktas som stöd och hjälp att den unge vid sådana tillfällen får möjlighet både att berätta om egna bekymmer och problem och få information från socialarbetaren om samhällets hjälpmöjligheter och syn på kriminalitet. I det fall ett sådant samtal överensstämmer med det av departementschefen åsyftade vore det av värde att få svar på hur ett sådant samtal skall redovisas för att kunna gälla som grund för åtalsunderlåtelse. Kan samtalet ske under utredningens gång eller krävs förnyad kontakt med den unge? Är ett sådant samtal att betrakta som en formell hjälpåtgärd enligt 26 § bvl och måste i så fall den unges och föräldrarnas uttalade samtycke inhämtas innan samtalet kan hållas i de ärenden där 25 § bvl inte är tillämplig? Är det möjligt att med hänvisning till ett sådant här beskrivet samtal undvika att såsom nu är fallet åtala ungdomar som — när brotten inte skett av okynne eller förhastande — är så pass skötssamma att de inte är i behov av särskilda tillrättaförande åtgärder från samhällets sida och därmed någon åtgärd enligt barnavårdslagen inte heller kan vidtagas mot de berörda vilja?

Till riksdagens ombudsmannaexpedition översändes också Svea hovrätts dom (DB 34) den 17 mars 1975, vari hovrätten fastställt tingsrättens domslut beträffande Bo M. Av domen framgick att sociala centralnämnden i Västerås på hovrättens begäran avgivit nytt yttrande beträffande denne den 25 februari 1975, och att nämnden därvid uttalat att den inte hade för avsikt att vidta åtgärd enligt barnavårdslagen mot honom.

Då sociala centralnämnden tillhörde JO Wennergrens tillsynsområde övertogs ärendet sedan av honom för avgörande.

Vid JO Wennergrens inspektion av socialförvaltningen i Västerås den 9–10 februari 1976 togs ärendet och de i nämndens yttrande framförda frågorna upp särskilt. I anledning av vad som därvid framkom lät JO Wennergren till protokollet anteckna bl. a. följande.

Enligt min mening talar övervägande skäl för att man bör tolka departementschefens ovannämnda uttalande med en viss försiktighet. Enligt lagtexten i det lagrum uttalandet avser – 1 § lagen (1964: 167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare – får, då brott begåtts av någon som vid tiden för brottet ej fyllt 18 år, åklagare besluta att ej tala å brottet bl. a. om den underårige ställs under övervakning jämlikt 26 § barnavårdslagen, omhändertas för samhällsvård enligt 29 § sagda lag eller blir föremål för annan därmed jämförlig åtgärd eller utan dylik åtgärd blir föremål för annan hjälp- och stödåtgärd samt det med skäl kan antas att härigenom vidtas vad som är lämpligast för hans tillrättaförande. De åtgärder som – utöver formliga åtgärder enligt 26 eller 29 § barnavårdslagen eller därmed jämförliga åtgärder – kan ifrågakomma skall sålunda kunna rubriceras som "annan hjälp- och stödåtgärd". varjämte det skall kunna antas att vidtagandet av just ifrågavarande åtgärd skall vara det lämpligaste för den unges tillrättaförande. Det tycks mig i vart fall inte förenligt med lagtextens utformning att tolka departementschefens uttalande så, att endast något eller några få samtal under själva utredningen i sig skulle kunna utgöra en sådan "annan hjälp- och stödåtgärd", att grund för åtalsunderlåtelse skulle finnas just med hänsyn härtill. Av sammanställningen "samtal med den unge och frivillig kontakt från hans sida med nämnden" i uttalandet framgår att departementschefen snarast torde avsett upprepade samtal under viss tid av en mera behandlande inriktning och karaktär än det i allmänhet kan bli fråga om under en utredning som föregår yttrande till åklagare.

En utredning av detta slag skall ju också bedrivas skyndsamt, varför den inte bör fördröjas av att man från socialförvaltningens sida inleder någon serie behandlande samtal för att sedan kunna hänvisa till detta som grund för åtalsunderlåtelse. Det får anses vara av större vikt för den unge att åtalsfrågan blir snabbt prövad, än att socialförvaltningen kan påvisa några redan vidtagna åtgärder enligt barnavårdslagen i sitt yttrande. Med hänsyn till den skyndsamhet varmed dessa utredningar skall bedrivas torde man därför knappast heller hinna få ett sådant underlag för ett konstaterande av om samtalet-samtalen haft en sådan åsyftad och tillräcklig effekt, att man i sitt yttrande till åklagaren kan tillstyrka åtalsunderlåtelse enbart på den grunden.

Å andra sidan kan naturligtvis ett samtal med den unge under utredningens gång ge vid handen att någon åtgärd enligt barnavårdslagen över huvud taget inte är motiverad och även att åtalsunderlåtelse bör tillstyrkas. Men det är i så fall de omständigheter som framkommer vid samtalet som bör utgöra grunden för åtalsunderlåtelse och inte själva samtalet.

Sådana mera på stöd och hjälp inriktade samtal, som skulle kunna avses med uttalandet av departementschefen, torde annars i och för sig kunna rubriceras antingen som hjälpåtgärd enligt 26 § barnavårdslagen, under förutsättning att 25 § barnavårdslagen är tillämplig, eller anses som en

hjälpåtgärd som följer av socialförvaltningens allmänna skyldighet enligt barnavårdslagen att hjälpa och stödja underåriga som är särskilt utsatta för risk att utvecklas ogynnsamt. Någon skarp åtskillnad mellan dessa olika slag av hjälpåtgärder kan inte göras annat än såtillvida att åtgärderna naturligtvis inte kan företas tvångsvis om inte 25 § barnavårdslagen är tillämplig. Från åklagarens synpunkt torde hänförandet av åtgärderna under viss paragraf inte spela någon roll. Huvudsaken för åklagaren är ju om nämnden redan vidtagit eller avser vidta åtgärder som med skäl kan antas vara de lämpligaste för den unges tillrättaförande.

Vad här sagts om yttranden till åklagare torde i huvudsak även gälla yttranden till domstol. Även en domstol bör således kunna acceptera hjälpåtgärder som vidtagits av barnavårdsnämnd trots att denna inte ansett 25 och 26 §§ barnavårdslagen tillämpliga utan vidtagit hjälpåtgärderna i samråd med den unge och hans vårdnadshavare. En domstol skall alltså inte behöva känna sig beroende av om det i yttrandet uttryckligen anges eller ej att 25 § barnavårdslagen är tillämplig, för att domstolen enligt 31 kap. 1 § brottsbalken skall kunna överlämna den unge för vård enligt barnavårdslagen. Enligt uttalanden i socialstyrelsens Råd och Anvisningar (nr 179/65 s. 82 och nr 6/69 s. 45) samt Nils Beckmans m. fl. Kommentar till brottsbalken III (s. 174 ff) skulle visserligen den vård som vid ett sådant överlämnande kan komma i fråga bestå i förebyggande åtgärder enligt 26 § barnavårdslagen eller omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § barnavårdslagen. Av lagtexten i 31 kap. 1 § brottsbalken framgår emellertid ej att överlämnande till vård enligt barnavårdslagen skulle få ske endast i de fall, då barnavårdsnämnden kan ingripa med stöd av 25 § barnavårdslagen och vidta sådana åtgärder som omnämns i 26 och 29 §§ (jfr JO:s ämbetsberättelse 1972 s. 224). Ej heller har i förarbetena till brottsbalken gjorts sådana uttalanden, att härav med säkerhet kan dras den slutsatsen att en sådan inskränkning i lagrummets tillämpningsområde är avsedd. Sålunda talas i propositionen med förslag till brottsbalk om att vårdens närmare utformning skall ankomma på barnavårdsorganen samt – utan angivande av några lagrum i barnavårdslagen – att med vård därvid avses såväl förebyggande åtgärder som omhändertagande för samhällsvård (se prop. 1962: 10 del C, s. 90 och s. 340). Det avgörande för domstolen bör därför vara om någon åtgärd enligt barnavårdslagen – frivillig eller tvångsmässig – vidtagits eller kommer att vidtas.

En annan sak är naturligtvis att domstolen – eftersom åtgärder som vidtagits eller avses vidtas utan stöd av 25 § barnavårdslagen förutsätter samtycke av den unge och hans föräldrar – kan ha större anledning till skepsis beträffande åtgärdernas genomförande och ändamålstjänlighet och kanske därför blir mindre benägen än eljest att överlämna den unge för vård enligt barnavårdslagen. Någon formell bundenhet just av ett åberopande av 25 § barnavårdslagen bör emellertid enligt min mening inte anses gälla utan avgörande skall även för domstolen vara dess övertygelse huruvida företagna eller avsedda åtgärder enligt barnavårdslagen är de lämpligaste för den unges tillrättaförande.

Vad gäller det överlämnade förslaget till skrivsätt i yttranden till åklagare vill jag beträffande förslaget B2, avsett för det fall att "barnavårdslagen bedöms ej vara tillämplig men nämnden ändå ansett att 'hjälp- och stöd-åtgärd' i form av samtal eller annat är motiverad", vari föreslås att nämnden "i yttrande till åklagarmyndigheten tillstyrker att åtal icke väckes med hänvisning till att NN i enlighet med vad som framgår av utredningen blivit

föremål för hjälp och stödåtgärd i form av samtal (eller annan åtgärd av samma karaktär)" särskilt framhålla, att det även bör framgå att samtalen haft åsyftad effekt, och att ytterligare åtgärder ej behövs för närvarande. Vidare synes uttrycket "barnavårdslagen bedöms ej vara tillämplig" missvisande. Det borde dessutom stå något om att man avser att följa upp ärendet och är beredd att sätta in ytterligare åtgärder om behov av sådana senare skulle uppkomma och inte bara att den unge varit föremål för samtal etc.

Jag vill i detta sammanhang ännu en gång uttala att – även om det naturligtvis är bra och önskvärt att man omedelbart sätter i gång med hjälp- och stödåtgärder, då man får en begäran om yttrande – det väsentligaste i det läget för socialförvaltningen ändå bör vara att se till att yttrandet avges snabbt, så att den unge inte under längre tid behöver sväva i ovisshet huruvida det blir åtal eller ej. Enligt min mening synes det inte heller vara någon särskild fördel för den unge att man i sitt yttrande till åklagaren kan uttala att ytterligare åtgärd enligt barnavårdslagen inte är motiverad. Snarare synes det, förutom att en sådan ambition är ägnad att fördröja yttrandet, som om det delvis är denna som orsakat svårigheterna i samarbetet med åklagare och domstol, och som kanske även någon gång lett till ett onödigt åtal och kriminalvård i stället för barnavård, där sådan egentligen varit det lämpligaste för den unges tillrättaförande.

Vad särskilt angår inspektionsärendet synes det ju emellertid förhålla sig så att åklagare och domstolar faktiskt haft en annan uppfattning beträffande vilken åtgärd som var den lämpligaste för den unges tillrättaförande än den som förtäktats i nämndens yttranden till dessa myndigheter. Att skilda bedömningar görs i dessa sammanhang är i och för sig inget att förvåna sig över, och jag vill betona att nämnden naturligtvis inte – bara för att rädda den unge från ett åtal eller annan påföljd enligt brottsbalken än överlämnande till nämnden för vård enligt barnavårdslagen – skall ingripa med en åtgärd enligt barnavårdslagen, som man inte själv anser motiverad. Medvetet felaktigt tillämpning av barnavårdslagen får naturligtvis inte ifrågakomma. Emellertid är ju frågan om ingripande enligt barnavårdslagen bör göras i ett enskilt ärende ofta mer eller mindre beroende på vederbörande bedömares egen principiella inställning till sådana ingripanden, och att objektivt fastställa att ett sådant ingripande inte varit påkallat torde endast undantagsvis låta sig göra, i vart fall då den unge gjort sig skyldig till ett allvarligt brott.

I nu förevarande fall synes nämnden i sitt yttrande till JO ha gjort en annan bedömning av situationen än vad man gjort i de tidigare yttrandena från socialförvaltningen. Utan att själv ta definitiv ställning till vilket som i detta enskilda fall hade varit det bästa för den unges tillrättaförande vill jag dock påtala att den ursprungligen gjorda bedömningen att 25 § barnavårdslagen över huvud taget inte skulle ha varit tillämplig rimmar illa med socialstyrelsens riktlinjer för bedömning av dessa frågor redan med hänsyn till ifrågavarande brotts beskaffenhet, vartill kom ytterligare oroande omständigheter såsom tidigare kriminalitet och viss inte obetydlig konsumtion av alkohol. I sina Råd och Anvisningar 1965: 179 s. 69 säger socialstyrelsen nämligen härom bl. a. följande.

Överlagda eller eljest klart medvetna brott mot annans person eller egendom – även enstaka sådana brott – är i regel att anse som asociala yttringar och bör därför regelmässigt föranleda ingripande från barnavårdsnämndens sida i enlighet med 25 § b och 26–28 §§ eller 29 § barna-

vårdslagen. Detsamma gäller beträffande brott som, utan att vara direkt riktade mot annan person eller vad denne tillhör, likväl vittnar om uppenbar hänsynslöshet i fråga om andra människors liv, hälsa eller egendom.

Med hänsyn till vad ovan anförts borde det enligt min mening i vart fall inte rent formellt ha mött några som helst hinder att anse 25 § barnavårdslagen tillämplig i detta fall och således även tillgripa åtgärder tvångsvis.

Med hänsyn till vad som framkommit i detta ärende och den mycket långt gående delegationen av beslutanderätten i dessa ärenden som tillämpas inom socialförvaltningen vill jag även framhålla vikten av att arbetsutskottet, som har att besluta om yttranden till åklagare angående ifrågasatt åtalsunderlåtelse men som inte kan besluta att ärendet bör föranleda åtgärd enligt barnavårdslagen, inte utan vidare accepterar utredarens förslag utan gör en verkligt förutsättningslös prövning av ärendet och skjuter det ifrån sig till nämnden, om man inte delar utredarens bedömning att åtgärd enligt barnavårdslagen inte är påkallad. Riskerna för att i och för sig motiverade ingripanden och hjälpåtgärder inte kommer till stånd är annars uppenbara.

JO Wennergren avslutade ärendet den 13 april 1976 och fann då ej anledning till ytterligare uttalande utöver vad som antecknats till inspektionsprotokollet.

Motivering vid avstyrkan av kraveftergift beträffande bidragsförskott

L. hade genom hemskillnadsdom den 6 april 1967 och äktenskapsskillnadsdom den 29 maj 1968 förpliktats att utge underhållsbidrag till sin dotter Susanne, född den 20 april 1965, med 225 kr. i månaden. På grund av dom den 10 juli 1974 skulle underhållsbidrag inte utgå från och med den 15 april 1974. Under åren 1968–1974, då bidragsförskott utgick, uppstod för L. en skuld om sammanlagt 6895 kr. varav 4686 kr. i skuld till Södertälje kommun för utbetalt bidragsförskott och återstoden i skuld till dottern. Den 20 juni 1974 ansökte L. hos länsstyrelsen i Stockholms län om befrielse från återkrav av bidragsförskott med 6895 kr. Som skäl åberopade han att han periodvis och för längre tid varit arbetslös.

I utredning daterad den 23 september 1975 föreslog avdelningschefen Helge Ullén och kanslisten Gun Gröndahl vid socialförvaltningen i Södertälje kommun sociala centralnämnden i kommunen att hos länsstyrelsen avstyrka L:s ansökan. Som skäl åberopades att "sådana förhållanden som avses i bidragsförskottslagen om eftergift ej synes föreligga". Nämnden beslöt att i yttrande till länsstyrelsen utan motivering avstyrka ansökan.

Den 3 december 1975 biföll länsstyrelsen L:s ansökan så vitt den gällde perioderna mars 1968–juli 1969 och mars 1972–april 1974, då Lindahl va-

rit arbetslös eller genomgått arbetsmarknadsutbildning. Eftergiften skulle dock inte gälla för belopp som redan ersatts.

I klagomål, som kom in till JO den 18 december 1975, uppgav L. bl. a. att Ullén och Gun Gröndahl visat sådan inkompetens och olämplighet för sina arbetsuppgifter då de utrett hans ansökan om befrielse från återkrav av bidragsförskott, att de borde omplaceras till lämpligare arbetsuppgifter inom kommunen. L:s klagomål grundade sig på att det enligt hans uppfattning var klart – med hänsyn till 18 § bidragsförskottslagen – att ansökan borde ha tillstyrkts eftersom han varit arbetslös.

Efter remiss yttrade sig centralnämnden och uppgav bl. a. följande.

Båda de tjänstemän som handlagt L:s ärende har mångårig erfarenhet av bidragsförskottsärenden. De är dokumenterat noggranna och omdömesgilla. Att de i detta eftergiftsärende, som delvis avser förhållanden långt tillbaka i tiden, stannat vid en annan bedömning än länsstyrelsen utgör för centralnämnden inte skäl att dra i tvivelsmål deras duglighet och tillförlitlighet. Hänsyn bör också i detta fall, då arbetslöshet främst åberopas, tagas till att 18 § bdf1 i sin nuvarande utformning varit i kraft så kort tid att mer bestämd praxis i tillämpningen inte ännu utbildats.

L. inkom med påminnelser.

Vid ärendets avgörande den 31 maj 1976 anförde JO Ekberg följande.

De möjligheter som finns att efterge det allmännas återkrav för utgivna bidragsförskott regleras i 18 § bidragsförskottslagen.

I paragrafens lydelse före 1 juli 1974 angavs att eftergift kunde beviljas om särskilda skäl fanns därtill. I praxis tolkades bestämmelsen restriktivt. Eftergift medgavs i huvudsak bara när den underhållsskyldige hindrats att fullgöra sin skyldighet på grund av intagning för vård i anstalt eller på sjukhus.

Den 1 juli 1974 ändrades lagen så att eftergift numera får meddelas om det är skäligt med hänsyn till att den underhållsskyldige varit sjuk, arbetslös, omhändertagen för vård eller haft stor försörjningsbörda. Eftergift får också meddelas om det av annan anledning framstår som skäligt.

I proposition (1974: 12) med förslag till nämnda ändring anförde departementschefen förutom annat att eftergift bör kunna ges bl. a. under tid för rehabilitering inom kriminalvårdens frivård och vid arbetslöshet under förutsättning att eftergift vid en mera allmän bedömning av den underhållsskyldiges situation framstår som skälig. Han tillade att eftergift även bör kunna avse del av fordran och att ändringen skulle kunna tillämpas på fordringar som hänförde sig till tiden före ikraftträdandet.

Mot det i propositionen framlagda förslaget fann socialförsäkringsutskottet inte anledning till erinran och dess betänkande bifölls av riksdagen.

Av vad som ovan anförts framgår att enbart arbetslöshet inte räcker som grund för eftergift. Därutöver fordras, att eftergift skall framstå som skälig. Enligt uttalande under förarbetena skall vid skälighetsprövningen göras en mer allmän bedömning av den underhållsskyldiges situation. Att nämnden och länsstyrelsen kommit till olika uppfattningar i eftergiftsfrågan behöver inte betyda att den ena eller den andra myndigheten handlat felaktigt. Lagtexten ger utrymme för olika tolkningar.

Vid min prövning har jag uppmärksammat frågan i vilken utsträckning motivering bör lämnas i social centralnämnds yttrande till länsstyrelsen i ärenden av nu aktuellt slag.

Vad gäller förevarande fall har de utredande tjänstemännen som grund för sitt avstyrkande anført att sådana förhållanden som avses i bidragsförsäktslagen om eftergift inte synes föreligga. Enligt min bedömning har en så allmänt hållen motivering begränsat värde som underlag för nämndens prövning. Särskilt med hänsyn till den nya lydelsen av 18 § bidragsförsäktslagen och till de av L. i sin ansökan lämnade uppgifterna om arbetslöshet hade det varit lämpligt att tjänstemännen närmare motiverat varför de för sin del funnit riktigast att avstyrka ansökan.

Den utformning som nämnden givit sitt beslut i det aktuella ärendet innebär vidare att varje form av motivering av avstyrkandet saknas. Ett sådant förfarande är otillfredsställande. Redan för sökanden själv måste det ju vara av betydelse att upplysas om de skäl som nämnden grundat sitt ställningstagande på. Det kan bl. a. bli aktuellt för denne att komplettera det material han åberopar som stöd för sin ansökan. Därtill kommer att det för länsstyrelsen rimligen måste vara av värde att få del av — inte bara den utredning nämnden låtit utföra — utan även de bedömningar som nämnden gör i anledning av utredningen.

Vad som förevarit i ärendet är emellertid inte av sådan beskaffenhet att det föranleder något ingripande från min sida. Jag låter därför stanna vid gjorda uttalanden.

Förlust av plats i förskolekö när förfrågan från kommunal myndighet inte besvarats

I klagomål till JO uppgav makarna K. att de 1974 anmält sina två barn till daghemskön. Vid kontakt med socialförvaltningen i Umeå kommun under våren 1975 upplystes att barnen strukits ur kön eftersom föräldrarna underlåtit att besvara en utsänd enkät. Barnen återanmälde men fick inte tillgodoräkna sig tiden från första anmälningstillfället. Makarna K. ifrågasatte om det kunde anses vara korrekt att åberopa en enkät som översänts utan mottagningsbevis och om det var rätt handlat att ej låta kötiden räknas från

första anmälningstillfället då återanmälning skett momentant så snart kännedom om enkäten erhållits.

Efter remiss inkom sociala centralnämnden i Umeå med yttrande av i huvudsak följande innehåll. Ärligen genomförs en förfrågan till alla registrerade i daghemsjön för att utröna om behov fortfarande finns av daghemsplats. Att sådan kontrollverksamhet bedrivs enligt kommunens enkätmodell är helt korrekt, då kommunal barntillsyn inte är att betrakta som en generellt obligatorisk verksamhet. Beträffande frågan om mottagningsbevis bör användas kan nämnden inte uttrycka någon mening. Viss prioriteringsordning finns och såvitt kunnat utrönas skulle familjen K. inte ha kunnat erhålla plats för sina barn även om tiden räknats från år 1974.

Makarna K. bereddes tillfälle att inkomma med påminnelser men avhördes inte.

Vid ärendets avgörande den 17 juni 1976 anförde JO Ekberg följande.

Lagen om förskoleverksamhet (1973: 1205) saknar, om man bortser från bestämmelserna om den allmänna förskolan för sexåringar, regler om intagning i förskola. Flertalet kommuner kan inte ta emot alla barn för vilka plats söks i förskola och har därför fattat beslut om normer för intagningen. Kommunmedlem som anser att ett sådant beslut vilar på orättvis grund kan anföra besvär hos länsstyrelsen inom den i kommunallagen stadgade besvärstiden.

Att ärligen tillstålla föräldrarna i en förskolekö en förfrågan om platsbehovet kvarstår, är en ofta använd metod mot vilken invändning inte kan riktas. Tillgång till aktuella uppgifter om det samlade förskolebehovet är tvärtom nödvändig för planering av verksamheten. Hur ett uteblivet svar skall behandlas har lösts på olika sätt i olika kommuner. I Umeå synes det vara regel att, om enkäten inte besvaras, sökanden förlorar sin turordning och inte senare kan återfå den. I exempelvis Stockholm arkiveras ansökan, om svar ej inkommer, men vid senare aktualisering inordnas sökanden på sin gamla plats i kön. I båda fallen sänds enkäten utan mottagningsbevis.

Jag vill inte kritisera principen att ur kön stryka det barn vars föräldrar underlåter att besvara en förfrågan av nu aktuell art. Används inte mottagningsbevis, kan emellertid tvekan uppstå om underlåtenheten är avsiktlig eller om föräldrarna av ett eller annat skäl inte fått del av förfrågan. I vissa fall kan föräldrar till barn, som mist köplats, i efterhand ange att de inte nåtts av förfrågan inom den utsatta svarstiden. Om uppgiften inte framstår som osannolik, bör rimligen barnet kunna återfå turordningen. Föräldrar saknar nämligen i denna situation ofta möjlighet att styrka att de inte fått förfrågan, medan det för socialförvaltningen hade varit enkelt att genom mottagningsbevis sörja för sådan utredning.

Med det nu sagda avser jag inte att rekommendera att mottagningsbevis alltid skall användas. Däremot kan det finnas skäl för socialförvaltningen att överväga att i de fall, då den första förfrågan ej besvaras, sända ut en ny sådan och denna gång med mottagningsbevis.

För vinnande av enhetlighet kommunerna emellan vore det av värde om rekommendationer i den fråga som här aktualiserats kunde utarbetas på central nivå.

Omhändertagande av rusdrycker på vård- och rehabiliteringshemmet Skarpnäcksgården

Syftet med en JO-anmälan, som hade beslutats av ett vårdarmöte vid Skarpnäcksgården den 29 maj 1975, uppgavs vara att få ett "klarläggande av den enskilde vårdarens ansvarsområde i juridiskt hänseende, för att förhindra att enskild vårdare ställs till svars och straffas för något som beror av institutionella missförhållanden, som t. ex. oklara och motsägelsefulla riktlinjer och arbetsinstruktioner". Den grundläggande och centrala frågan för vårdarna var därvid enligt anmälningen denna: "Om gäst vägrar att frivilligt överlämna sin sprit – vilket är det vanliga – och den ändå tas i beslag, är detta då åtalbart?"

I anmälningen citerades därefter 15 § "Reglemente för vård- och rehabiliteringsinstitutionen Skarpnäcksgården", vilken lyder: "Finns anledning befara att någon mot förbud i ordningsföreskrifterna försöker till Skarpnäcksgården införa berusningsmedel må erforderliga kontrollåtgärder vidtagas. Sådana kontrollåtgärder måste ske på ett grannliga sätt och får i intet fall sträckas längre än att tjänstemannen känner utanpå kläderna om vederbörande bär någon flaska eller dylikt på sig. Berusningsmedel, som påträffas inom institutionen, skall omhändertagas för förvaring, om inte annat överenskommes med patienten."

Vidare citerades ur en arbetsinstruktion för vårdare vid Skarpnäcksgården följande: "Påträffas berusningsmedel skall detta omhändertagas. I särskild liggare införes anteckning om ägarens namn, spritsort och ungefärlig kvantitet. Omhändertaget berusningsmedel uthålles av vårdare i närvaro av vårdassistent eller lie vårdassistent."

I anslutning till ovannämnda citat ställdes bl. a. följande frågor. Uppmanar arbetsinstruktionen till stöld eller egenmäktigt förfarande? Vem är juridiskt ansvarig för eventuellt begångna rättsövergrepp? Beslutsfattande myndighet eller den personal som följer bestämmelserna?

Till anmälningen var fogade "Riktlinjer för verksamheten vid Skarpnäcksgården" med det ovannämnda reglementet samt tre olika arbetsinstruktioner för olika kategorier av vårdpersonal vid Skarpnäcksgården.

Efter remiss till Stockholms socialförvaltning, varvid JO:s i ämbetsberättelsen 1975/76 s. 229 återgivna beslut bifogades, inkom yttrande från Stockholms sociala centralnämnd. I yttrandet anfördes bl. a. följande.

Det av Stockholms socialnämnd anordnade och numera av Stockholms sociala centralnämnd drivna vård- och rehabiliteringshemmet Skarpnäcksgården tillkom år 1969 som ett led i ersättningsanordningarna för vårdhemmet Högalid. Institutionen omfattar 370 platser i bostadsrum och 70 sjukplatser. För gästerna, vilkas medelålder ligger omkring 56 år, finns tillgång till skyddade verkstäder som landstingets arbetsvårdsnämnd driver inom institutionen. Enligt socialstyrelsens bedömning i yttrande över planerna för Skarpnäcksgården vore denna att anse som en social vårdinstitution för försörjningsklientel och störande vårdtagare, i synnerhet sådana med alkoholproblem och psykiska skador, och därför hänförlig till hem för störande vårdtagare enligt 21 § socialhjälpslagen.

Ehuru Skarpnäcksgården inte formellt har karaktären av nykterhetsvårdsinstitution, utgöres dock vårdtagarna till stor del av personer, hos vilka alkoholmissbruk är ett drag i symtombilden. De problem som anmäler sig på en institution av detta slag när det gäller att motverka risker och olägenheter i samband med införande av berusningsmedel har i det till remissakten fogade JO-beslutet av den 7 april 1975 fått en allsidig belysning och behöver ej här närmare utvecklas. Det må endast konstateras att restriktioner i fråga om införande och innehav av berusningsmedel på Skarpnäcksgården hittills har bedömts nödvändiga och inte heller framdeles synes möjliga att slopa, så länge institutionen har nuvarande uppgifter och inriktning.

Med förbigående av sådana i den remitterade skrivelsen berörda frågor som avhandlats i det nämnda JO-beslutet eller som rör bedömningar eller förhållanden liggande utanför socialförvaltningens område må ytterligare anföras följande.

Kontrollen av att gällande ordningsregler efterföljs måste bygga på en avvägning mellan å ena sidan kravet på effektivitet och å andra sidan hänsynstagande till individens integritet och till vad som från behandlingssynpunkt är psykologiskt lämpligt. Denna avvägning är svår att i skrivna regler bestämma på ett sätt som i varje enskild situation ger säker ledning för det konkreta handlandet. Angeläget är dock att reglerna på ett redan i sig så pass besvärligt område präglas av största möjliga klarhet, samstämmighet och konsekvens, till förebyggande av sådana tolkningssvårigheter som exemplifieras i skrivelsen. Såsom framgår av det följande har socialförvaltningen uppmärksammat behovet av en översyn av reglerna på ifrågavarande område.

Vad angår den i sammanhanget grundläggande frågan – i skrivelsen betecknad med 6) – huruvida det egentligen finns något uttryckligt förbud mot införande av berusningsmedel på Skarpnäcksgården, förhåller det sig så, att förbud av denna innebörd ej finns i det av socialnämnden den 28 oktober 1969 fastställda *reglementet*. Däremot utsägs i reglementet, att den som bor på Skarpnäcksgården har att iakttaga av socialnämnden utfärdade *ordningsföreskrifter*. I sådana av socialnämnden fastställda ordningsföreskrifter, vilka i form av en folder tillställs envar som intages på institutionen, finns uttryckligen angivet, att sprithaltiga drycker, narkotiska preparat eller dylikt inte får införas på Skarpnäcksgården.

Under nummer 2) ställs frågan om personalens rättighet/skyldighet att tillse efterlevnaden av nykterhetsföreskrift som kan vara meddelad för gäst med stöd av nykterhetsvårdslagen. Då frågan ej närmare utvecklats kan den inte kommenteras annat än med mera allmänna synpunkter. I praktiken synes frågan gälla sättet att utöva övervakning enligt nykterhetsvårdslagen. Om en person som står under sådan övervakning vistas på Skarpnäcksgården, kan det vara ett praktiskt arrangemang, väl förenligt med samarbetsrekommendationerna i 65 § nykterhetsvårdslagen, att den befattningshavare inom öppenvården som har ansvar för övervakningen kan genom institutionen erhålla upplysning om klientens förhållanden. Detta får emellertid inte innebära att någon gäst på Skarpnäcksgården görs till föremål för särskilt ingående observation eller speciell kontroll av den anledningen att han står under övervakning enligt nykterhetsvårdslagen. Att någon vidare krets av vårdpersonalen skulle informeras om gästers relationer till nykterhetsvårdande organ eller betungas med uppgiftslämning synes varken lämpligt eller motiverat.

Den nya socialvårdsorganisationen i Stockholm som trädde i kraft vid ingången av år 1975 med social centralnämnd, sociala distriktsnämnder och samordnad socialförvaltning, innebär bl. a. att till en och samma avdelning, rehabiliteringsavdelningen, inom den nya förvaltningen sammanförts dels vissa vårdinstitutioner, bl. a. Skarpnäcksgården, vilka tidigare drevs av socialnämnden, dels de vårdanstalter och inackorderingshem för alkoholmissbrukare som drevs av nykterhetsnämnden. I samband därmed har en översyn av en rad frågor avseende det sålunda sammanförda institutionsbeståndet befunnits påkallad. Till de spörsmål som enligt upprättad utredningsplan, tillkommen i samråd med personalrepresentanter, skall bearbetas innevarande år hör institutionernas ordningsregler. Såsom anmälts i ett av sociala centralnämnden den 24 juni 1975 behandlat tjänsteutlåtande rörande vissa led i det aktuella utredningsarbetet avser förvaltningen att på ordningsfrågornas område i första hand uppmärksamma regler om förbud mot införande av berusningsmedel på institutionerna och om omhändertagande av sådana medel. Inom ramen av denna utredning, vilken även den förutsätter samråd med fackliga representanter, är det inte minst Skarpnäcksgården — den största av institutionsenheterna — som påkallat uppmärksamhet. Vid översynen torde få beaktas, bland annat, vad som anförts i det till remissen fogade JO-beslutet samt synpunkterna i den remitterade skrivelsen. I ett något mera långsiktigt perspektiv framstår det som angeläget att, i enlighet med JO:s uttalande, de hithörande frågorna blir bedömda inom den vidare ram som socialutredningen har för sitt arbete.

Anmälaren fick del av yttrandet från nämnden och inkom med påminnelser. I dessa framhölls att den grundläggande frågan i anmälningen inte hade blivit besvarad i yttrandet liksom ej heller de ovannämnda två varianterna av denna fråga. — Vidare anfördes att det krävs genomgripande förändringar av Skarpnäcksgårdens nuvarande uppgifter och inriktning för att den problematik som anmälningen aktualiserar skall kunna lösas, att vårdpersonalen måste utökas och få bättre utbildning samt att en demokratisering av institutionen borde komma till stånd så att de på Skarpnäcksgården boende gästerna själva får bestämma t. ex. om spritförbudet bör behållas.

Därefter har socialförvaltningen och anmälaren inkommit med ytterligare var sin inläga.

Vid ärendets avgörande anförde JO Wennergren.

Kärnfrågorna i anmälningen har utförligt behandlats i det till remissen till socialförvaltningen bifogade JO-beslutet, vilket även i viss utsträckning legat till grund för anmälarens frågor och resonemanget i hans inläggor hit. Jag finner inte skäl att ånyo ta upp kärnfrågorna i deras fulla vidd utan hänvisar till vad jag anförde i ovannämnda beslut.

I anledning av anmälarens direkta frågor huruvida vårdpersonalen gör sig skyldig till något åtalbart om man sedan gäst vägrat att lämna ifrån sig sin sprit likväl omhändertar den, om arbetsinstruktionen uppmanar till stöld eller egenmäktigt förfarande samt vem som är juridiskt ansvarig för eventuella rättsövergrepp vill jag framhålla följande.

I mitt beslut den 7 april 1975 konstaterade jag att nykterhetsvårdslagen inte ger några befogenheter till föreståndare eller annan personal vid sådana institutioner som Skarpnäcksgården att omhänderta rusdrycker. Efter att ha diskuterat möjligheterna att genom frivilliga överenskommelser om ordningsföreskrifter innefattande förbud mot införande, innehav och användande av rusdrycker på ett hem komma till rätta med saken anförde jag att svagheten i en sådan ordning framför allt låg däri att inga tvångsmedel kan tillämpas för ordningens upprätthållande. En vårdtagare kan sålunda inte mot sin vilja fräntas berusningsmedel annat än i en nödsituation och inte mot sin vilja underkastas kontroll av bostadsrum, väska, kasse e. d. Självfallet bör man dock genom lämpor och övertalning kunna komma långt. Vid bedömning av vad som är en nödsituation har man att utgå från vad som sägs härom i 24 kap. 4 § brottsbalken (den som . . . för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av annan sådan orsak, handlar i nöd, skall ock vara fri från ansvar, om gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarlig).

Frågan är då hur ett förfarande är att bedöma som innebär att en vårdtagares rusdrycker omhändertas utan att fråga kan anses vara om en nödsituation och utan att vårdtagaren kan anses införförstådd med omhändertagandet. Allmänt sett innebär en sådan åtgärd från personalens sida en faktisk åtgärd som faller utom ramen för existerande laga befogenheter. Åtgärden blir i princip att bedöma som brottet egenmäktigt förfarande (prop. 1975: 78 s. 144). Emellertid sägs i 24 kap. 6 § brottsbalken att gärning, som någon begått på befallning av den under vars lydnad han står, ej skall medföra ansvar för honom, om han med hänsyn till lydnadsförhållandets art, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt hade att efterkomma befallningen. Huruvida ansvarsfrihet på denna grund kan komma i frå-

ga blir att bedöma från fall till fall och det går inte att göra något allmänt uttalande här om. Jag får här hänvisa till kommentaren till lagrummet i Beckman m. fl. Brottsbalken II 3:e upplagan s. 642. Där framhålls bl. a. att den självklara utgångspunkten är att en befallning till underordnad att begå brottslig handling inte bör åtlydas.

Den av socialförvaltningen den 15 mars 1972 utfärdade arbetsinstruktionen för vårdare med dagtjänst vid Skarpnäcksgårdens upptagningshem och bostadshus innehåller föreskrifter som vårdpersonalen förväntas åtlyda. Givetvis måste på sådana föreskrifter ställas det kravet att de inte ålägger personalen att göra något som innefattar brottslig handling. Om ansvar för anstiftan av brott stadgas i 23 kap. 4 § brottsbalken (se också Beckman m. fl. Brottsbalken II 3:e uppl. s. 589 om s. k. konverterat gärningsmannaskap). Beträffande utfallet av en straffrättslig prövning enligt nämnda lagrum går det inte att uttala sig generellt. Från denna synpunkt finns det anledning att se närmare på den föreskrift som utsäger att, om berusningsmedel påträffas, detta skall omhändertas och att omhändertaget berusningsmedel skall uthållas av vårdare i närvaro av vårdassistent eller 1:e vårdassistent, sedan anteckningar gjorts i särskild liggare om omhändertagandet. Föreskriften synes mig kunna gå fri från allvarigare invändningar så länge fråga är om omhändertagande och uthållning som sker i samförstånd med vårdtagaren. Ett omhändertagande måste också godtas, även om det sker mot vårdtagarens vilja, när fråga är om en nödsituation. Däremot synes i sådant fall uthållning eller annan destruktion inte kunna försvaras. Föreligger varken samtycke eller nödsituation, saknas hållbar grund för såväl omhändertagande som destruktion. Föreskriften sträcker sig därför enligt sin ordalag längre än som det finns rättslig täckning för. I dessa delar kan fråga därför sägas vara om "befallning" som går ut på företagande av straffbar handling. Och sådan befallning får naturligtvis inte ges. Under Allmänna anvisningar återfinns emellertid en reservation om att annan tvångsåtgärd än nödvärn jämlikt 24 kap. 1 § brottsbalken, för att bl. a. avvärja påbörjad eller befarad misshandel eller skadegörelse, inte får vidtas. Det framstår dock som oklart om omhändertagande och destruktion av berusningsmedel mot vårdtagares vilja är tänkt falla under tvångsåtgärd i denna allmänna anvisnings mening. Är så fallet, vilket inte kan utläsas av socialförvaltningens yttranden, men endast då är föreskriften om omhändertagande av berusningsmedel godtagbar.

Vad som förekommit i ärendet visar under alla förhållanden klart på nödvändigheten av klara och entydiga föreskrifter i instruktionerna beträffande omhändertagande av berusningsmedel. Socialförvaltningen har i det ovan intagna yttrandet förklarat att reglerna om förbud mot införande av berusningsmedel på institutionerna och om omhändertagande av sådana medel är föremål för översyn, och att denna förutsätter samråd med fackliga representanter. Jag förutsätter att vid denna översyn vad jag nu anfört

blir beaktat och finner med hänsyn härtill inte anledning till vidare uttalande eller åtgärd i denna del.

Vad anmälaren särskilt anført om nödvändigheten av genomgripande förändringar av Skarpnäcksgårdens nuvarande uppgifter och inriktning, utökning av personal m. m. kan inte föranleda något uttalande från min sida. Ärendet är därför nu av mig slutbehandlat.

*Sjukvård m. m.***Åtal mot överläkare vid psykiatriskt sjukhus för beviljande av frigång för person, som varit att bedöma som farlig för annans personliga säkerhet**

På Beckomberga sjukhus vårdade patienten W. beviljades den 25 november 1974 av överläkaren vid sjukhuset Karin Rössel frigång fr. o. m. påföljande dag den 26 november 1974. Under frigång sistnämnda dag dräpte W. sina föräldrar i moderns bostad i Solna.

I en den 29 november 1974 till JO inkommen skrivelse hemställde polisassistenten i Solna polisdistrikt Lars Eric Samuelsson att JO skulle undersöka huruvida ansvarig läkare gjort sig skyldig till tjänstefel eller försummelse genom att W. erhållit "permission" från sjukhuset, varunder mordet begåtts. Samuelsson tillade, att till hans kännedom hade kommit att W. tidigare misshandlat sina föräldrar, varvid polis måst tillkallas.

Under utredningen i ärendet höll JO Wennergren förhör med Rössel samt underläkaren Britta Adner och medicine kandidaten Lars Erik Hammarström. JO tog del av Beckombergas och Ulleråkers sjukhus journaler angående W. samt av förundersökningsprotokollet m. m. rörande mordet. Genom skrivelse den 17 februari 1975 delgavs Rössel misstanke om tjänstefel. I skrivelsen, som innefattade en redogörelse för tillämpliga bestämmelser i lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) och av utredda omständigheter, anförde JO sammanfattningsvis bl. a. följande.

Jag gör den bedömningen att W:s sjukdomstillstånd och de psykiska störningar som utmärkte detta sett mot bakgrund av de olika händelser som inträffat tidigare under november månad var av den karaktären att han utanför sjukhuset representerade en så påtaglig risk för våldshandlingar mot sina föräldrar, enkannerligen mot sin fader, att det inte kunde vara försvarligt att ge honom frigång. — — — Jag är väl medveten om att läkarna vid de psykiatriska klinikerna är utsatta för ett hårt tryck genom den allmänna opinionsbildning som vänder sig mot tvångsinslag i vården inte minst då det gäller narkomaner och narkotikaskadade personer. Inte desto mindre anser jag att en överläkare fördenskull inte får ta lättare på sin uppgift att också slå vakt om andras personliga säkerhet. Lagens krav "om det icke medför fara för annans personliga säkerhet" utgör ett strängt krav. Häri får anses ligga att det skall på ett betryggande sätt bedömas att fara för annans personliga säkerhet inte uppkommer genom den friförmån det gäller. Enligt min bedömning föreligger starka skäl att ifrågasätta Ert beslut den 25 november 1974 om frigång för W. och jag får meddela Er att jag anser mig böra pröva om Ni ej åsidosatte Er tjänsteplikt och begick ett allvarligt tjänstefel genom att bevilja denna frigång trots alla varningstecken i sjukdomsbilden och händelseutvecklingen.

Rössel bestred ansvar.

Socialstyrelsen avgav den 24 juni 1975 infortrat yttrande i ärendet. vari styrelsen. efter en redogörelse för omständigheterna i fallet och därav för-anledda överväganden. anförde följande.

I detta ärende har beslutet om frigång fattats av behörig person. Beslutet avser en patient som vid flera tillfällen uppträtt hotfullt och aggressivt mot sina föräldrar. Så sent som 21 dagar före frigången hade patienten svårt misshandlat sin fader. Under dessa dagar inträffade på avdelningen flera såväl hotfulla som bizarra händelser. Den senaste inträffade samma dag (den 26 november) som patienten började sin frigång. 12 dagar tidigare misshandlade patienten en frigång. 7 dagar innan drogs en tidigare beviljad frigång in. Någon nämnvärd förbättring i patientens tillstånd under den sista vårdperioden framkommer inte enligt journalen. Patientens båda föräldrar har varit för sig framhållit sin fruktan för patienten och det hotfulla och aggressiva beteende som patientens sjukdom framkallade. Förhållandena i detta fall måste bedömas vara sådana att patienten kunde misstänkas lämna sjukhuset och att han var farlig för viss person.

På grund av vad ovan anförts finner socialstyrelsen att Rössel ej borde ha beviljat W. frigång den 26 november 1974.

Rössel tillställdes socialstyrelsens yttrande och inkom den 21 augusti 1975 med bemötande därav.

Stockholms läns landstings hälso- och sjukvårdsnämnd anförde i avgivet remissvar att, då i ärendet uppenbarligen var fråga om bedömning av en läkares åtgärder vid utövning av läkaryrket, nämnden ej ansåg sig böra göra någon bedömning av huruvida Rössel förfarit felaktigt eller inte.

JO Wennergren väckte härefter åtal mot Rössel vid Stockholms tingsrätt och yrkade ansvar för tjänstefel jämlikt 20 kap. 4 § brottsbalken enligt följande gärningsbeskrivning.

Rössel har den 25 november 1974 beviljat W., som var intagen på Beckomberga sjukhus enligt 1 § första stycket c) lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall m. m. (LSPV), frigång. dvs. rätt att på egen hand vistas inom sjukhusområdet, fr. o. m. den 26 november 1974 efter besök på Serafimerlasarettet. W. har sistnämnda dag under frigången avvikit från sjukhusområdet och begett sig till sin moders bostad vid Hallonbergsgatan 6, Solna, där han dräpt sina föräldrar. W. var på grund av sin psykiska sjukdom och de sätt på vilka denna yttrat sig att bedöma som farlig för annans personliga säkerhet. Rössel borde ha insett detta. Genom att ge W. frigång har Rössel i allvarlig grad åsidosatt den aktsamhet som det enligt LSPV ålåg henne att iaktta vid prövningen av frigångsfrågan och har härigenom åsidosatt sin tjänsteplikt.

Stockholms tingsrätt meddelade dom i målet den 30 december 1975 och ogillade därvid åtalet.

I domen återgav tingsrätten inledningsvis parternas yrkanden och de bestämmelser i LSPV som kunde vara av intresse i målet. varefter anfördes följande.

Äktenskapet mellan W:s föräldrar var 1974 upplöst sedan flera år. De hade i äktenskapet fått tre barn, nämligen förutom W, två barn födda 1949 och 1950. Fadern bodde hösten 1974 i Sundbyberg.

W. började missbruka hasch när han var 14 år. Vid 16 års ålder blev han 1968 intagen på Hammargårdens yrkesskola och var inskriven där fram till juli 1973. Han hade korta sporadiska anställningar; för det mesta arbetade han dock inte och han missbrukade förmodligen narkotika tidvis, även intravenöst. — W. förekom inte tidigare i kriminalregistret i vidare mån än att det antecknats att han i mars 1974 dömdes för stöld till skyddstillsyn. Till övervakare utsågs Inga-Lill Kristiansson, och han hade även sedan lång tid kontakt med Britta Berg, socialbyrå i Sundbyberg.

W:s tidigare psykiska sjukdomshistoria återges i journaler från Ulleråkers sjukhus och Beckomberga sjukhus. Journalerna, till vilka parterna hänfört sig i målet, innehåller i korthet bl. a. följande.

W. var intagen på Ulleråkers sjukhus dels den 18—den 20 januari 1972 under diagnosen *observatio casus mentalis*, dels den 26 september 1973—den 6 februari 1974 med försöksutskrivning från den 6 december 1973, under diagnosen *psychoses schizofreniformis* under vårdtiden.

W. intogs den 22 augusti 1974 på Beckomberga sjukhus. Därvid företeddes vårdintyg av biträdande överläkaren T. Pedersen, som åberopade specialindikationerna i 1 § b) och c) LSPV samt såsom sammanfattning om patienten angav: "22-årig ogift man, tidigare vårdad på Ulleråkers sjukhus u. d. schizofreniformt färgad psykos med recidiv av sjukdomen. Bisarr splittrad aggressiv." Karin Rössel beslöt den 27 augusti, att patienten även i fortsättningen skulle vara intagen på sjukhuset, och angav såsom specialindikation 1 § c). Hon utskrev honom den 6 september på försök sex månader. Enligt hennes diagnos av patienten för den gångna tiden var han en *persona pathologica schizoides*. Patienten återinfördes den 26 oktober av polismyndigheten, sedan han slagit sönder en fönsterruta och gjort intrång hos fadern för att hämta sina solglasögon och sin portmonnä. Efter vistelse på sjukhuset till den 30 oktober blev han ånyo av Karin Rössel försöksutskrivnen på sex månader. Hon ställde därvid samma diagnos på honom som tidigare, *persona pathologica schizoides*. Polismyndigheten återförde patienten den 5 november från försöksutskrivningen, sedan han den 4 november på kvällen vid besök hos fadern slagit en ljusstake i dennes bakhuvud och sparkat honom, då han låg på golvet, så att revben bröts och han även skadades på annat sätt. Efter överläkarsamtal, i vilket underläkaren Britta Adner deltog, den 8 november med patienten samt den 12 november först med honom och senare med modern gav Karin Rössel den 13 november patienten frigång. Denna drogs in redan den 14 november enär han hade lämnat sjukhusområdet. Han återvände dock självmant samma dag, efter ett besök på socialbyrån i Sundbyberg. Efter nytt överläkarsamtal, i närvaro av Britta Adner, den 15 november beviljade Karin Rössel patienten samma dag frigång och han överfördes till avdelning 5 A. Sedan det den 18 november visat sig, bl. a., att han den 17 november skurit sig i skrotum på höger sida, beslöts den 18 november att han inte skulle åtnjuta frigång. Vid överläkarsamtal den 25 november, i närvaro av At-läkaren Lars Erik Hammarström, beslöt Karin Rössel bevilja patienten frigång den 26 november efter besök på Serafimerlasarettet. Sedan patienten den 26 november efter gärningen i moderns bostad gripits av polisen, blev han samma dag av Karin Rössel försöksutskrivnen under diagnosen *schizofrenia*.

För sammanhangets skull anmärkes här, att journalen för tiden t. o. m. den 28 augusti 1974 fördes av At-läkaren F. Hylander, därefter av Britta

Adner och från den 19 november, dvs. efter patientens intagning på avdelning 5 A, av Hammarström.

Tf professorn Yngve Holmstedt avgav den 21 februari 1975, efter rättspsykiatrisk undersökning av patienten i anledning av lagföring för gärningen den 26 november 1974, det utlåtandet att patienten begått denna under inflytande av sinnessjukdom samt att han var i oundgängligt behov av slutten psykiatrisk vård. Holmstedt hade grundat utlåtandet bl. a. på att patienten företett en grav mental sjukdomsbild av långdragen schizofreniform typ samt att de många temporära symtomaccentueringarna kan ha samband med narkotika- och alkoholintag, ehuru dock en tidigt debuterande genuin schizofreni ter sig mera trolig än en narkotikabetingad kronisk psykos. — Brottmålsdomstolen delade i dom rörande gärningen den uppfattningen om patienten, åt vilken Holmstedt givit uttryck i utlåtandet.

Vid huvudförhandlingen i målet har den vid Beckomberga sjukhus förda journalen blivit detaljerat genomgången, och Karin Rössel har synnerligen ingående hört om sina iakttagelser av patienten samt om sina bedömningar med anledning av iakttagelserna och övrig utredning om patienten. Av vad åklagaren yttrat vid huvudförhandlingen framgår, att han godtar Karin Rössels bedömningar före den 5 november 1974. Tingsrätten finner det med hänsyn härtill tillräckligt att mera utförligt återge hennes berättelse i anledning av åtalet endast såvitt angår det senare skedet av patientens intagning på sjukhuset.

Karin Rössel har till en början uppgivit: Beckomberga sjukhus har omkring 1 500 vårdplatser, och hon är överläkare på klinik 6 med 225 platser för manliga patienter fördelade på nio avdelningar. Hon har omedelbart ansvar för 100 patienter av alla kategorier. Ehuru de manliga N-fallen fördelas på ytterligare två kliniker, har det sedan 1967 varit så att hon haft hand om nästan alla N-fallen. Till klinik 6 hör avdelning 5 A med 12 platser för särskilt vårdkrävande, unga patienter med långa vårdtider. Utrymmena där är trånga och avdelningen är mestadels låst. Den ligger i bottenvåningen och från fönstren är det mindre än manshöjd till marken. Det är lätt att rymma från avdelningen, som i fråga om säkerhet inte kan jämföras med en särskilt anordnad specialavdelning. Sjukhusområdet, som är ganska vidsträckt, har flera byggnader samt grindar som är obebakade och stängsel som inte är rymningssäkert. Förhållandena är likartade på andra hemortssjukhus. På sjukhuset förekommer omkring en rymning i månaden bland patienter utan frigång, dvs. sådana som är inlåsta, men hon känner inte till antalet rymningar bland patienter med frigång.

Karin Rössel har vidare anfört: Schizofreni är en mycket heterogen grupp av sjukdomar och många faktorer, hereditära och andra, påverkar diagnosen. W:s tillstånd vid intagningen den 22 augusti 1974 företedde bilden av en särpräglad, svår personlighetsstörning. Hon ställde därför diagnosen persona pathologica schizoides, varmed hon ville ge uttryck åt att han var av borderlinetyp. När hon i samband med kvarhållningsbeslutet den 27 augusti, som föregicks av ett överläkarsamtal med patienten samma dag, bibehöll hjälplöshetsindikationen enligt 1 § c) och frångick farlighetsindikationen enligt 1 § b), så uteslöt detta självfallet inte en kontinuerlig prövning av farlighetsindikationen i fortsättningen; hon brukar emellertid inte ändra en specialindikation från dag till dag. Före försöksutskrivningen den 6 september övervägde hon om patienten var i oundgängligt behov av vård, och efter att ha stannat för att anse sådant föreligga bedömde hon att han definitivt inte var farlig men däremot fortfarande hjälplös; hon hade även tänkt på men avstått att tillämpa den medicinska specialindikationen i 1 § a). Ef-

ter patientens återkomst den 26 oktober var han snarare i bättre psykiskt tillstånd än tidigare, enligt vad som även framgick av samtal med Inga-Lill Kristiansson och Britta Berg. Karin Rössel ansåg honom egentligen ovanligt lite våldsbenägen. Detta drag var anmärkningsvärt, vid jämförelse med en grupp liknande patienter. Han präglades under båda intagningsperioderna av missnöje och besvikelse över intagningen, som han ansåg omotiverad. Han talade om föräldrarna, särskilt om fadern, med bitterhet men gav inte uttryck åt hat och hämndkänsla mot fadern. Han blev gråtfärdig vid samtal om föräldrarna. Samtidigt var han ambivalent mot dem: han tänkte strunta i dem, men sade också att det kunde vara trevligt att träffa dem. Patienten, som alltid förnekade bruk av narkotika i vart fall intravenöst, var inget extremt särfall och hans bisarrerier och ritualer ledde inte diagnostiskt till sådan bedömning. Vid den följande försöksutskrivningen den 30 oktober ställde Karin Rössel därför samma diagnos som tidigare. — Efter det att patienten åter intagits på sjukhuset den 5 november infördes in extenso i journalen en av en kriminalinspektör upprättad promemoria om patientens misshandel av fadern den 4 november. Patienten tillstod slutligen för Karin Rössel, att han slagit fadern i huvudet med en träljusstake och sparkat honom lite lätt. Hon fann det utrett att han före misshandeln hade druckit lite sprit och fyra burkar öl och att alkoholphåverkan spelat en avgörande roll för misshandeln. Patienten visade ingen ånger över misshandeln: snarare framkom en underton av bitterhet och besvikelse men inte hat. Att patienten den 8 november blött ned byxbenens nedre del med urin för att få dem styva ansåg hon inte anmärkningsvärt bisarrt. Hon bedömde efter misshandeln, så gott som tveklöst, patienten som ett O-fall men ville avvakta med att anteckna detta i journalen innan hon hört faderns berättelse med detaljer om händelsen. Hon hade även den uppfattningen att patienten förstod att han inte snart därefter kunde få lämna sjukhuset. Fadern kom inte till överläkarsamtalet den 12 november. Det framkom under det långa samtalet med modern, att hon var oerhört provad i sina äktenskap och av sina barn, men hon var samtidigt väldigt varm och engagerad. Hon förstod att patienten hade schizofreni och ville ägna sig åt att med honom återuppliva hans barndom. Karin Rössel blev rädd för en sådan situation, som inte var riskfri, men omständigheterna var å andra sidan sådana att de inte skulle ha denna typ av kontakt. Av vad modern yttrade framgick även, att patienten aldrig slagit eller hotat henne, samt att det inte var så konstigt att patienten slog fadern eftersom det var vad de i familjen med hänsyn till faderns ledsamma och provocerande uppträdande hade tänkt göra. Modern ansåg att patientens bråk med fadern var nästan naturligt. Karin Rössel tolkade moderns uttalanden så att hon inte var fysiskt rädd för patienten. Karin Rössel tyckte att hennes uppgift, att patienten slog sönder saker för fadern så fort denne fick något, gick in i bilden, liksom även uppgiften att patienten skrämdde henne genom att gå omkring med en lång operationskniv omlindad med tyg samt bete sig konstigt genom att prata med någon uppe vid ena fönsterhörnan. Modern ville inte lämna detaljer om att patientens bror vid ett tillfälle hösten 1973 hade fått en kniv i magen: hon ville inte involvera patienten i denna händelse. Enligt Karin Rössels uppfattning efter samtalet med modern var patientens misshandel av fadern den 4 november inte ett uttryck för att patienten var psykotisk utan snarare ett uttryck för olika sammanfallande omständigheter i miljön, bland dem patientens förtäring av alkohol och faderns vägran att laga mat åt honom. Karin Rössel menade därför, att handlingen var den maximala gränsen för vad som kunde hända under mycket olyckliga om-

ständigheter, och ansåg inte händelsen tyda på särskild farlighet hos patienten. Hon såg då inget mönster i händelsen. Hon ville till varje pris få fadern till sjukhuset för att genom samtal med denne minska spänningen mellan patienten och föräldrarna. Något sådant samtal kom dock aldrig till stånd. Patienten föredro visserligen en anhopning av bisarrerier t.ex., förutom blötandet av byxbenen i urin, att han skar tändstickor i småbitar och tände eld i papperskorgar. Sådana lynnesdrag kan dock inte tolkas som mer än allvarlig psykisk störning, utan att därigenom en patient klassas som farlig. Läget var emellertid ett helt annat än före den 4 november. Karin Rössels O-fallsrubricering av patienten hade till följd, att det ankom på utskrivningsnämnden att besluta om permission eller försöksutskrivning. Hon ansåg sig dock inte kunna aktualisera beslut därom, eftersom det var fråga om en lång tids vård av patienten. När hon den 13 november beviljade patienten frigång, avvägde hon graden av hans farlighet och arten därav mot risken av att hans aggressivitet skulle öka om frigång inte medgavs. Beslutet skall också ses mot bakgrund av att det var lämpligt att patienten den 13 november såg att moderns besök den 12 november följdes av frigång. Det invercade dock även att modern inte ville att patienten skulle släppas från sjukhuset. Frigången förbands med bestämda föreskrifter till patienten att hålla sig inom sjukhusområdet, följa avdelningens ordningsregler särskilt i fråga om måltidstider samt avstå från alkohol. Genom telefonsamtal från socialbyrån i Sundbyberg den 14 november meddelades att patienten befann sig på socialbyrån. Sjukhuset begärde omedelbart polishämtning, men patienten återvände frivilligt och något våld rapporterades inte. Frigången indrogs omedelbart. Emellertid ville Karin Rössel tolerera att patienten brutit mot frigångsbestämmelserna, enär han besökt socialbyrån för att få pengar till hyran för den bostad han eljest skulle ha förlorat, och hon beviljade honom därför på nytt frigång den 15 november. Samma dag överfördes han till avdelning 5 A, där möjlighet fanns att ordna med terapissysselsättning samt en gång i veckan med gruppsamtal. Dessa verksamheter ägde emellertid rum utanför avdelningen, vilket i och för sig förutsatte frigång för patienten. – Karin Rössel läste den av Hammarström från den 19 november förda journalen först efter den 26 november. Detta överensstämde med rutinen på avdelning 5 A. Hon fick emellertid av personalen vid ronder på måndagar och torsdagar rapporter om patienterna. Sälunda fick hon måndagen den 18 november reda på att patienten den 17 november hade skurit sig i skrotum, dock inte djupgående, och även vält ett pingpongbord i korridoren. Denna är trång och bordet stod framför patientens rum; man gjorde därför inte mycket väsen av den händelsen. När hon talade med patienten om snittet i pungen, klappade hon honom och sade "vad har du gjort nu?". Han svarade att han hade "lättat på trycket". Hon kände kontakt med patienten, som inte var spänd utan patetisk och hjälpsökande. Han var dock sämre och frigången indrogs de facto den 18 november. Den i journalen för den 19 november angivna händelsen då patienten skulle ha kommit emellan en medpatient och en vårdare och skadats rapporterades inte för Karin Rössel; och inte heller att Hammarström den 20 november ordinerat att, vid eventuellt behov, lägga patienten i bälte. Vad i övrigt angivits i journalen kände hon till. Uppgifterna däri för den 20 november att patienten hade burit ut sängkläderna i korridoren och ställt pappmuggar med sin urin på olika ställen var bekanta för henne. Hon bedömde det så att han hade haft en psykotisk episod över ett eller två dygn. Att han gick med handskar på händerna kan ha berott på att han blivit skadad i ena handen på Hammargården. Vid samtal med patienten den

21 november om frigång sade hon till honom att han fick lugna sig lite. Den i journalen för den 22 november återgivna händelsen, då patienten skulle ha attackerat en vårdare med en stol när denne skulle torka fönstret, innefattade i själva verket inte, enligt Karin Rössels uppfattning, att han gick emot vårdaren med stolen så att denne var i fara. Patienten var sådan: han värnade om sitt revir och hon tyckte att beteendet stämde med vad hon visste om honom. Hon beslöt den 22 november att patienten den 26 november i sällskap med personal skulle få besöka Serafimerlasarettet för att få intyg om handskadan. Därför tillät hon honom att tillsammans med Hammarström och en sjuksköterska den 22 november besöka sin bostad och hämta rena kläder. Hon upplevde honom i samma skick som tidigare men var ånyo i den svåra belägenheten att avväga om frigång kunde beviljas honom efter besöket den 26 november på Serafimerlasarettet. Följande omständigheter påverkade hennes beslut. Hon ansåg inte patienten farlig för modern. I fråga om fara för misshandel av fadern bedömde hon den allvarliga misshandeln den 4 november som ett maximum av vad som kunde hända under mycket olyckliga omständigheter. Efter vad hon vid den tiden kände till om fadern så vistades han inte längre i sin bostad utan på ett inackorderingshem. Sannolikheten för att patienten skulle träffa fadern bedömde hon därför som minimal. Patienten visste också att vid minsta lukt av alkohol från honom så skulle frigången dragas in. Karin Rössel var väl medveten om sjukhusets skyddsfunktion men ansåg även att intet är värre för en patients rehabilitering än om han gör våld mot någon annan. Om frigången inte hade beviljats hade risk funnits att patienten skulle rymma från avdelningen. Hon bedömde den 25 november att patientens korta psykos en vecka tidigare inte innebar en högre grad av farlighet än den 4 november, då han inte var psykotisk. Det var hans bitterhet mot föräldrarna som dominerade bilden, inte farligheten; och av vad han sade kom det inte fram att han ville hämnas. Då hon till sist den 25 november fattade beslutet om frigång för patienten den 26 november efter besöket på Serafimerlasarettet kändes detta beslut som det enda rimliga och inte som tillkommet efter stora svårigheter, eftersom det endast fanns en minimal sannolikhet för våld utav patienten. När Britta Adner på kvällen den 26 november ringde och talade om vad patienten hade gjort, kom hans gärning som en blix från en klar himmel. Karin Rössel trodde inte att det var sant och gärningen tedde sig obegriplig för henne. — Hon angav visserligen vid patientens formella utskrivning på försök den 26 november diagnosen schizofrenia, men hon kan numera inte finna att patienten begick gärningen den 26 november under klar inverkan av psykotiska symptom.

Karin Rössel har tillagt: Hon har svårt att neka en patient en friförmån, men intet är värre än att därvid ta en risk vars olyckliga följder drabbar patienten mänskligt och emotionellt hårt. Hon beräknar att hon under 14 års tjänstgöring på sjukhuset fattat ett eller två beslut i veckan eller alltså sammanlagt minst 1 000 beslut, i vilka ingått en bedömning av patienters farlighet. Hon har aldrig under sin tjänstgöring varit med om att en patient vid åtnjutande av frihet att vistas utanför avdelningen eller sjukhuset tillfogat någon person allvarlig kroppsskada. Det mesta våldet äger rum på vårdavdelningarna, mot vårdpersonalen.

Britta Adner har hört såsom vittne uppgivit, att hon har haft flera års vikariat såsom biträdande överläkare på Beckomberga sjukhus. Av vittnesmålet framgår, att hon anser diagnosen persona pathologica schizoides överensstämma med den kliniska bilden av patienten, och att hon för sin del numera skulle vara benägen att vid tiden för försöksutskrivningen av

patienten den 26 november 1974 ställa diagnosen schizofreniform psykos eller möjligen schizofreni. Vittnesmålet visar även att hon i väsentliga hänseenden i övrigt delar Karin Rössels uppfattning vid bedömningarna och besluten rörande patienten.

Ledamoten av socialstyrelsens vetenskapliga råd professor Gunnar Lundquist och överläkaren docent Bengt Ekblom har efter förordnanden av rätten hörts såsom sakkunniga. De sakkunniga, som före huvudförhandlingen tillställts de handlingar som varit tillgängliga för rätten, har där- efter åhört huvudförhandlingen.

Lundquist har sammanfattningsvis yttrat: Det fanns enligt hans mening ingen helt lämplig beteckning för patientens sjukdom och han godtar Karin Rössels första diagnoser, persona pathologica schizoides. Diagnosen i fortsättningen påverkas av de upplysningar om patienten, som inhämtades efter samtalet med modern den 12 november 1974, liksom av patientens beteende särskilt från den 17 november, varvid Lundquist avser bl. a. patientens snitt i skrotum samt hans högljudda skratt och ritualer i övrigt. Det förekommer i synnerhet hos schizofrena en benägenhet att vilja skada sig. Lundquist stannar därför i fråga om den senare perioden inför diagnosen schizofreni under utveckling; denna diagnos påverkas emellertid av vad man senare fick veta om patienten. En sådan diagnos innebär inte utan vidare att patienten är farlig; många psykotiska patienter är inte farliga. Patientens misshandel av fadern den 4 november utgjorde ett memento, men den behöver därför inte bedömas som illavarslande eller farlig i annan grad än Karin Rössel gjorde. En för patienten beviljad frigång indrogs den 18 november, men han var efter samtalen med Karin Rössel den 21 och den 25 november klar och ordnad samt tydligen sig lik igen. Vid det beslut om frigång, som Karin Rössel fattade den 25 november, var hon helt inställd på att patienten skulle vara en längre tid på avdelning 5 A för återanpassning. För att en sådan skall lyckas kräves patientens förtroende och läkaren måste eftersträva förtroende. Karin Rössel har gjort en mycket omsorgsfull utredning och införskaffat upplysningar av modern och andra personer; hon försökte även träffa fadern. Det är imponerande hur omsorgsfullt journalen är förd, och ändå står inte allt där. En sak är att läsa en journal, en annan att så att säga läsa ett tillstånd samt ställt inför alla fakta fatta ett beslut som kan innefatta fara för annan person från patientens sida. Psykiatrer av en äldre skola lade större vikt vid samhällsskyddet och var med hänsyn till sig själva rädda för att träffa beslut som innebar risker.

Många läkare är numera ytterst liberala och benägna att utnyttja möjligheterna till terapi och rehabilitering. De lägger därför mera vikt vid planering och behandling. Lundquist har i likhet med Karin Rössel, den uppfattningen att skyddet för en patients anhöriga mot våld av denne innebär även ett skydd för honom själv. Den 25 november påverkades Karin Rössel även därav att, efter vad hon ansåg, patienten inte visste var fadern befann sig. Händelsen den 26 november tyder på att patienten fick ett s. k. raptus dvs. ett impulsgenombrott, varvid symptomfloran blommade ut och psykosens sedan fortsatte. Därtill kan ha bidragit intag av alkohol och ordinerad medicin. Patienten kan nog vid avgörande tillfällen under vårdtiden ha dissimulerat, något som kan vara omöjligt att diagnostisera. Vad man kan fordra av läkaren är att han gör en noggrann utredning samt handlar enligt vetenskap och beprövad erfarenhet, däremot knappast att han skall ha en profetisk förmåga att se in i framtiden. Även en erfaren psykiater kan göra en bedömning som leder till ett faktiskt resultat av det tragiska slag varom i målet är fråga. Att bedöma graden av en patients farlighet är mycket

vanskligt. Med den närmare kännedom om saken som Lundquist inhämtat under huvudförhandlingen har han svårt att finna, att Karin Rössel tog en för stor risk då hon den 25 november beviljade patienten frigång den 26 november; frigången var ju även förbunden med en sträng kontroll. Karin Rössel har fastmer, enligt Lundquists bedömning, efter en noggrann utredning handlat i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, och hennes bedömning var förståelig. — Eklom, som upplyst att hans gradualavhandling 1970 behandlar våldshandlingar av patienter mot personal och medpatienter på mentalsjukhus under åren 1955–1964 samt att han även i andra vetenskapliga arbeten behandlat hithörande frågor, har i huvudsak anført: En allmän liberalisering har sedan omkring tjugo år utmärkt vården av de psykiskt sjuka i Västerlandet. För läkaren innebär beslut om frigång en ständig balansgång, med beaktande bl. a. av angelägenheten av att patienten har förtroende för läkaren och är motiverad för behandlingen. Antalet fall av allvarligt våld av patienter mot personal och medpatienter är mycket ringa, särskilt i jämförelse med svårare olycksfall inom industriell och annan verksamhet. Särskild statistik om våld begånget av O-fallsrubricerade patienter med frigång mot personer utom sjukhusområde saknas visserligen, men i och för sig torde faran för sådant våld vara mycket liten. En minoritet av de O-fallsrubricerade vårdas på låsta avdelningar. För ifrågavarande patient med hans erfarenhet från ungdomsvårdsskola bör det under alla förhållanden, även om frigång hade nekats honom, ha varit lätt att ta sig ut från sjukhuset. Läkaren måste ha rätt att ta en viss risk vid beslut om frigång, och det skulle vara illa om han kunde straffas om han inte vore visionär inom sitt eget arbetsområde. Det torde vara omöjligt att göra en enstaka läkare ansvarig för vad som någon gång måste inträffa, i synnerhet om ett beslut fattas efter noggrann prövning. Karin Rössel har, enligt Ekloms uppfattning, före sitt beslut den 25 november 1974 om frigång för patienten följande dag inte visat någon vårdslöshet utan snarare handlat med ovanlig noggrannhet. Det exceptionella i detta mål är vad som ändå sedan hände. Eklom skulle kanske i en situation motsvarande den, i vilken Karin Rössel befann sig den 25 november, ha handlat på ett liknande sätt. Hennes beslut om frigång för patienten var försvarligt, och hon har handlat enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. — De sakkunniga har tillagt att endast nyanser skiljer dem i den fråga som prövas i målet.

Tingsrätten gör följande bedömning.

I 14 § LSPV föreskrives att patient kan få tillstånd att vistas på egen hand utom sjukhusområde under viss del av dygnet eller tillfälligt under visst antal dygn, om det icke medför fara för annans personliga säkerhet eller hans eget liv; härmed åsyftas sålunda s. k. utsträckt frigång och permission. I 19 § stadgas att patient får utskrivas på försök, om särskilda skäl föreligger och det icke medför fara för annans personliga säkerhet eller hans eget liv. Beträffande slutlig utskrivning föreskrives i 16 §, såvitt nu är i fråga, att patient som intagits efter beslut av överläkaren ofördröjligen skall utskrivas, om förutsättningar enligt 1 § för att bereda honom vård icke längre föreligger; härvid är bl. a. att beakta om patienten är farlig för annans personliga säkerhet.

Enligt 13 § får patient hindras att lämna sjukhuset och får i övrigt underkastas det tvång som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården eller för att skydda honom själv eller omgivningen. Härvid skall även bedömas om patienten må beviljas frigång, dvs. rätt att på egen hand vistas inom sjukhusområdet. Vid bedömningen, som innefattar en diskretionär

avvägning inom ramen för vad som finnes nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården eller av skydds skäl, har läkaren att särskilt beakta om patientens frigång kan medföra fara för annans personliga säkerhet. Denna bedömning motsvarar sålunda vad som gäller vid prövning av tillstånd till utsträckt frigång, permission, försöksutskrivning och slutlig utskrivning.

Det ligger i sakens natur och bestyrkes av utredningen i målet, att bedömningen av om en patient kan antagas vara farlig för annans personliga säkerhet i åtskilliga fall måste vara synnerligen vanskelig. Socialstyrelsen har i yttrande före åtalet uttalat bl. a., att läkaren före beslut om frigång får göra ett visst risktagande, att detta dock måste stå i överensstämmelse med vad som tidigare förekommit, särskilt sådant som förevarit mycket kort tid innan försöket görs, att förhållandena i förevarande fall måste bedömas vara sådana att patienten kunde misstänkas lämna sjukhuset och att han var farlig för viss person, samt att på grund av vad sålunda och i övrigt anförts Karin Rössel icke borde ha beviljat patienten frigång den 26 november 1974.

Bedömningen i det individuella fallet av om en patient skall få frigång sker med hänsyn till vad läkaren kunnat inhämta om patienten, med beaktande tillika av risken för att patienten kan vara farlig för utomstående. Det framgår även av vad i målet förekommit att, jämfört med tidigare, under senare år inträtt en liberalisering vid behandlingen av patienter på mentalsjukhus och att läkarna därvid försöker motivera patienterna för behandlingen genom att i görlig mån visa dem förtroende genom att medge friförmåner av olika slag, såsom frigång. Efter vad som upplysts hindras på ett vanligt hemortssjukhus en patient med frigång normalt varken av vakt eller på annat sätt att lämna sjukhusområdet.

I förevarande fall ger redan Karin Rössels utförliga redogörelse vid handen, att hon före beslutet den 25 november 1974 om frigång för patienten handlat med stor noggrannhet. Beslutet har tillkommit mot bakgrund av hennes egen omfattande erfarenhet av liknande bedömningar, utan ödesdigra följder, av patienters farlighet, och beslutet var förenat med bestämda föreskrifter till patienten att följa angivna ordningsregler. De av tingsrätten anlitade sakkunniga har vidare, efter att ha åhört huvudförhandlingen, uttalat att Karin Rössel i samband med beslutet om frigång handlat i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Tingsrätten finner de sakkunnigas slutsats övertygande och anser på grund härav, att Karin Rössels beslut den 25 november 1974 om frigång för patienten var försvarligt. Det är följaktligen i målet icke styrkt, att hon vid beslutet åsidosatt den aktsamhet som det ålåg henne att iakttaga enligt lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall.

Den mot Karin Rössel i målet förda talan om ansvar för tjänstefel kan av anförda skäl icke vinna bifall.

Tingsrättens dom har vunnit laga kraft.

Sjukvårdspersonals skyldighet att medverka vid abort

I proposition med förslag till abortlag m. m. (prop. 1974: 70 s. 76) anförde departementschefen följande.

Frågan om sjukvårdspersonalens skyldighet att medverka vid abort har tagits upp av flera remissinstanser, vilka genomgående framhåller vikten av att det tas hänsyn till personalens önskemål att slippa delta i abortverksamheten. Enligt 13–15 §§ sjukvårdskungörelsen (1972: 676) vilar ansvaret för fördelningen av sjukvårdspersonalens arbete i första hand på klinik- och blockchefer. Vid denna fördelning bör man självfallet inom sjukvården liksom inom arbetslivet i övrigt så långt det är möjligt ta hänsyn till de anställdas intressen och förutsättningar i olika avseenden. Man bör därför undvika att till abortverksamhet binda sådan personal som av exempelvis moraliska eller religiösa skäl har svårt att acceptera sådant arbete. Detta gäller inte minst av hänsyn till den abortsökande kvinnan. Jag vill erinra om att vad jag nu anför även kommit till uttryck i det tidigare nämnda cirkuläret (MF 1972: 59) från socialstyrelsen med råd och anvisningar rörande tidiga abortingrepp. Några särskilda författningsbestämmelser i ämnet anser jag f. n. inte behövliga.

Socialutskottet anförde i sitt betänkande i anledning av propositionen jämte motioner (SoU 1974: 21 s. 38) att särskild författningsreglering av sjukvårdshuvudmännens ansvar för abortverksamheten inte kunde anses behövlig och att utskottet förutsatte att abortverksamheten kommer att handhas på sådant sätt att kvinna som har rätt till abort enligt den nya lagstiftningen alltid kan påräkna att få ingreppet utfört utan onödigt dröjsmål, oavsett om det gäller ett tidigt ingrepp i öppen vård eller ett ingrepp i så framskridet stadium av graviditeten att det krävs sluten vård. Beträffande frågan om sjukvårdspersonals skyldighet att medverka vid abort anförde utskottet följande.

Beträffande fördelningen av arbetsuppgifterna bör beaktas att ett utmärkande drag i dagens arbetsliv är ansträngningarna att ge de anställda en ökad insyn i och ett ökat inflytande på arbetsplatserna och man bör, som departementschefen framhåller, inom sjukvården liksom inom arbetslivet i övrigt ta hänsyn till de anställdas intressen och förutsättningar i olika avseenden. Mot denna bakgrund förutsätter utskottet att läkare och annan sjukvårdspersonal som av etiska eller religiösa skäl har svårt att acceptera abortingrepp, skall slippa delta i verksamheten härmed, varför någon författningsmässig reglering av frågan inte är påkallad. Å andra sidan förutsätter utskottet att sjukvårdspersonal som har betänkligheter i angivet hänseende inte skall vägra medverka då fråga är om abortingrepp som är nödvändiga för att undvika fara för moderns liv eller hälsa.

I en riksdagsdebatt den 23 januari 1975 hävdade herr Fridolfsson under hänvisning till socialutskottets uttalanden att den nya abortlagen resulterat i att sjukvårdsstyrelser runt om i landet hade att beakta att all sjukvårdspersonal, som av etiska eller religiösa skäl inte ville utföra abortingrepp, skulle slippa detta. Enligt honom fanns det emellertid exempel på att sjukvårdsstyrelser inte respekterade riksdagens uttalade mening. Vid Piteå lasarett hade två överläkare – som begärt befrielse från att delta i abortingrepp av nämnda skäl – inte garanterats sådan befrielse.

Med anledning av vad sålunda upplysts beslöt JO Wennergren att från Norrbottens läns landstings sjukvårdsstyrelse inhämta yttrande i frågan. Sjukvårdsstyrelsen svarade genom att överlämna kopior av handlingarna i ifrågavarande ärende och yttra sig i anslutning härtill. Av handlingarna framgick följande.

I en den 11 november 1974 dagtecknad skrivelse till sjukvårdsstyrelsen anhöll Lennart Winroth (överläkare, Anestesi-IVA) och Edward W. Burke (tf överläkare, Anestesi-IVA) att snarast för sin del bli befriade från all medverkan i abortverksamheten. De anförde för detta etiska och religiösa betänkligheter och åberopade socialstyrelsens föreskrift (MF 1972: 59) samt riksdagens socialutskotts skrivning till den nya abortlagen.

Skrivelsen överlämnades av direktionen för Piteå sjukvårdsförvaltningsdistrikt utan eget yttrande till sjukvårdsstyrelsen som vid sammanträde den 12 december 1974 beslöt meddela direktionen

att det enligt sjukvårdskungörelsen §§ 13–15 åligger klinikchef att ansvara för fördelning av sjukvårdspersonalens arbete

att sjukvårdsstyrelsen inte har någon erinran mot att arbetet organiseras på det sätt som klinikchefen Antal Bonivart redogjort för i skrivelse den 18 november 1974, samt

att utöver vad som kan ske genom anförda organisatoriska åtgärder på klinikchefens ansvar icke lämna medgivande för sjukvårdspersonal att erhålla befrielse från medverkan vid abort.

I den åberopade skrivelsen av Bonivart anfördes följande.

Sedan den olyckliga dagen 1974-09-18 när vår narkosöverläkare dr Lennart Winroth har slutat medverka vid abortverksamheten utan någon föregående förvarning, har vi flera gånger diskuterat med narkosläkarna hur vi kan lösa problemet. En konferens anordnades 1974-09-25 med narkos- och gynläkare, chefsläkare dr Förare, sjukvårdsföreståndare Solveig Bergström, samt operations- och narkospersonal.

Vi har kommit överens om en tremånaders försöksperiod då paracervikalblockad ges vid vacuumaspirationer, men fortfarande ges narkos till patienter som är mycket oroliga, patienter med psykisk insufficiens och patienter under 18 år. En narkossköterska skall finnas även vid paracervikalblockad.

Vad gäller frågan om full narkos vid sterilisering och legal abort samtidigt, ville dr Winroth vänta med ställningstagande och det svaret har inte kommit ännu.

Några dagar senare har vi ringt till Socialstyrelsen och rådfrågat professor Harald Johansson, gynkonsult. Han sade att det är operatören som avgör vilket anestesimedel som skall användas vid legala aborter. Om operatören anser att narkos skall ges, kan detta göras utan narkosläkarens medverkan genom en narkossköterska, om operatören själv tar ansvaret även för den kortvariga narkosen, men om det händer någonting i samband med narkosen, som bedöms som kritiskt eller livshotande tillstånd, skall narkosläkaren kallas dit och är skyldig att ställa upp omedelbart och hjälpa till.

Sammanfattning. På Kvinnokliniken i Piteå bedrivs abortverksamhet under en tremånaders försöksperiod fram till årsskiftet 1974–1975. De flesta vacuumaspirationer görs i lokalanestesi med paracervikalblockad. Patienter 1) som är mycket oroliga 2) som absolut vill ha narkos 3) med psykisk insufficiens och 4) under 18 år, får narkos. I de fall när patienter skall ha vacuumaspiration samt sterilisering gör vi tills vidare operationerna i två etapper med 24 timmars mellanrum, vacuumaspiration i lokalanestesi och sterilisering i narkos.

Även efter årsskiftet tänker vi fortsätta abortverksamheten trots narkosläkarnas vägran, återopande Socialstyrelsens yttrande. Vi måste betona att vi inte alls är för abort, tvärtom, men vi tänker ge hjälp åt våra patienter vid deras oönskade graviditeter, som vi betraktar som en sjukdom.

Idag är det inte längre fråga om abort eller ej, det är avgjort av riksdagen. Det är fråga om ingreppet skall göras helt smärtfritt i narkos eller i lokalanestesi med risk för mer fysisk och psykisk påfrestning för patienterna och för operatören tre – fyra gånger mer tidskrävande arbete.

Över sjukvårdsstyrelsens beslut anförde Winroth och Burke kommunalbesvär hos regeringsrätten. Regeringsrätten meddelade dom i målet den 24 mars 1975 och lämnade besvären utan bifall, enär klagandena inte i besvären eller eljest inom besvärstiden anfört någon omständighet till stöd för sin talan. Regeringsrådet Petrén var skiljaktig och anförde.

Genom vad klagandena anförde i den i rätt tid inkomna besvärslagan i förening med innehållet i det vid denna fogade klandrade beslutet ävensom genom sjukvårdsstyrelsens akt i ärendet får anses ha blivit inom besvärstiden klarlagt att klagandena till grund för sin besvärstalan lägger att klandrade beslutet strider mot lag.

Klagandena har vid utveckling av sin talan gjort gällande att klandrade beslutet i vad styrelsen därigenom icke lämnat medgivande för sjukvårdspersonal att erhålla befrielse från medverkan vid abort strider mot lagbestämmelserna för abortverksamheten. Såvitt visats föreligger icke någon lagregel som ger sjukvårdspersonal rätt att erhålla sådan befrielse. Av återopade motivuttalanden till abortlagstiftningen framgår fastmera att en författningsmässig reglering av frågan avsiktligen underlåtit.

Med hänsyn härtill och då det jämlikt 15 § sjukvårdskungörelsen främst ankommer på klinikefen och ej på sjukvårdsstyrelsen att besluta om personalens medverkan i den medicinska vården lämnar jag besvären utan bifall.

I sitt yttrande till JO anförde sjukvårdsstyrelsen.

Frågan om sjukvårdspersonals rätt att av moraliska, etiska eller religiösa skäl slippa delta i abortverksamhet togs upp i företagsnämnden för Piteå sjukvårdsförvaltningsdistrikt av överläkaren Lennart Winroth. Piteå lasarett. Företagsnämnden överlämnade ärendet utan eget yttrande till direktionen för Piteå sjukvårdsförvaltningsdistrikt med förslag om vidarebefordran till sjukvårdsstyrelsen eftersom frågan var av övergripande art och inte enbart berörde ett sjukvårdsförvaltningsdistrikt. Direktionen beslutade i enlighet med företagsnämndens förslag och överlämnade ärendet utan eget yttrande.

Under beredningen av ärendet inkom till sjukvårdsstyrelsen en skrivelse från överläkaren Lennart Winroth och tf överläkaren Edward W Burke vid Piteå lasarets anestesivdelning varvid båda anhöll att snarast bli befriade från all medverkan i abortverksamhet.

Efter överläggningar och skriftväxling med bl. a. klinikchefen vid Piteå lasarets kvinnoklinik överläkaren Antal Bonivart togs ärendet upp vid sjukvårdsstyrelsens sammanträde 1974-12-12. — —

Sjukvårdsstyrelsens beslut innebär att sjukvårdspersonal med betänkligheter mot abortverksamhet i möjligaste mån bör slippa deltaga i denna genom att organisatoriska åtgärder vidtas. Däremot kan en generell befrielse inte lämnas utan krav härom måste prövas från fall till fall.

Sedan Sveriges Läkarförbund erfarit att JO tagit upp detta ärende om sjukvårdspersonals rätt att ej medverka vid abortverksamhet, inkom förbundet med en skrivelse i vilken förbundet efter återgivande av omständigheterna i Piteåfallet samt departementschefens och socialutskottets ovan refererade uttalanden anförde följande.

Riksdagen antog utan erinran utskottets hemställan, vilket innebär att Riksdagen helt ställt sig bakom här refererat uttalande angående abortlagens tolkning och tillämpning.

Det bör i detta sammanhang understrykas att läkarna uttryckligen förklarat att vid strikt medicinsk indikation, där fara för moderns liv eller hälsa föreligger, läkarna självklart inte kommer att undandra sig sin medverkan.

Socialstyrelsen har i cirkulär med anvisningar om tillämpningen av abortlagen m. m. (MF 1974: 100) i här aktuellt avseende hänvisat till förarbetena till abortlagen. Det konstateras emellertid att styrelsens i detta sammanhang gjorda uttalande att man "*så långt det är möjligt* (bör) ta hänsyn till de anställdas intressen och förutsättningar i olika avseenden" inte står i överensstämmelse med socialutskottets av Riksdagen godkända tolkning av abortlagen.

Regeringsrätten lämnade besvären utan bifall, vilket får uppfattas vara föranlett av att nuvarande lag inte innehåller någon bestämmelse som uttryckligen ger sjukvårdspersonal rätt att erhålla här begärd befrielse.

Läkarförbundet har funnit sjukvårdsstyrelsens ifrågavarande uttalande och negativa ställningstagande till läkarnas begäran att på anförda skäl erhålla befrielse från abortmedverkan så anmärkningsvärt att det föranlett förbundets centralstyrelse att göra ett särskilt uttalande av principiell innebörd. Förbundet är angeläget att bringa detta till JO:s kännedom. Det har getts följande utformning:

"I anslutning till ikraftträdandet av den nya abortlagen finner Sveriges läkarförbund anledning uttala att ingen läkare får tvingas utföra eller medverka vid abortingrepp om han av etiska skäl hyser samvetsbetänkligheter häremot. Ej heller får läkarens inställning i dessa frågor tillåtas inverka på hans anställningsförhållanden."

Ehuru abortlagen inte innehåller någon bestämmelse om skyldighet för sjukvårdspersonal att medverka vid abort är det genom regeringsrättens nu föreliggande dom å andra sidan klarlagt att lagen inte hindrar tillkomsten av beslut hos enskilda sjukvårdshuvudmän, varigenom ett sådant åliggande införes. Detta finner läkarförbundet synnerligen otillfredsstäl-

lande och måste enligt förbundets bedömning föranleda en ändring av lagen så att denna bringas i överensstämmelse med av Riksdagens socialutskott gjorda uttalande "att läkare och annan sjukvårdspersonal som av etiska eller religiösa skäl har svårt att acceptera abortingrepp *skall slippa* delta i verksamheten härmed". Läkarförbundet avser att göra en särskild framställning härom. Förbundet vill härmed hemställa att Justitieombudsmannen ville ansluta sig till denna uppfattning och ävenledes kräva att lagändring i sådan riktning kommer till stånd.

I skrivelse till socialstyrelsen anförde JO Wennergren härefter.

Ett utskottsuttalande vid behandlingen av en lagstiftningsfråga är visserligen inte bindande för de tillämpande myndigheterna så som bestämmelserna i den antagna lagen. Uppenbarligen måste det dock anses åligga myndigheterna att ta all den hänsyn till ett sådant uttalande som finnes möjlig. Mot denna bakgrund kan frågas varför socialstyrelsen i sina anvisningar förbigått socialutskottets uttalande i den fråga det gällde och i stället använt sig av departementschefens ord i propositionen till riksdagen. Jag hemställer att socialstyrelsen yttrar sig häröver och i övrigt anlägger de synpunkter på förhållandet mellan sjukvårdspersonals tjänsteplikt och samvetsfrihet när det gäller medverkan till abort som socialstyrelsen finner ägnade att ytterligare belysa frågan.

I svar anförde socialstyrelsen.

Nu gällande abortlag präglas av en betydligt liberalare inställning till frågan om abort än tidigare svensk lagstiftning på detta område. Kvinnan har i lagen tillagts en principiell rätt att intill utgången av 18:e havandeskapsveckan själv bestämma, om hon vill ha abort eller ej. I förarbetena till abortlagen har emellertid betonats att abort även i fortsättningen måste betraktas som en nödfallsutväg. Samtidigt har behovet av preventiva och stödjande åtgärder i syfte att nedbringa antalet icke önskade havandeskap kraftigt understrukits. Dessa för lagens tillämpning så viktiga synpunkter har även framhållits i socialstyrelsens anvisningar i anslutning till abortlagen.

Abortlagens bestämmelser innebär, att den kvinna, som efter moget övervägande finner, att abort är den lämpligaste lösningen på de problem, som en icke önskad graviditet medför, skall — inom ramen för lagens bestämmelser — få abort. Denna princip kan också ses som ett uttryck för en annan grundtanke i detta sammanhang, nämligen att stämningen kring handläggningen av abortärendena bör avdramatiseras och dessa ärendens ofta värdeladdade särprägel avlägsnas. Genom sina anvisningar till abortlagen har socialstyrelsen sökt bidra härtill. Ett abortärende bör enligt styrelsens mening betraktas som vilket annat medicinskt behandlingsärende som helst.

För många kvinnor är emellertid abortsituationen ändå mycket svår och pressande. Bland annat för att i görligaste mån skydda kvinnorna från ytterligare påfrestningar, har förfarandet i abortärendena gjorts så enkelt som möjligt — utan att för den skull kravet på säkerhet i den medicinska handläggningen eftersatts. I de fall abortingreppet kan företagas före utgången av 12:e havandeskapsveckan krävs — bortsett från erforderliga medicinska åtgärder — sålunda endast, att kvinnan själv begär att få abort.

Några särskilda formkrav härför har inte föreskrivits. En till vederbörande läkare muntligen framförd önskan om abort är som regel tillfyllest. Lagens bestämmelser i fråga om de förutsättningar, som skall vara uppfyllda för erhållande av abort, är något skärpta, då havandeskapet fortskridit längre tid än 12 veckor. Då 18:e havandeskapsveckan passerats, har kvinnans principiella bestämmanderätt i abortfrågan upphört. För abort krävs i sådana fall socialstyrelsens tillstånd. Det bör här erinras om att abort i denna fas av graviditeten inte får företas om det finns anledning anta att fostret är livsdugligt – såvida icke allvarlig fara för kvinnans liv eller hälsa föreligger.

Den bakom dessa bestämmelser liggande tanken är att abortingrepp bör företas i ett så tidigt skede som möjligt av havandeskapet. Härför talar flera skäl, främst medicinska. Graviditetens längd är den faktor, som har den största betydelsen för uppkomsten av negativa följdverkningar av ett abortingrepp. I ovannämnda proposition 1974: 70 har framhållits, att vissa undersökningar tyder på att risken för medicinska komplikationer är uppenbart fyra gånger större vid senabort, dvs ingrepp efter i genomsnitt 12:e havandeskapsveckan, än vid tidig abort. Med hänsyn till den speciella frågeställningen i förevarande ärende, vill socialstyrelsen härutöver framhålla, att etiska och religiösa skäl mot utförande av aborter måste bedömas med djupare allvar och större förståelse ju senare under havandeskapet frågan om abort blir aktuell.

I vårt land utförs varje vecka i genomsnitt närmare 600 aborter, vilka till omkring 90% företas före utgången av 12:e havandeskapsveckan. För att de i abortlagen uttryckta intentionerna skall kunna förverkligas, måste självfallet för verksamheten erforderliga personella och tekniska resurser m. m. finnas tillgängliga. Redan långt innan den nya lagen trädde i kraft utfördes aborter i stor utsträckning inom den offentliga sjukvården, ehuru omhändertagande av abortfall inte innefattades i den för sjukvårdshuvudmännen i 3 § sjukvårdslagen (SFS 1962: 242) föreskrivna skyldigheten att ombesörja sjukvård. Någon ändring i sjukvårdshuvudmännens skyldighet härvidlag medförde inte 1974 års abortlag. Sjukvårdshuvudmännen påtog sig emellertid frivilligt uppgiften att omhänderta abortfall. Det fanns därför vid abortlagens tillkomst anledning anta, att sjukvårdshuvudmännen på samma sätt som då det gäller sjukvård i allmänhet skulle ställa de resurser till förfogande, som erfordrades för att god abortvård skulle kunna meddelas. Utvecklingen efter den 1 januari 1975 har inte jävat detta antagande.

Den i detta ärende aktuella frågan om sjukvårdspersonalens skyldighet att medverka vid abortoperationer kan i och för sig sägas vara oberoende av vilken verksamhet sjukvårdshuvudmännen bedriver. En grundförutsättning är ju, att sjukvårdspersonalen liksom annan personal i allmänhet är skyldig att fullgöra de arbetsuppgifter, som arbetsgivaren ålägger dem. Sålunda föreligger principiellt skyldighet för sjukvårdspersonalen att även medverka i abortverksamheten, om vederbörande sjukvårdshuvudman så bestämt. Ansvar för fördelningen av arbetet vilar enligt 13–15 §§ sjukvårdskungörelsen (SFS 1972: 676) i första hand på de s. k. klinik- och blockcheferna. Detta innebär givetvis inte, att det vid arbetets fördelning inte skall kunna tas hänsyn till personalens intressen och förutsättningar i olika avseenden. I sitt betänkande nr 21 år 1974 i anledning av propositionen 1974: 70 med förslag till abortlag m. m. uttalade socialutskottet i denna fråga bl. a. följande: "Beträffande fördelningen av arbetsuppgifterna bör beaktas att ett utmärkande drag i dagens arbetsliv är ansträngningarna att

ge de anställda en ökad insyn i och ett ökat inflytande på arbetsplatserna och man bör, som departementschefen framhåller, inom sjukvården liksom inom arbetslivet i övrigt ta hänsyn till de anställdas intressen och förutsättningar i olika avseenden. Mot denna bakgrund förutsätter utskottet att läkare och annan sjukvårdspersonal som av etiska och religiösa skäl har svårt att acceptera abortingrepp, skall slippa delta i verksamheten härmed, varför någon författningsmässig reglering av frågan inte är påkallad. Å andra sidan förutsätter utskottet att sjukvårdspersonal, som har betänkligheter i angivet hänseende inte skall våga medverka då fråga är om abortingrepp som är nödvändiga för att undvika fara för moderns liv eller hälsa."

I propositionen 1974: 70 uttalade departementschefen i denna fråga bl. a. följande: "Frågan om sjukvårdspersonalens skyldighet att medverka vid abort har tagits upp av flera remissinstanser, vilka genomgående framhåller vikten av att det tas hänsyn till personalens önskemål att slippa delta i abortverksamheten. Enligt 13–15 §§ sjukvårdskungörelsen (1972: 676) vilar ansvaret för fördelningen av sjukvårdspersonalens arbete i första hand på klinik- och blockchefer. Vid denna fördelning bör man självfallet inom sjukvården liksom inom arbetslivet i övrigt så långt det är möjligt ta hänsyn till de anställdas intressen och förutsättningar i olika avseenden. Man bör därför undvika att till abortverksamheten binda sådan personal som av exempelvis moraliska eller religiösa skäl har svårt att acceptera sådant arbete. Detta gäller inte minst av hänsyn till den abortsökande kvinnan. Jag vill erinra om att vad jag nu har anfört även kommit till uttryck i det tidigare omnämnda cirkuläret (MF 1972: 59) från socialstyrelsen med råd och anvisningar rörande tidiga abortingrepp. Några särskilda författningsbestämmelser i ämnet anser jag f. n. inte behövliga."

Varken socialutskottets eller departementschefens uttalanden rubbar den principiella skyldigheten för sjukvårdspersonalen att efter sjukvårdshuvudmannens bestämmande medverka i abortärenden. Uttalandena i frågan om i vilken utsträckning befrielse från denna skyldighet skall kunna erhållas är dock något olika utformade. Det står emellertid helt klart, att enligt såväl socialutskottets som departementschefens mening måste stor hänsyn tas till dem som av etiska eller religiösa skäl uttryckt önskemål om att få slippa delta i verksamheten. Utskottet förutsätter således, att den som anför sådana skäl skall erhålla befrielse, såvida det inte är fråga om abortingrepp, som är nödvändiga för att undvika fara för moderns liv eller hälsa och departementschefen menar att hänsyn skall tas till de anställdas intressen och förutsättningar i olika avseenden så långt det är möjligt, d. v. s. så länge personal, som inte hyser sådana betänkligheter, i erforderlig utsträckning finns att tillgå. Någon skillnad i uppfattning behöver enligt socialstyrelsens mening inte tolkas in i dessa uttalanden.

I sitt av departementschefen i förevarande sammanhang omnämnda cirkulär (MF 1972: 59) med råd och anvisningar rörande tidiga abortingrepp anförde socialstyrelsen i denna fråga följande: "För att den emotionella belastningen av aborten inte skall bli onödigt stor för kvinnan är det väsentligt med en genomgående medmänsklig och förståelsefull attityd hos all personal som har kontakt med dessa patienter. Avståndstagande och fördömande attityder hos personalen kan bero på vederbörandes svårigheter att acceptera abortverksamheten, exempelvis på grund av sin etiska eller religiösa ståndpunkt. I så fall bör vederbörande givetvis inte bindas till detta arbete. Svårigheterna kan också bero på dålig information och brist-

fälig psykologisk utbildning. Detta kan många gånger avhjälpas genom återkommande informationsmöten, där alla personalkategorier bidrar med sina synpunkter på verksamheten och ges tillfälle att diskutera sina egna reaktioner och svårigheter vid dessa speciella arbetsuppgifter.”

Socialstyrelsen vill för sin del kraftigt understryka vikten av att sjukvårdspersonalens önskemål beaktas då abortverksamhet organiseras och arbetet inom denna verksamhet fördelas. Styrelsen vill också betona, att organisationen självfallet måste vara så uppbyggd att den kan lösa sina uppgifter i enlighet med abortlagens bestämmelser. Såsom ovan framhållits är en av grundtankarna i denna lag att abortingreppet bör ske i ett så tidigt stadium av havandeskapet som möjligt, vilket i sin tur förutsätter en på samma gång säker och snabb handläggning i varje abortärende. Finns inte personal, som är villig medverka vid abortoperationer, i erforderlig omfattning tillgänglig på det sjukhus, på vilket den abortsökande kvinnan räknat med att få ingreppet utfört, finns risk för att hon blir tvungen vänta med aborten eller att söka sig till någon annan sjukvårdsinrättning för att få hjälp. Under alla omständigheter inrymmer denna situation en fara för att aborten kommer att utföras senare än kvinnan från början haft anledning förmoda. Hon kan under sådana förhållanden komma att uppleva sin redan svåra belägenhet som än mer pressande. Finns inte sjukvårdspersonal i tillräcklig omfattning att tillgå kan sålunda abortlagens syfte komma att förfelas. Det kan inte heller vara förenligt med etiska eller religiösa intressen – oavsett vem som utför ingreppet – att aborten företas senare än som i annat fall varit möjligt. Om sålunda situationen skulle vara sådan att önskemålen från sjukvårdspersonalen sida inte helt kan tillgodoses utan att handläggningen av abortärendena avsevärt fördröjs eller eventuellt omöjliggörs och frågan inte kan ordnas på något annat sätt, måste enligt socialstyrelsens mening – liksom i andra medicinska behandlingsärenden – personalintresset rimligen vika för patientintresset.

På grundval av vad ovan anförts valde socialstyrelsen, som i sitt cirkulär MF 1972:59 beträffande frågan om sjukvårdspersonalens medverkan i abortärenden intagit samma ståndpunkt, att i sina anvisningar om tillämpningen av abortlagen i denna fråga göra departementschefens ord till sina. Som framgår av vad ovan härom framhållits, anser dock styrelsen departementschefens och socialutskottets uttalanden vara innehållsmässigt likvärdiga.

Yttrandet var utformat i enlighet med beslut av generaldirektören Rexed i närvaro av tf avdelningschefen Roos, byråchefen Ahlberg, föredraganden i ärenden rörande obstetrik och gynekologi Sundström och avdelningsdirektören Wilow, föredragande.

I motion till riksmötet 1975/76 hemställde herr Fridolfsson m. fl., att riksdagen hos regeringen skulle begära sådan författningsändring att av denna klart framgår att läkare och annan sjukvårdspersonal som av etiska eller religiösa skäl begär befrielse från att delta i abortingrepp skall medges denna rätt. I sitt betänkande med anledning av bl. a. denna motion (SoU 1975/76: 20) anförde socialutskottet bl. a. följande.

Även den genom motionen 1975: 1241 aktualiserade frågan diskuterades ingående vid abortlagens tillkomst. Därvid erinrades bl. a. om att sjuk-

vårdspersonalen liksom annan personal i allmänhet är skyldig att fullgöra de arbetsuppgifter som arbetsgivaren ålägger dem och att ansvaret för fördelningen av arbetet enligt 13–15 §§ sjukvårdskungörelsen (1972: 676) i första hand vilar på klinik- och blockchefer. Socialutskottet anförde i sitt av riksdagen godkända betänkande att beträffande fördelningen av arbetsuppgifterna bör beaktas att ett utmärkande drag i dagens arbetsliv är ansträngningarna att ge de anställda en ökad insyn i och ett ökat inflytande på arbetsplatserna, och man bör, som departementschefen framhållit i propositionen i ämnet, inom sjukvården liksom inom arbetslivet i övrigt ta hänsyn till de anställdas intressen och förutsättningar i olika avseenden. Mot denna bakgrund förutsatte utskottet att läkare och annan sjukvårdspersonal som av etiska eller religiösa skäl har svårt att acceptera abortingrepp, skall slippa delta i verksamheten härmed. Utskottet ansåg därför någon författningsmässig reglering av frågan inte vara påkallad. Å andra sidan förutsatte utskottet att sjukvårdspersonal som har betänkligheter i angivet hänseende inte skall vägra medverka då fråga är om abortingrepp som är nödvändiga för att undvika fara för moderns liv eller hälsa.

Socialstyrelsen har i slutet av 1974 utfärdat cirkulär med anvisningar om tillämpningen av abortlagen m. m. (MF 1974: 100). I cirkuläret anförts bl. a. att frågan om sjukvårdspersonalens skyldighet att medverka vid abort behandlades i förarbetena till abortlagen, varvid man framhållit vikten av att det tas hänsyn till personalens önskemål att slippa delta i abortverksamheten. Vidare anfördes efter erinran om de ovan nämnda bestämmelserna i sjukvårdskungörelsen att vid fördelningen av personalens arbete man inom sjukvården liksom inom arbetslivet i övrigt så långt det är möjligt bör ta hänsyn till de anställdas intressen och förutsättningar i olika avseenden. Detta innebär att socialstyrelsen mera anslöt sig till vad departementschefen anförde i propositionen än vad socialutskottet uttalat i sitt av riksdagen godkända betänkande.

Då det gäller frågan huruvida riksdagen nu skall ta initiativ till en särskild författningsmässig reglering av sjukvårdspersonalens rättigheter och skyldigheter i abortärenden finns skäl anförda följande. Av väsentlig betydelse för sjukvårdshuvudmännens handläggning av abortärenden är – utöver författningsbestämmelserna i ämnet – innehållet i de anvisningar som socialstyrelsen utfärdat. Det är därför beklagligt att socialstyrelsen inte ansett sig i sina anvisningar böra ansluta sig till utskottets synpunkter beträffande sjukvårdspersonalens medverkan vid abort. Eftersom JO aktualiserat denna fråga hos socialstyrelsen får emellertid socialstyrelsen anledning att ånyo överväga innehållet i sitt ovan angivna cirkulär. För den händelse socialstyrelsen därvid omprövar sitt tidigare uttalande rörande sjukvårdspersonalens möjligheter att slippa medverka vid abort till förmån för den avsevärt mera restriktiva ståndpunkt utskottet gett uttryck åt, framstår behovet av särskild författningsreglering som klart mindre än för närvarande. Vid bedömningen av motionsyrkandet vill utskottet också erinra om att utskottets ställningstagande 1974 stod i överensstämmelse med beslut att man skulle avstå från att författningsreglera även sjukvårdshuvudmännens skyldigheter i fråga om abort. Utskottet – som i enlighet med uttalandet förra året förutsätter att sjukvårdspersonal, som av etiska eller religiösa skäl har svårt att acceptera abortingrepp, skall slippa delta i verksamheten härmed – anser på grund av det anförda att det inte bör tas något riksdagens initiativ med anledning av den nu aktuella motionen.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle avslå motionen. Riksdagen beslöt i enlighet härmed den 9 december 1975.

Vid ärendets avgörande anförde JO Wennergren.

Med anledning av läkarförbundets uttalande att det genom regeringsrättens dom är klarlagt att lagen inte hindrar tillkomsten av beslut hos enskilda sjukvårdshuvudmän, varigenom åliggande för sjukvårdspersonal att medverka vid abort införs, bör framhållas följande. Regeringsrätten ingick inte på någon sakprövning av besvären. Det var endast den skiljaktige ledamoten som prövade huruvida det överklagade beslutet kunde anses strida mot lag. Det kan därför inte göras gällande att domen innebär något klarläggande av spörsmålet i fråga. Den av regeringsrättens ledamöter som gjorde en laglighetsprövning av sjukvårdsstyrelsens beslut att inte lämna medgivande för sjukvårdspersonal att erhålla befrielse från medverkan vid abort fann dock att såvitt visats inte föreligger någon lagregel som ger sjukvårdspersonal rätt att erhålla befrielse. Fastmera framgick att en författningsmässig reglering av frågan avsiktligt underlåtit.

I sin bok Medicinsk etik uttalar Clarence Blomquist följande (s. 208) om den fråga detta ärende gäller.

Även doktorn har en frihet att värna om.

Ingen har rätt att utsätta sina patienter för en påverkan de inte vill bli utsatta för. Men även läkaren har ett samvete och en frihet att följa detta, så länge han inte därigenom inkräktar på andras fri- och rättigheter. I en tid då man kräver allt större hänsynstagande till den enskilde och hans åsikt kan man inte göra undantag för läkarna.

Att en läkare måste ha rätt vägra utföra ingrepp han utifrån "vetenskap och beprövad erfarenhet" anser medicinskt kontraindicerade är självklart. Men han måste också ha rätt vägra handla på ett sätt han upplever som oetiskt. Konungen äger ingens samvete tvinga eller tvinga låta.

Om den opererande läkaren inte anser sig kunna tillmötesgå den abortsökande kvinnans önskan, kan abort inte ske med mindre kvinnan finner en annan och villig operatör. Detta skapar utan tvivel svårigheter för kvinnan och gör läkarens ansvar stort.

Den av Blomquist återopade grundlagsbestämmelse, som återfanns i 16 § 1809 års regeringsform, löd i sin helhet: "Konungen bör — — ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en vid en fri utövning av sin religion, så vitt han därigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer." Den åsyftade alltså egentligen endast religionsfriheten i vad den gäller en fri utövning av vederbörandes religion, vilket inte hindrar att den ofta återopats också till stöd för religionsfrihet och samvetsfrihet i vidare mening. I den nya regeringsformen finns liksom i den gamla bestämmelser om medborgares religionsfrihet men inga bestämmelser om tanke- eller samvetsfrihet i övrigt.

I Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna finns emellertid längre gående principer inskrivna. I artikel 9 sägs sålunda att envar skall äga rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Det tilläggs att envars frihet att utöva sin religion eller tro får endast underkastas sådana inskränkningar, som är angivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten, upprätthållande av allmän ordning, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

I JO:s ämbetsberättelse 1969 s. 389 refereras under rubriken "Förhållandet mellan lärares tjänsteplikt och hans religionsfrihet i fråga om vakt över skolklass vid samling med konfessionella inslag" ett ärende som är betydande också för den fråga som nu föreligger till bedömning. JO Bexelius anförde i ärendet bl. a. följande.

Sverige har genom att ratificera Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna åtagit sig att säkerställa vissa rättigheter på religionsfrihetens område. — — —

Ikke heller konventionens bestämmelser tar sikte på det tvång som ligger däri att en tjänsteman har att fullgöra förpliktelser inom ramen för sin tjänst.

Denna fråga har emellertid berörts i det förut omnämnda betänkandet om religionsfrihet. 1958 års utredning kyrka—stat uttalade i detta hänseende bl. a. följande (SOU 1964:13 s. 567).

Till religionsfriheten anges emellanåt höra frihet från tvång att i skolor deltaga såväl i religionsundervisning som i morgonsamling — — — liksom att deltagande i gudstjänst eller korum vid krigsmakten samt i själavård vid sjukhus, fängelser eller andra allmänna inrättningar skall vara frivilligt.

Efter en redogörelse för vissa bestämmelser i det militära fortsatte utredningen:

I fråga om militära förhållanden framstår det ur religionsfrihetssynpunkt som otillfredsställande, om i andra fall än då sådant av organisatoriska skäl icke kan undvikas någon grad av tvång föreligger för att personer skall närvara vid gudstjänster, korum eller motsvarande religiösa inslag i tjänsten. Å andra sidan synes det med hänsyn till religionsfriheten kunna krävas, att möjligheter beredes militär personal att då så önskas deltaga i gudstjänster och liknande andaktsövningar. Under t. ex. beredskaps- och krigsförhållanden kan de yttre omständigheterna också vara sådana, att besök i kyrka eller annan gudstjänstlokal i praktiken är förenat med svårigheter ur tjänstgöringssynpunkt, varför sammankomster av religiös karaktär då bör ordnas för personer, som önskar besöka sådana.

Rörande gudstjänster m. m. vid sjukhus, fängelser eller andra allmänna inrättningar bör ur religionsfrihetssynpunkt gälla att sådana skall förekomma för att ge dem som inte kan besöka motsvarande sammankomster i kyrka eller annorstädes tillfälle till religionsutövning, men att deltagande i sådana sammankomster skall vara frivilligt. Dessa principer torde också tillämpas i vårt land.

Utredningen bortser här från förpliktelser som kan anses åligga anställd personal i tjänsten.

Morgonsamlingar o. dyl. med religiösa inslag utgör ännu en av statsmakterna och i skolförfattningarna förutsedd och godtagen form för skolans verksamhet. Ett uttryck för religionsfriheten ges, då enligt 27 § första stycket skollagen elev i grundskolan – bl. a. av religiösa skäl – kan på föräldrarnas begäran befrias från att delta i morgonsamling. Den av Pewe gjorda jämförelsen med svenska värnpliktiga torde vara motiverad om den sker med skolans elever, ej med anställda lärare.

På sätt framgår av det förut anförda finnes inte heller vid sidan av § 16 RF något stöd för att en lärares skyldighet att vaka över eleverna vid sammankomster varom här är fråga skulle vara lagligen oförenlig med religionsfriheten. Bestämmelserna är, såsom nyss antytts, ej direkt tillämpliga på eventuella konflikter mellan samvete och tjänsteplikt, där lagstiftning alltså saknas. Det är alltså inte fråga om att någon föreskrift i skolstadgan upphäver några lagbestämmelser om religionsfrihet.

Såsom framgår av mitt tidigare avgörande kan jag inte finna annat än att lärare principiellt är skyldig att vaka över eleverna även vid sammankomster varom här är fråga. Detta är enligt min mening inte rättsligen oförenligt med det aktuella innehållet i den svenska religionsfriheten och bör inte jämföras med att en medborgare vilken som helst skulle tvingas övervara gudstjänster. Genom anställningsavtalet har den anställda läraren åtagit sig att fullgöra åligganden enligt gällande skolförfattningar och till dessa åligganden hör också övervakning vid skolgudstjänster. Det synes mig omöjligt att här dra några slutsatser av förhållandena i USA och avgöranden av dess högsta domstol. I motsats till vad som gäller i USA är morgonsamling med religiösa inslag tillåten i svenska allmänna skolor.

Till jämförelse vill jag även erinra att statskyrkopräst – som inte följt bestämmelserna om vigelskyldighet och därvid under återopande av samvetsbetänkligheter vägrat förrätta vigsel av fränskild på den grund att han ansåg det tillräckade äktenskapet strida mot Guds ord – dömts för tjänstefel (se JO:s ämbetsberättelse 1961 s. 233 o. f.). En annan präst har, trots återopade samvetsskäl, dömts för tjänstefel genom att vid högmässa inställa kollekt, som enligt föreskrift av Kungl. Maj:t skulle upptagas vid tillfället (se JO:s ämbetsberättelse 1964 s. 236 o. f.).

Till ytterligare belysning av den svenska rättsordningens uppfattning om förhållandet mellan tjänsteplikt och religionsfrihet kan erinras om vad som gäller i fråga om domares skyldighet att avlägga den med religiösa inslag avfattade domareden. Enligt 4: 11 RB får den som på grund av sin åskådning i religiöst hänseende hyser betänklighet mot att avlägga denna ed i stället avge försäkran på heder och samvete. Det har förutsatts att endast de vilka hyser verkliga betänkligheter i religiöst hänseende mot edgången gör framställning om edens utbytande mot försäkran. Någon ovillkorlig rätt till sådant utbyte har en domare således inte utan det skall prövas från fall till fall om dispens är motiverad.

Även om således en lärare kan åläggas att vakta vid samlingar i kyrka, utesluter inte detta att hänsyn kan och bör tagas till lärare som det av allvarligt grundade samvetsskäl bjuder emot att fullgöra sådan vakt. En försättning härför är emellertid att läraren under återopande av samvetsskäl begär befrielse från vakttjänstgöringen.

Fri- och rättighetsutredningen anför i sitt betänkande Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975: 75 s. 195), att grundlagens religionsfrihetsknydd inte innebär någon rätt att vägra värnplikt av religiösa skäl men att detta inte hindrar att bestämmelser ges om sådan rätt. I bilaga 9 till betänkandet anförts (s. 325) att rätten till fri religionsutövning inte innebär en rätt för den som har en viss trosåskådning att av religiösa skäl få slippa t. ex. att göra värnplikt. En sådan undantagsmöjlighet får i stället föreskrivas i vanlig ordning, i detta fall genom bestämmelser om vapenfri tjänst m. m. Inte heller följer av rätten till fri religionsutövning rätt till befrielse från religionsundervisningen inom den allmänna skolan när denna undervisning är objektiv. Sådan befrielse kan emellertid i vissa fall ske enligt skollagen. Motsvarande betraktelsesätt kunde anläggas på förhållandet mellan enskilds tjänsteplikt och religionsfriheten.

Av intresse är här också att anteckna att i 10 § 1973 års danska lov om svangerskabsafbrydelse finns en bestämmelse som ger läkare rätt till befrielse från medverkan vid abort. Bestämmelsen lyder sålunda.

Naegter overlaegen på vedkommende sygehus eller sygehusafdeling at foretage indgreb, selv om betingelserne i § 1 eller § 2 er opfyldt eller tilladelse til svangerskabsafbrydelse foreligger, skal kvinden henvises til et andet sygehus eller en anden sygehusafdeling, hvor indgrebet kan foretages.

Folketingets retsudvalg anförde i sin betänkning över lagförslaget den 15 maj 1973 bl. a. följande.

Udvalget har udførligt beskæftiget sig med, om en overlaege kan naegte at foretage svangerskabsafbrydelse. Der gør sig forskellige synspunkter gældende, hvilket bl. a. har resulteret i, at et mindretal har stillet forslag om bortfald af § 10, stk. 2, som hjemler overlaegen denne ret. Man har ligeledes drøftet problemet, om sygeplejersker eller sygeplejeelever af etiske eller religiøse grunde kan naegte at medvirke ved en svangerskabsafbrydelse. Et mindretal (det konservative folkepartis og venstres medlemmer af udvalget) har stillet ændringsforslag herom, mens et flertal ikke mener, at der i selve lovteksten bør gives mulighed for en sådan nægtelse, men anser det for rimeligt og efter det oplyste muligt, at der tages hensyn hertil ved de pågældendes placering.

Olika synpunkter som gjorde sig gällande framfördes i debatten i folketinget den 13 december 1972 och den 22 maj 1973. Där framhölls bl. a. att normalt förhåller det sig så att de personer som söker anställning i allmän tjänst får vara beredda på att uppfylla bestämmelserna i de lagar som rör deras tjänsteutövning och verksamhet. Det skulle inge betänkligheter om de på den ena eller andra grunden ville undandra sig de plikter, som följde med deras tjänst. Å andra sidan var det från snart sagt alla sidor enighet om att det här gällde ett djupt personligt spörsmål som det kunde vara religiösa, etiska eller andra grunder till att man tog avstånd från och mot den

bakgrunden var det väl rimligt att också en läkare hade möjlighet att utifrån dessa grunder neka att medverka till ett abortingrepp. Flera talare vände sig mot att i själva lagen infördes regler om att en tjänsteman skulle kunna underlåta att följa lagen samtidigt som de underströk att hänsyn i vidast möjliga omfattning skulle tas till läkare, sjuksköterskor och elever som av etiska eller religiösa skäl inte önskade medverka. Andra talare hävdade att, om man hade den uppfattningen, så borde konsekvensen bli att man genomförde det i lagen och inte knöt det till några uttalanden i utskottsbetänkandet. Ansåg man att man inte borde lägga tvång på människor i en sådan situation så måste det rimliga vara att det i lagen säkrades en rätt för dem att säga nej så att det inte lände dem till skada i deras framtida verksamhet och ställning på sjukhuset. Häremot anfördes att det vid många tillfällen hävdades att det som står i udvalgsbetaenkningen är bindande. Under sådana förhållanden kunde man nöja sig med att låta det stå i betaenkningen i synnerhet om man i ett cirkulär till sjukhusen gjorde dem bekanta med denna uppfattning. En talare framhöll att enligt hans mening borde en tjänsteman ha rätt att neka att delta i handlingar som strider mot hans övertygelse, parallellt med vad man kommit fram till t. ex. beträffande vapenvägrares och arbetares rätt att neka att delta i något som strider mot deras övertygelse. Andra förklarade att det är olämpligt att en offentlig tjänsteman på etisk grund skall kunna neka att fullgöra sin tjänsteplikt och att de var motståndare till att i lagen fastställdes särskilda privilegier för läkarna som tjänstemän. Slutligen framhölls att man borde förstå att en läkare utbildas med sikte på att rädda och bevara liv och att sjuksköterskor och elever mycket väl kunde gå in i sitt arbete med utgångspunkt i samma betraktelsesätt. Och när man då ställde dem inför att de i stället skall medverka till det motsatta, då måste man förstå att här uppkommer en konfliktsituation, som inte kan jämföras med allmänt obehag vid andra arbeten. Därför borde i lagen säkras att de kan neka att medverka vid den speciella arbetsuppgift som abort innebär.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet i meningen av frihet att sammansluta sig med andra till trossamfund och att utöva sin religion och enligt 8 kap. regeringsformen kan inskränkningar häri i princip föreskrivas endast genom lag. Vad som tillförsäkrats grundlagsskyddet i fråga är emellertid blott de väsentligaste sidorna av religionsfriheten, nämligen associationsfriheten och religionsutövningsfriheten. Med den begränsade innebörd religionsfriheten sålunda har fått i regeringsformen, faller sådana sidor av vad i allmänhet också brukar förknippas med religionsfrihet utanför grundlagsskyddet som t. ex. friheten att vägra att göra sådant som strider mot den religiösa övertygelsen. Sjukvårdspersonal kan alltså inte hämta stöd i den grundlagsskyddade religionsfriheten för en vägran att medverka vid abort. Samvetsfriheten åtnjuter till skillnad från religionsfriheten över huvud taget intet grundlagsskydd. Sjukvårdspersonal kan därför än mindre hämta

något stöd i grundlagen för en vägran att medverka vid abort av etiska eller liknande skäl.

I sitt tidigare återgivna beslut anförde JO Bexelius att den anställda läraren genom anställningsavtalet hade åtagit sig att fullgöra åligganden enligt gällande skolförfattningar och att till dessa åligganden också hörde övervakning vid skolgudstjänster. På samma sätt kan då sägas att den som är anställd inom sjukvården genom sitt anställningsavtal åtagit sig att fullgöra åligganden enligt vid anställningstillfället och framdeles gällande sjukvårdsförfattningar, t. ex. abortlagen. Denna syn på tjänsteförpliktelserna såsom grundade på tjänsteavtalet har fått än större fog för sig efter 1975 års ansvarsreform för funktionärer i offentlig verksamhet, som förstärkt den civilrättsliga synen på den offentliga tjänsten. Ett ~~as~~idosättande av ett tjänsteåliggande är numera i princip att ~~se~~ som ett avtalsbrott. Emellertid är att märka att åligganden i offentlig tjänst kan vara av sådan karaktär att avtal inte får slutas därom. Hit hör bl. a. åligganden som hänför sig till myndighets verksamhet, om ett avtal härom skulle strida mot eller annars innebära avsteg från vad som beslutas om verksamheten. Undantag från avtalsbarhet gäller för sådana arbetsledningsbeslut som utgör en nödvändig förutsättning för att verksamheten – i detta fall abortverksamheten – skall kunna bedrivas på sådant sätt att det avsedda resultatet kan uppnås (prop. 1973: 177 s. 32). Avtal kan därför endast intill en viss gräns träffas om fördelningen av sjukvårdspersonals arbete med avseende på abortverksamheten. Utanför denna gräns bestämmer arbetsgivarmyndigheten enväldigt i verksamhetens intresse om tjänsteförpliktelserna för personalen. Det ter sig under sådana förhållanden i viss mån oegentligt att betrakta en förpliktelse för sjukvårdspersonalen att medverka vid abort som avtalsgrundad. Denna framstår i stället snarare som offentligrättsligt grundad (SOU 1975: 1 s. 642, 652).

I 8 kap. 3 § regeringsformen stadgas att 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 meddelas genom lag. Ensidiga föreskrifter om en offentlig tjänstemans åligganden skulle kunna sägas utgöra föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Ett åläggande att trots religiösa eller andra samvetsbetänkligheter medverka vid abort skulle vidare kunna sägas avse ingrepp i enskilds personliga förhållanden. Emellertid framgår av förarbetenatill lagrummet (prop. 1973: 90 s. 302) att bestämmelserna i paragrafen inte avser sådana åligganden etc. för en tjänsteman hos staten eller kommun som följer av hans anställning. Föreskrift om skyldighet för sjukvårdspersonal att medverka vid abort kan därför utan att komma i konflikt med 8 kap. 3 § regeringsformen meddelas också annorledes än genom lag, t. ex. genom en tjänsteföreskrift.

I JO Bexelius' tidigare återgivna beslut står också att läsa att, även om således en lärare kan åläggas att vakta vid samlingar i kyrka, detta inte ute-

sluter att hänsyn kan och bör tas till lärare som det av allvarligt grundade samvetsskäl bjuder emot att fullgöra sådan vakt. På samma sätt anförde departementschefen i proposition med förslag till abortlag att man vid arbetets fördelning självfallet inom sjukvården liksom inom arbetslivet i övrigt så långt det är möjligt bör ta hänsyn till de anställdas intressen och förutsättningar i olika avseenden och undvika att till abortverksamhet binda sådan personal som av exempelvis moraliska eller religiösa skäl har svårt att acceptera sådant arbete. Han tillade att han f. n. inte ansåg några författningsbestämmelser i ämnet behövliga. Socialutskottet gjorde också ett allmänt uttalande om de anställdas medinflytande på arbetsplatserna och att hänsyn borde tas till de anställdas intressen och förutsättningar i olika avseenden. Mot denna bakgrund förutsatte utskottet att läkare och annan sjukvårdspersonal, som av etiska eller religiösa skäl har svårt att acceptera abortingrepp, skall slippa delta i verksamheten härmed, varför någon författningsmässig reglering av frågan inte var påkallad, samtidigt som utskottet också förutsatte att personalen inte skall vägra medverka då ett abortingrepp är nödvändigt för att undvika fara för moderns liv eller hälsa.

Socialstyrelsen anför i sitt svar till mig att varken socialutskottets eller departementschefens uttalanden rubbar den principiella skyldigheten för sjukvårdspersonalen att efter sjukvårdshuvudmannens bestämmande medverka i abortärenden. Här kan jag instämma. Man står här som redan sagts, ytterst inte inför en fråga som kan bli föremål för förhandlingar och avtal utan inför en fråga beträffande vilken arbetsgivaren har exklusiv bestämmanderätt.

Jag kan däremot inte instämma i socialstyrelsens därefter uttalade mening att någon skillnad i uppfattning inte behöver tolkas in i socialutskottets och departementschefens uttalanden. Socialutskottets uttalanden är i mina ögon betydligt mer kategoriska än departementschefens och det var därför jag genom remiss begärde förklaring från socialstyrelsen varför styrelsen i sina anvisningar använt departementschefens och inte socialutskottets formuleringar. Socialstyrelsens förklaring framstår i så mycket mer uppseendeväckande dager nu sedan socialutskottet självt förklarat sig ha gett uttryck åt en avsevärt mera restriktiv ståndpunkt än departementschefen. Socialstyrelsen kan under sådana förhållanden givetvis ej vidhålla att det inte föreligger någon skillnad i uppfattning mellan socialutskottet och departementschefen.

Enligt min mening är socialutskottets uttalande nog så kategoriskt. Läkare och annan sjukvårdspersonal, som av etiska eller religiösa skäl har svårt att acceptera abortingrepp, skall slippa att delta i verksamheten härmed utom då fråga är om abortingrepp som är nödvändiga för att undvika fara för moderns liv eller hälsa. Socialstyrelsen har i sitt svar anförut beaktansvärda synpunkter, vilka med hänsyn till den abortsökandes intressen talar mot befrielse för sjukvårdspersonal att medverka vid abort också i andra fall än då ingreppet är nödvändigt på grund av fara för moderns liv

eller hälsa. Socialstyrelsen menar att, om situationen är sådan att önskemålen från sjukvårdspersonalens sida inte helt kan tillgodoses utan att handläggningen av abortärenden avsevärt fördröjs eller eventuellt omöjliggörs och frågan inte kan ordnas på något annat sätt, personalintresset rimligen måste vika för patientintresset. Något stöd härför är emellertid inte att finna i socialutskottets uttalande men väl i departementschefens, även om ju socialutskottet också sade sig förutsätta att abortverksamheten skulle komma att handhas på sådant sätt att kvinna som har rätt till abort alltid kan påräkna att få ingreppet utfört utan onödigt dröjsmål. Vidare bör framhållas att huruvida det i en sådan situation som socialstyrelsen tecknat är rimligt att personalintresset viker för patientintresset knappast går att uttala sig om generellt utan måste bedömas från fall till fall. Å ena sidan kan inställningen till abort från vederbörande sjukvårdspersonals sida vara ett mycket djupt känt personligt spörsmål och en påtvungen medverkan vålla svåra själsliga kval, medan å andra sidan den abortsökande kvinnan inte nödvändigtvis behöver uppleva sitt havandeskap som någon särskilt svår belägenhet och inte heller behöver uppfatta en hänvisning till annat sjukhus som något pressande. I ett sådant fall bör enligt min mening ifrågasättande personalintresse rimligen gå före patientintresset. Skulle åter situationen vara sådan att den abortsökande kvinnan upplever sitt havandeskap som en mycket svår belägenhet och påtaglig risk finns att en hänvisning till annat sjukhus skulle bli en alltför hård press för henne står man närmast inför ett fall där man måste fråga sig om det inte är nödvändigt av hänsyn till kvinnans psykiska hälsa att göra abortingreppet omgående och på platsen. Finner man att så måste anses vara förhållandet, inträder enligt socialutskottets uttalande skyldighet för sjukvårdspersonalen att trots personliga samvetsbetänkligheter mot abortverksamheten medverka vid abortingreppet. I fall då det är nödvändigt på grund av fara för moderns liv eller hälsa men endast i sådant fall skall enligt socialutskottets uttalande – för att använda socialstyrelsens ord – personalintresset vika för patientintresset. Jag vill tillägga att det för mig framstår som oklart vad socialstyrelsen åsyftat med "frågan inte kan ordnas på något annat sätt". Jag föreställer mig att det liksom i Danmark alltid bör vara möjligt att remittera den abortsökande till annat sjukhus.

Vad socialutskottet anfört i sitt av riksdagen godkända betänkande SoU 1974: 21 är visserligen inte formellt bindande för socialstyrelsen, då styrelsen utfärdar anvisningar om tillämpningen av abortlagen, men det ligger i sakens natur att socialstyrelsen det oaktat skall rätta sig därefter. Det framstår som högst anmärkningsvärt att så ej skett. Det försvar socialstyrelsen anfört för sitt handlande ter sig föga övertygande, även om jag kan hysa förståelse för den omsorg om patientintresset som ligger till grund. Socialutskottet har i sitt betänkande SoU 1975/76: 20 anfört att socialstyrelsen, eftersom jag tagit upp frågan, får anledning att ånyo överväga innehållet i sina anvisningar och att för den händelse socialstyrelsen därvid

omprövar sitt tidigare uttalande rörande sjukvårdspersonalens möjligheter att slippa medverka vid abort till förmån för den avsevärt mera restriktiva ståndpunkt utskottet gett uttryck för. behovet av särskild författningsreglering framstår som klart mindre än för närvarande. Socialstyrelsen bör därför nu ompröva ifrågasvarande uttalande i anvisningarna. Skulle socialstyrelsen därvid komma fram till att socialstyrelsen inte anser sig kunna ändra detta uttalande och ersätta det med ett uttalande som överensstämmer med socialutskottets, kan jag inte se annan möjlighet att lösa frågan återstå än att denna hänvisas till lagstiftning. Socialstyrelsen bör därför, om socialstyrelsen finner sig ej kunna ansluta sig till socialutskottets ståndpunkt, anmäla detta till riksdagen eller regeringen.

Norrbottnens läns landstings sjukvårdsstyrelses beslut den 12 december 1974 angående befrielse för läkare vid Piteå lasarett från all medverkan vid abortverksamhet följer i allt väsentligt socialstyrelsens anvisningar. Det kan givetvis inte läggas sjukvårdsstyrelsen till last som något fel att styrelsen följt dessa anvisningar och inte socialutskottets uttalande. Socialstyrelsens tillämpningsanvisningar var visserligen inte grundade på något be- myndigande i abortlagen men måste det oaktat anses mer bindande för sjukvårdsstyrelsen än socialutskottets uttalanden. Skulle socialstyrelsen emellertid, på sätt socialutskottet uppenbarligen förväntar sig, ändra sina tillämpningsanvisningar på den punkt det här gäller, förutsätter jag emellertid att sjukvårdsstyrelsen tar upp det den 12 december 1974 avgjorda ärendet till omprövning.

Utlämnande av förvarstagen patient från sjukhus för verkställighet av utvisning

Under hänvisning till ett antal tidningsurklipp angående det s.k. ambassaddramat den 24 april 1975 anförde JO Wennergren i en den 7 maj 1975 upprättad promemoria följande.

Omständigheterna i den sak som här tas upp framgår av bifogade tidningsurklipp. I korthet förhöll det sig så att Hanna Krabbe efter ambassaddramats upplösning av polisen förts till St Eriks sjukhus för vård av de splitterskador hon ådragit sig. Sedan Hanna Krabbe intagits som patient på sjukhuset och där opererats för sina skador, beslöt regeringen den 25 april att hon jämte andra deltagare i ambassadockupationen skulle utvisas. Beslutet fattades med stöd av 3 § lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen). Då beslutet skulle verkställas invände den för sjukhusvården ansvarige överläkaren Bengt Zetterström att Krabbes medicinska tillstånd inte medgav förflyttning. Hon hade en lungskada som vid transport med flygplan kunde försämrats genom att det förändrade lufttrycket i planet ledde

till att splittra i hennes kropp trängde in och punkterade lungan. Zetterström menade att det vilade på hans ansvar som läkare enligt både lagen och Genévedeklarationen att i första hand svara för patientens hälsa. Efter förhandlingar mellan honom och statsrådet Anna-Greta Leijon gav han emellertid vika, sedan Leijon lovat att skriftligen bekräfta att regeringen övertog det medicinska ansvaret, att avdelningens jourläkare tillsammans med regeringens läkare Gösta Jonsell skulle göra en slutlig medicinsk bedömning av om Hanna Krabbe skulle tåla flygfärden och att undersökningen skulle äga rum i närvaro av en polisman. Av tidningsuppgifterna att döma befann sig Zetterström under hela den tid då detta tilldrog sig i sitt hem och gav sina besked per telefon. Den slutliga medicinska bedömningen av Jonsell och jourläkaren blev att Hanna Krabbe skulle kunna förflyttas och utvisningen blev därefter med några timmars försening verkställd.

Beträffande skyldighet att ombesörja sjukvård gäller enligt 3 § sjukvårdslagen (1962: 242) att det åligger landstingskommun att för dem vilka är bosatta inom sjukvårdsområdet ombesörja såväl öppen som sluten vård för sjukdom, skada, kroppsfel och barnsbörd, i den mån icke annan drar försorg härom. Samma skyldighet åvilar landstingskommun för dem som vistas inom sjukvårdsområdet utan att vara där bosatta, därest behov av omedelbar vård föreligger, men i sådant fall gäller skyldigheten att bereda sluten vård, dvs. vård på sjukhus, endast så länge den vårdbehövande ej utan men kan flyttas till sjukhus, där den landstingskommun, i vilken han är bosatt, förfogar över vårdplatser. Om intagning på sjukhus beslutar enligt 24 § sjukvårdslagen vederbörande överläkare och motsvarande. Detsamma gäller enligt samma paragraf beträffande utskrivning av intagen person. Vid sin prövning av fråga om intagning eller utskrivning av någon har överläkaren att förutom reglerna om sin landstingskommuns skyldighet att ombesörja sjukvård beakta sina skyldigheter som läkare enligt allmänna läkarinstruktionen (1963: 341) m. fl. författningar. Den grundläggande regeln här är den i 3 § instruktionen om att läkaren åligger att i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet meddela patient de råd och, såvitt möjligt, den behandling, som patientens tillstånd fordrar. Ur de av Världshälsoorganisationen (WHO) år 1948 antagna läkareiska reglerna, den s. k. Genévedeklarationen, kan här återges dels den regel som säger att patienternas hälsa skall vara läkarens första plikt och den regel som ålägger läkaren att inte låta hänsyn till religion, nationalitet, ras, politiskt parti eller social ställning påverka hans plikt mot sin patient. Enligt 6 § terroristlagen får polismyndighet ta utlännning i förvar när fråga uppkommer om hans utvisning enligt lagen. Beträffande behandlingen av den som sålunda tagits i förvar gäller enligt 11 § lagen (1958: 213) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. bestämmelserna i denna lag och i kungörelsen (1958: 214) angående tillämpningen av lagen. Av särskilt intresse är här bestämmelsen i 5 § lagen att läkares anvisning rörande vården av den som är sjuk skall beaktas och bestämmelsen i 5 § kungörelsen att intagen som är i behov av sjukhusvård skall beredas sådan så snart ske kan. Beträffande den första bestämmelsen förtjänar nämnas att det ursprungligen föreslagits att den sjuke skulle vårdas enligt undersökande läkares föreskrifter men att detta jämkades till den gällande lydelsen för att "bättre anpassas till det praktiska behovet och tillgängliga resurser" (prop. 1958: 68 s. 58). Hanna Krabbe fick anses ha blivit tagen i förvar av polisen och omgående beredd sjukhusvård enligt 5 § häkteskungörelsen.

Det kan konstateras att så som förhållandena gestaltade sig å ena sidan stod sjukvårdshuvudmannens och dess överläkares befogenheter och skyl-

digheter enligt sjukvårdslagen och övriga medicinförfattningar och å andra sidan polismyndighetens och regeringens befogenheter och skyldigheter enligt terroristlagen, häkteslagen och häkteskungörelsen. Man kan här tala om konkurrerande befogenhets- och pliktförhållanden. Sådana är inte okända inom den offentliga förvaltningen men det är sällsynt att författningarna anvisar hur en konflikt skall lösas. Tolkningsvägen måste här bestämmas vilka befogenhets- och pliktförhållanden som skall vika för de andra och enligt vilka grunder relevanta intressen skall vägas mot varandra (Herlitz, Förvaltningsrättsliga plikter s. 605). Framhållas kan att konkurrens mellan polis och sjukvård kan uppstå också exempelvis då polisen eftersöker en person för gripande, anhållande e. d. och personen är intagen på sjukhus för vård. Om Krabbe själv tagit sig till sjukhuset för vård hade en sådan situation uppkommit.

Vad som föranlett mig att ta upp saken är att jag ansett att ett behov finns av att få närmare belyst innebörden av en överläkares befogenheter och skyldigheter när en polismyndighet eller motsvarande gör anspråk på att få förfoga över en person som är intagen på sjukhus för vård. Av särskilt intresse är här hur saken bör ses ur läkaransvarets, det juridiska såväl som det etiska, synvinkel. Av tidsuppgifterna att döma synes Zetterström ha utgått från att hans medgivande erfordrades för att verkställighet av utvisningsbeslutet beträffande Krabbe skulle få äga rum. Det förefaller som om Zetterström menar att han som överläkare har suverän beslutanterätt beträffande en hos honom inskriven patient och att denna mot sin vilja inte får tas från sjukhuset utan att han på grundval av en betryggande medicinsk bedömning går med härpå. Det skulle med hänsyn härtill vara av särskilt intresse att få belyst hur Zetterström ser på sitt ansvar och sina häremot svarande befogenheter visavi andra samhällsorgan, enkanterligen polisen. Jag anser också att Zetterström bör förklara varför han vid det aktuella tillfället inte begav sig till sjukhuset för att på platsen överlägga med Leijon och själv göra den slutliga medicinska bedömningen utan i stället kvarstannade i bostaden och lämnade sina besked per telefon.

Efter remiss av promemorian till Zetterström svarade denne:

Undertecknad är förordnad som biträdande överläkare vid kirurgiska kliniken på S:t Eriks sjukhus och tjänstgjorde under den aktuella veckan som klinikbakjour. I klinikens organisation är jourverksamheten och ansvaret organiserad så att en primärjourhavande ständigt finns tillgänglig på akutmottagningen. I beredskap i hemmet utom arbetstid, och med skyldighet att inställa sig inom 30 minuter, finns en kompetent läkare, antingen avdelningsläkare eller biträdande överläkare. Dessutom finns en av klinikens tre läkare med självständigt sjukvårdsansvar (klinikchefen + två biträdande överläkare) i beredskap såsom klinikbakjour med inställeseskyldighet inom två timmar. Detta sker dels för att ha beredskap vid katastrofsituationer men också för att det ständigt skall finnas en läkare med överläkarens ansvar enligt sjukvårdslagen tillgänglig dygnet runt.

Natten mellan 24–25/4 infördes vid 00.30-tiden en kvinna genom polisens försorg. Kvinnan uppgavs vara av tysk nationalitet och enligt polisens uppgift tillhörde hon den grupp som ockuperat Västtyska ambassaden. Hon företedde multipla splitterskador i vänstra delen av bröstkorgen, vänsterarm och vänster ben + en sannolik skottskada i vänstra låret. Efter förberedande undersökningar och övriga förberedelser opererades patienten under natten av mig. Vid operationen tillämpades de principer som gäl-

ler för kirurgisk handläggning av krigsskadade. Detta innebär att efter avslutad primär operation samtliga sår lämnas öppna för att senare slutas i en andra seans 5–6 dygn efter det primära ingreppet. Patienten föredde två splitterskador i vänstra delen av bröstskogen varav den ena sårhålan med splitter hade trängt ner mellan revbenen till lungsäcken dock utan någon säker perforation av densamma. Under ingreppet sögs blod upp ur luftvägarna av narkosläkarna. Detta tolkades som tecken på lungskada. Efter avslutad operation fördes patienten därför till intensivvårdsavdelningen för övervakning, framför allt med tanke på tillkomsten av komplikationer från luftvägar och lungor. (Jag har utbildning i krigskirurgi och anlitas av Försvarets sjukvårdsstyrelse såsom lärare och ledare vid utbildning i krigskirurgi och torde vara kompetent att handlägga fall av detta slag).

Omkring kl 02.00 samma natt infördes ytterligare en patient genom polisens försorg. Detta var en ung man som också uppgavs tillhöra ockupantgruppen. Han föredde ytliga skrubbsår och en del smärre brännsår på olika delar av kroppen, samt visade tecken till ruptur av trumhinnan på höger öra. Han inlades på sjukhusets observationsavdelning under natten, men kunde på formiddagen 25/4 föras från sjukhuset då min bedömning var att hans tillstånd inte längre motiverade slutet sjukhusvård. Han fördes av polisen efter kontroll av trumhinneskadan på öronkliniken på Sabbatsberg sjukhus till häktet. Jag vill betona att min handläggning av denna patient liksom även av den aktuella kvinnliga patienten skedde helt och hållet på medicinska grunder utan att den medicinska bedömningen färgades av det faktum att patienterna tillhörde ockupantgruppen. Den kvinnliga patienten som senare uppgavs heta Hanna Krabbe vårdades under dagen 25/4 fortfarande på intensivvårdsavdelningen under polisövervakning. Hennes tillstånd var efter omständigheterna gott. Röntgenologiska misstankar om lungskada kunde senare på dagen inte verifieras men den medicinska bedömningen gjordes att hon behövde kvarstanna på intensivvårdsavdelningen för kontinuerlig övervakning. Jag undersökte patienten senast gången vid 15.30-tiden på fredagen.

Vid hemkomsten till min bostad vid 16.30-tiden hade jag sökts från sjukhuset. Jag ringde då upp jourhavande läkare på intensivvårdsavdelningen som meddelade att en förfrågan om patientens tillstånd hade tillställts sjukhuset och att en transport av patienten så småningom skulle kunna bli aktuell. Detta föranledde mig att ringa upp polisen för att informera mig om och när transport var aktuell. Den polisman som jag blev kopplad till kunde primärt inte svara på frågan, men efter en stund fick jag besked från polismyndigheten att *man där inte kände till att någon transport var planerad*. Jag hemställde då till polismyndigheten att om förflyttning skulle bli aktuell, man i så god tid som möjligt skulle meddela mig, och förklarade samtidigt att jag fanns tillgänglig dygnet runt i min bostad. Efter detta samtal meddelade jag intensivvårdsavdelningen att någon transport inte var planerad så vitt polisen kände till och att patienten tills vidare skulle kvarstanna på avdelningen. Samtidigt instruerades avdelningen att om något skulle inträffa med patientens tillstånd skulle jag omedelbart kontaktas.

Omkring kl. 23.30 25/4 uppringdes jag i min bostad av jourhavande läkare på sjukhuset som meddelade att polisen var på sjukhuset för att med ambulans föra patienten Hanna Krabbe till Arlanda för vidare transport till Tyskland. Jag instruerade då jourhavande läkaren att tills vidare icke lämna ut patienten och ringde omedelbart upp polishuset ånyo. Då jag bad om information och att få kontakt med den för förflyttningen ansvarige tjänstemannen kopplades jag direkt till statsrådet Anna-Greta Leijon. Jag fram-

höll i mitt samtal med henne att detta förfaringssätt ur medicinsk synpunkt inte var acceptabelt. Patienten var inte förberedd för någon transport. Dessutom är flygtransport av en patient med verifierad eller misstänkt lungskada enligt gängse principer kontraindicerad. Statsrådet Leijon framhöll då att beslut redan var fattat och att det var statsminister Palme som bar det yttersta ansvaret. Jag hade omedelbart därefter ett samtal med statsministern för vilken jag förklarade den medicinska situationen. Statsministern vidhöll, vad statsrådet Leijon redan meddelat mig, att regeringen redan fattat sitt beslut. Jag vill framhålla att i diskussionen med de båda statsråden ifrågasatte jag vid intet tillfälle skälen till regeringens beslut, utan endast begärde att få en skriftlig order på att patienten skulle utlämnas, från sjukhuset. Efter ett nytt samtal med statsrådet Leijon tillförsäkrades jag att en dylik skrivelse skulle tillställas mig på måndagen den 28/4. Någon skrivelse har emellertid ännu icke kommit varken mig eller sjukhuset tillhanda. Jag instruerade omedelbart därefter jourhavande läkare att patienten fick utlämnas men att innan hon lämnade sjukhuset en undersökning skulle företas av henne så att i vår journal det aktuella tillståndet omedelbart före transporten kunde registreras. Detta skedde också i enlighet med gällande föreskrifter för vården av patient i sluten vård på sjukhus. Från det ögonblick då jag först uppringdes, omkring kl 23.30, till att diskussionerna med statsråden Palme och Leijon var klara och jag alltså gett sjukhuset besked att patienten kunde utskrivas var jag bunden i telefon i min bostad hela tiden och en personlig inställelse på sjukhuset för att föra telefonsamtalen därifrån hade endast betytt en tidsfördröjning med minst 30 minuter.

Jag övergår så till att besvara de frågor som JO ställt i sista stycket av sin skrivelse.

JO skriver "av tidningsuppgifterna att döma synes Zetterström ha utgått från att hans medgivande erfordrades för att verkställighet av utvisningsbeslutet beträffande Krabbe skulle få äga rum. Det förefaller som om Zetterström menat att han som överläkare har suverän beslutanderätt beträffande en hos honom inskriven patient och att denna mot sin vilja inte får tas från sjukhuset utan att han på grundval av en betryggande medicinsk bedömning går med härfä".

Jag ber att få referera till ovanstående beskrivning av vad som hände under natten och ånyo starkt betona att jag icke till något av statsråden framförde synpunkter innebärande att jag ifrågasatte regeringens beslut. Samma yttrande har jag också gjort till pressen. Vad jag framhöll för statsråden var att patienten ur *gängse* medicinska principer icke borde transporteras, i all synnerhet på detta hastigt improviserade sätt utan förberedelser, och att jag av denna anledning begärde någon form av intyg från vederbörande myndighet som styrkte att patienten utlämnades av extraordinära orsaker. Detta skedde för att sjukhuset och ansvariga läkare skulle kunna bemöta eventuella senare juridiska anklagelser. Enligt min bedömning kan det nämligen inte anses vara i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet att flygtransportera denna patient till okänt mål. Ur etisk synpunkt var min bedömning, och är fortfarande, att en patient som är i behov av medicinsk vård skall få adekvat sådan oavsett vem vederbörande är. Jag vill här ånyo referera till den andra patienten från samma grupp som infördes till

sjukhuset, där min *medicinska bedömning* på förmiddagen 25/4 var, att patienten inte längre krävde sjukhusvård, varför han utan några betänkligheter från sjukhusets sida kunde omhändertas av polisen. JO frågar också hur jag ser på mitt ansvar och mina häremot svarande befogenheter visavi andra samhällsorgan, enkanterligen polisen. Jag får här anförda att jag anser att min skyldighet som läkare, både ur juridisk och uretisk synpunkt, är att i första hand tillvarata patientens medicinska intressen. Därest en konflikt kan uppstå anser jag det alltså vara min skyldighet att för vederbörande myndighet framhålla patientens medicinska situation och förklara vårdbehovet. Jag har under min verksamhet som kirurg aldrig tidigare upplevt någon som helst konflikt mellan polis eller andra myndigheter då det gällt vården av häktade eller på kriminalvårdsanstalt intagna patienter. Jag har däremot varken nu eller tidigare ansett att jag har befogenheter att sätta mig över varken regeringens eller polismyndighetens beslut om häktade personer. Jag anser dock att om myndigheterna i en extraordinär situation kräver att en patient utlämnas från sluten medicinsk vård, vederbörande myndighet i lämplig form tillställer sjukhuset en skriven order om detta.

JO anser också "att jag bör förklara varför jag vid det aktuella tillfället inte begav mig till sjukhuset för att på platsen överlägga med Leijon och själv göra den slutliga medicinska bedömningen utan istället kvarstannade i bostaden och lämnade mina besked per telefon". Jag har tidigare beskrivit hur situationen utvecklade sig under natten. De telefonsamtal som fördes avlöste varandra utan avbrott och när mitt beslut var fattat och mina besked var givna till sjukhuset skulle en personlig inställelse inte ha förändrat något.

Som sammanfattning ber jag få framhålla följande: Sedan jag på eftermiddagen den 25/4 ryktesvis fått höra, att man *eventuellt* planerade en transport av den aktuella patienten Hanna Krabbe, tog jag omedelbart kontakt med polismyndigheten för att erhålla närmare upplysningar. Jag meddelades då från polisen att man där inte kände till några dylika planer. Vid samma telefonsamtal *begärde jag och fick också löfte* om att omedelbart kontaktas om några sådana beslut fattades. Detta skedde för att undvika en situation av det slag som senare uppstod. Min bedömning är att om sjukhuset och jag själv i god tid meddelats om det beslut som fattats av regeringen, diskussioner om formella åtgärder kunnat föras i lugn och ro. Patientens hade likaledes kunnat förberedas för en transport, och journalhandlingar på patienten hade kunnat sammanställas och även eventuellt översäntas till tyska. I den debatt som förts efter denna händelse, har man hela tiden talat om transporten som sådan. Det torde emellertid vara uppenbart för var och en att en patient som är i behov av vård på och måste lämna en intensivvårdsavdelning på ett modernt sjukhus i Sverige, inte bara utsätts för risker under själva transporten. Det är också angeläget för ansvariga läkare att förvissa sig om att patienten erhåller adekvat vård dit hon transporteras samt att kommunikationen och överförandet av nödvändig information från den första vårdinstansen till den näst följande kan ske på adekvat sätt. Vikten av kontinuitet i vården av en svårt skadad patient belyses väl, av vad som skedde, med en på annat sjukhus vårdad patient som avled snart efter ankomsten till Tyskland.

Ärendet remitterades härefter till socialstyrelsen som i yttrande anförde.

Socialstyrelsen bedömer rättsläget så att den slutliga beslutanderätten över Krabbes vidare kvarstannande på sjukhuset först legat hos polismyndigheten för att sedan – i och med utvisningsbeslutet – övergå på regeringen. Dock har skyldighet föreläggat för dessa myndigheter att införskaffa läkares uppfattning angående Krabbes vård och ta skäligen hänsyn härtill.

Någon rätt för Zetterström i föreliggande fall att som vårdansvarig kvarhålla patienten har enligt socialstyrelsens mening inte föreläggat. Denne har också i sitt yttrande understrukit att han i och för sig inte motsatte sig regeringens beslut men att han för statsrådet Leijon framhöll att transporten enligt hans bedömning av medicinska skäl borde anstå i synnerhet som den skedde på ett hastigt och improviserat sätt utan förberedelser. Därvid begärde han att få en skriftlig "order" på att patienten skulle utlämnas och blev enligt egen uppgift även lovad en dylikt skrivelse. Om den avlåtits är dock okänt.

Zetterström, vilken alltså ansåg sig inte ha befogenhet att sätta sig över regeringens beslut, gav därefter enligt uppgift jourhavande läkare besked om att Krabbe kunde utskrivas trots att hennes tillstånd enligt hans bedömning var så allvarligt att en transport bedömdes utgöra ett livshot, men att en undersökning skulle företas av patienten innan hon lämnade sjukhuset så att det aktuella tillståndet omedelbart före transporten kunde registreras.

Socialstyrelsen utgår från att de medicinska skäl på vilka Zetterström grundade sin uppfattning rörande Krabbes vårdbehov framgår av journalen. I journalen torde också finnas antecknat givna föreskrifter för vård av patienten under transporten från sjukhuset.

Zetterström har uppgivit att han hos polismyndigheten begärt och även fått löfte om att i god tid få underrättelse om eventuell transport av patienten. Vidare uppger Zetterström att regeringen fattat beslutet om utvisning utan att först ha rådgjort med den på kliniken ansvarige läkaren om Krabbes medicinska hälsotillstånd.

För att den myndighet som har den frihetsberövade i förvar skall kunna beakta den behandlande läkarens anvisningar krävs att denne i tid blir informerad om myndighetens planerade åtgärder för att kunna tillvarata patientens medicinska intressen, dvs. påverka kommande beslut i avsikt att minska eventuella medicinska risker som följd av i detta fall ett planerat utvisningsbeslut. Praktiskt kan detta betyda uppskov med utskrivning och/eller förberedande åtgärder för att göra patienten transportabel och/eller råd och anvisningar till myndigheten om vilka medicinska resurser som behöver vara tillgängliga vid transporten. Det säger sig också självt att avlämnande sjukhus måste ha rimlig tid för att färdigställa journalhandlingar och anvisningar för mottagande sjukhus.

Beträffande frågan om Zetterström bort vara närvarande på sjukhuset vid det aktuella tillfället finner socialstyrelsen att hans närvaro i och för sig i en situation som den förevarande hade varit önskvärd. Det skall dock framhållas att Zetterström genom fortlöpande telefonsamtal hållit sig underrättad om patientens status och vad som hände, varför styrelsen med hänsyn härtill och övriga omständigheter bedömer utevaron försvarbar.

Om i det aktuella fallet utgången för patientens del hade blivit en annan för den händelse samråd skett med den vårdansvarige läkaren eller denne i ett tidigare skede upplysts om utvisningsbeslutet så att han haft bättre möjligheter att förbereda transporten av patienten kan svårigen nu i efterhand med säkerhet avgöras. Liknande fall kan emellertid förväntas uppkomma i

framtiden. Det synes därför påkallat med en översyn och samordning av gällande regler för att framdeles tvivel inte skall råda om hur olika myndigheter skall förfara när som i detta fall medicinska och rättsliga intressen står i motsatsförhållande till varandra samt hur en patients rätt till medicinsk behandling i dylika fall på lämpligaste sätt skall kunna tillgodoses. Socialstyrelsen kan bl. a. peka på följande punkter som bör bli föremål för närmare utredning.

För att vårdansvarig läkare skall kunna bedöma en situation som den angivna måste han vara informerad om de författningsbestämmelser som gäller då en myndighet för vård överlämnar en person som berövats friheten. Rimligtvis kan det inte begaras att läkaren kan känna till samtliga dessa regler. Från den överlämnande myndighetens sida bör det därför fordras att i samband med överlämnandet av t. ex. en häktad upplysning lämnas enligt vilken bestämmelse denne är berövad friheten och vad som gäller beträffande bestämmanderätten över patienten. Sjukhuspersonalen måste av förklarliga skäl i förekommande fall känna till vem som ytterst bestämmer om patientens fortsatta vistelse på sjukhuset.

Vidare måste den vårdansvarige läkaren i god tid underrättas om dylika beslut för att denne och övrig sjukvårdspersonal skall hinna förbereda en patient för en sjuktransport och kunna ge de råd och anvisningar som bedöms nödvändiga för att patienten skall få en så human och god behandling som möjligt, att transporten görs under så goda betingelser som möjligt och att mottagande sjukhus kan få de underrättelser (journalhandlingar, behandlingsföreskrifter etc.) som är nödvändiga för vårdens fortsatta bedrivande.

Slutligen kan övervägas om inte en samordning bör ske av gällande bestämmelser på området. I 37 § lagen om kriminalvård i anstalt, avseende dömda personer som är intagna på anstalt, stadgas att intagen vid sjukdom skall vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Denna regel torde gälla oavsett om sjukvården ges inom kriminalvårdens anstaltsväsende eller inom den allmänna sjukvården. Enligt denna bestämmelse synes det förhålla sig på det sättet att den vårdansvarige läkaren har den yttersta beslutanderätten när det gäller utskrivning av den intagne från sjukhuset så länge vårdbehov föreligger. Sakligt sett föreligger därför en skillnad i dylika hänseenden mellan vad som gäller för den som är intagen på kriminalvårdsanstalt och den som är häktad eller föremål för åtgärder enligt terrorislagen. Ur medicinsk synpunkt saknas dock enligt socialstyrelsens förmenande anledning att inte ha samma bestämmelser i dessa fall såvitt gäller sjukhusvård och utskrivning.

De i ärendet aktuella frågeställningarna har också diskuterats av regeringsrådet Gustaf Petren i en artikel i Läkartidningen 1975 s. 2991 "Vem bestämmer om patienten på sjukhuset?". Efter att ha konstaterat att "den omhändertagande myndigheten" har en rätt att besluta om den sjuke internens kvarstannande på sjukhuset som är densamma som den sjukes befogenhet skulle ha varit om han ej berövats friheten och att myndigheten alltså träder i den sjukes ställe här, tillade Petren följande.

Om den sjukas tillstånd varit så allvarligt att en transport utgjort ett omedelbart livshot, t. ex. därför att livsuppehållande åtgärder som blott kan vidtas på sjukhus måst avbrytas för transportens genomförande, hade lä-

karen icke bort skriva ut patienten till åttlydnad av ett regeringsbeslut om verkställighet av patientens utvisning. Den konstitutionellt grundande nödrätten innebär att för att rädda liv åtgärder får vidtas som eljest icke är tillåtna. Därvid sker en intresseavvägning. Om verkligen ett eller flera liv står på spel, får åtgärder företas som är förbjudna av hänsyn till andra intressen av lägre valör, t. ex. för att skydda egendom eller något ordningsintresse (parkeringsföreskrifter). Uppenbart är att det måste vara stor diskrepans mellan de olika intressena för att en tjänsteman skall kunna gå emot sina normala lagenliga skyldigheter.

Bultofta-dramat och Norrmalmstorgshändelserna är fulla av moment där myndigheter på olika nivåer brutit mot både grundlag och andra lagregler för att tillgodose syftet att rädda hotade människoliv. Överläkaren, som vet att utskrivning av hans patient från sjukhuset med all sannolikhet innebär patientens död, är i samma position. Han har sålunda rätt att vägra efterkomma myndighets beslut som får denna konsekvens, oavsett om beslutet kommer från regeringen eller någon annan myndighet. Enligt min mening kan överläkaren ej krypa bakom att han blott fullgjort vad som blivit honom befallt, om utskrivningen leder till patientens död. Konfliktsituationer av den art att nödrätt är att tillämpa får antas vara sällsynta.

Vidare är det så att i sista hand den högsta exekutiva makten dock alltid har övertaget. Den kan i allmänhet använda polismakt för att genomföra sina beslut, oavsett vad läkaren beslutar. I en intressekonflikt av den typ som förelåg i S:t Eriks-fallet kan den svenska regeringens bedömning tänkas utfalla så att värdet av ett människoliv är mindre än riksnnyttan av att landet så fort som möjligt befrias från närvaron av en terrorist, vilken kan framkalla obehagliga repressalieaktioner.

Vid ärendets avgörande anförde JO Wennergren.

I 37 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt föreskrivs att intagen vid sjukdom skall vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Kan erforderlig undersökning och behandling ej lämpligen ske inom anstalten bör den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, får intagen föras över till allmänt sjukhus. I den föreslagna nya lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. sägs i 4 § att läkares anvisning rörande vården av häktad som är sjuk skall iakttagas och att, om den häktade behöver sjukhusvård, sådan skall beredas honom så snart det kan ske. I motiven anför (prop. 1975/76: 90 s. 148) att härigenom bevaras gällande bestämmelse om att läkares anvisning rörande vården av häktad skall beaktas. Socialstyrelsen uttalar om 37 § kriminalvårdslagen att det synes förhålla sig på det sättet att den vårdansvarige läkaren har den yttersta beslutanderätten när det gäller utskrivning av den intagne från sjukhuset så länge vårdbehov föreligger. Uttalandet är naturligt nog försiktigt hållet. Beaktas måste emellertid att författningsföreskrifterna är avfattade så att de tilldelar läkaren uppgift att ge anvisningar om vården och ålägger den myndighet som är huvudman för den intagne att iaktta (beakta) dessa anvisningar. Härav kan inte utan

vidare den slutsatsen dras att huvudmannen har att utan varje prövning ställa sig anvisningarna till efterrättelse. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser torde det tvärtom åligga huvudmannen att självständigt pröva om anvisningarna skall lända till efterföljd. De skall vederbörligen men ej slaviskt beaktas. Det ligger dock i sakens natur att normalt torde anledning saknas att ifrågasätta anvisningarna och att det bör krävas helt övertygande skäl för frångående av dem. Inte desto mindre kommer jag ändå till den slutsatsen att så som föreskrifterna är skrivna sista ordet ligger hos huvudmannen och inte som socialstyrelsen tycks anta hos den vårdansvarige läkaren. Den omständigheten att den frihetsberövade förts över till allmänt sjukhus kan inte antas medföra att kriminalvården förlorar sin bestämmanderätt över honom och denna övergår på sjukhuset. Socialstyrelsen har också om det aktuella fallet uttalat att den slutliga beslutanderätten över Krabbe legat hos regeringen. Jag finner alltså att Zetterström resonerade riktigt då han utgick från att den yttersta beslutanderätten rörande Krabbe i det aktuella fallet tillkom regeringen och att hans uppgift inskränkte sig till att ge anvisningar rörande vården av henne.

Det bör här infogas att den omständigheten att en person berövats friheten inte medför att han därmed också berövats rätten att bestämma över om en medicinsk insats skall göras på honom eller ej. Han kan visserligen mot sin vilja tas in på sjukhus men han kan inte där mot sin vilja underkastas viss behandling, t. ex. en operation eller viss läkemedelsbehandling. I sådana hänseenden kan han inte antas inta någon särställning i förhållande till patienter i gemen. Som jag framhållit i annat ärende angående tvångsmatning av matstrejckande intagen på kriminalvårdsanstalt (dnr 2120/75 den 2 januari 1976) kan åtgärd dock tänkas på nödrättslig grund (jfr Rahm, Sjukvårdslag och kungörelse, sjätte upplagan s. 226).

Petrén har i sin artikel hävdatt att den konstitutionellt grundade nödrätten innebär att för att rädda liv åtgärder får vidtas som eljest inte är tillåtna och menat att, om den sjukas tillstånd varit så allvarligt att en transport utgjort ett omedelbart livshot, läkaren inte bort skriva ut patienten till åttlydnad av ett regeringsbeslut om verkställighet av patientens utvisning. Som jag förut framhållit är läkaren inordnad i en beslutsprocess där det ankommer på honom att ge anvisningar. Bedömer han det så att den sjukas tillstånd är så allvarligt att en transport utgör omedelbart livshot skall han naturligtvis med skärpa ge uttryck härför men det är i ett sådant fall lika litet som i andra fall på honom det ankommer att bestämma över patienten. Frågan om utskrivning reduceras till en ren registreringsfråga. Beslutanderätten i fråga om patientens lämnande av sjukhuset ligger här som eljest på den myndighet som är huvudman för patienten och det är på denna myndighet det ankommer att ta ansvaret i saken och göra den erforderliga avvägningen mellan de intressen som talar för omedelbar transport och motstående medicinska intressen. Jag kan inte finna att intresset att rädda liv

kan vinna beaktande annorledes än inom ramen för denna huvudmanna-myndighetens prövning.

Zetterström har lämnat en fullt godtagbar förklaring till varför han i det aktuella fallet avhandlade saken per telefon och inte begav sig till sjukhuset för ändamålet. Jag saknar därför anledning att uppehålla mig särskilt härvid.

Zetterström har uttalat att han anser att, om en myndighet kräver att en patient utlämnas från sluten medicinsk vård, myndigheten i lämplig form skall tillställa sjukhuset en skriven order om detta. Jag har i och för sig förståelse för detta. Av vad förut sagts framgår att, om fråga uppkommer om att hämta en patient som är föremål för sjukhusvård, läkarens synpunkter – anvisningar – först skall inhämtas. Jag vill här också understryka vad socialstyrelsen anført om den information som då bör lämnas läkaren. Det ankommer närmast på kriminalvårdsstyrelsen att överväga behovet av sådana anvisningar som socialstyrelsen efterlyst. Beslutas – mot läkarens anvisningar – om hämtning av patienten, skall han givetvis underättas om detta beslut. Om möjligt bör sådan underrättelse ske skriftligen och tillställas läkaren senast vid verkställigheten. Något ovillkorligt krav på skriftlig underrättelse kan dock inte ställas. Hinder kan inte anses möta att underrättelsen i stället lämnas muntligen – per telefon eller annorledes – därvid dock givetvis måste tillses att underrättelsen överbringas av sådan person och på sådant sätt att intet som helst utrymme finns för tvivel om underrättelsens äkthet. Läkaren bör i sådant fall dokumentera underrättelsen genom anteckning om densamma i patientens sjukjournal.

Socialstyrelsens befogenhet att ingripa mot läkares användning av akupunktur

I anmälan anhöll leg. läkaren Wilhelm Jülke om JO:s prövning bl. a. av socialstyrelsens handläggning av frågan om utövning av akupunktur i vårt land. Under erinran om att riksdagen behandlat frågan med anledning av väckta motioner såväl 1973 som 1974 påtalade Jülke i första hand att socialstyrelsen underlåtit att i erforderlig omfattning följa akupunkturmetodens utveckling utomlands och därför i remissvar till socialutskottet lämnat ofullständiga och föråldrade uppgifter i saken.

Jülke påtalade vidare, att socialstyrelsen i skrivelser till vissa läkare, däribland Jülke, vilka i sin praktik använt sig av akupunkturmetoden, anmodat dessa att omedelbart upphöra därmed. Som typexempel hänvisade Jülke till en till leg. läkaren H. Backlund ställd skrivelse den 31 oktober 1974, vari anfördes följande.

Socialstyrelsen har 1974-04-16 tillskrivit samtliga länsläkare och 1:e stadsläkare i Stockholm, Malmö och Göteborg med hemställan om inventering utvisande antalet yrkesverksamma akupunktörer.

Som resultat härav har styrelsen underrättats om att Ni i Er yrkesutövning som läkare använder s. k. akupunkturbehandling.

Akupunktur är en i Sverige föga känd behandlingsmetod som först för ett par år sedan aktualiserades i landet till att börja med genom att den kom till användning som smärtlindringsmetod. Ledamoten av socialstyrelsens vetenskapliga råd professor Martin H:son Holmdahl fick styrelsens uppdrag att söka utröna akupunkturens smärtstillande effekt. Vid de experiment han då företog fann han viss sådan effekt och formulerade även vissa teorier om hur denna uppkommer. Holmdahl betonade emellertid i sitt yttrande 1973-01-29 till socialstyrelsen vikten av ytterligare forskning på området, för att man med säkerhet skall kunna uttala sig om akupunkturens värde i detta hänseende.

Beträffande användandet av akupunktur som botemedel mot sjukdomar har i Sverige, såvitt styrelsen känner till, någon medicinsk-vetenskaplig utredning ej företagits. Då akupunkturens terapeutiska värde sålunda ej blivit vetenskapligt dokumenterat har metoden ej accepterats som reguljär behandlingsmetod inom svensk sjukvård.

När klinisk prövning av akupunkturmetoder aktualiserats har styrelsen ej motsatt sig sådan prövning under förutsättning att försöksuppläggningsen sker enligt sedvanlig vetenskaplig praxis och på sådant sätt att patienternas säkerhet ej äventyras. Läkare som vänt sig till styrelsen i hithörande frågor har fått rådet att konsultera närmaste etiska kommitté med anknytning till medicinsk fakultet för granskning av försöksverksamhetens uppläggning.

Enligt 3 § allmänna läkarinstruktionen åligger det varje läkare att i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet meddela patient de råd och, såvitt möjligt, den behandling som patientens tillstånd fordrar.

Eftersom s. k. akupunkturmetoder ej står i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet får styrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvårdsverksamheten härmed *anmoda* Er att omedelbart upphöra med *alla* former av akupunkturbehandling vid Er utövning av läkaryrket.

I anslutning här till återopade Jülke att socialutskottet i sitt utlåtande 1973: 27 (s. 6) i anledning av motionen 1973: 1174 om ökad användning av naturläkemetoder, såsom akupunktur m. fl., inom svensk sjukvård konstaterat följande.

Skyldigheten för läkare enligt allmänna läkarinstruktionen att handla i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet har inte närmare preciserats genom föreskrifter. Socialstyrelsen har i princip meddelat råd och anvisningar enbart beträffande verksamhet, där stora risker föreligger. Detta har medfört att vad som utgör vetenskap och beprövad erfarenhet ytterst utformas av medicinalväsendets ansvarsnämnd och de allmänna domstolarna i samband med behandling av frågor om fel och försummelse av läkare.

Jülke underströk tillika socialutskottets uttalande i dess utlåtande 1974: 24 (s. 16), att "det är självfallet angeläget att man jämsides med

forsknings- och utvecklingsarbete inom landet följer det forsknings- och utvecklingsarbete som bedrivs i Kina och annorstädes beträffande akupunktur". Jülke förmenade att socialstyrelsens tjänstemän visat en närmast total uraktlåtenhet i detta hänseende.

Under hänvisning härtill anförde Jülke.

Enligt min uppfattning har socialstyrelsen med berörda anvisningar på ofullständigt rättsligt och vetenskapligt underlag gjort oberättigade ingripanden i den terapifrihet och vetenskapliga frihet som tillkommer varje svensk läkare. Styrelsens handlande har också medfört att leg. läkares patienter fått söka alternativet akupunkturbehandling hos kvacksalvare, alltså just sådan behandling som kan tänkas innebära den risk för hepatit smitta vilken socialstyrelsen själv anför som motiv för sina åtgärder. — En sådan för patienterna riskhöjande verksamhet från socialstyrelsens sida kan svårigen godtas ur patienters och allmänhetens synvinkel.

Efter remiss inkom socialstyrelsen med yttrande i ärendet och bifogade infortrat yttrande av professorn J. Sevastik. Socialstyrelsens beslut hade fattats av överdirektören Hedengren. I den slutliga handläggningen av ärendet hade därjämte deltagit avdelningschefen Alsén, medicinalrådet Roos, byråcheferna Ahlberg och Linde, avdelningsdirektören Fahlberg samt föredraganden i ärenden rörande allmänläkarvård Nicolausson, föredragande.

Socialstyrelsen anförde i huvudsak följande.

Socialstyrelsen är tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvården i landet och har bl. a. till uppgift att övervaka att vård ges enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. Som rådgivande organ har styrelsen bl. a. ett vetenskapligt råd. Ledamöter av vetenskapliga rådet utses av regeringen efter anmälan av generaldirektören. Enligt 14 § Kungl. Maj:ts instruktion den 20 oktober 1967 (nr 606) för socialstyrelsen åligger det ledamot av rådet dels att på kallelse delta i utredning och handläggning av ärende, som hör till hans vetenskapsgren eller verksamhetsområde, dels att av eget initiativ rikta styrelsens uppmärksamhet på sådana framsteg eller förhållanden inom grenen eller området vilka har särskild betydelse för styrelsens arbete.

Allmänheten har, när den vänder sig till den av samhället auktoriserade hälso- och sjukvården, rätt att kräva att den vård och behandling som därvid lämnas meddelas av adekvat utbildad personal och med metoder som utvecklats och kontrollerats genom seriös forsknings- och utvecklingsverksamhet och därvid befunnits dels ha medicinsk effekt, dels sakna biverkningar som inte står i rimlig proportion till den avsedda effekten. Detta innebär, att behandlingen kan ske enligt den ovannämnda principen om vetenskap och beprövad erfarenhet. Metoder och behandlingar som icke fyller dessa krav får enligt gällande bestämmelser inte tillämpas och utövas av landets medicinalpersonal.

— — —

Socialstyrelsen vill understryka att styrelsen, när klinisk prövning av akupunktur aktualiserats, ej motsatt sig prövning under förutsättning att försöken upplägges enligt sedvanlig vetenskaplig praxis och på ett sådant

sätt att patienternas säkerhet ej äventyras. Läkare som vänt sig till styrelsen i hithörande frågor har fått rådet att konsultera närmaste etiska kommitté för granskning av försöksverksamhetens uppläggning. Det är självfallet angeläget att man jämsides med forsknings- och utvecklingsarbete inom landet följer det forsknings- och utvecklingsarbete som bedrivs utomlands, men detta bör ske inom ramen för gängse vetenskaplig samverkan på den medicinska forskningens område, som tillåter objektiv bedömning och värdering av behandlingsmetoden.

Akupunktur aktualiserades i Sverige till att börja med såsom en *smärtlindringsmetod*. Då socialstyrelsen ville få en samlad information om akupunktur och dess smärtlindrande effekt gav styrelsen 1972 ledamoten av socialstyrelsens vetenskapliga råd professor Martin H:son Holmdahl i uppdrag att söka utröna detta. Vid de experiment han då företog fann han viss smärtlindrande effekt och framställde även vissa teorier om hur denna uppkommer. Holmdahl betonade emellertid i sitt yttrande till styrelsen vikten av ytterligare forskning på området, för att man med säkerhet skall kunna uttala sig om akupunkturs värde i detta hänseende.

Beträffande användandet av akupunktur som *botemedel* mot olika sjukdomar har i Sverige någon medicinsk-vetenskaplig utredning ej företagits. Då akupunkturs terapeutiska värde ännu ej blivit vetenskapligt dokumenterat, kan metoden sålunda enligt styrelsens mening ej accepteras som reguljär behandlingsmetod vid sjukdom inom svensk sjukvård.

Upplysningsvis får socialstyrelsen meddela att forskning avseende smärtlindringseffekten av akupunkturliknande stimulering bedrivs bl. a. vid fysiologiska institutionen, Göteborgs universitet. Med. lic. Eddy Holmgren kommer 1975-05-27 att disputerar vid nämnda institution för med. doktorsexamen på ett arbete inom detta område. Fortsatta studier avseende såväl basala neurofysiologiska mekanismer som klinisk prövning planeras på olika håll i landet.

Genom ansvarsnämndens ärende (dnr AN 139/72) hade det kommit till styrelsens kännedom att dr Jülke i sin verksamhet som läkare använder vissa s. k. biologiska läkemedel vilka ej registrerats som farmaceutiska specialiteter i Sverige. På uppdrag av socialstyrelsen besökte föredraganden i ärenden rörande allmänläkarvård dr Ulf Nicolausson, styrelsens vetenskapliga råd i allmänmedicinsk praktik dr Gustav Haglund samt avdelningsdirektören vid socialstyrelsen Gunnar Fahlberg dr Wilhelm Jülke 1973-12-13 för att med honom diskutera vissa behandlingsprinciper. Av besöksrapporten, vilken bifogas, framgår sammanfattningsvis att dr Jülke använder behandlingsmetoder – bl. a. akupunktur och vissa s. k. naturläkemedel – som bedöms ej stå i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Objektiva belägg för de använda metodernas effekt fanns ej i journalmaterialet. Besöksrapporten har överlämnats till ansvarsnämnden för fortsatt handläggning. Ansvarsnämnden anmodade härafter medlemmen av styrelsens vetenskapliga råd professor J. Sevastik att avge yttrande angående dr Jülkes behandling av patienterna J. E. och K. W. Anmodan gällde således två konkreta behandlingsfall och ej akupunkturs generella tillämpning som anestetisk eller annan behandlingsmetod.

Leg. läkaren Eyvind Lindholm, Nättraby, meddelade socialstyrelsen i skrivelser 1973-11-11 och 1974-02-17 att han i sin verksamhet som privatpraktiserande läkare använde akupunktur som behandlingsmetod vid olika sjukdomstillstånd. Efter inspektion 1974-04-10 anmodade styrelsen Lindholm att omedelbart upphöra med behandlingen av patienter med akupunktur.

Enligt gällande instruktion (SFS 1965: 792) åligger det länsläkarorganisationen att "ägnas noggrann uppmärksamhet åt den verksamhet på hälso- och sjukvårdens område, som yrkesmässigt utövas av andra personer än av läkare, sjuksköterskor m. fl. yrkeskategorier bland medicinalpersonalen." Med hänsyn till de hygieniska risker som akupunkturbehandling medför – framför allt risken för hepatitmitta – hemställde socialstyrelsen 1974-04-16 hos samtliga länsläkare och förste stadsläkarna i Stockholm, Göteborg och Malmö att genom besök eller på annat sätt göra en inventering utvisande antalet yrkesverksamma akupunktörer. Dessutom hemställde styrelsen om uppgifter avseende vilka sjukdomstillstånd som behandlas med akupunktur samt de hygieniska förhållanden under vilka verksamheten bedrivs.

Som resultat härav kom det bl. a. till styrelsens kännedom att fyra legitimerade läkare i sin yrkesutövning som läkare använde akupunkturbehandling. I skrivelse 1974-10-31 anmodade socialstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvårdsverksamheten i landet dessa läkare att omedelbart upphöra med alla former av akupunkturbehandling vid utövning av läkaryrket mot bakgrund av vad som sagts ovan.

Vid sidan av vetenskapligt prövade medicinska arbetsmetoder har sedan längre eller kortare tid funnits vård- eller behandlingsformer av olika andra slag. Exempel på sådana är homeopati, kiropraktik, akupunktur, faste- och råkostterapi och behandling med s. k. naturläkemedel. Vetenskapligt invändningsfria värderingar av dessa metoder har inte kunnat ge något stöd för att de har effekt, varför vård och behandling med metoderna inte anses ske i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. De teorier som ligger bakom många av ifrågavarande metoder står inte i samklang med kända och väl belagda medicinska fakta. Forskare inom det medicinska fältet har därför varit relativt obenägna att av tillgängliga knappa resurser avsätta medel för forskningsprojekt kring dessa metoder vars grunder sålunda är oklara.

Socialstyrelsen finner det angeläget att undersökningar inom detta område kan komma till stånd och är beredd att initiera och stödja sådana prövningar av metoder vilka från allmän synpunkt kan vara av intresse. Att värdera olika behandlingsmetoder bör enligt styrelsens mening betraktas som en försöksverksamhet och jämföras med annan sådan medicinsk verksamhet inom styrelsens område, dvs. projekt som blir aktuella bör underställas socialdepartementet för prövning av frågan huruvida och i vilken form ekonomiska resurser bör ställas till förfogande. Med skrivelse 1974-12-05 till socialdepartementet angående klinisk prövning av inortodoxa behandlingar och behandlingsmetoder har styrelsen velat få till stånd ett principiellt ställningstagande till dess möjligheter i detta hänseende. Skrivelsen bifogas för kännedom. Förslag till konkreta projekt har ännu ej inkommit till styrelsen.

Som framgår av ovanstående följer socialstyrelsen den på senare år aktualiserade akupunkturfrågan med stor uppmärksamhet. Som tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvården har styrelsen att övervaka att landets medicinalpersonal inte använder akupunkturmetoder för behandling av sjukdom innan vetenskapligt hållbar bevisning beträffande behandlingseffekterna framkommit. Styrelsen är samtidigt angelägen om att underlätta seriös forskning på området.

I påminnelser upptog Jülke den rättsliga grunden för socialstyrelsens åtgärd att anmoda vissa läkare att omedelbart upphöra med all akupunktur till närmare skärskådande. Han anförde därvid bl. a.

Allmänna läkarinstruktionen föreskriver för läkare att rätta sig efter vad socialstyrelsen föreskriver *i kraft av gällande författningar*. Frågan om huruvida styrelsens anvisningar till läkare att omedelbart upphöra med all akupunkturverksamhet i deras yrkesutövning har utfärdats enligt gällande författningar, har således eminent betydelse.

Socialstyrelsen motiverar sina "anvisningar" med det följande:

"Socialstyrelsen är tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvården i landet och har bl. a. till uppgift att övervaka att vård ges enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. — — —

Allmänheten har, när den vänder sig till den av samhället auktoriserade hälso- och sjukvården, rätt att kräva att den vård och behandling som därvid lämnas meddelas av adekvat utbildad personal och med metoder som utvecklats och kontrollerats genom seriös forsknings- och utvecklingsverksamhet och därvid befunnits dels ha medicinsk effekt, dels sakna biverkningar som inte står i rimlig proportion till den avsedda effekten. Detta innebär, att behandlingen kan ske enligt den ovannämnda principen om vetenskap och beprövad erfarenhet. — — —"

Denna del av styrelsens yttrande vill jag sammankoppla med följande.

"Beträffande användandet av akupunktur som botemedel mot olika sjukdomar har i Sverige någon medicinsk-vetenskaplig utredning ej företagits. Då akupunkturs terapeutiska värde ännu ej blivit vetenskapligt dokumenterat, kan metoden sålunda enligt styrelsens mening ej accepteras som reguljär behandlingsmetod vid sjukdom inom svensk sjukvård."

Här sammankopplas styrelsens begrepp "vetenskap och beprövad erfarenhet" *med medicinsk-vetenskaplig utredning i Sverige* — en sammankoppling som jämställer begreppet "vetenskap och beprövad erfarenhet" med "av socialstyrelsen accepterad behandlingsmetod". En sådan sammankoppling kan naturligtvis förekomma såsom styrelsens åsikt, men kan mot bakgrund av styrelsens demonstrerade bristfälliga orientering i akupunkturfrågan uppenbart ej accepteras som juridiskt bindande faktum. Den kan således väl utgöra underlag för styrelsens rekommendationer, men ej för juridiskt bindande förbud mot Eyvind Lindholms, fyra andra läkares samt min yrkesutövning av akupunktur i Sverige såvida denna utgör användande av akupunktur som botemedel mot *sjukdom*. Enligt vad som framgår av akterna, utgör emellertid såväl Lindholms som min användning av akupunktur *behandling för smärttillstånd*. Beträffande denna användning gäller att professor Holmdahl på styrelsens uppdrag redan 1973 bekräftat att akupunkturbehandlingen har sådan effekt, samt rekommenderade styrelsen fortsatt utredning som ännu maj 1974 ej verkställts. — Styrelsens "anvisningar" till kollegerna gällde emellertid *all akupunkturverksamhet* och uppfattades också på det sättet, varför de omfattade också *sådan* behandling vars effekt är vetenskapligt bevisad också i vårt land.

Styrelsen motiverar vidare:

”Metoder och behandlingar som icke fyller dessa krav får enligt gällande bestämmelser inte tillämpas och utövas av landets medicinalpersonal.”

— — —

Enligt SoU 1973:27 är varje läkare ”*oförhindrad* att använda läkemetoder som anges i motionen under förutsättning att *patientbehandlingen* sker i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.” Frågan om vad som utgör vetenskap och beprövad erfarenhet avgörs av medicinalväsendets ansvarsnämnd och de allmänna domstolarna i samband med behandling av *frågor om fel och försummelse av läkare*. Sådant avgörande i akupunkturfrågan har ej meddelats av vare sig ansvarsnämnd eller domstol, och torde vara omöjligt eftersom, av de skäl jag redogjort för, *användande av akupunktur i och för sig ej kan anses utgöra fel eller försummelse mot patient eller medföra sådana risker som kan motivera styrelsens anvisning att omedelbart upphöra med all akupunkturverksamhet*. Endast akupunkturbehandling i ett konkret fall där det kan utgöra fel eller försummelse, kan bedömas strida mot ”vetenskap och beprövad erfarenhet”, men måste då rimligtvis bedömas med iakttagande av de regler och den erfarenhet som gäller för akupunkturen själv. Av skäl som styrelsen har demonstrerat, torde en sådan bedömning medföra yttersta svårigheter för styrelsen då den ej har kunnat hålla sig orienterad om den aktuella utvecklingen på området. Men även om ett sådant tänkt fall skulle ske, kan det inte motivera styrelsens generella förbud mot utövande av *all* akupunkturverksamhet.

Efter ytterligare utveckling av sina synpunkter på hithörande fråga konstaterade Jülke.

Jag kommer således till att styrelsens utfärdande av anvisningar till leg. läkare att omedelbart upphöra med all användning av akupunktur i sin yrkesutövning ej har stöd i gällande författningar, utan styrelsen har vid utfärdande av sådana anvisningar klart överskridit sina befogenheter. Styrelsens anvisningar har meddelats enligt styrelsens redogörelse 5 legitimerade svenska läkare, vars patienter som följd av styrelsens åtgärd fått se sig hänvisade till den enligt styrelsen vida mera riskfyllda behandlingen hos lekman-akupunktörer, eller i stället varit hänvisade till en analgetika-förbrukning med vetenskapligt bevisade biverkningar och hälsorisker. Styrelsens förbud har också gjorts känt i hela landet, till nackdel för de läkare som haft intresse för att försöka behandlingsmetoden eller mera noggrant sätta sig in i den, och således för akupunkturens utveckling generellt i vårt land.

— — —

Vid ärendets avgörande anförde JO Wennergren i här upptagna delar följande.

Enligt 2 § allmänna verksamhetslag (1965:600) skall svensk myndighet inom sitt verksamhetsområde med uppmärksamhet följa förhållandena inom landet samt, *så vitt möjligt*, i de andra nordiska länderna och utlandet i övrigt. Myndighet skall också vidta eller hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som är påkallade eller i övrigt lämpliga.

När det gäller akupunkturmetoden har socialstyrelsen, såsom framgår av handlingarna, låtit genom medlemmen av sitt vetenskapliga råd professor M. Holmdahl undersöka den smärtstillande effekten av denna metod. I januari 1973 har Holmdahl redovisat resultatet av sina undersökningar och därvid konstaterat, att det är möjligt att genom stimulering via akupunktur nålar framkalla smärtfrihet eller avsevärd smärtlindring vid kirurgiska ingrepp men att denna effekt inte är lika regelbunden som vid användning av kemiska medel. Holmdahl fann därför svårt att yttra sig om vilken plats, om någon, akupunkturanalgesi i dess nuvarande form slutligen kommer att få och rekommenderade fortsatt forskning i syfte att söka utreda verkningmekanismen i akupunkturanalgesin.

I sitt yttrande till socialutskottet vid 1974 års riksdag har socialstyrelsen i anslutning till redovisningen av Holmdahls undersökningar bl. a. upplyst, att fortsatt forskning på området pågår och att styrelsen, när klinisk prövning av akupunktur aktualiserats, ej motsatt sig sådan prövning under förutsättning att försöksuppläggningsen sker enligt sedvanlig vetenskaplig praxis och på sådant sätt att patientens säkerhet ej äventyras.

Jülke påtalar nu främst att socialstyrelsen underlåtit att orientera sig om vad som inom modern forskning på området framkommit vid Europas universitetskliniker, ehuru det vetenskapliga underlaget för akupunkturanalgesin framlades redan vid anestesikongressen i Linz hösten 1973 och vid en universitetsklinik i Giessen under tiden 8 oktober 1973–8 april 1974 företagits 64 större operationer med användning av akupunkturanalgesi. Han finner också anmärkningsvärt att styrelsen ej följt Holmdahls rekommendation om fortsatt utredning. Underlaget för socialutskottets utlåtande hade därför blivit ofullständigt och föråldrat, menar Jülke.

Det är uppenbart att ett verk med så omfattande arbetsuppgifter som socialstyrelsen inte själv kan med all i och för sig önskvärd grundlighet följa varje ämne inom sitt vidsträckt ämnesområde. Styrelsens ledamöter och tjänstemän torde i huvudsak vara hänvisade till att inhämta sina kunskaper om utvecklingen utomlands genom litteraturstudier inom den snäva ram som det dagliga arbetet medger och genom deltagande i vetenskapliga kongresser o. d. utomlands. Därutöver har styrelsen att anlita sitt vetenskapliga råd, vars medlemmar representerar alla viktigare grenar inom det medicinska arbetsfältet, samt kan i mån av behov och tillgång på medel även tillkalla andra sakkunniga.

Det låter sig naturligtvis göra att såsom Jülke, mot bakgrund av det intresse för bl. a. akupunktur som på senare tid yppat sig inom landet, kritiserar socialstyrelsen för att den inte mera aktivt följt upp utvecklingen på området efter Holmdahls utredning i januari 1973, t. ex. genom att initiera fortsatta liknande utredningar. Å andra sidan är det med tanke på socialstyrelsens övriga omfattande och maktpåliggande arbetsuppgifter svårt att göra gällande att styrelsen genom att ej göra detta gjort sig skyldig till en försummelse. Styrelsen är nämligen enligt sin instruktion främst en för-

valtningsmyndighet på hälso- och sjukvårdens område, medan forskningens främjande i första hand ankommer på det medicinska forskningsrådet i samverkan med de medicinska fakulteterna och undervisningssjukhusen, där för övrigt viss forskning rörande smärtlindringseffekten av akupunkturliknande stimulering m. m. numera förekommer eller planeras. Att styrelsen för egen del ej heller släppt sitt intresse för akupunkturen visar bl. a. den studieresa till Kina, som en svensk läkargrupp under ledning av avdelningschefen Sven Alsén företagit i januari 1975 och vars resultat rörande akupunkturen redovisats i en specialbilaga nr 1/75 till Socialnytt. Det hade givetvis i och för sig varit bra om socialstyrelsen i sitt remissvar till 1974 års socialutskott kunnat redovisa ett mer aktuellt material rörande akupunktur än Holmdahls undersökningar, men som framgår av socialutskottets utlåtande (SoU 1974: 24) kompletterades Holmdahls undersökningsresultat med en rapport från en studieresa till Kina som en norsk medicinsk studiegrupp företagit i oktober 1973, varför det inte kan göras gällande att socialutskottets utlåtande vilar på ett alltför ofullständigt och föråldrat material. Klagomålen beträffande bristande kunskaper och aktivitet hos socialstyrelsen i påtalade hänseenden föranleder därför inte någon åtgärd från min sida.

Jülke har för övrigt uttalat viss förståelse för socialstyrelsens svårigheter att följa den moderna medicinska utvecklingen i Europa men hävdar att en medicinsk och vetenskaplig "pluralism", som är självklar i de flesta europeiska länder, kan te sig som en nödvändighet även i vårt land. Socialstyrelsen har i sitt remissvar till JO inte direkt tagit upp denna fråga till diskussion men framhållit att styrelsen finner angeläget att undersökningar av vård och behandlingsformer vid sidan av vetenskapligt beprövade arbetsmetoder kommer till stånd samt att styrelsen är beredd att initiera och stödja sådana prövningar av metoder, som kan vara av allmänt intresse. Styrelsen har jämväl upplyst att styrelsen den 5 december 1974 tillskrivit socialdepartementet för att få ett principiellt ställningstagande till dylika prövningar, närmast avseende frågan hurvida och i vilken form ekonomiska resurser bör ställas till förfogande för ändamålet. Med en positiv inställning från regeringens sida och ett vidsynt tillmötesgående från läkarvetenskapens sida beträffande dylika prövningar torde socialstyrelsen framdeles bli i stånd att på ett betydligt allsidigare sätt än hittills följa utvecklingen på det medicinska arbetsfältet.

Enligt 3 § instruktionen (1967: 606) för socialstyrelsen har styrelsen bl. a. att utöva tillsyn över den sjukdomsförebyggande vården samt den öppna och slutna sjukvården. Läkare är enligt den allmänna läkarinstruktionen (1963: 341) i utövningen av läkaryrket ställd under socialstyrelsens inseeende och pliktig att efterkomma vad styrelsen i kraft av gällande författningar föreskriver (2 §). Varje läkare, vare sig han är i allmän tjänst eller enskilt utövar läkaryrket, åligger vidare att i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet meddela patient de råd och, såvitt möjligt, den

behandling som patientens tillstånd fordrar (3 § p. 1).

Sistnämnda skyldighet har, enligt vad socialuskottet konstaterat i sitt utlåtande 1973: 27, inte närmare preciserats genom föreskrifter i andra fall än då socialstyrelsen meddelat råd och anvisningar beträffande verksamhet, där stora risker föreligger. Detta har medfört att vad som utgör vetenskap och beprövad erfarenhet ytterst utformas av medicinalväsendets ansvarsnämnd och de allmänna domstolarna i samband med handläggning av frågor om fel eller försummelse av läkare.

Under återopande av vad socialuskottet sålunda uttalat och vad som redovisats beträffande akupunkturmetodens utveckling i Europa har Jülke påtalat socialstyrelsens åtgärd att skriftligen anmoda honom själv och fem andra legitimerade läkare att omedelbart upphöra med alla former av akupunkturbehandling i deras yrkesverksamhet. Enligt Jülke utgör denna styrelsens åtgärd såväl ett oberättigat ingripande i läkarnas yrkesfrihet som ett föregripande av utredning och bedömning som ankommer på medicinalväsendets ansvarsnämnd eller allmän domstol. Socialstyrelsen har å sin sida hävdatt att akupunkturbehandling icke kan anses förenlig med vetenskap och beprövad erfarenhet och att styrelsen därför ingripit i sin egenhet av tillsynsmyndighet för sjukvården i landet.

Det ankommer inte på mig att ta ställning till frågan om behandling med akupunktur är förenlig med vetenskap och beprövad erfarenhet. Detta är en medicinsk fråga som ligger utanför min kompetens. Jag begränsar därför min bedömning till den juridiskt-administrativa sidan av saken. Enligt 2 § allmänna läkarinstruktionen är läkare under utövningen av läkaryrket ställd under socialstyrelsens inseende och pliktig att efterkomma vad styrelsen i kraft av gällande författningar föreskriver. I 2 § kungörelsen (1964: 428) om medicinalpersonal under socialstyrelsens inseende sägs att medicinalpersonalen i yrkesutövningen står under socialstyrelsens inseende och är skyldig att följa de instruktioner och andra föreskrifter för yrkesutövningen som socialstyrelsen meddelar. Eftersom tillsynen över läkarna är specialreglerad i allmänna läkarinstruktionen är det emellertid dess bestämmelser som blir att tillämpa på läkare och inte de allmänna bestämmelserna i kungörelsen. *Lex specialis* går före *lex generalis*. Jag finner därför att socialstyrelsen när det gäller läkarna kan meddela föreskrifter som dessa är skyldiga att efterkomma endast "i kraft av gällande författningar" bland vilka då återfinns främst allmänna läkarinstruktionen själv. Tilläggas bör att socialstyrelsen ur 24 kap. 4 § brottsbalken kan härleda en viss rätt att ingripa för att avvärja fara för liv eller hälsa men att det är ovisst vilka befogenheter detta ger socialstyrelsen att meddela sådana bindande föreskrifter varom nu är fråga t. ex. när det gäller användningen av en viss läkemetod.

Socialstyrelsen kan givetvis som tillsynsmyndighet meddela oförbindande råd och anvisningar beträffande patientbehandling. Bemyndigande för socialstyrelsen att meddela bindande föreskrifter beträffande patientbe-

handling finns i 3 § p. 3 allmänna läkarinstruktionen i fråga om medikamentös behandling, medan något motsvarande bemyndigande ej är att finna i 3 § p. 1 som innehåller den grundläggande regeln om patientbehandling. I avsaknad av författningsstöd här har såvitt jag kan finna socialstyrelsen ej befogenhet att, enbart på grundval av en egen bedömning av en läkemetods förenlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet, meddela bindande föreskrifter som är avsedda eller ägnade att direkt förhindra användningen av läkemetoden.

När det gäller en läkares råd och behandling enligt 3 § p. 1 allmänna läkarinstruktionen avtecknar sig således enligt min mening följande system. I första hand ligger det i vederbörande läkares eget skön att avgöra vad som i behandlingshänseende är förenligt med vetenskap och beprövad erfarenhet. I andra hand ankommer det enligt 43 § instruktionen för socialstyrelsen på medicinalväsendets ansvarsnämnd att i samband med prövning av fråga om fel eller försummelse i utövningen av läkaryrket fastställa om viss behandling är förenlig med vetenskap och beprövad erfarenhet. Ansvarsnämnden är härvid obunden av eventuella uttalanden från styrelsens sida i saken. Det kan under sådana förhållanden inte rimligen komma i fråga att styrelsen utfärdar några föreskrifter som ger sken av att vara bindande men som inte är det. Vill styrelsen som tillsynsmyndighet ej nöja sig med oförbindande råd och rekommendationer utan få till stånd ett normerande beslut, som kan åberopas i andra sammanhang, bör styrelsen därför hänskjuta härför lämpade fall till ansvarsnämnden, som då fastställer huruvida vederbörande läkare genom användande av läkemetoden åsidosatt sin skyldighet att handla i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Så har ju också skett beträffande Jülkes akupunkturbehandling av vissa patienter. Tar läkaren inte rättelse av ansvarsnämndens beslut eller, om detta överklagas av honom till högre instans, dennas beslut, kan han åtalas och i sista hand deslegitimeras enligt 4 § behörighetslagen för läkare.

I förevarande fall har styrelsens skrivelser till de läkare, som använt sig av akupunktur i sin yrkesutövning, fått en kategorisk utformning, som närmast synes avsedd att verka som förbud mot användande av akupunktur över huvud taget såsom läkemetod. Styrelsen har därvid till stöd åberopat allmänna läkarinstruktionens föreskrift om läkares skyldighet att handla enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. Av skäl som jag nyss anfört kan jag inte finna att denna föreskrift ger styrelsen det erforderliga författningsstödet för åtgärden i fråga. Om styrelsen med sin åtgärd verkligen åsyftat ett sådant förbud — och lydelsen av skrivelserna till Jülke, som ju redan anmälts till ansvarsnämnden, synes tala härför — har styrelsen således som jag bedömer saken överskridit sina befogenheter som tillsynsmyndighet. Har styrelsen åter endast avsett att redovisa sin uppfattning i saken och i anslutning härtill allvarligen råda läkarna att upphöra med akupunkturmetoden i sin yrkesverksamhet, måste sägas att skrivelserna i fråga blivit missvisande med hänsyn till vederbörande läkares författningsenliga rätt

att utöva sin verksamhet enligt egen bedömning av vad vetenskap och beprövad erfarenhet bjuder och att skrivelserna tillika fått en olycklig utformning med tanke på ansvarsnämndens förestående prövning. Enligt min mening borde styrelsen i det rådande läget ha begränsat sig till att upplysa vederbörande läkare (utom Jülke) om att frågan om akupunkturs förenlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet genom styrelsens försorg bragts under ansvarsnämndens prövning och att på anförda skäl tillråda läkarna att i avvidan på nämndens beslut inte använda denna metod. Det hade sedan ankommit på läkarna att under beaktande av socialstyrelsens synpunkter själva avgöra om de skulle vidhålla sin uppfattning att metoden var förenlig med vetenskap och beprövad erfarenhet och vara beredda att inför ansvarsnämnden försvara denna ståndpunkt.

Ansvarsnämnden meddelade den 31 oktober 1975 beslut i ärendet och uttalade därvid följande.

På skäl som tidigare i detta beslut anförts anser nämnden akupunktur ej kunna godtagas såsom behandlingsmetod inom den av samhället auktoriserade sjukvården. Såsom framgår av vad ovan redovisats rörande handläggningen inom socialstyrelsen av vissa akupunkturärenden har styrelsen, efter att ha underrättats om att vissa läkare i sin praktik använde sig av akupunktur, i skrivelse den 31 oktober 1974 anmodat dessa att upphöra med dylik behandling. Styrelsen har inte underställt nämnda läkares akupunkturbehandling ansvarsnämndens prövning. På grund härav och då det i ärendet inte gjorts gällande att Jülke i sin läkarpraktik använt behandling med akupunktur sedan även han av styrelsen den 2 juli 1975 tillställts en skriftlig anmodan att upphöra med sådan behandling, anser sig nämnden icke böra tilldela Jülke disciplinär påföljd för den behandling med akupunktur, varom i nämndens förevarande beslut är fråga.

Såsom framgår av detta uttalande fann ansvarsnämnden sig i princip ense med tillsynsmyndigheten om att akupunktur f. n. ej kan godtagas som behandlingsmetod inom den av samhället auktoriserade sjukvården. ehuru nämnden inte ansett sig kunna tilldela Jülke någon disciplinär påföljd i betraktande bl. a. av att styrelsen inte underställt övriga akupunkturbehandlande läkares verksamhet nämndens prövning. Vid sådant förhållande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt kan vidare ingripande från min sida inte anses påkallat utan jag lämnar saken under hänvisning till de gjorda uttalandena.

IV. Förvaltningen i övrigt

JO:s tillsynskompetens m. m.

JO:s tillsyn omfattade tidigare, med några undantag, tjänstemän och andra som var underkastade fullständigt ämbetsansvar. I och med reformen av ämbetsansvarssystemet, vilken trädde i kraft den 1 januari 1976, måste tillsynskompetensen bestämmas på annat sätt. I 2 § av den av riksdagen i november 1975 antagna nya instruktionen för justitieombudsmännen (SFS 1975: 1057) har stadgats, att under ombudsmännens tillsyn står 1) statliga och kommunala myndigheter, 2) tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter samt 3) annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. Vissa undantag har dock gjorts, såsom framgår av det följande.

I likhet med vad som varit fallet tidigare år – alltsedan 1970 års ämbetsberättelse – lämnas nedan en översikt över justitieombudsmännens ställningstaganden i frågor om tillsynskompetensen under den nu aktuella tidsperioden, första halvåret 1976.

Ett antal klagomål mot *regeringen* och *statsråd* har avvisats, då dessa ej står under JO:s tillsyn. Klagomål som avsåg projektering av urangruva i Ranstad mot *LKAB* och andra berörda statliga bolag har av samma skäl avvisats. Ej heller upptogs till prövning klagomål mot ansvariga tjänstemän inom *Statsföretag AB*, enär varken *Statsföretag AB* eller dess tjänstemän står under JO:s tillsyn. I ett ärende avseende klagomål mot *Statens Anläggningsprovning AB* angående ersättning för minskade uppdrag som hissbesiktningsman m. m. anförde JO Wigelius.

Det nybildade *Statens Anläggningsprovning AB* är avsett att omhändera provnings-, kontroll- och besiktningsverksamhet, som åtminstone i viss utsträckning torde innefatta utövning av offentlig myndighet. Endast i den mån så är fallet torde verksamheten kunna vara föremål för tillsyn från JO:s sida. B:s klagomål är inte att hänföra till området för JO:s tillsyn.

Några klagomål har avsett *riksdagen*, *dess ledamöter och organ*. JO Wennergren anförde i ett ärende som avsåg kritik av kriminalvårdslagen.

Kriminalvårdslagen har antagits av riksdagen efter förslag av Kungl. Maj:t. JO kan inte pröva riksdagsbeslut. Jag får mot bakgrund härav meddela Er att jag inte kan ta upp saken till prövning.

En klagande påtalade förhållanden i samband med den nordiska arkitekttävlingen om riksdagens hus. JO Uhlin meddelade klaganden att *riksdagen*, *dess ledamöter och utskott samt riksdagens förvaltningsstyrelse* är

undantagna JO:s tillsyn och att JO följaktligen ej ägde vidta någon åtgärd med anledning av klagomålen.

I ett ärende begärdes utredning om *riksdagens revisorer* i visst avseende åsidosatt sina åligganden. JO Lundvik yttrade i beslutet bl. a. följande.

Enligt 2 § instruktionen för justitieombudsmännen (SFS 1975: 1057) omfattar JO:s tillsyn icke riksdagens ledamöter. Enligt 12 kap. 7 § regeringsformen utser riksdagen *inom sig* revisorer. Revisorerna står följaktligen inte under JO:s tillsyn (jfr också SOU 1975: 23 s. 219 samt KU 1975/76: 22 s. 68). I vad klagomålen riktar sig mot riksdagens revisorer kan de förty inte av mig upptagas till prövning.

Klagomål mot *riksgäldskontoret* angående vinstutlottning föranledde följande yttrande av JO Lundvik.

Enligt vad jag under hand inhämtat har beslutet att Eder kund icke skulle få deltaga i ordinarie dragning eller tilläggsdragning i vinstutlottningen fattats av fullmäktige i riksgäldskontoret. I 2 § instruktionen för justitieombudsmännen föreskrivs att ombudsmännens tillsyn inte omfattar fullmäktige i riksgäldskontoret. Jag är därför förhindrad att uppta klagomålen till prövning.

Kommunfullmäktige står ej under JO:s tillsyn. I ett ärende anfördes klagomål mot en *kommunfullmäktigeordförande* för propositionsvägran. JO Lundvik anförde i sitt beslut i ärendet.

Enligt äldre rätt ansågs kommunfullmäktiges ordförande vara underkastad ämbetsansvar vid utövningen av denna sin befattning och därmed också stå under JO:s tillsyn.

Vid årsskiftet 1975/76 trädde nya regler i kraft om tjänsteansvaret för offentliga befattningshavare. Samtidigt ändrades instruktionen för JO. I den nya instruktionen stadgas, att ombudsmännens tillsyn omfattar, såvitt nu är i fråga, kommunala myndigheter samt tjänstemän och befattningshavare vid dessa myndigheter. Kommunfullmäktige är emellertid inte en myndighet i nu förevarande mening. Till yttermera visso har i instruktionen uttryckligen sagts att ombudsmännens tillsyn inte omfattar ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Undantagsföreskriften måste antagas omfatta även fullmäktiges ordförande i utövningen av denna hans särskilda befattning. Till jämförelse kan nämnas att ombudsmännens tillsyn enligt uttryckligt stadgande ej heller omfattar riksdagens ledamöter men att inget i instruktionen sagts om talmannen, ehuru det i motiven förutsatts att ombudsmännen ej skall ha tillsyn över talmannen.

Eftersom kommunfullmäktiges ordförande alltså ej längre står under JO:s tillsyn, kan jag ej uppta J:s klagomål till prövning.

Frågan om tillsynen över kommunal verksamhet har även i andra fall aktualiserats. I ett ärende begärdes att JO skulle undersöka om det var förenligt med gällande regler att servera skolmaten på engångsmaterial såsom skett i skolorna i viss kommun. Klagandena åberopade att i läroplanen för grundskolan anfördes att skolan skall "söka väcka eleverna till ansvar för

att som enskilda människor och som blivande medborgare i samhället medverka till att hejda miljöförstörelsen och bereda sig själva och sina efterkommande en frisk livsmiljö". Mot bakgrund bl. a. härav frågade klagandena om en skolstyrelse behövde ta hänsyn till läroplanen och om så var fallet, vem som utövade tillsynen över detta. I sitt beslut i ärendet anförde JO Wennergren.

JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Kommunernas självständiga ställning är en bärande princip i det svenska samhällssystemet och i instruktionen för JO har ävenledes föreskrivits att vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. JO:s tillsyn över den kommunala verksamheten är således begränsad och det fordras särskilda skäl, såsom att någon begått ett påtagligt fel eller att en principiellt betydelsefull fråga avtecknar sig för att JO skall inleda en undersökning rörande något som hör till den kommunala självstyrelsen. Huruvida skolluncher skall serveras på engångsmaterial är enligt min mening en lämplighetsfråga som det ankommer på vederbörande kommunala organ att självständigt och efter eget bedömande besluta om. Vid utövningen av detta fria skön kan man givetvis, om man så vill, beakta det uttalande i läroplanen som Ni citerat men man kan på intet sätt anses bunden av det. Mot bakgrunden av det sagda har jag funnit att den av Er väckta frågan inte faller under JO:s tillsyn. Tillsyn över den kommunala självstyrelsen utövas av länsstyrelsen genom prövning av kommunalbesvär över de kommunala självstyrelseorganens beslut.

Landstingsförbundet har liksom tidigare ansetts vara undandraget JO:s tillsyn.

Klagomål mot *rättshjälpsnämnder* och *domstolsverket* samt mot *överförmyndare* har självfallet prövats i sak. Av ett ärende som avgjorts av JO Lundvik framgår, att Stockholms fastighetskontors *företagsnämnd* jämte en dess underavdelning, benämnd samrådsgrupp, befunnits vara underkastad JO:s tillsyn.

I ett ärende ingick JO Lundvik på frågan om *allmänna reklamationsnämndens* ställning i förevarande avseende och anförde.

I ärendet uppkommer till en början frågan, om allmänna reklamationsnämnden står under JO:s tillsyn. Ser man enbart på nu förevarande ärende har frågan blott teoretisk betydelse. Vad klaganden andrager och åberopar är nämligen under alla förhållanden icke av den beskaffenhet att något mitt ingripande kan bli aktuellt.

I andra sammanhang kan likväl den nyssberörda frågan få praktisk betydelse. Jag vill därför säga några ord därom dock utan att taga slutlig ställning.

I ett beslut den 15 augusti 1969 (dnr 1232/69) sade jag att övervägande skäl enligt min mening talade för att allmänna reklamationsnämnden icke stod under JO:s tillsyn. Sedan detta uttalande gjorts har läget ändrats i fle-

ra hänseenden. Av särskild betydelse är härvid att gränserna för JO:s tillsynsområde bestämts på ett nytt sätt i samband med ikraftträdandet, den 1 januari 1976, av ämbetsansvarsreformen. JO:s tillsyn omfattar numera — med vissa här icke aktuella undantag —

1. statliga och kommunala myndigheter.
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter, samt
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning såvitt avser denna hans verksamhet.

Allmänna reklamationsnämnden är ett organ som utan varje tvivel uppvisar drag som kännetecknar en *myndighet* i instruktionens mening. Av förarbetena till instruktionen (KU 1975/76: 22 s. 68) framgår att ordet där används i samma betydelse som i den nya regeringsformen. Begreppet omfattar sålunda varje organ som ingår i den offentlighetsrättsliga statliga eller kommunala organisationen (jfr uttalande i prop. 1975/76: 52 s. 25 med hänvisningar). Något krav kan alltså icke uppställas på att organet skall ha fått sig anförtrott myndighetsutövning i den mening som förstås t. ex. i skadeståndslagen (jämför också 3 § förvaltningslagen). Även museer, bibliotek och vanliga sjukvårdsinrättningar är i förevarande sammanhang att räkna till myndigheter, liksom för övrigt också kommittéer.

Den frågan återstår emellertid om allmänna reklamationsnämndens ställning är sådan att den ändock icke kan anses som en *statlig myndighet* (kommunal myndighet är den uppenbarligen inte). För antagandet att nämnden är statlig talar bl. a. det förhållandet att nämndens verksamhet bekostas med statsmedel och att nämnden är anknuten till konsumentverket vilket tillhandahåller föredraganden och kanslipersonal. Verket har också stadfäst stadgar för nämnden och utser ledamöterna däri. (Nämnas kan också att i tystnadspliktskommitténs betänkande Tystnadsplikt och yttrandefrihet, stencilupplagan s. 353, sägs att allmänna reklamationsnämnden enligt handelsdepartementets mening är en statlig myndighet.) Mot antagandet att nämnden är statlig har andragits att den tillkommit efter överläggningar med näringslivet, icke genom statsmakternas beslut, samt att dess verksamhet inte innefattar myndighetsutövning utan bygger på en i princip frivillig partsmedverkan. Härtill kan läggas, att det under förarbetena till förvaltningslagen (SOU 1968: 27 s. 81) framhållits, att allmänna reklamationsnämnden står fri från den statliga organisationen och därför inte torde kunna betraktas som myndighet.

Som jag redan sagt är det inte min avsikt att nu taga slutlig ståndpunkt i frågan om JO:s tillsyn omfattar allmänna reklamationsnämnden. Jag kan så mycket mera låta anstå härmed som en väg numera står öppen att få ett bindande avgörande i högsta instans i frågan om nämndens ställning. Begreppet "statlig myndighet" i JO-instruktionen måste nämligen rimligen ha samma innebörd som begreppet "statsmyndighet" i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, vilket handlar om allmänna handlingars offentlighet. Om en framställning att utfå handlingar från nämnden avslås, kan frågan om utlämnandet besvärsvägen föras till regeringsrätten, som vid sin prövning inte torde kunna undgå att beröra också frågan om nämnden är att anse som en statsmyndighet i tryckfrihetsförordningens mening.

Därmed lämnar jag nu förevarande spörsmål.

I detta sammanhang må nämnas, att konsumentverkets tjänstemän även då de placerats hos allmänna reklamationsnämnden ansetts stå under JO:s tillsyn.

Övervakare enligt nykterhetsvårdslagen och god man enligt samäganderättslagen står ej i angivna egenskaper under JO:s tillsyn.

En anmälan mot *radionämnden* beträffande dess bedömning av visst TV-program prövades av JO Wennergren i sak. I ett annat ärende, vari klagades på ett radioprogram, anförde JO Ekberg, att varken *Sveriges radio eller enskilda medverkande i radio- eller TV-program* står under JO:s tillsyn, varför klagomålen ej togs upp till prövning.

Tidningar och deras ansvariga utgivare står ej under JO:s tillsyn. Klagande i sådana ärenden har hänvisats att göra anmälan om tryckfrihetsbrott till justitiekanslern.

En klagande begärde JO:s uttalande till förhindrande av att *stiftstinget och stiftsrådet* i ett stift avyttrade en kyrklig ungdomsgård. I beslutet i ärendet anförde JO Uhlin följande.

Stiftsting och stiftsråd utgör organ för den fria kyrkliga verksamheten, vilka vuxit fram inom stiften utanför den legala organisationens ram. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har medverkat till utarbetandet av normalstadgar för stiftstingsorganisationen. Enligt § 1 normalstadgan utgör stiftstinget ett frivilligt organ inom Svenska kyrkan, utsett genom val av församlingarna och de totala kyrkliga samfälligheterna inom stiftet. Stiftstinget har till uppgift att främja kyrkligt liv och arbeta inom stiftet (§ 2). Församling eller total ekonomisk samfällighet inom stiftet som erlägger beslutad årsavgift är medlem av stiftstinget (§ 3). Stiftsrådet är stiftstingets verkställande och beslutande organ (§ 14).

Med hänsyn till det ovan anförda finner jag stiftsting och stiftsråd icke kunna räknas till sådana myndigheter, som står under JO:s tillsyn. Jag är därför förhindrad att upptaga klagomålen till prövning.

Jag får även upplysa Eder om att något organ som har tillsynsskyldighet över stiftsting och stiftsråd icke finnes. Om stiftsgårdar, ungdomsgårdar etc. är inrättade som stiftelser kan de dock under vissa förutsättningar stå under länsstyrelsens tillsyn.

I skrivelse till en klagande, som påtalat vägran av styrelse och rektor vid *Kaggeholms folkhögskola* att utlämna vissa matriklar m. m. yttrade JO Lundvik.

Enligt vad jag under hand inhämtat från skolöverstyrelsen drivs verksamheten vid folkhögskolan av en privat sammanslutning, nämligen Stiftelsen Kaggeholms folkhögskola. JO:s tillsyn omfattar enligt numera gällande instruktion för justitieombudsmännen statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter samt annan, som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning såvitt avser denna hans verksamhet. Stiftelsen Kaggeholms folkhögskola är inte en statlig eller kommunal myndighet och står följaktligen inte under JO:s tillsyn.

Allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening är alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar. Stiftelsen Kaggeholms folkhögskolas handlingar är alltså inte allmänna handlingar i tryck-

frihetsförordningens mening. Frågan om handlingarnas utlämnande kan därför inte anses som en fråga om myndighetsutövning.

Av det nu anförda följer att klagomålen inte kan upptas av JO. varom jag härmed vill underrätta Eder.

Klagomål mot *kommunala bostadsstiftelser* har av JO Wigelius lämnats utan åtgärd, då de ej står under tillsyn av JO. JO Uhlin har av samma skäl ej upptagit till prövning klagomål angående vissa förhållanden rörande *Södermanlands Hembygds- och Museiförbund* (som ombildats till *Stiftelsen Södermanlands Museum och Södermanlands Hembygdsförbund*).

Boutredningsmän, bouppteckningsförrättare, privatpraktiserande läkare och advokater har ansetts inte stå under JO:s tillsyn. Det samma gäller *Sveriges Läkareförbund*.

JO:s tillsyn omfattar ej *fackliga och politiska organisationer*. Till följd härav har utan åtgärd lämnats klagomål som riktats mot *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Statsanställdas Förbund*, *Svenska Industrijänstemannaförbundet*, *Sveriges Arbetsledareförbund* och *Socialdemokratiska arbetarepartiet*. Utan saklig prövning har vidare avskrivits klagomål mot *vägföreningar*, en *flottningsförening*, *ABF*, *Uppsala läns tolk- och översättareförening*, *Göteborgs studentkår*, *Kursverksamheten vid Lunds universitet*, *Ridfrämjandet*, *Svenska Sällskapshundklubben*, *AB Storstockholms Lokaltrafik*, *Läkemedelsföretaget Ferrosan*, ett antal *banker* och *försäkringsbolag* m. fl.

Exekution

Framställning till regeringen angående ifrågasatt ändring i 15 § andra stycket införsellagen (1968: 621)

I en den 20 januari 1976 dagtecknad framställning till regeringen anförde JO Lundvik följande.

I 5 § andra stycket införsellagen stadgas som följer.

Genom införsel får uttagas endast bidragsbelopp som förfallit till betalning tidigast två år före början av den kalendermånad under vilken verkställigheten skall ske. Vid tillämpning av vad som nu sagts skall bidrag som avses i 7 kap. 10 § föräldrabalken ej anses förfallet till betalning innan det blivit bestämt till beloppet.

Hänvisningen till 7 kap. 10 § föräldrabalken avser de s. k. förlossningskostnaderna, det bidrag som fadern till barn utom äktenskap har att utgiva till moderns underhåll, normalt under sex veckor före och sex veckor efter nedkomsten.

Förlossningskostnaderna nämns även i 15 § andra stycket införsellagen, där det heter.

Vid samtidig införsel för två eller flera underhållsberättigade fördelas innehållet belopp efter de löpande bidragens storlek. Bidrag som avses i 7 kap. 10 § föräldrabalken räknas härvid som löpande på sex månader. Om mera innehållits än som svarar mot de löpande bidragen, har bidrag som stått ute längre företräde vid fördelningen av det överskjutande beloppet.

Vid inspektioner hos kronofogdemyndigheter, bl. a. de i Östersunds och Göteborgs distrikt, har jag märkt att nu berörda lagrum i införsellagen medfört tillämpningssvårigheter. Två problem skall här behandlas. Först dock några ord om den gemensamma bakgrunden till problemen.

Bidraget till det utomäktenskapliga barnets moder hänför sig till tiden närmast före och närmast efter nedkomsten. Normalt bestäms bidraget genom dom eller avtal först långt senare. Det är detta förhållande som nödvändiggjort särregler för förlossningskostnaderna i 5 § andra stycket och 15 § andra stycket införsellagen.

Enligt huvudregeln i 5 § andra stycket preskriberas möjligheten att använda införsel två år efter det bidragsbeloppet i fråga förfallit till betalning. Förlossningskostnaderna får i princip anses förfallna till betalning i anslutning till nedkomsten (jfr SOU 1961: 53 s. 135). Enligt huvudregeln skulle införsel följaktligen ej kunna ske sedan två år förflutit från nedkomsten. Mången gång har bidraget då ännu inte ens blivit bestämt. För att icke moderns möjlighet att få ut beloppet genom införsel skall bli alltför mycket beskuren har en **särregel** givits om att bidraget *vid tillämpning av preskrip-*

tionsregeln inte skall anses förfallet till betalning förrän det blivit bestämt till beloppet.

Den omständigheten att förlossningskostnaderna i praktiken hänför sig till en förfluten tidpunkt har nödvändiggjort en särregel också i 15 § andra stycket. Huvudtanken är den, att av vad som inflyter viss månad skall envar underhållsberättigad i första hand få så mycket som han enligt dom eller avtal har rätt till just för den månaden. Om influtet belopp ej förslår att ge alla vad de skall ha, fördelas beloppet proportionellt efter de löpande bidragens storlek. Förlossningskostnaderna hänför sig emellertid till förfluten tid och skulle därför inte räknas som löpande till någon del. Följaktligen skulle modern få betalning endast om mer influtit än som åtgår för täckande av löpande underhållsbidrag. Detta skulle sätta henne i en prekär situation. För att förebygga att modern eftersätts har givits regeln att förlossningskostnaderna skall anses som löpande på sex månader.

Nu till de svårigheter som yppat sig.

1. I lagberedningens förslag till ny införsellag (SOU 1964: 57) hade den sedermera i 15 § andra stycket andra punkten upptagna särregeln följande lydelse: "Av bidrag, varom sägs i 7 kap. 10 § föräldrabalken, räknas härvid en tolfedel som löpande". I motiven (s. 153) utvecklades innebörden härom på följande sätt: "Fordringen skall alltså vid varje fördelningstillfälle få med angiven kvotdel konkurrera med fordringar på löpande bidrag. Kvotdelen skall självfallet räknas på fordringens ursprungliga belopp och icke på vad som återstår oguldet. Det bör i allmänhet bli möjligt att uttaga fordringen inom loppet av ett år."

Under departementsbehandlingen ändrades lagtextens lydelse. I det till lagrådet remitterade förslaget hade 15 § andra stycket följande lydelse (prop. 1968: 130 s. 181).

Vid samtidig införsel för två eller flera underhållsberättigade fördelas innehållet belopp efter de löpande bidragens storlek. Bidrag som avses i 7 kap. 10 § föräldrabalken räknas härvid som löpande till en sjättedel. Om mera innehållits än som svarar mot de löpande bidragen, har bidrag som stått ute längre företräde vid fördelningen av det överskjutande beloppet.

Motiven framgår av följande departementschefsuttalande (prop. s. 134f).

I paragrafens andra stycke har i väsentlig överensstämmelse med beredningens förslag tagits upp vissa regler om fördelning av innehållet belopp vid konkurrens mellan två eller flera underhållsberättigade. Liksom nu gäller föreslås till en början att vid samtidig införsel för två eller flera underhållsberättigade innehållet belopp skall fördelas efter de löpande bidragens storlek (jfr 7 § andra stycket gällande InfL). Bidrag som avses i 7 kap. 10 § FB, s. k. förlossningskostnader, räknas härvid som löpande till en sjättedel. Beredningen hade i det avseendet föreslagit en tolfedel. Ändringen är föranledd av ett påpekande av exekutionsväsendets organisationsnämnd. Nämnden har därvid framhållit, att beredningens förslag syntes

opraktiskt, då det i regel är fråga om obetydliga belopp. Enligt nämnden är det lämpligare att omräkna sådant bidrag i månadsbidrag utifrån den tid för vilken det har beräknats. Jag har ansett mig böra beakta nämndens synpunkter.

Förslaget föranledde inte något yttrande från lagrådets sida.

Vid den slutliga behandlingen i justitiedepartementet av förslaget ändrades lydelsen av särregeln så att där stadgades, att förlossningskostnaderna skulle räknas *som löpande på sex månader*. I statsrådsprotokollet ges ej annan förklaring till ändringen än att det (prop. s. 229) sägs, att vissa redaktionella jämkningar borde vidtas i lagtexten.

Vid inspektioner hos kronofogdemyndigheter har jag kunnat iakttaga att myndigheterna brukat bokföra förlossningskostnaderna såsom belöpande på sex månader från exekutionstitelns dag (ev. från dagen för domens lagkraftvinnande). Såsom lagtexten slutligen utformades är det också naturligt att hänföra kostnaderna till en sexmånadersperiod. Var i tiden de sex månaderna skall ligga sägs inte i lagtexten och motiven ger ingen direkt ledning. En analogi med vad som sägs i 5 § andra stycket gör det dock ganska naturligt att låta perioden börja med den dag då bidraget blivit till beloppet bestämt. Kronofogdemyndigheternas praxis är därför förklarlig. Praxis underlättar också bokföringen av inflytande belopp.

Nu händer det allt emellanåt att förlossningskostnaderna inte kunnat indrivas när sexmånadersperioden gått ut. Det förekommer då att kronofogdemyndigheten även i fortsättningen låter förlossningskostnaderna få del i inflytande belopp som om kostnaderna vore att anse som löpande bidrag. En sådan tillämpning går inte väl ihop med lagtexten. Man kan möjligen hävda att modern bör få räkna bidragen som löpande under sex effektiva månader, dvs. att månader då intet influtit räknas bort. Men att ge henne förmånen att få räkna bidragen som löpande under hur många månader som helst kan svårligen förenas med lagtextens lydelse.

Enligt lagberedningens förslag skulle förlossningskostnaderna vid varje fördelningstillfälle räknas som löpande till en tolfedel. Om endast litet inflöt, kunde regeln komma i tillämpning under längre tid än ett år. Den enda begränsningen låg i preskriptionsregeln i 5 § andra stycket.

När departementschefen med ändring av lagberedningens förslag lät förlossningskostnaderna först räknas som löpande till en sjättedel och sedan som löpande på sex månader, var väl avsikten den att moderns ställning skulle förbättras genom att hon fick ut större del av sitt bidrag vid varje fördelningstillfälle. Fråga är emellertid om inte resultatet blivit det rakt motsatta. Om nämligen förlossningskostnaderna skall anses löpande endast under en period av sex månader eller möjligen under sex effektiva månader, oavsett om de bildar en sammanhängande period, riskerar modern att tiden går ut utan att hon fått full betalning. Även senare har hon möjlighet att få ut sitt bidrag men då, om lagtexten skall tolkas enligt sin ordaly-

delse, endast enligt reglerna för restantier och detta innebär i realiteten att hon riskerar att intet få. Ofta kan man ju inte ta ut av gäldenären mer än som svarar mot löpande bidrag, stundom inte ens så mycket.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas, att lagtexten på denna punkt är oklar och, vad värre är, tolkad efter orden leder till ett resultat som är socialt otillfredsställande.

2. Stundom flyter det vid införsel in mera pengar än som erfordras för täckande av löpande bidrag. I regel har de underhållsberättigade också fordran på bidrag för förfluten tid (som ännu inte preskriberats enligt regeln i 5 § andra stycket). Vad som inte åtgår för täckande av löpande bidrag skall då gå till betalning av restantier och enligt 15 § andra stycket tredje punkten gäller härvid att bidrag som stått ute längre har företräde vid fördelningen.

Även här vållar förlossningskostnaderna besvär. Kronofogdemyndigheterna har bokfört kostnaderna såsom belöpande på en sexmånadersperiod med början vid tiden för exekutionstitelns tillkomst. De ser det som naturligt att räkna moderns restantier som hänförande sig till samma tid (med beaktande givetvis av eventuellt influten betalning) alltså så att t. ex. 100 kr. anses förfallna i januari, 100 kr. i februari osv. Regeln att bidraget skall anses belöpa på sex månader hänför sig emellertid endast till den konkurrens som föreligger när flera underhållsberättigade har fordran på löpande bidrag. Det vore mera naturligt att anse förlossningskostnaderna i sin helhet förfallna till betalning på den dag då exekutionstiteln tillkom (eller vann laga kraft), med andra ord att ta hänsyn till regeln i 5 § andra stycket andra punkten. Emellertid torde inte heller denna tolkning vara riktig. Förlossningskostnaderna får i princip anses förfallna till betalning i anslutning till tiden för nedkomsten (jfr vad som sagts ovan härom). Särregeln i 5 § andra stycket andra punkten gäller enligt lagens ord endast vid tillämpning av preskriptionsregeln i första punkten. Särregeln har tillkommit för att förbättra moderns ställning, att göra det möjligt att låta införseln fortgå längre än som följer av huvudregeln. Det vore därför föga rimligt att tillämpa särregeln analogt på nu avsedda fall. Det skulle nämligen leda till en försämring av moderns ställning. Barnets bidrag anses förfallet till betalning i anslutning till födelsen. Om moderns bidrag anses förfallet på en senare tid kan ju resultatet – förutsatt att preskription inte inträtt – bli det att barnet anses ha äldre införselbar skuld än modern och följaktligen slår ut henne vid fördelningen. Frågan när moderns bidrag skall anses ha förfallit till betalning får också betydelse när hon konkurrerar med annan underhållsberättigad än barnet, t. ex. en frångild hustru till barnafadern. Jag har sett sådana fall.

Med skrivelse till riksskatteverket den 30 oktober 1975 överlämnade jag en promemoria där nu berörda problem behandlades. Jag påpekade i skrivelsen att reglerna i 5 § andra stycket och 15 § andra stycket införsellagen var svårtolkade och kunde leda till oenhetlig tillämpning. Under framhåll-

lande av att jag övervägde att föreslå ändring i 15 § andra stycket införsellagen begärde jag riksskatteverkets yttrande i saken.

Verket svarade.

Riksskatteverket (RSV) delar den i remisskrivelsen angivna uppfattningen att reglerna om införsel vid indrivning av sk förlossningskostnader är svårtolkade och kan leda till oenhetlig tillämpning. Beträffande möjligheterna att förbättra handläggningen av införsel för sådana kostnader skall framhållas följande.

Den sk tvåårsregeln ("preskriptionsregeln") avseende förlossningskostnad i 5 § andra stycket införsellagen, innehållande att beloppet inte skall anses vara förfallet till betalning förrän det bestämts till beloppet, är välmotiverad. Då underhållsbidrag fastställts i dom bör tidräkningen anses utgå från det tillfälle då domen vunnit laga kraft.

Fördelningsregeln i 15 § införsellagen, vilken innebär att förlossningskostnad skall räknas som löpande i sex månader, bör tolkas så att en sjättedel av bidraget i fördelningshänseende skall anses som löpande under varje månad i den första sexmånadersperioden som bidraget kan drivas in genom införsel. Bestämmelsen är oklar och kan leda till missuppfattning. Enligt RSVs mening bör 15 § införsellagen ändras så att en sjättedel av förlossningskostnaden vid samtliga fördelningstillfällen konkurrerar med övriga bidrag med samma rätt som om det varit löpande bidrag. En bestämmelse med detta innehåll skulle komma att överensstämja med vissa kronofogdemyndigheters tillämpning av nu gällande regel. Dessutom synes det vara motiverat att öka möjligheterna för mödrar att genom införsel erhålla ersättning för förlossningskostnader. Härvid bör beaktas dels att kostnaden är förhållandevis liten, dels att konkurrens oftast föreligger med underhållsbidrag till barn, där moder har möjlighet att från barnavårdsnämnd utfå bidragsförskott. Genom ändring av 3 kap 12 § lagen om allmän försäkring gäller från den 1 januari 1974 att försäkrad förälder, som inte förvärvsarbetar, i samband med barnshörd har rätt till föräldrapenning. Föräldrapenning utgår alltid med minst 25 kr per dag. Då någon bidragsform som motsvarar bidragsförskott inte lämnas moder för förlossningskostnad föreligger det ett intresse av att på det föreslagna sättet förbättra moderns möjlighet att utfå kostnaden.

Vid tillämpning av avräkningsregeln i 15 § införsellagen avseende tilldelning av medel till äldsta skuld delar RSV uppfattningen i remisshandlingarna att förlossningskostnad är förfallen till betalning i anslutning till tiden för nedkomsten. Verket förordar en ändring av införsellagen innebärande att förlossningskostnaderna i detta hänseende anses vara i sin helhet förfallna till betalning den dag då exekutionsurkunden tillkom (eller vann laga kraft). Härvid erhålls en rutin som motsvarar den som förekommer vid införsel för danska underhållsbidrag, vilka förfaller till betalning förskottsvis i sexmånadersperioder. För sådana mål beräknas tiden för införselpreskription med utgångspunkt från första dagen i sexmånadersperioden. I en fördelningssituation omräknas dock bidraget till månadsbidrag (104 § utskönningskungörelsen).

Riksskatteverket delar min uppfattning, att reglerna i 15 § andra stycket införsellagen i vad gäller de s. k. förlossningskostnaderna är oklara och ägnade att leda till otillfredsställande resultat. Verket föreslår att en sjättedel

av förlossningskostnaderna vid varje fördelningstillfälle skall få konkurrera med övriga bidrag med samma rätt som om det rört sig om löpande bidrag. Vidare förordas, att förlossningskostnaderna vid tillämpning av regeln om äldsta skuld skall anses vara i sin helhet förfallna till betalning den dag då exekutionsurkunden tillkom (eller dom vann laga kraft). Jag biträder dessa förslag. I vad gäller regeln om äldsta skuld överensstämmer förslaget visserligen inte helt med de synpunkter jag anlagt. Förslaget har dock den obestridliga fördelen att vara redigt och enkelt att tillämpa.

Med stöd av den befogenhet som tillkommer mig enligt instruktionen för riksdagens justitieombudsmän framlägger jag härmed detta förslag för Regeringens övervägande.

* *

*

Det ifrågavarande lagrummet har erhållit ändrad lydelse genom lagen den 23 juni 1976 (1976:624) om ändring i införsellagen. Ändringen består däri att hänvisningen till 7 kap. 10 § föräldrabalken utgått till följd av att reglerna om underhållsbidrag till ogift mor upphävts. Ärendet är därmed slutbehandlat av regeringen.

Framställning till regeringen angående vissa kostnader i ärenden om återtagande av avbetalningsgods

I en den 21 januari 1976 dagtecknad framställning till regeringen anförde JO Lundvik följande.

Vid inspektion av kronofogdemyndigheten i Göteborgs distrikt i maj 1975 uppgavs för mig, att det var brukligt att sökanden i ärenden om återtagande av dammsugare som sålts på avbetalning betalade vederbörande kronoassistent 15—20 kr. per dammsugare i ersättning för att denne tog hand om godset för sökandens räkning. Uppgiften härrörde från kronofogden Rona Lätting, som sade att hon tidigare tjänstgjort hos nio andra kronofogdemyndigheter där också samma system tillämpades.

Jag infortrade yttrande från den inspekterade myndigheten angående lämpligheten av förfarandet. Kronofogdemyndigheten svarade.

Vid återtagningsförrättning enligt avbetalningslagen tillämpas vid kronofogdemyndigheten i Göteborg den praxis, som härrör ända från förste stadsfogdens tid, att förrättningsman medtager återtaget gods om han har möjlighet att transportera det i sin bil och om han överenskommit med sökanden härom. Godset förvaras sedan i den förvaringslokal som myndig-

heten tillhandahåller för utmätt gods och för sådant avbetalningsgods, som köpare avlämnat personligen hos myndigheten för att undvika besök av personal därifrån.

För sitt arbete med att föra godset från förrättningsplatsen till bilen och från bilen till förvaringsutrymmet och för att han upplåter sin bil till det ofta dammiga och skrymmande godset erhåller förrättningsmannen av sökanden ersättning på 15–20 kr. Storleken av ersättningen är beroende av om förrättningsmannen anskaffat emballage till godset. I fråga om dammsugare är detta oftast nödvändigt eftersom godset består av ett flertal delar.

Förfaringssättet har flera fördelar.

Omhändertagande av avbetalningsgods ingår inte i förrättningsmannens tjänsteåliggande. I de fall han uppbär ersättning föreligger en överenskomelse – vanligen en generell sådan – mellan sökanden och förrättningsmannen.

För förrättningsmannen skulle arbetsplaneringen försvåras om flertalet sökanden i avbetalningsmål regelmässigt skulle inställa sig till förrättningen för att omhändertaga gods. Arbetsplaneringen måste då göras upp med vissa exakta tider. För förrättningsmannen skulle detta medföra antingen väntetider eller fördubblade resvägar. Vid kronofogdemyndigheten i Göteborg har en förrättningsman vanligen 20–25 förrättningar att verkställa per förrättningsdag. Ett så stort antal skulle inte medhinnas. Verkställighetstiderna för målen överhuvudtaget skulle förlängas och till slut leda till krav på ökade personalresurser.

Försök har gjorts under förste stadsfogdens tid att låta sökanden inställa sig vid varje förrättning. Systemet medförde sådana nackdelar att det inte gick att fortsätta.

För sökanden innebär förfarandet uppenbarligen väsentliga fördelar och besparingar. Då förrättningsmannen medtager godset besparas sökanden förutom tidsspillan utgifter för resor och – om ombud anlitas – arvode till denne. Ofta skulle sökanden vara tvungen att inställa sig två gånger i samma mål eftersom kronofogdemyndigheten i Göteborg inte anlitar låssmed vid först utsatta förrättningsdagen. I ett stort antal fall anträffas dessutom inte godset. Sökanden har då haft en helt onödig kostnad. Har sökanden inställt sig till en förrättning torde han vara mindre benägen att medge köparen anstånd med återtagning. Ur köparens synpunkt måste det ses som en nackdel. Den besparing säljaren gör kommer i sista hand köparen till godo. Vid vidräkning mellan säljare och köpare får säljaren räkna sig till godo resekostnader, traktamente och ersättning för tidsspillan. Köparens skuld till säljaren ökar med belopp motsvarande säljarens inställelsekostnader och om ett tillgodohavande för köparen uppkommer minskar detta i samma mån. Den ersättning förrättningsmannen erhåller begär sökanden – såvitt jag känner till – aldrig att få räkna sig till godo vid vidräkningen. Den slutliga kostnaden härför står sökanden alltså själv för.

Förfarandet har emellertid också nackdelar. I systemet ligger en viss fara för missbruk på det sättet att en förrättningsman kan betinga sig en oskäligt hög ersättning. Dessutom kan det för parterna förefalla stötande eftersom gränsdragningen mellan tjänsteåliggande och ett privat åtagande under en tjänsteutövning kan vara svår att förstå.

Förfarandet har dock övervägande fördelar och tillämpas också i stor utsträckning. Lämpligen borde förfarandet därför regleras författningsmässigt eller i kollektivavtal.

Härefter remitterades ärendet till riksskatteverket, som inkom med följande yttrande.

I ärendet är fråga om förhållandet att förrättningsman tar hand om gods som återtagits genom handräckning enligt avbetalningslagen, samt uppbär ersättning för bl. a. transport och emballering av godset. Enligt riksskatteverkets mening är det från såväl sökandens som kronofogdemyndighetens synpunkter lämpligt att bibehålla det på många håll förekommande systemet att förrättningsmannen i vissa fall tar hand om återtagen egendom och transporterar den till kronofogdemyndighetens lokaler. Sökanden bereds härigenom möjlighet att hämta egendomen vid för honom lämplig tidpunkt. I de flesta fall är det dessutom närmare för sökanden att åka till kronofogdemyndighetens lokaler, som ofta är centralt belägna, än att åka till gäldenärens bostad. Om det skulle krävas att sökanden själv alltid är närvarande vid förrättning och tar hand om återtaget gods, skulle ofta uppstå onödiga kostnader för sökanden vilka ytterst skulle belasta gäldenären. Det förekommer nämligen ofta att eftersökt gods inte anträffas. Vidare kan hinder för genomförande av förrättningen föreligga på grund av att förrättningsmannen av praktiska skäl inte kan bereda sig tillträde till gäldenärens bostad. För kronofogdemyndighetens del underlättas planeringen av förrättningsresorna om inte förrättningsmannen är bunden av alltför många förrättningstider. Vanligen genomförs flera förrättningar samtidigt efter en lämplig resplan. Gäldenärerna erhåller underrättelse om en tidsperiod inom vilken förrättning skall äga rum. Om sökande skall kallas för att omhänderta återtaget gods, måste besked om exakt förrättningstid lämnas. Har man fått bestämma flera tider till olika sökande och sedan någon eller några förrättningar blir inställda pga betalning, anstånd eller återkallelse innebär detta olägenheten att förrättningsmannen måste invänta övriga förrättningstider.

I Åke Allenmarks Utsökningsrätt (s 54 f) har angetts att kronofogdemyndighet beträffande transporten av godset skulle kunna tillerkänna förrättningsmannen ersättning enligt kungörelsen ang resekostnadsersättning vid tjänsteresa med egen bil m m (bilersättningskungörelsen). Sådan kostnad får hos sökanden uttas i form av tilläggsavgift enligt exekutionsavgiftskungörelsen. Allenmark nämner vidare att förrättningsmannen dessutom skall kunna erhålla skälig ersättning för emballering och översändande av gods. Om avbetalningsgods kan omhändertas vid förrättning, uppkommer således frågan om ersättning för transporten skall utbetalas enligt bilersättningskungörelsen eller om förrättningsmannen skall ha rätt att anse den tjänst han gör sökanden som bisyssla och till följd härav uppbära särskild ersättning från sökanden avseende hela uppdraget.

Enligt verkets mening måste åtskillnad göras mellan sådana åtgärder som åligger förrättningsman enligt författning och sådana som inte är författningsreglerade och således förutsätter överenskommelse med resp borgenär. Som exempel på det förstnämnda fallet kan nämnas förrättningsmannens omhändertagande av utmätt egendom. Enligt utsökningslagen åligger det utmätningsmannen att i vissa situationer ta hand om utmätt egendom och föra den till myndigheten. Härvid får det anses som ett tjänsteuppdrag att anskaffa erforderligt emballage m. m. Vidare bör förrättningsman tillerkännas särskild ersättning enligt bilersättningskungörelsen för transporten. Ett omhändertagande av avbetalningsgods är däremot inte en tjänsteangelägenhet, då lagstadgad skyldighet att ta vård om egendom i

samband med handräckningsförfarandet inte föreligger. Denna skillnad medför att man inte förhandlingsvägen kan lösa ersättningsfrågan. Det är inte främmande i svensk statsförvaltning att tjänsteman har extrauppdrag i anslutning till sin verksamhet. Som exempel kan nämnas det rapporteringssystem över bl. a. meddelade betalningsförelägganden och lagsökningsutslag som sedan länge förekommit hos domstolarna. Verket anser för sin del att förrättningsmannen efter överenskommelse med sökande bör ha rätt att mot särskild ersättning till skäligt belopp befatta sig med godset.

Det är viktigt att information sprids till sökandena om att statsverket inte bär ansvar för eventuellt uppkommen skada på godset i samband med att förrättningsman tagit hand om det för sökandens räkning. Verket anser nämligen att anspråk på ersättning enligt skadeståndslagen inte kan riktas mot statsverket för sådan skada. Mot bakgrund härav synes det lämpligt att förrättningsmän som omhändertar gods har särskild ansvarsförsäkring.

Jag vill till en början nämna att jag kommit i beröring med närliggande problem i ett tidigare ärende, återgivet i JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 378. Ärendet rörde frågan om sökanden måste vara närvarande vid återtagandet. Jag sade i mitt beslut bl. a. att situationer förekom där förrättningen inte kunde genomföras utan sökandens närvaro. Jag nämnde dels fall där godset var svårt att identifiera, dels fall där godset på grund av sin storlek inte rimligen kunde tagas om hand av utmätningssmannen. Att det förekom att förrättningsmannen transporterade bort godset för sökandens räkning mot betalning var icke nämnt i ärendet. Att en sådan praxis skulle förekomma har hitintills varit helt okänt för mig.

Jag kan inte känna annat än den största olust inför det system som tillämpas i Göteborg och tydligen också inom åtskilliga andra kronofogdedistrikt. Att förrättningsmannen mot betalning tillhandagår handräcknings-sökanden på antytt sätt innefattar en enligt min mening olämplig sammanblandning av tjänsteutövning och privatuppdrag.

Jag kan här nämna, att jag senare under år 1975 inspekterade kronofogdemyndigheten i Karlskrona och där fick veta, att man tidigare tillämpat den ordningen att det vid förrättningen medföljande vittnet tog hand om dammsugare och fraktade dem till en expressbyrå mot en ersättning av 15 kr. Från ingången av år 1974 hade systemet dock avvecklats. Bokverk och småsaker togs om hand utan ersättning och i övrigt fick sökanden själv frakta godset.

Om systemet att anlita förrättningsvittnet för ändamålet vill jag säga att det är föga bättre än att låta förrättningsmannen ombesörja saken eftersom vittnet regelmässigt är någon hos kronofogdemyndigheten anställd.

Enligt min mening vore det mest tilltalande att det åläggs förrättningsmannen som en tjänsteplikt att omhändertaga godset när så är praktiskt genomförbart (jfr tillvägagångssättet vid utmätning). Den ökade kostnad som uppkommer för statsverket kan kompenseras genom ändringar i exeku-

tionsavgiftskungörelsen. Däremot bör det enligt min mening inte få förekomma att förrättningsman eller vittne betingar sig själv ersättning av sökanden.

Skulle det nu på många håll tillämpade systemet till äventyrs anses kunna få bestå, borde någon reglering därav ske eller åtminstone någon kontroll skapas däröver att icke oskäligen avgifter uttagas. Ytterst drabbar ju avgifterna köparna, om inte på annat sätt så genom att avbetalningspriserna blir högre.

Med stöd av den befogenhet som tillkommer mig enligt instruktionen för riksdagens justitieombudsmän får jag härmed framlägga berörda spörsmål för den åtgärd, vartill Regeringen kan finna framställningen föranleda.

Skattskyldig som blivit dubbeltaxerad har besvärat sig häröver och betalat den skatt som debiterats med anledning av den ena taxeringen. Kronofogdemyndigheten har trots inblick i förhållandena vid upprepade tillfällen sökt indriva den skatt som föranleddes av den andra taxeringen. Kritik av myndighetens åtgärder

Vid 1968 års taxering åsattes Annika B. av taxeringsnämnden i Stockholms fögderis 40:e särskilda taxeringsdistrikt taxeringar till statlig och kommunal inkomstskatt med 4 650 resp. 9 150 kr. Hos dåvarande prövningsnämnden yrkade sedermera vederbörande taxeringsintendent att hon skulle taxeras i Engelbrekts församling för motsvarande belopp. Han åberopade därvid (felaktigt) att hon inte åsatts någon taxering. Prövningsnämnden beslöt den 30 juni 1969 att bifalla intendents yrkande. Annika B. anförde besvär över sist nämnda beslut och anförde att hon blivit dubbeltaxerad. Den 29 mars 1973 undanröjde kammarrätten det överklagade beslutet och överlämnade handlingarna till länsskatterätten för prövning. Kammarrätten uttalade därvid att Annika B. påförts taxering i Stockholm – utom genom överklagade beslutet – jämväl av taxeringsnämnden i 40:e särskilda taxeringsdistriktet och att det ankom på skatterätten att vidtaga erforderlig rättelse. Den 10 mars 1975 undanröjde länsskatterätten den av taxeringsnämnden i 40:e särskilda taxeringsdistriktet åsatta taxeringen och fastställde taxeringen i Engelbrekts församling.

I följd av den sedermera undanröjda taxeringen hade Annika B. debiterats kvarstående skatt, som jämte restavgift uppgick till 851 kr., vilket belopp fullbetalts till kronofogdemyndigheten den 12 december 1969. I följd av prövningsnämndens taxeringsbeslut i juni 1969 påfördes hon tillkommande skatt om 821 kr., som restfördes. Sedermera beviljade lokala skattemyndigheten anstånd med erläggande av den tillkommande skatten till dess två månader förflutit från den dag, då kammarrätten fattade det beslut varav skattens storlek berodde.

I en klagoskrift till JO uppgav Annika B. följande. Under den tid skattefrågan varit föremål för domstolarnas prövning hade hon med jämna mellanrum fått kravbrev från kronoassistenten Börje Allebeck. Hon hade varje gång förklarat saken för honom, varefter kravet uppskjutits. Trots att Allebeck fått reda på kammarrättens beslut hade han den 30 juli 1974 sänt ut ett nytt kravbrev. Kravet upprepades i december samma år. Kort därefter togs henne tillgodoförd överskjutande skatt om 602 kr. i mät för gäldande av "skulden". I början av år 1975 meddelade Allebeck att utmätning skulle ske för resterande 200 kr., trots att han sade sig veta att det inte fanns någon skuld. Hon kontaktade då Allebecks chef som lovade att saken skulle ordnas upp. Utmätningen drogs tillbaka. I april, således efter det att läns-skatte-rätten undanröjt den felaktiga taxeringen, kom emellertid Allebeck oanmäld hem till henne och började ställa frågor om hennes tillgångar och levnadsförhållanden. Det såg ut som om avsikten var att avskriva hennes skuld i brist på tillgångar.

Efter remiss inkom kronofogdemyndigheten med yttrande vari anfördes bl. a. följande. När Allebeck första gången fick ärendet omhand, fanns en anteckning om anstånd på indrivningskortet. Kammarrättens beslut hade sedan av vederbörande tjänsteman på kronofogdemyndigheten uppfattats som ett slutligt avgörande angående skattens storlek som medförde att anståndet inte längre skulle gälla. Uppgiften på centralregisterbandet om anståndet fick därför utgå. På det vid nästa datakörning framställda indrivningskortet fanns inte längre uppgift om anstånd. Allebeck krävde då Annika B. på det resterande beloppet. Den 17 april 1974 hade Allebeck antecknat att enligt telefonsamtal med vederbörande taxeringsintendent skatteärendet skulle slutbehandlas inom den närmaste tiden. I augusti samma år sände han ut ett nytt krav, som förutom nu ifrågakvarstående skuld även upptog kvarstående skatt enligt 1973 års taxering. Annika B. betalade in den kvarstående skatten och bad i ett brev Allebeck att beträffande den tillkommande skatten ordna saken med skatterätten. — Den tillgångsundersökning, som Allebeck i januari månad 1975 bestämt sig för att göra, inställdes på grund av en ren skälighetsbedömning. — Den 18 mars samma år hade Allebeck på nytt kontakt med skattemyndigheterna och upplystes då om att ärendet troligen skulle avgöras inom en månad. — Den 17 april gjorde Allebeck oanmäld hembesök hos Annika B. Hans avsikt var i första hand att få till stånd ett samtal med henne, i andra hand göra en tillgångsundersökning för att eventuellt kunna anmäla skatten till avskrivning. Annika B. vägrade emellertid att besvara hans frågor och hänvisade till skatterättens beslut den 10 mars. Allebeck fann då för gott att avbryta förrättningen. Ytterligare indrivningsåtgärder var f. n. inte aktuella, då Annika B. på grund av läns-skatte-rättens beslut torde komma att få en restitutionsfordran, vilken troligen skulle komma att kunna utnyttjas för kvittning mot den resterande skulden, 253 kr. — Möjligen hade kronofogden kunnat taga

initiativ för att få till stånd ett nytt anståndsbeslut gällande till dess läns-skatte-rätten beslutat i det av kammarrätten överlämnade ärendet.

Annika B. inkom med påminnelser.

Ärendet avgjordes den 6 maj 1976 av JO Lundvik som därvid anförde.

Att en skattskyldig som av misstag blivit påförd dubbel taxering också krävs på dubbel skatt av en myndighet som har kännedom om felaktighe-ten är otillfredsställande. I Annika B:s fall komplicerades situationen av att den erlagda skatten avsåg den sedermera undanröjda taxeringen och att så-ledes det krav varom är fråga gällde skatt på grund av en taxering som ej ändrades. Förhållandet — som av kronofogdemyndigheten starkt under-stryks — utgör emellertid enligt min åsikt inte någon fullgod ursäkt för myndighetens handlande.

Enligt 49 § 3 mom. dåvarande uppbördsförordningen fick anstånd med-delas att gälla längst intill dess två månader förflutit från dagen för beslut med anledning av besvären. Lokala skattemyndigheten beslöt beträffande Annika B. att anståndet skulle gälla till dess två månader förflutit från den dag då kammarrätten fattat det beslut varav skattens storlek berodde. Då kammarrätten med hänvisning till att dubbeltaxering förelåg överlämnade ärendet till läns-skatte-rätten, är det förklarligt att det uppstod tvekan om lo-kala skattemyndighetens anståndsbeslut fortfarande gällde. Tydligen var det en underordnad tjänsteman hos kronofogdemyndigheten som strök an-teckningen om anstånd. Jag vill inte lasta myndigheten för att så skedde. För Allebeck, däremot, måste det, efter det att han fått vetskap om kam-marrättens beslut, ha stått klart att en situation alltså förelåg där anstånd med betalningen borde äga rum. Att han vid sådant förhållande gick vidare med olika indrivningsåtgärder var, om än formellt sett författningsenligt, dock i sak olyckligt. Han borde åtminstone ha verkat för att nytt anstånd gavs. Särskilt olyckligt var hans besök hos Annika B. den 17 april 1975, så-ledes vid en tid då taxeringsfrågan, enligt vad han en månad tidigare in-hämtat från läns-skatte-rätten, borde varit avgjord. Åtgärden att i detta ske-de av handläggningen påbörja en tillgångsundersökning för att eventuellt avskrika skatten på grund av bristande tillgångar har Annika B., enligt min mening med allt fog, uppfattat som för sig kränkande.

Jag kan slutligen inte undgå att rikta viss kritik mot Allebecks chef, t. f. kronofogden Bo Johansson. Johansson var åtminstone i januari 1975 in-förstådd med förhållandena men synes inte ha vidtagit åtgärder för att reda upp saken och förhindra ytterligare indrivningsförsök.

Fråga om förutsättningar förelagat för återtagande av avbetalnings-gods. Betydelsen av delbetalning från köparens sida

Av 2 § första stycket lagen om avbetalningsköp framgår, såvitt nu är i fråga, att säljaren kan påkalla återtagning av godset om köparen försum-

mat sin betalningsskyldighet och försummelsen avser belopp, som utestått oguldet i minst 14 dagar utöver förfallodagen och uppgår till minst en tiondedel av avbetalningspriset eller, när fråga är om två eller flera poster, till minst en tjugondel därav.

Vidare är i 2 § andra stycket utsagt att, om köparen efter utgången av den i första stycket angivna fristen men innan godset återtages erlägger belopp som ej betalats i rätt tid jämte ränta och kostnadsersättning, säljaren inte får taga godset åter om det skulle vara obilligt med hänsyn till vissa i lagrummet närmare angivna omständigheter.

Slutligen är i 6 § stadgat att om säljaren yrkat att återfå godset, det icke får återtagas om köparen på en gång betalar vad säljaren enligt 4 § har att fordra (ogulden del av köpeskillingen med viss reduktion av oförfallna poster jämte ränta, gottgörelse för försäkringspremie m. m.).

Nämnas kan också att utmätningsman enligt 12 § under särskilda förutsättningar kan medge anstånd med verkställigheten under viss tid.

Philipsons i Vänersborg Bil AB sålde den 15 februari 1974 en personbil till Hannu Törmänen för 43 919 kr. Av köpeskillingen skulle, såvitt nu är i fråga, 1 200 kr. betalas den sista juli 1975 och lika stort belopp den sista augusti 1975.

I en ansökan som inkom till kronofogdemyndigheten i Trollhättans distrikt den 30 september 1975 begärde Philipsons i Vänersborg Bil AB återtagning av bilen under anförande att Törmänen inte betalat de i juli och augusti 1975 förfallna beloppen. Kronofogdemyndigheten fick sedermera veta, att Törmänen betalat juliposten den 29 september och avvisade den 10 oktober 1975 ansökningen om bilens återtagande enär förutsättningarna för återtagning enligt 2 § lagen om avbetalningsköp ej var uppfyllda (augustiposten uppgick ju icke till en tiondedel av avbetalningspriset).

Philipsons i Vänersborg Bil AB besvärade sig hos länsstyrelsen i Älvsborgs län och framhöll att ansökningen var dagtecknad den 26 september 1975 alltså flera dagar innan Törmänen betalade. Eftersom augustiposten fortfarande var ogulden hade kronofogdemyndigheten ej bort avvisa ansökningen.

I beslut den 12 november 1975 uttalade länsstyrelsen att sedan bolaget – innan återtagning verkställts – frivilligt mottagit amortering för juli månad, förutsättningarna för återtagning enligt 2 § första stycket lagen om avbetalningsköp inte längre förelåg. Länsstyrelsen lämnade på grund därav bolagets besvär utan bifall.

I skrivelse, som kom in till JO den 25 november 1975, hävdade Philipsons Automobil AB att länsstyrelsens tolkning av 2 § lagen om avbetalningsköp var felaktig samt anhöll om JO:s uttalande i frågan.

Ärendet remitterades till kronofogdemyndigheten och länsstyrelsen för yttrande beträffande de närmare överväganden som legat bakom myndigheternas ställningstagande.

Härefter begärdes riksskatteverkets yttrande i saken efter hörande av

ett lämpligt antal länsstyrelser och kronofogdemyndigheter om deras uppfattning i den fråga ärendet gällde. Efter att ha inhämtat yttranden i frågan från länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Malmöhus län ävensom från kronofogdemyndigheterna i Eslövs, Huddinge, Karl-skoga, Mariestads, Piteå och Stockholms distrikt svarade verket:

En förutsättning för att handräckning skall kunna meddelas är att det uppenbarligen (11 § första stycket) föreligger sådan betalningsförsummelse som sägs i 2 § första stycket. Försummelsen måste fortfarande föreligga den dag ansökningen kom in till kronofogdemyndigheten. Är vid denna tidpunkt förutsättningen uppfylld, kan köparen därefter enligt verkets mening inte hindra att godset återtas genom att göra betalningar som inte täcker vad säljaren enligt 4 § har att fordra. En annan sak är att utmätningsmannen kan finna att förutsättningar föreligger för att nedje anstånd med verkställigheten (12 §).

I det för JO:s bedömning föreliggande ärendet hade ansökningen om handräckning daterats den 26 september 1975 och kommit in till kronofogdemyndigheten den 30 september. Enligt därefter av säljaren lämnad uppgift hade köparen erlagt – och säljaren mottagit – delbetalning redan den 29 september 1975. Betalningen var av den storleksordningen att betalningsförsummelse enligt 2 § första stycket inte förelåg den 30 september. På grund härav anser riksskatteverket det slut vartill kronofogdemyndigheten och länsstyrelsen kommit vara riktigt.

Klaganden inkom med genmäle.

Ärendet avgjordes av JO Lundvik den 13 maj 1976, därvid JO anförde följande.

Om de i 2 § första stycket lagen om avbetalningsköp angivna förutsättningarna för godsets återtagande är uppfyllda och säljaren påkallat handräckning, har köparen alltjämt viss möjlighet att förhindra verkställighet. Av 6 § följer nämligen att godset inte får återtagas om köparen på en gång betalar vad säljaren har att fordra, både förfallna och ännu icke förfallna poster, med den reduktion av förfallna poster som anges i 4 § och med den grund i övrigt för beräkning av säljarens fordran som stadgas i samma paragraf. Vidare framgår av 2 § andra stycket, att köparen under de där angivna särskilda förutsättningarna kan förhindra godsets återtagande genom att betala vad som utestår oguldet jämte ränta och kostnadsersättning. Erinras kan också om regeln i 12 § om möjlighet för utmätningsman att medge anstånd med verkställighet, en regel som har samband med stadgandet i 2 § andra stycket. Att märka är nu, att det för tillämpning av 6 § eller 2 § andra stycket inte räcker med en delbetalning. Åberopande av 6 § förutsätter att köparen betalar *allt* vad säljaren har att fordra med angiven beräkningsgrund och i det fall som avses i 2 § andra stycket *måste* köparen betala *allt* som utestår förfallet.

Av det anförda följer, såsom jag bedömer saken, att en delbetalning som göres efter utgången av den tidsfrist som anges i 2 § första stycket och sedan säljaren påkallat handräckning hos utmättningsman för godsets återtagande inte kan medföra att återtagandet förhindras. Jag är härutinnan helt ense med riksskatteverket.

Annorlunda förhåller det sig, om delbetalningen göres – och accepteras – innan säljaren ännu vänt sig till utmättningsman. Mottagandet av en delbetalning, så stor att vad som utestår oguldet inte längre svarar mot villkoren i 2 § första stycket, anses nämligen i detta läge liktydigt med ett avstående från säljarens sida från att påkalla handräckning.

I det nu aktuella fallet gjordes delbetalningen i tiden mellan det säljaren avsåg sin framställning till utmättningsman och handlingens framkomst. Någon regel i lag eller författning, som direkt tar sikte på hur ett sådant fall skall behandlas finns inte. Goda skäl kan anföras för att det bör vara tiden för handlingens framkomst som är avgörande. Detta står bäst i överensstämmelse med allmänna processrättsliga grundsatser. Sålunda är det i 13 kap. 4 § rättegångsbalken stadgat, att talan (i tvistemål) skall anses väckt, då ansökan om stämning inkom till rätten, eller, om stämning ej erfordras, då talan framställdes inför rätten. I 45 kap. 1 § och 47 kap. 1 § ges för brottmål liknande regler. Också rent praktiska skäl kan anföras för att det är tiden för framkomsten som bör vara avgörande. Bl. a. är det i allmänhet endast denna tidpunkt som lätt och säkert kan fastställas. Jag delar därför även på denna punkt riksskatteverkets uppfattning.

Av vad jag här sagt följer att jag inte vill kritisera kronofogdemyndigheten eller länsstyrelsen för det slut de kom till i det aktuella fallet.

Vid exekutiv auktion å andel i kommanditbolag skall iakttagas reglerna om försäljning av utmätt rättighet

Dödsboet efter Gustav Haglund ägde en andel i Kvarteret Börsen AB & Co, Kommanditbolag. För uttagande av restförda skatter och annan dödsboets skuld tog kronofogdemyndigheten i Vänersborgs distrikt i mät bolagsandelen.

Andelen såldes därefter den 16 april 1975 på exekutiv auktion för 14 196 kr.

I en skrivelse, som kom in till JO den 28 januari 1976, klagade dödsboet över den exekutiva försäljningen. Som skäl för klagomålen anfördes väsentligen att dödsboet aldrig fått någon kallelse till auktionen samt att kronofogdemyndigheten sålde bolagsandelen – som lågt räknat hade ett värde på 700 000 kronor – för endast 14 196 kronor.

Ärendet remitterades till kronofogdemyndigheten för yttrande. Efter att ha inhämtat yttrande från den ansvarige förrättningsmannen, numera kronofogden i Alingsås distrikt Tommy Brodin, avgav myndigheten svar. Här anföres bl. a. följande.

Av bolagets senaste årsredovisning, som avsåg verksamhetsåret 1 oktober 1972–30 september 1973 framgick att bolaget gått med förlust med 156 730 kr. Balansräkningen visade, att av insatskapitalet återstod för Gustav Haglunds del endast 38 267 kr. Årsredovisningen för tiden 1 oktober 1973–30 september 1974 var ännu inte klar vid undersökningstillfället.

Byggmästare Johannes Nilsson, Uddevalla, har på förfrågan i november 1974 uppgett, att Haglunds dödsbo inte klarat av sin del i kommanditibolagets omkostnader. Bolaget hade därför en fordran hos dödsboet på 70 320 kr. jämte ränta. Dessutom var dödsboet skyldigt 61 133 kr. varav 16 008 kr. i obetald hyra, 17 667 kr. avseende lån och 27 468 kr. i kapitalunderskott. Med hänsyn till vad som således framkommit angående lönsamheten av kommanditibolagets verksamhet och dödsboets ekonomiska förhållande till bolaget ansågs det osäkert, om den utmäta bolagsandelen överhuvudtaget hade något värde. Bolaget hade under en längre tid försökt sälja dess huvudsakliga tillgång, en bostads- och affärsfastighet i Melleruds centrum. Bolagsandelens värde var direkt avhängigt av om och till vilket pris en försäljning skulle kunna ske. Vid tidpunkten för den exekutiva auktionen på bolagsandelen var det känt att försäljningsansträngningarna hade misslyckats. Med hänsyn härtill kan det inte anses sannolikt, att avsevärt högre köpeskilling än den vid auktionen bjudna och godtagna om 14 196 kr. skulle kunna uppnås.

Fråga om meddelandet till dödsboet om den utsatta auktionen kan följande anföras. Det tillhör de normala rutinerna hos kronofogdemyndigheten att sända kopia av auktionskungörelsen till gäldenären och i enskilda mål även till borgenären samt till den förrättningsman som skall förbereda auktionen och eventuellt hålla den. — — — Som Brodin framhållit i sitt yttrande är kronofogdemyndigheten inte skyldig att underrätta parterna i utsökningssmål om exekutiv auktion, utom när försäljning skall ske av fordran eller rättighet (91 § utsökningslagen).

Det bör anmärkas att vid den nu aktuella auktionen såldes även egendom som utmätts för andra gäldenärers skulder. Olyckligtvis har i nämnda underrättelse och i kungörelsen bolagsandelen angetts med "1 st andel i dödsbo" i stället för dödsboets andel i kommanditibolaget. Det får betraktas som ett rent skrivfel, om än ett mycket beklagligt sådant. Brodin har till mig uppgett, att han vid auktionen bjöd ut "Gustaf Haglunds dödsbos andel i Kvarteret Börsen AB & Co Kommanditibolag". I auktionsprotokollet — — — har visserligen angetts: "Därefter utropades dödsboandelen . . .". Brodin har till mig uppgett, att han även här har skrivit fel.

Dödsboet kom in med genmäle.

Vid ärendets avgörande den 1 april 1976 anförde JO Lundvik följande.

Vad först angår påståendet att försäljningen av bolagsandelen skett till underpris, vill jag säga följande. Enligt 93 § 2 mom. utsökningslagen får in-

rop ej godtas om det är sannolikt att avsevärt högre köpeskilling än den bjudna kan uppnås. Med hänsyn till omständigheterna i ärendet måste det ha framstått som i hög grad ovisst om ett väsentligt högre bud skulle kunna erhållas. Auktionen kan därför på denna punkt lämnas utan anmärkning.

Vidkommande ärendet i övrigt vill jag först framhålla att den egendom saken angår (andelen i kommanditbolaget) hör till kategorin rättighet.

Rörande kungörandet av exekutiv försäljning i ett fall som det förevarande gäller följande. Enligt 91 § utsökningslagen skall auktion på rättighet kungöras minst fjorton dagar innan auktionen hålles och skall tillika, där så kan ske, inom samma tid särskilda underrättelser avsändas med posten till borgenären och gäldenären. Av 55 § utsökningskungörelsen framgår att underrättelserna får sändas i vanliga tjänstebrev.

Jag saknar anledning betvivla riktigheten av kronofogdemyndighetens uppgift att underrättelse sänts till dödsboet. Att underrättelsen inte nådde fram till adressaten bör icke läggas myndigheten till last.

Emellertid framgår av handlingarna att annat fel förelupit vid förfarandet. Auktionen kungjordes i ortstidning den 8 april 1975, alltså endast åtta dagar före auktionsdagen mot påbjudna 14 dagar. Mycket talar för att ej heller underrättelserna till borgenär och gäldenär utgått i tid. Huru därmed förhåller sig kan dock lämnas därhän. Felet med kungörandet är ensamt för sig allvarligt och exempel finns i rättspraxis på att auktion vid sådant förhållande undanröjts efter besvär (se NJA 1922 s. 57 och JO:s ämbetsbeskrivelse 1951 s. 119).

Det bör tilläggas att kungörandet var felaktigt i ännu ett avseende. Som kronofogdemyndigheten också vidgått fick den utmäta bolagsandelen en missvisande redovisning i annonsen angående försäljningen.

Någon tid för överklagande av auktion på utmätt lös egendom är icke stadgad. Dödsboet har alltså alltjämt möjlighet att överklaga, vilket bör ske hos överexekutor (länsstyrelsen i Älvsborgs län). Med hänsyn härtill och till det pris som trots allt vid auktionen uppnåddes företar jag ej vidare åtgärd.

Taxering och uppbörd

Betydelsen av att taxeringsnämnd och skattedomstol klargör om ett frångående av självdeklaration grundar sig på en skönsuppskattning enligt 21 § taxeringslagen eller endast innefattar ett rättande av oriktig uppgift; jfr reglerna om skattetillägg

I ett brev till JO framförde Lars Jonsson klagomål bl. a. mot taxeringsintendenten vid länsstyrelsen i Stockholms län Bengt Welin. Jonsson menade att Welin felaktigt vägrat godtaga vissa av Jonsson uppgivna omkostnader i förvärvskällan rörelse vid 1973 års taxering.

Länsskatterätts i Stockholms län akt rörande ifrågavarande taxering inlämnades till JO. Av akten framgick bl. a. följande.

I sin allmänna självdeklaration uppgav Jonsson nettointäkt av rörelse till 1 188 kr. Taxeringsnämnden gjorde en kontantberäkning som utvisade underskott. Taxeringsnämnden taxerade därefter Jonsson "efter skön med ett såsom skäligt belopp om 20 000 kr.". Härvid antecknade nämnden på självdeklarationens första sida nettointäkten av rörelse till 21 188 kr. Jonsson besvarade sig över taxeringen hos länsskatterätten.

Lokala skattemyndigheten i Sollentuna fögderi påförde Jonsson skattetillägg med 50 procent av den skatt som belöpte på 18 532 kr. vid taxering till statlig och kommunal inkomstskatt. Jonssons taxerade inkomster till statlig respektive kommunal inkomstskatt hade uppgått till 18 530 kr. resp. 19 070 kr. (i oavrundade belopp 18 532 kr. resp. 19 072 kr.).

I anledning av Jonssons besvär hos länsskatterätten företogs taxeringsrevision. I en revisionspromemoria dagtecknad den 28 augusti 1974 anförde vederbörande revisor bl. a. följande. Jonssons rörelse avsåg bilreparationer och försäljning av bilgummi. Lagerinventeringslistor saknades. Vid granskningen ställdes följande material till förfogande: utgiftsverifikationer, fem postgirotalonger, en förteckning över sålda bildäck samt en sammanställning över inkomster och utgifter. Enligt uppgift skulle det ha funnits ytterligare en förteckning över inkomster av reparationer men denna hade enligt Jonsson förkommit. Jonsson hade uppgivit att fakturor ej utfärdats till kunderna men att kvitto utskrivits på begäran. Som svar på kontantberäkning hade Jonsson angivit att bilförsäljning skett under år 1972 för 5 000 kr. På telefonförfrågan hade han senare preciserat försäljningen genom att ange att det var två bilar som sålts till ett sammanlagt värde av 5 500 kr. Då bilarna torde ha reparerats före försäljningarna varvid verktyg och material i rörelsen använts, torde inkomsterna vid försäljningarna böra betraktas som rörelseinkomster och upptas till beskattning. Upprättad kontantberäkning utvisade ett kont. överskott på 14 919 kr. Jonsson syn-

tes kunna ha haft medel till bestridande av sina kontanta levnadskostnader. Såsom sammanfattning anförde revisorn följande:

Nettointäkten synes på grund av vad som redovisats kunna beräknas enligt följande:

Bruttointäkter	16 210 kr.
Varukostnader	./ 11 718 kr.
Driftkostnader	
(inkl. värdeminskning)	./ 3 356 kr.
Varulagerförändring	
(25 800 ./ 29 500 =)	+ 3 700 kr.
Nettointäkt	<u>4 836 kr.</u>

Det bör dessutom ifrågasättas om inte intäkterna vid avyttringarna av två st. bilar på tillhoppa 5 500 kr. bör bedömas som rörelseinkomst. I övrigt har vid granskningen inte framkommit sådana omständigheter som synes kunna motivera en skönsmåsig höjning av nettointäkterna av rörelsen.

Revisionspromemorian utsändes till Jonsson för yttrande. Jonsson inkom emellertid ej med erinringar.

Taxeringsintendenten Welin anförde i en skrivelse dagtecknad den 11 oktober 1974 och rubricerad såsom "SANKTIONSAVGIFT YTTRANDE/BESVÄR" följande.

Härmed avges följande yttrande över besvär som den skattskyldige anført över taxeringsnämndens beslut angivna år. Jämväl avges yttrande över påført skattetillägg. — — —

Räkenskaperna för den av klaganden bedrivna rörelsen har varit föremål för taxeringsrevision. Enligt en därvid upprättad granskningspromemoria har följande framkommit. Verksamheten avser dels bilreparationer dels ock försäljning av bilgummi. Försäljning av bilar efter reparation på verkstaden har under 1972 skett till ett värde av 5 500 kronor. Detta belopp bör därför inräknas i rörelsens resultat.

Rörelsens bruttointäkter avseende reparation och försäljning av bilgummi har beräknats till 16 210 kronor. Varukostnaderna bör efter justering för felsummering på 235 kronor och för visst dubbelavdrag på 3 377 kronor upptas till 11 718 kronor (exklusive mervärdeskatt). I deklarerade driftskostnader, 3 863 kronor, ingår mervärdeskatt med 507 kronor, varför avdragsbeloppet bör godtas med 3 356 kronor. Varulagret bör upptas med ytterligare 3 700 kronor (25 800 ./ 29 500).

Nettointäkten bör därvid med undanröjande av taxeringsnämndens ifrågavarande skönstaxering beräknas till (16 210 ./ 11 718 ./ 3 356 + 3 700 = 4 836 + 5 500 =) 10 330 kronor mot deklarerade 1 188 kronor.

I anslutning till vad jag ovan anført bör underlaget för påført skattetillägg nedsättas till (10 330 ./ 1 188 =) 9 140 kronor.

Jonsson anförde i erinringar bl. a. följande: "Jag invänder mot följande att bilen som sålts för 3 500 kr. göres avdrag för inköp av denna samt övri-

ga omkostnader såsom bilskatt, besiktning ges. Däck beg. samt motor, karrossdel, hyra, värmeagg. då detta ej är uppsatt som utgifter på rörelsen. Omkostnader är 3 230 kr. Vinst är således 270 kr." Vidare uppgav Jonsson att han haft driftkostnader utöver de vid taxeringsrevisionen iakttagna.

I ytterligare en skrift som inkom till länsstyrelsen anförde Jonsson erinringar i ärendet. Welin tog del därav och vidhöll sina tidigare yrkanden.

Länsskatterätten meddelade beslut i ärendet den 13 mars 1975 under § 50387. I protokollsutdraget betecknades Jonsson samt taxeringsintendenten såsom klagande/sökande. I länsskatterättens beslutsrecit redovisades bl. a. vad vederbörande taxeringsintendent "i avgivet yttrande och i egna besvär" anförde i målet. Vidare redovisades Jonssons invändning rörande beräkningen av intäkter vid avyttring av bilar. Länsskatterätten meddelade följande beslut.

Vad i målet förekommit ger vid handen att lämnad deklaration icke kan läggas till grund för beräkning av rörelsens nettointäkt.

Enligt den utredning som förebragts beslutar länsskatterätten att nettointäkten, med ändring av taxeringsnämndens beslut, skall vid Jonssons taxeringar upptas till 10 330 kr.

I enlighet härmed och med rättelse av i taxeringsintendentens yttrande förelupen felräkning vid taxeringen till kommunal inkomstskatt bestämmer länsskatterätten taxeringarna på sätt framgår av protokollets första sida.

Underlaget för skattetillägg nedsätts till 9 140 kr.

I en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad promemoria redogjordes för vad som ovan intagits, varefter bl. a. följande frågor ställdes.

1. Taxeringsintendenten synes ha tillstyrkt att skönstaxeringen skulle undanröjas men att rörelseinkomsten skulle bestämmas till högre belopp än den i deklarationen upptagna. Enligt taxeringsintendentens mening skulle skattetillägget "nedsättas". Varför detta skulle ske och vilken grund taxeringsintendenten därvid åberopade framgår dock inte av yttrandet i målet. Fråga synes dock inte vara om nedsättning av skattetillägg i den mening som avses i 116 § i taxeringslagen utan om byte av *grund* för skattetillägget. Skall taxeringsintendentens yttrande tolkas så att denne anförde besvär ifråga om skattetillägget och därvid yrkat att skattetillägget skulle utgå på grund av att Jonsson lämnat oriktig uppgift i deklarationen rörande beloppet 9 140 kr. eller således på annan grund än den av lokala skattemyndigheten tillämpade? Varför framgick i så fall inte detta av yttrandet? Hur resonerade taxeringsintendenten när han till synes anförde besvär i denna del efter utgången av den i 76 § tredje stycket taxeringslagen stadgade besvärstiden? Ansågs bestämmelserna i 114–116 §§ taxeringslagen jämförda med 116 g och 116 j §§ samma lag ge befogenhet härtill?

2. Det är oklart om länsskatterätten ansett sig ha gjort en skönstaxering eller fastställt taxeringen på grundval av deklarationen och företagen utredning utan tillämpning av 21 § taxeringslagen. Hur ser rätten på denna fråga? Länsskatterättens beslut innehåller inte någon som helst motivering ifråga om skattetillägget. Jag hänvisar till vad som anförts under 1. Hur re-

sonerade rätten när skattetillägsfrågan bedömdes? Varför motiverades inte beslutet i denna del?

Promemorian jämte Jonssons klagoskrift remitterades till länsskatterätten och Welin för yttrande.

Länsskatterätten svarade följande.

På grund av de brister som vid verkställd taxeringsrevision enligt granskningspromemorian den 28 augusti 1974 konstaterats beträffande underlaget för deklarationen och med hänsyn till de motstridiga uppgifter som Jonsson lämnat rörande inkomsten av bilförsäljning fann länsskatterätten den avgivna deklarationen inte kunna läggas till grund för beräkning av rörelsens nettointäkt utan att i stället rörelseinkomsten med stöd av 21 § taxeringslagen borde uppskattas efter vad med hänsyn till föreliggande omständigheter fanns skäligt. I likhet med taxeringsintendenten bedömde emellertid länsskatterätten på grund av vad som framkommit vid taxeringsrevisionen, att taxeringsnämnden beräknat rörelseinkomsten alltför högt. Länsskatterätten fann efter överläggning skäligt uppskatta ifrågavarande inkomst till 10 330 kronor i överensstämmelse med vad taxeringsintendenten yrkat.

Länsskatterätten har sålunda liksom taxeringsnämnden vid beräkningen av Jonssons inkomst av rörelsen frångått hans självdeklaration med stöd av 21 § taxeringslagen. Enligt 116 a § andra stycket taxeringslagen skall skattetillägg påföras då avvikelser skett från deklaration med stöd av 21 § samma lag. Då länsskatterättens beslut innebär nedsättning av de taxeringsar som åsatts av taxeringsnämnden, har länsskatterätten i enlighet med bestämmelsen i 116 i § taxeringslagen jämväl nedsatt det av lokala skattemyndigheten påförda skattetillägget. Särskild motivering till länsskatterättens beslut rörande skattetillägget ansågs ej erforderlig, då skattetillägget genom länsskatterättens beslut påfördes enligt samma lagrum som får anses ha tillämpats av lokala skattemyndigheten.

Welin uppgav bl. a. följande. De uppgifter som framkom vid taxeringsrevisionen fick anses klart ge vid handen att Jonssons deklaration inte kunde läggas till grund för taxering. Welin bedömde därvid en skönstaxering som ofrånkomlig. Han delade ej granskningsmannens uppfattning i detta avseende. Beträffande bilförsäljningen — som ej deklarerats — nämnde Welin att Jonsson först till taxeringsnämnden uppgivit att han sålt bilar för 10 000 kr. och sedan till granskningsmannen att försäljningen avsett två bilar till ett sammanlagt värde av 5 500 kr. Jonsson preciserade då ej kostnader för reparation av bilarna. I påminnelser den 22 oktober 1974 uppgav Jonsson att försäljningen avsett en bil för 3 500 kr. med omkostnader på 3 230 kr. och en vinst å 270 kr. Welin framhöll vid ett senare tillfälle per telefon till Jonsson att dennes uppgifter beträffande bilförsäljningen var motstridiga och ej kunde godtas. Welin fortsatte.

Såsom ovan framhållits har jag bedömt en skönstaxering som ofrånkomlig. När jag i mitt yttrande 1974-10-11 skriver, att "Nettointäkten bör där-

vid med undanröjande av taxeringsnämndens ifrågavarande skönstaxering beräknas till . . . ” avser detta ej skönstaxeringen i princip utan endast den siffermässiga taxeringen på 20 000 kronor. Skönstaxering skall ju enligt gällande anvisningar åsättas med belopp, som står i så god överensstämmelse med verklig inkomst som möjligt. Jag har därför i mitt nämnda yttrande med ledning av vad som framkommit vid den företagna revisionen lämnat en siffermässig redovisning för justering till en enligt min mening rättvisare skönstaxering. Därvid har den ej deklarerade bilförsäljningen upptagits till ett såsom skäligt beräknat belopp på 5 500 kronor.

Min ifrågavarande formulering ” . . . med undanröjande av . . . ” är måhända ej så lyckad. Emellertid har jag beträffande påfört skattetillägg angivit, att underlaget härför borde ” . . . nedsättas till . . . ”, vilket må tolkas såsom ett förtydligande. Länsskatterätten har i vart fall tolkat mitt yttrande såsom min avsikt varit.

Jonsson inkom med påminnelser.

Det kan nämnas att Jonsson överklagat länsskatterättens beslut till kamarrätten i Stockholm. Ytterligare en taxeringsrevision har företagits hos Jonsson.

Vid ärendets avgörande den 21 april 1976 anförde JO Lundvik, såvitt nu är i fråga, följande.

I princip är envar skattskyldig pliktig att årligen redovisa sina inkomster och sin förmögenhet i en självdeklaration. Deklarationen lämnas till ledning för taxeringen. Uppgifterna i deklarationen kan frångås av taxeringsnämnden, t. ex. när den skattskyldige utelämnat inkomster eller förmögenhet som bort redovisas eller när han yrkat avdrag för utgifter som han inte haft i verkligheten eller som inte är av avdragsgill art. Den skattskyldige blir i dessa fall *taxerad med avvikelse från självdeklarationen*.

Om någon deklaration ej avlämnats, uppskattas enligt 21 § taxeringslagen den skattskyldiges inkomst eller förmögenhet efter vad som med hänsyn till föreliggande omständigheter finnes skäligt. Sådan *skönstaxering* tillgripes, efter vad som utsägs i samma lagrum, också när deklaration visserligen avgivits men när, på grund av brister i deklarationen eller bristfälligt underlag för handlingen, inkomsten av viss förvärvskälla eller den skattepliktiga förmögenheten inte kan tillförlitligen beräknas.

I förevarande ärende koncentreras intresset kring, å ena sidan, fall där avgiven deklaration läggs till grund för taxeringen men med frångående av en eller flera uppgifter och, å andra sidan, fall där en deklaration visserligen föreligger men där med stöd av 21 § taxeringslagen inkomst eller förmögenhet ändå uppskattas efter skön. De särskilda problem som är förknippade med skönsuppskattning av förmögenhet lämnas i det följande åsido.

Några detaljerade författningsregler har inte givits beträffande förutsätt-

ningarna för skönstaxering i här avsedda fall eller för grunderna för inkomstberäkningen därvid. Relativt stadgad praxis har emellertid utvecklats i skattedomstolarna, i synnerhet vad gäller skönsuppskattning av rörelse- eller jordbruksinkomster. Det ligger i sakens natur att skönstaxeringsinstitutet har sin största betydelse i fråga om dessa förvärvskällor även om skönstaxering också kan bli aktuell i fråga om en löntagare, som inte förebär utredning om inkomster från olika håll. I sistnämnda fall kan en skönstaxering ofta komma ganska nära den verkliga inkomsten beroende på inkomna kontrolluppgifter m. m.

I många fall kan en avvikelse från självdeklarationen tangeras den rena skönsuppskattningen. Det kan med andra ord vara vanskligt att precisera var gränsen går mellan å ena sidan skönstaxering och å andra sidan ett godtagande i princip av deklarationen samtidigt som vissa avvikelser görs. Även om — t. ex. i rörelseidkarfallet — de räkenskaper som ligger till grund för deklarationen befinnes i något hänseende ofullständiga, behöver skönstaxering ej tillgripas om den skattskyldiges inkomster ändå anses kunna beräknas med tillbörlig noggrannhet med ledning av det material som föreligger.

Tidigare har det inte förelegat något egentligt behov av att dra en skarp gräns mellan de olika här avsedda fallen. Läget har emellertid blivit ett annat genom införande år 1971 av reglerna om skattetillägg. Skattetillägg är en avgiftssanktion som drabbar skattskyldig i tre skilda fall, varom stadgas i 116 a § taxeringslagen.

Enligt första stycket i 116 a § påföres skattetillägg, när skattskyldig i självdeklaration lämnat *oriktig uppgift*, och utgår med 50% av den inkomstskatt som till följd av avvikelse från den oriktiga uppgiften, utöver vad som eljest skulle ha utgått, påföres den skattskyldige eller hans make.

Enligt andra stycket påföres skattetillägg när *avvikelse skett från självdeklaration med stöd av 21 §* och beräknas på den skatt som till följd av uppskattning utgår utöver skatt på inkomsten enligt deklarationen.

Enligt tredje stycket påföres skattetillägg när inkomsten *uppskattas med stöd av 21 § på grund av utebliven självdeklaration*. Detta fall, som delvis följer helt andra regler än de två förut nämnda, lämnas här åt sidan.

En avvikelse från självdeklarationen, med eller utan tillämpning av 21 § taxeringslagen, behöver inte alltid medföra att skattetillägg påföres. I 116 b § stadgas bl. a. att skattetillägg inte utgår i den mån avvikelse innebär rättelse av uppenbar felräkning eller misskrivning. Vidare sägs i 116 d § bl. a., att skattetillägg får helt eftergivnas om felaktigheten eller underlåtenheten med hänsyn till den skattskyldiges ålder, sjukdom, bristande erfarenhet eller den oriktiga uppgiftens särskilda besaffenhet eller därmed jämförlig omständighet är att anse som ursäktlig.

Tillkomsten av nu berörda regler gör det enligt min mening nödvändigt att man vid taxeringen gör klart för sig och — i allt fall när taxering och påförande av skattetillägg handhas av olika myndigheter såsom för närvaran-

de är fallet i första instans – också klart utsäger om ett frångående av deklARATIONEN grundar sig på en skönsuppskattning med stöd av 21 § eller endast innefattar ett rättande av oriktiga uppgifter. I det senare fallet måste ju den som har att pröva frågan om skattetillägg punkt för punkt gå igenom avvikelserna för att se om skattetillägg skall påföras eller ej. Avvikelser som innebär rättelse av uppenbar felräkning får t. ex. inte föranleda skattetillägg: en oriktig uppgift kan vara av sådan särskild beskaffenhet – den rör kanske en svarbedömd skatterättslig fråga – att den får anses ursäktlig osv. Är det däremot fråga om sköntaxering, blir utrymmet för åberopande av 116 b och 116 d §§ betydligt mindre. Tillämpning av 116 b § kommer knappast alls i fråga.

Om taxeringsnämnden funnit att den skattskyldige bör sköntaxeras på grund av brister i eller bristfälligt underlag för deklARATIONEN och länsskatterätten har samma uppfattning men uppskattar inkomsten till lägre belopp än vad taxeringsnämnden kommit till, kommer underlaget för skattetillägget att automatiskt nedsättas enligt vad som följer av 116 i § taxeringslagen. Om däremot länsskatterätten visserligen anser att deklARATIONEN måste frångås men i motsats till taxeringsnämnden finner bristerna inte vara så allvarliga att sköntaxering bör tillgripas, blir förhållandet i vis mån ett annat. Också här kan den skattskyldige drabbas av skattetillägg men det utgår då på annan grund, enligt första stycket i 116 a § taxeringslagen. Det är emellertid tänkbart att avvikelserna är sådana att skattetillägg – i enlighet med vad här förut anförts – inte kommer i fråga eller att endast viss eller vissa avvikelser skall medföra sådan sanktion.

Det är med hänsyn till det nu anförda viktigt att taxeringsintendent och skattedomstol söker dra en skarp gräns mellan å ena sidan sköntaxering och å andra sidan deklARATIONSFRÅNGÅENDE som grundas på att deklARATIONEN befunnits innehålla påvisbara och beloppsmässigt bestämbara felaktigheter.

I förevarande ärende angav taxeringsnämnden uttryckligen i sitt beslut att man taxerat Jonsson efter skön. Nämnden ansåg därvid att Jonssons rörelseinkomster skulle lönjas med skäligen ansedda 20 000 kr. Länsskatterätten följde Welins förslag att dessa inkomster i stället skulle bestämmas till 10 330 kr. Welin följde i sin tur de förslag som tidigare framlagts av taxeringsrevisorn. Såväl skatterätten som Welin har i sina yttranden hit förklarat att man ansett att också beloppet 10 330 kr. grundade sig på en skälighetsuppskattning, dvs. att det alltså var tal om en sköntaxering av Jonsson.

Taxeringsrevisorn hade fått fram beloppet 10 330 kr. på följande sätt. Från den av Jonsson uppgivna bruttointäkten 18 746 kr. drogs till en början mervärdeskatt å 2 536 kr. Bruttointäkten blev därmed 16 210 kr. Ändringen var alltså till Jonssons förmån. Jonsson hade upptagit varukostnaderna till 17 395 kr. men revisorn ville medge endast 11 718 kr. Skillnaden berodde

dels på att mervärdeskatt å 2065 kr. frånräknades, dels på rättelse av felräkning å 235 kr., dels ock på att Jonsson felaktigt dragit av ett belopp av 3377 kr. såväl under varukostnader som under driftskostnader. De sistnämnda uppgick till sammanlagt 3863 kr., vari förutom nämnda 3377 kr. även ingick ett värdeminskningsavdrag å 486 kr. Revisorn upptäckte dessutom att även här ingick mervärdeskatt, vilket hade till följd att beloppet skulle reduceras med 507 kr. Driftskostnaderna uppgick därefter till 3356 kr. Från den angivna bruttointäkten, 16 210 kr., drog revisorn varukostnaderna å 11 718 kr. samt driftskostnaderna å 3 356 kr., varefter återstod 1 136 kr. Till detta belopp lades sedan den i deklarationen redovisade förändringen i Jonssons varulager, 3 700 kr., varigenom en nettointäkt å 4836 kr. framkom. Taxeringsrevisorn ifrågasatte därjämte om inte Jonsson också borde beskattas för ytterligare 5 500 kr., vilket belopp Jonsson vid revisionen uppgivit sig ha fått för försålda bilar. Welin föreslog i sitt yttrande till länsskatterätten att Jonssons rörelseinkomst borde bestämmas till avrundade 10 330 kr. (4836 + 5 500).

Det kan diskuteras om den av Welin föreslagna och av länsskatterätten godtagna beloppsbestämningen i Jonssons fall verkligen grundade sig på en skälighetsuppskattning av rörelseinkomsterna. Taxeringsrevisorn påvisade direkta felaktigheter i deklarationen såsom felaktig mervärdeskatte-redovisning, felräkning samt dubbelavdrag. Han ifrågasatte vidare om inte Jonsson underlåtit att redovisa viss angiven inkomst av bilförsäljning. Jonssons deklaration kom att frångås av länsskatterätten endast i de avseenden där taxeringsrevisorn påpekat eller ifrågasatt direkta felaktigheter, alla till preciserade belopp. Varken av Welins yttrande till länsskatterätten eller av länsskatterättens beslut kan utläsas att Welin och rätten hade uppfattningen att det var tal om skönstaxering av Jonsson.

Welin och skatterätten gick ej heller närmare in på grunderna för att skattetillägg skulle påföras Jonsson. Detta framstår numera som förklarligt mot bakgrund av Welins och skatterättens hit redovisade uppfattning att man ansett det vara tal om en skönssuppskattning av Jonssons rörelseinkomster. Någon förklaring har dock inte lämnats till varför skatterätten angivit intendenten som klagande i sitt beslut. Dennes besvärstid hade för övrigt gått ut när han yttrade sig över Jonssons besvär, jfr 76 § tredje stycket taxeringslagen.

Jonsson har överklagat länsskatterättens beslut till kammarrätten i Stockholm. Denna har ännu icke prövat besvären. Med hänsyn härtill anser jag mig icke böra föregripa skattemålets behandling med några uttalanden i frågan om det eventuellt finns några grunder för befrielse från skattetillägg i Jonssons fall under den förutsättningen att man skulle komma till den uppfattningen att Jonsson numera inte är föremål för skönstaxering.

Taxeringsnämndsordförande har i en deklaration inlagt ett tidningsurklipp med en bild av deklaranten – som begärt skattelindring på grund av sjukdom – spelande golf. Kritik av taxeringsnämndsordförandens åtgärd och av lokala skattemyndighetens vägran att ge deklaranten begärd fotokopia av bilden m. m.

I en skrift till JO uppgav Erik Hjelm bl. a. följande. Vid ett besök hos lokala skattemyndigheten i Falköpings fögderi i november 1975 fick han se den deklaration han lämnat till 1975 års taxering. Tillsammans med deklarationen låg ett tidningsurklipp med en bild på Hjelm slående ett golfslag. Vidare hade antecknats något om att "han är tydligen inte så dålig som han uppger sig vara, spelar i B-klassen". Hjelm uppgav att han förvägrats att få en fotokopia av handlingen. Hjelm nämnde vidare att han led av reumatisk värk och därför sökte motionera så mycket som möjligt. Han ifrågasatte om lokala skattemyndigheten hade rätt att samla in pressuppgifter om en persons hobbies och arkivera dem tillsammans med deklarationen. Hjelm ifrågasatte också lokala skattemyndighetens kompetens att avgöra graden av hans sjukdom. Han menade att den notering som gjorts om honom var att jämställa med ren personförföljelse. Slutligen frågade Hjelm om myndigheten kunde förvägra honom att erhålla kopior eller avskrifter av det som registrerats om honom.

Efter remiss inkom lokala skattemyndigheten med yttrande, avgivet av häradsskrivaren Lasse Larsson. Yttrandet åtföljdes av Hjelmers ifrågavarande deklaration. Av denna framgick att Hjelm yrkat skattelindring under åberopande av sin sjukdom. Taxeringsnämnden, där Larsson var ordförande, förvägrade honom dock avdrag för nedsatt skatteförmåga. Som skäl angavs makarnas inkomstförhållanden varvid riksskatteverkets anvisningar åberopades.

Rörande tidningsurklippet och anteckningen i deklarationen anförde Larsson bl. a. följande.

I Falköpings Tidning fanns den 27 maj 1975 ett reportage från en golf tävling. Av reportaget framgick bland annat att Hjelm ägnade sig åt golfspel och att han deltog i tävlingar. En bild i reportaget visade Hjelm utförande ett golfslag. Bilden var försedd med följande text: "Jag behöver golfen som motion. Det säger Erik Hjelm, som här brassar på". Samma dag, eller möjligen dagen efter reportaget var infört, granskade jag Hjelmers deklaration före föredragningen i taxeringsnämnden. Då uppgifterna i reportaget gav mig intryck av att Hjelmers sjukdom inte i särskilt hög grad påverkade hans rörelseförmåga bedömde jag att de var av värde för taxeringsnämndens ställningstagande till Hjelmers yrkande om skattelindring. Jag klippte därför ut bilden och lade in den i deklarationen. Till bilden fogade jag på en arbetsblankett en minnesanteckning av följande lydelse: "Se bilagda utklipp från Falköpings tidning 27/5-75. Tydl. inte så särskilt sjuk! Spelar i klass B." Jag vill i detta sammanhang tillfoga att jag är medveten om att det endast är förhållandena under beskattningsåret som är av

betydelse för bedömning av skattebetalningsförmågan men jag utgick ifrån att Hjelmers sjukdomstillstånd inte nämnvärt kunde ha förändrats från 1974 till 1975.

Såvitt jag minns har jag vid föredragningen av Hjelmers deklaration i taxeringsnämnden omnämnt urklippet och minnesanteckningen. Jag kan emellertid nu inte erinra mig i vilken mån uppgifterna påverkade taxeringsnämndens beslut att vägra Hjelmer extra avdrag. I den underrättelse Hjelmer tillställts om nämndens beslut har dock endast återopats storleken av hans och hans makas inkomster och jag utgår därför ifrån att nämnden ansett att inkomstförhållandena utgjort tillräcklig grund för att extra avdrag inte skulle medgivas. Oavsett vilken inverkan uppgifterna ifråga haft på nämndens beslut anser jag inte att jag gjort mig skyldig till något otillbörligt genom att informera taxeringsnämnden om i pressen förekommande uppgifter, som uppenbarligen kunde vara av betydelse vid bedömningen av yrkande i Hjelmers deklaration.

Då uppgifterna inte använts av taxeringsnämnden som beslutsunderlag kan diskuteras huruvida urklippet och anteckningen skulle ligga kvar i deklarationen. Jag har dock inte skänkt detta någon närmare eftertanke under taxeringsarbetet utan handlingarna torde ha blivit liggande kvar av ren slentrian. Detta synes mig dock inte vara något som kan läggas mig till last, och uppgifterna kan ju dessutom vara av visst värde vid ett eventuellt överklagande av taxeringsnämndens beslut. Hjelmers uppfattning att det skulle vara fråga om någon form av registrering saknar helt grund, och som jag ovan framhållit har uppgifterna endast varit avsedda att användas för bedömning av yrkandet om skattelindring i hans deklaration.

Formuleringen av min minnesanteckning har måhända blivit något tillspetsad. Den har dock inte en sådan ordalydelse som Hjelmer uppgett i sina klagomål och kan enligt min mening knappast uppfattas som något för Hjelmer nedsättande eller på annat sätt kränkande. Jag vill också framhålla att anteckningen endast varit avsedd som stöd för föredragningen och att det under den tidspress taxeringsarbetet bedrivs inte ges tid för några längre funderingar över utformningen av dylika interna noteringar.

Larsson yttrade därefter följande rörande sin behandling av Hjelmers begäran att utfå kopior av berörda handlingar i deklarationen.

I 2 kap. 8 § tryckfrihetslagen stadgas att myndighet är skyldig att mot fastställd avgift tillhandahålla avskrift av handling som ej skall hållas hemlig. Som vidare framgår av sistnämnda paragraf är myndighet ej skyldig att framställa kopia av bild om svårigheter därför möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

Lokala skattemyndigheten har ingen utrustning för kopiering av bilder. Däremot finns en enklare kopieringsapparat för elektrostatkopiering av handlingar med text. Den användes i huvudsak för internt bruk men också, när så befinnes lämpligt, för kopiering av deklarationer och andra handlingar som lämnas ut mot avgift.

Hjelmer begärde, sedan han tagit del av sin deklaration med ineliggande handlingar, vid besök hos myndigheten 1975-12-01, att få kopia av urklippet och mina anteckningar. Jag meddelade honom muntligen att jag inte ansåg myndigheten vara skyldig kopiera dessa åt honom.

Av Hjelmers begäran fick jag det intrycket att han inte önskade erhålla avskrift av mina anteckningar utan att han endast var intresserad av kopia.

Han framförde inga önskemål om skriftligt beslut och begärde heller inga andra upplysningar om besvär över mitt beslut.

Jag försöker i min tjänst normalt tillmötesgå allmänhetens önskemål och krav inom lokal skattemyndighets arbetsområde även i de fall någon direkt skyldighet inte föreligger. I detta fall ansåg jag emellertid inte att skäl förelåg för myndigheten att göra mera än vad som enligt gällande bestämmelser åligger den. Såvitt jag tolkat tryckfrihetslagen riktigt föreligger ingen skyldighet att tillhandahålla kopia av handling som kan utlämnas i form av avskrift. Med hänsyn till att myndigheten saknar utrustning för kopiering av bilder och den bild varom är fråga tillhandahölls Hjelmer på stället kan jag inte heller finna att lokal skattemyndighet varit skyldig att utlämna kopia av tidningsurklippet. Om Hjelmer så begärt hade han fått ett skriftligt beslut med besvärshänvisning och han hade sedan i vanlig ordning kunnat anföra besvär häröver. Som ovan nämnts uppgav emellertid inte Hjelmer vid sitt besök hos lokal skattemyndighet att han önskade överklaga mitt beslut. Jag har därför i skrivelse 1975-12-15 meddelat honom att han kan överklaga beslutet hos länsstyrelsen och att han om han så önskar kan erhålla skriftligt beslut.

Hjelmer fick del av vad Larsson anförde och inkom med bemötande därav.

JO Lundvik avgjorde ärendet den 9 februari 1976 och anförde därvid.

Taxeringsnämndens ställning till Hjelmers yrkande om avdrag för nedsett skatteförmåga har kommit till klart uttryck i nämndens beslut. Makarna Hjelmers inkomstförhållanden var tydligen sådana att nämnden inte behövde ingå i någon närmare bedömning av om Hjelmers sjukdom satt ned hans skatteförmåga. Även om Larssons anteckning i deklarationsakten sålunda inte varit ägnad att påverka taxeringsnämnden, har den mött stark reaktion från Hjelmers sida. Detta är förståeligt. Förutom att bilden inte illustrerar någon händelse under det inkomstår som skulle bedömas av nämnden, kan den avbildade situationen knappast tas till utgångspunkt för ett uttalande om graden av Hjelmers sjukdom eller om hans hälsotillstånd i övrigt. Såväl bilden som de därav dragna slutsatserna är således av ringa betydelse för taxeringen av Hjelmer. Larsson har enligt min mening brutit i saklighet genom att tillföra deklarationsakten ifrågavarande material.

Larsson uppger i sitt yttrande hit att han inte ansåg lokala skattemyndigheten skyldig att kopiera tidningsurklippet och hans anteckning. Av yttrandet kan vidare utläsas att Hjelmer möjligen kunnat få en avskrift av själva anteckningen men att Larsson "fått intrycket" att Hjelmer endast var intresserad av en kopia. Larsson hänvisar i detta sammanhang till myndighetens svårigheter att med befintlig kopieringsutrustning framställa kopia av bilden i tidningsurklippet.

Tryckfrihetsförordningen begagnar termen *avskrift* för handlingar och uttrycket *kopia* för karta, ritning eller bild när tal är om mångfaldigande.

Det är emellertid numera sällsynt att formligt avskriftsförfarande kommer till stånd hos myndigheterna när handlingar begärs utlämnade. Av praktiska skäl lämnar man ut fotostatkopior o. d. i stället för tidskrävande maskinskrivna avskrifter. I de flesta fall använder allmänheten också termen kopia när man vill ha ett exemplar av en handling. Med hänsyn härtill borde Larsson ha lämnat Hjelmér en kopia i enlighet med dennes önskemål. Vad beträffar Larssons förklaring att myndigheten saknar utrustning för kopiering av bilder stadgas visserligen i expeditjonskungörelsen att expedition bör vara tydlig och felfri men Larsson borde enligt min mening ha sökt kopiera också bilden och därvid upplyst Hjelmér om myndighetens bristande möjligheter att framställa bildkopior av bättre kvalitet. Det kan rimligen inte ha inneburit någon större omgång för Larsson att lägga in arbetsblanketten med den gjorda anteckningen och vidhäftad bild i kopiaapparat. Jag anser att Larssons handläggning i denna del varit osmidig.

Vad som i övrigt förevarit föranleder ej vidare uttalanden från min sida.

Lokal skattemyndighet har i visst fall jämlikt 75 § uppbördslagen fastställt att arbetsgivare är jämte arbetstagaren betalningsansvarig för visst belopp som bort innehållas av lönen såsom preliminär skatt. Äger arbetstagaren besvära sig över beslutet?

Vid JO Lundviks inspektion av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län i september 1975 antecknades bl. a. följande.

I uppbördsenhetens ärende dnr 24.029-5-74 var omständigheterna följande (fyra helt likartade ärenden rörande andra arbetstagare iaktogs också). Blago Mikulic uppbar under år 1972 lön från Hallverk Varvsindustri AB. Lokala skattemyndigheten i Göteborgs fogderi fann vid kontroll av bolagets skatteredovisning att bolaget innehållit preliminär A-skatt på Mikulics lön under viss tid år 1972 med ett 5 697 kr. för lågt belopp. Lokala skattemyndigheten ansåg därvid att skatteavdrag hade bort ske även på belopp som utbetalats som traktamenten. I beslut den 15 februari 1973 fastställde lokala skattemyndigheten med stöd av 75 § dåvarande uppbördsförordningen att bolaget jämte Mikulic var betalningsansvarigt för beloppet jämte restavgift härå. Mikulic yrkade hos länskattevärdet undanröjande av detta beslut. Lokala skattemyndigheten och allmänna ombudet i uppbördsfrågor avstyrkte i yttranden bifall till besvären. I beslut den 13 juli 1974 yttrade länskattevärdet följande.

Mikulic kan ej anses äga besvärsmätt över lokala skattemyndighetens beslut såvitt detta gäller fastställandet av arbetsgivarens solidariska ansvarighet att, jämte arbetstagaren, till statsverket utbetala preliminär skatt, enär beslutet i denna del ej kan anses ha gått Mikulic emot. Besvären lämnas i följd härav utan åtgärd i denna del.

Vad emellertid saken gäller den genom lokala skattemyndighetens beslut uppkomna skyldigheten för Mikulic att redan under inkomståret erlägga ytterligare preliminär skatt, ävensom restavgift därpå, är detta något som jämlikt 85 § 1 mom andra stycket uppbördsförordningen måste anses tillkomma länsstyrelsens uppbördsenhet att pröva. Länskatte- rätten beslutar därför överlämna målet till länsstyrelsens uppbördsenhet för vidare handläggning i denna del.

Upplyningsvis meddelas att länskatte- rätten i beslut denna dag under närmast föregående paragraf avslagit motsvarande besvär från arbetsgi- varens sida.

Länsstyrelsens uppbördsenhet yttrade därefter i beslut den 11 februari 1975 bl. a. följande.

Av 85 § 1 mom uppbördslagen följer, att besvär över lokal skattemyn- dighets beslut enligt 75 § eller 77 § uppbördslagen angående arbetsgivar- ansvar för anställdas skatter skall ske hos länskatte- rätten. Detta fram- går också av den besvärshänvisning, som meddelas i sådana beslut.

Länsstyrelsen kan sålunda inte handlägga nu ifrågavarande ärende.

JO lät anteckna följande till inspektionsprotokollet.

Frågan, huruvida beslut om arbetsgivaransvar för preliminär skatt kan anses röra arbetstagaren, har behandlats i JO:s ämbetsberättelse 1967 s. 367. Frågan har vidare behandlats i rättspraxis, se Svensk Skattetidning 1973, referatdelen s. 60j och där gjorda hänvisningar. I dessa fall gällde det dock beslut, där arbetsgivaren helt eller delvis friats från ansvar. I förevar- ande fall var situationen den motsatta. Huruvida man även nu kan säga att beslutet ej rör arbetstagaren kan diskuteras. Vidare ställer jag mig frågan- de till vad som legat bakom överlämnandet till uppbördsenheten.

Enligt vad jag inhämtat från lokala skattemyndigheten i Göteborg rörde dess beslut endast det innehållna beloppet 5 697 kr. jämte restavgift. Över- lämnandet och uppbördsenhetens svar därpå måste ha gjort ett förvirrande intryck på Mikulic.

JO beslöt inhämta länskatte- rättens yttrande dels över hur man resone- rat när man avvisat Mikulic's besvär i vad gällde arbetsgivarens ansvarig- het, dels över hur man resonerat när man överlämnat ärendet till uppbörds- enheten. JO begärde vidare yttrande från uppbördsenheten om hur man där resonerat i kompetensfrågan. Slutligen ville JO av remissmyndigheter- na veta vad som vidare hade hänt med ärendet.

I länskatte- rättens yttrande, som avgavs av förste länsassessorn Bertil Dolfe vilken var rättsens ordförande då Mikulic's besvär behandlades, an- fördes bl. a. följande. Länskatte- rätten fann mot bakgrund av en entydig rättspraxis i högsta instans samt med beaktande av att ifrågavarande skat- tebelopp tillgodoförts Mikulic såsom inbetald preliminär skatt att det över- klagade beslutet inte kunde bedömas ha gått Mikulic emot. Det ansågs in- te kunna inverka att förhållandena i Mikulic's fall var motsatta dem i rege- ringsrättsavgörandena i vilka det var arbetstagaren som yrkat att ett ur-

sprungligt beslut om arbetsgivaransvarighet skulle kvarstå oförändrat. Det bedömdes inte heller kunna påverka Mikulics rätt till prövning att det be-
lopp, för vilket arbetsgivaren förklarats ansvarig, lämnats oförändrat vid
prövningen av den senares besvär. Det kunde råda delade meningar om
beslutets riktighet. Mikulic hade ej anfört besvär över beslutet.

Vad gällde överlämnandet till uppbördsenheten yttrade länsskatterätten
följande:

Emellertid ansåg länsskatterätten att det från arbetstagarens synpunkt ej
var tillfredsställande med enbart nu angiven utgång. Arbetstagarens argu-
mentering gick ut på att ifrågavarande traktamentsbelopp skulle anses vara
icke skattepliktiga. Denna fråga finge i och för sig bedömas komma under
prövning vid den årliga taxeringen. Vad arbetstagaren emellertid måste an-
ses ha avsett med sina besvär var enligt länsskatterättens bedömande att
ernå en omprövning av skyldigheten att under löpande inkomstår genom
skatteavdrag nödgas erlagga preliminär skatt på uppburna traktamentsbe-
lopp. Ett beslut om sådan skyldighet måste anses ligga "inkludent" i loka-
la skattemyndighetens beslut – något separat beslut om sådan skyldighet
för arbetstagarens vidkommande hade ej utfärdats. Länsskatterätten äger
emellertid ej pröva besvär som avser erläggandet av preliminär skatt. Det
måste anses otillfredsställande om en arbetstagares besvär i förevarande
hänseende inte på något håll skulle kunna upptagas till prövning. Bedöman-
det av ifrågavarande skyldighet kan även vara av betydelse för en arbetsta-
gare vid hans fortsatta anställning. Det tillkommer länsstyrelsen, på dess
uppbördsenhet, att pröva besvärifrågor avseende uttagande av preliminär
skatt och debitering av preliminär skatt samt verkställande av skatteav-
drag. Länsskatterätten beslöt därför överlämna målet till länsstyrelsens
uppbördsenhet för vidare handläggning i denna del.

Det torde möjligen, i anslutning till ovanstående, principiellt kunna utta-
las det önskemålet, att i de fall där fråga är om beslut om arbetsgivaransva-
righet för preliminär skatt under löpande inkomstår eller innan arbetstaga-
ren påförts kvarstående skatt, lokal skattemyndighet borde åläggas utfärda
tvenne beslut, ett som utvisar vad arbetstagaren bort erlagga i preliminär
skatt, ett som utvisar arbetsgivarens solidariska ansvarighet för samma
skattebelopp.

I yttrandet anfördes slutligen att några överlämnanden till uppbördsen-
heten ej längre gjordes. Orsaken härtill var att samtliga de av arbetstagaren
åberopade omständigheterna bedömdes komma med vid prövningen av ar-
betsgivarens besvär.

I uppbördsenhetens yttrande, avgivet av uppbördsdirektören Arne Bure-
gård och byrådirektören Lars Skoog, anfördes bl. a. följande.

Krav på betalning av skattebelopp och restavgift, som fastställs enligt
75 § uppbördslagen, kan vidtas mot såväl arbetsgivare som arbetstagare.
Som allmän regel gäller emellertid, att arbetstagaren skall krävas i första
hand. På grund av bestämmelsen i 27 § 2 mom uppbördslagen gottskrivs
arbetstagare preliminär skatt, som arbetsgivare underlåtit att innehålla, re-
dan när skatten fastställts till betalning. Arbetsgivare, som till följd av det

solidariska betalningsansvaret erlägger sådan skatt, har emellertid enligt 76 § uppbördslagen regressrätt gentemot arbetstagaren.

Beslut om arbetsgivaransvar för preliminär skatt innan arbetstagaren påförts kvarstående skatt, varom här är fråga, får sålunda anses röra också arbetstagaren. Han bör därför ha möjlighet att göra invändningar mot sådant beslut i form av besvär. Av 85 § 1 mom uppbördslagen följer, att besvär över lokal skattemyndighets beslut angående arbetsgivaransvar skall anföras hos länskatte-rätten. Länsstyrelsens uppbördsenhet har vid handläggningen av nu ifrågakvarande ärende och ett antal likartade ärenden ansett att denna besvärssordning gäller för både arbetsgivare och arbetstagarer. Som förut nämnts lämnas i beslut angående arbetsgivaransvar besvärshänvisning enbart till länskatte-rätten.

I länsstyrelsens beslut har meddelats besvärshänvisning till kammarrätten. Mikulic har inte överklagat beslutet.

Det fastställda skattebeloppet jämte restavgift, 5925 kr., har inbetalats av arbetsgivaren, Hallverk Varvsindustri AB, med 1657 kr. den 19 november 1973 och med 4268 kr. den 3 december 1973.

Det kan tydligen finnas utrymme för olika meningar om hur ärenden av nu ifrågakvarande slag skall handläggas. Någon form av förtydligande av bestämmelserna härom kan därför framstå som önskvärd. Länskatte-rätten har emellertid upphört med att besluta om ärendenas överlämnande till länsstyrelsens uppbördsenhet.

Vid ärendets avgörande den 23 mars 1976 anförde JO Lundvik.

I 75 § uppbördslagen stadgas bl. a. följande.

Underlåter arbetsgivare utan skälig anledning att vederbörligen fullgöra sin skyldighet att verkställa skatteavdrag, är han jämte arbetstagaren ansvarig för skatt, vilken skatteavdraget skolat avse, till belopp som svarar mot vad han underlåtit att avdraga. Lokal skattemyndighet som utfärdat eller haft att utfärda arbetstagarens debetsedel beslutar om arbetsgivarens ansvarighet i nämnda fall.

Sedan beslut fattats enligt första stycket må krav på erläggande av skattebeloppet riktas mot såväl arbetsgivaren som arbetstagaren. Vistas arbetstagaren på känd ort inom riket, må arbetsgivaren krävas endast om det kan antagas att arbetstagaren underrättats om sin skyldighet att erlagga skattebeloppet. Beloppet må indrivivas hos arbetstagaren i samma ordning som gäller för restförd skatt.

Efterkommer arbetsgivaren icke anmodan att erlagga beloppet, må det-samma uttagas i den ordning som stadgas i fråga om indrivning av skatt, dock att införsel ej må beviljas.

Arbetsgivare eller arbetstagarer, som har att erlagga mot underlåtet skatteavdrag svarande belopp, är tillika skyldig att å beloppet erlagga restavgift.

Det kan tilläggas att arbetsgivare som betalat skatt för arbetstagarer på grund av dylikt fastställelsebeslut har regressrätt mot arbetstagaren enligt 76 § uppbördslagen.

I 75 § uppbördslagen göres ej någon skillnad mellan kvarstående skatt

och preliminär A-skatt. Beträffande sistnämnda skatteslag gäller jämlikt 27 § 2 mom. uppbördslagen att sådan preliminär A-skatt, som arbetsgivar-
ren fastställes ha underlåtit att draga av, skall gottskrivas arbetstagaren vid debiteringen av slutlig skatt.

I förevarande ärende har upptagits frågan, huruvida arbetstagarens rätt beröres av lokal skattemyndighets beslut om arbetsgivaransvarighet.

Jag vill inledningsvis nämna att i JO:s ämbetsberättelse 1967, s. 367, finns ett referat, som givits rubriken: "Fråga om beslut om arbetsgivaransvar för preliminär skatt kan anses röra arbetstagaren och om tillfälle därför bör beredas honom att yttra sig över utredning, innan beslut meddelas". Vid ifrågavarande tid fanns inga uttryckliga bestämmelser i uppbördsförfattningarna (bl. a. gällde då 1953 års uppbördsförfattning) om att arbetstagaren skulle tillställas granskningsrapport och fastställelsebeslut. Vid ärendets avgörande anförde JO Alfred Bexelius bl. a. följande.

Arbetsgivaransvarighet i fråga om kvarstående skatt aktualiseras först sedan skatten restförts. Redan innan fråga om arbetsgivaransvarighet upp-
kommer är således skatten för arbetstagarens vidkommande förfallen till betalning och kan utkrävas hos denne genom indrivningsåtgärder. I detta fall innebär ett beslut om arbetsgivaransvarighet för arbetstagarens del väsentligen inte annat än att denne på grund av regressbestämmelsen kan bli skyldig att erlagga skattebeloppet till arbetsgivaren i stället för till uppbördsmyndighet, nämligen om arbetsgivaren avkrävs och erlagt beloppet. Härav följer att ett dylikt beslut uppenbarligen icke nämnvärt berör arbetstagarens rätt. — — —

Om arbetsgivare underlåter att verkställa avdrag för preliminär skatt aktualiserar detta i och för sig icke någon skyldighet för arbetstagaren att betala skatten förrän den efter verkställd taxering och debitering av slutlig skatt eventuellt påföres honom i form av kvarstående skatt. I fråga om rättsverkningarna av ett beslut om arbetsgivaransvarighet för preliminär skatt är innebörden av bestämmelserna i 75 § uppbördsförordningen i viss mån oklar. Enligt ordalydelsen — — — kan krav på erläggande av skattebeloppet riktas mot såväl arbetsgivaren som arbetstagaren. Sedd mot bakgrunden av departementschefens förut återgivna uttalande i proposition 1953:100 om att "hinder icke kan anses föreligga för indrivningsmyndighet att — — — vidtaga exekutiva åtgärder mot arbetstagaren" synes avsikten vara att beslutet utgör en exekutionstitel mot både arbetsgivaren och arbetstagaren. Är så fallet blir följden att en arbetstagare i anledning av ett beslut om arbetsgivaransvarighet under inkomståret kan krävas på skatt betydligt tidigare än om beloppet uttagits i form av kvarstående skatt, vartill kommer en eljest icke ifrågakommen skyldighet att erlagga restavgift å det fastställda skattebeloppet. Under sådana förhållanden kan sålunda ett beslut om arbetsgivaransvarighet för preliminär skatt medföra icke oväsentliga rättsverkningar också för arbetstagaren. Om sådant beslut meddelas först efter det att arbetstagaren påförts kvarstående skatt, blir emellertid förhållandena desamma som angivits i fråga om beslut angående arbetsgivaransvarighet för kvarstående skatt. Såsom redan nämnts gör lagtexten i 75 § inte någon skillnad mellan beslut om arbetsgivaransvarighet för preliminär och kvarstående skatt. Det är emellertid inte uteslutet att vad som i

föregående stycke återopats såsom skäl för att uppdebiterad preliminärskatt skall kunna uttagas hos såväl arbetsgivaren som arbetstagaren allenast avsetts att gälla beslut om arbetsgivaransvarighet för kvarstående skatt. I så fall saknas direkt stöd för antagande att beslut rörande preliminärskatt skall kunna göras gällande direkt mot arbetstagaren. Emellertid är att märka att även om så icke kan ske, äger arbetsgivaren otvetydigt regressrätt gentemot arbetstagaren vare sig det av honom erlagda skattebeloppet utgjort uppdebiterad kvarstående skatt eller uppdebiterad preliminär sådan. Härav följer att det i förevarande hänseende är likgiltigt vilken av de båda angivna tolkningarna som är den rätta: beslut om arbetsgivaransvarighet för preliminär skatt under löpande inkomstår måste under alla förhållanden anses få påtagliga rättsverkningar för arbetstagaren.

Det bör anmärkas, att lagtexten inte hade samma lydelse när JO-uttalandet gjordes som nu. Meningen "beloppet må indrivas hos arbetstagaren i samma ordning som gäller för restförd skatt" tillades år 1969. Numera behöver inte råda någon tvekan om att exekution kan riktas direkt mot arbetstagaren.

I det i JO:s ämbetsberättelse refererade ärendet hade dåvarande centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden i yttrande bl. a. hänvisat till rättsfallen RÅ 1954 not Fi 339 och RÅ 1962 ref. 29. JO Bexelius menade för sin del att en viss försiktighet syntes vara motiverad vid tolkningen av de båda rättsfallen i vilka klagandena uppenbarligen hade misstagit sig om innebörden av arbetsgivaransvarigheten. De syntes ha trott att de själva skulle bli fria från skyldighet att betala skatten om arbetsgivaren förklarades ansvarig härför. JO Bexelius yttrade därefter att han inte kunde finna annat än att beslut om arbetsgivaransvar för preliminär skatt under löpande inkomstår eller innan arbetstagaren påförts kvarstående skatt måste anses röra arbetstagaren som kunde ha ett påtagligt intresse av att få del av utredning och beslut i sådant ärende. Bland de invändningar en arbetstagare kunde tänkas göra mot utredningen nämnde JO Bexelius påståenden om att arbetsgivaren inte var huvudarbetsgivare, att berörd inkomst utgjorde nettolön efter avdrag för skatt, att beloppet utgjorde kostnadsersättning eller att något arbetsgivarförhållande överhuvudtaget inte förelegat.

Ovannämnda beslut, som för kännedom överlämnades till chefen för finansdepartementet, synes blott ha fått till resultat att i 1967 års uppbörds-kungörelse, som trädde i kraft den 1 januari 1968, intogs ett stadgande av följande lydelse (81 § andra stycket).

Rapport som avser underlåtenhet att göra skatteavdrag tillställs även arbetstagaren i vad den angår honom, om hans adress är känd eller kan inhämtas utan omgång.

Det kan vidare nämnas att i riksskatteverkets anvisningar i fråga om arbetsgivaransvar, RSV Du 1972: 5 s. 16, sägs att beslut om arbetsgivaransvar skall delges arbetsgivaren och att det också skall tillställas arbetstagaren.

Man kan urskilja tre olika typsituationer där beslut kan meddelas om arbetsgivaransvarighet för skatt. Beslutet kan gälla *kvarstående* skatt. Beslut kan avse *preliminär* skatt, som ej dragits av, men där ansvarighetsfrågan kommer upp först efter det att taxering och debitering verkställts. Slutligen kan det röra sig om *preliminär* skatt, som ej dragits av, men där beslutet meddelas antingen under själva inkomståret eller i så nära anslutning därtill att någon avräkning mellan preliminär och slutlig skatt ännu ej ägt rum. I många fall – så exempelvis beträffande Mikulic – har arbetstagaren inte ens blivit taxerad för inkomsten i fråga innan lokala skattemyndigheten meddelar beslut om arbetsgivaransvarighet. Endast detta tredje typfall skall behandlas här.

Jämlikt 27 § 2 mom uppbördslagen skall arbetstagaren gottskrivas det fastställda skattebeloppet vid kommande avräkning mellan preliminär och slutlig skatt. Det är därför helt följdriktigt att beslutet får karaktär av exekutionstitel även mot arbetstagaren. Vidare är att märka, att om arbetsgivaren erlägger skattebeloppet, han kan göra regressrätt gällande mot arbetstagaren. I båda fallen kan arbetstagaren komma att bli krävd på skatt långt tidigare än eljest skulle ha blivit fallet. Därjämte uppkommer för honom skyldighet att erlägga restavgift, en skyldighet som eljest kanske inte skulle ha inträtt. Det är för övrigt fullt tänkbart att han eljest aldrig blivit skyldig att erlägga skattebeloppet. Skatt har kanske avdragits från annan inkomst av tjänst och det med så stort belopp att han vid slutavräkningen får skatt åter. Även möjligheten av en frivillig fyllnadsinbetalning av skatt får tas i betraktande.

Beslut om arbetsgivaransvarighet i det här behandlade fallet får alltså betydande rättsverkningar för arbetstagaren. Han bör därför kunna besvära sig däröver. Man kan tänka sig fallet att en arbetstagare, sedan han författningsenligt fått tillfälle att yttra sig över en granskningsrapport, gör en i och för sig berättigad invändning men att hänsyn därtill ej tas av lokala skattemyndigheten som meddelar beslut om arbetsgivaransvarighet. Det vore inte tillfredsställande om då endast arbetsgivaren skulle ha möjlighet att få beslutet omprövat i högre instans. Även arbetstagaren bör ha sådan möjlighet.

Härtill kommer en annan, mera formell, aspekt på problemet. När lokal skattemyndighet meddelar beslut om arbetsgivaransvarighet skrivs detta vanligen på blankett RSV 4221, på vilken förtryckts besvärshänvisning vari meddelas att talan mot beslutet föres genom besvär hos länsskatterätt. Enligt riksskattverkets ovannämnda anvisningar skall beslutet tillställas också arbetstagaren. Det måste te sig förbryllande för denne att ett åtföljande av given besvärshänvisning inte leder någonstans.

Som framgår av det anförda hyser jag för min del den uppfattningen att Mikulics besvär borde ha prövats av länsskatterätten. Den fråga jag tagit upp synes emellertid ej ha blivit löst i rättspraxis (de ovan berörda rättsfallen RÅ 1954 not. Fi 339 och RÅ 1962 ref. 29 – ävensom RÅ 1972 not. Fi 943 också redovisat i Svensk Skattetidning 1973 – rör en annan situation). Jag

vill därför inte rikta någon kritik mot länsskatterätten för att den avvisade Mikulics besvär. Vad som förevarit är dock av den beskaffenhet att jag ser mig föranlåten att för kännedom tillställa såväl statsrådet och chefen för finansdepartementet som riksskatteverket detta beslut.

Vad slutligen gäller länsskatterättens åtgärd att efter avvisandet av Mikulics besvär överlämna handlingarna till länsstyrelsens uppbördsenhet konstaterar jag att 85 § uppbördslagen inte lämnar någon besvärsväg till länsstyrelsen vad gäller beslut om arbetsgivaransvarighet. Jag anser därför att uppbördsenheten gjorde rätt som inte ingick i någon prövning av det dit överlämnade ärendet.

Skattskyldiga, som anfört besvär till länsskatterätt över sin taxering, har fått sina deklarationer särskilt granskade. Befogenheten av denna granskning

Måndagen den 10 november 1975 innehöll Dagens Nyheter en insändare från en anställd vid Sveriges Radio. Insändaren, som fått rubriken "Osaklig kontroll" innehöll påstående om att anställda vid Sveriges Radio utsatts för specialgranskning av taxeringsmyndigheterna sedan de anfört besvär hos skattedomstolarna och yrkat att ej bli beskattade för förmån av fritagaravgift. Dessa besvär hade tillkommit sedan regeringsrätten beträffande en anställd funnit att denna förmån ej skulle beskattas. Insändarförfattaren uppgav att man väntade att myndigheterna snabbt och utan bråk skulle rätta till det hela men i stället utsattes man för "långa listor med begäran om detaljerade uppgifter om reseersättningar, traktamenten etc. för flera år tillbaka och för långa telefonsamtal på kvällstid". Vidare sades i insändaren att på fråga om orsaken till denna specialgranskning gavs direkt svar att det berodde på att rättelse begärts i licensfrågan. Insändaren betecknades avslutningsvis som en "öppen JO-anmälan".

Insändarens innehåll föranledde JO Lundvik att begära yttrande från skattechefen i Stockholms län.

Skattechefens svar åtföljdes bl. a. av länsskatterättens i Stockholms län akter rörande insändarförfattarens, S., extra ordinära besvär över 1972–1974 års taxeringar. Vidare medföljde ett antal yttranden från taxeringsintendent över liknande besvär från andra anställda vid Sveriges Radio. Rörande deklarationsgranskningen i samband med besvär anförde skattechefen följande.

Det har normalt alltid ansetts ingå i arbetsrutinen vid handläggning av besvär att vederbörande taxeringsintendent gör en förnyad granskning av den skattskyldiges hela deklaration för att rätta till ev. felaktigheter, oberoende av om de är till den skattskyldiges nackdel eller till hans fördel. Det

är ett naturligt led i arbetet med hänsyn till taxeringslagens bestämmelse (1 §) att taxeringarna blir överensstämmande med skatteförfattningarna samt i möjligaste mån likformiga och rättvisa.

Arten och omfattningen av eftergranskningen och därav betingade vidare åtgärder blir beroende av den enskilde taxeringsintendentens initiativ. Klart är att uppenbara felaktigheter i princip alltid bör rättas men att den allmänna arbetsbördan sätter en gräns för omfattningen i de undersökningar som kan ifrågakomma. Uppkommer misstanke om allvarigare fel nödgas taxeringsintendenten företa utredning eller i vissa fall t. o. m. överlämna ärendet för taxeringsrevision.

Vid bedömning av frågan om ett felaktigt belopp är att anse som ringa får beaktas att det kan röra sig om felaktigheter under en följd av år, vilket i de nu aktuella ärendena varit fallet.

Kvittningsyrkande av T i samband med skattskyldighetsbesvär

Generaldirektör Sten Walberg framhåller i en artikel i tidskriften Skattemytt nr 6/1974, sid. 212, att det i den ordinära besvärprocessen inte är något som hindrar att nya grunder åberopas av båda parter, bara man håller sig inom den beloppsmässiga ramen. Detta får ske efter den vanliga besvärstidens utgång, och man kan alltså på den vägen få en "förtäckt" extraordinär besvärsprövning eller eftertaxering till stånd. Det finns, fortsätter Walberg, inte anledning att se annorlunda på saken, när besvaren anförts i extraordinär väg. Jag delar denna Walbergs uppfattning och instämmer i hans uttalande att den extraordinära besvärsrätten är till för att ge den skattskyldige möjlighet att i efterhand få vissa fel rättade, inte att få en materiellt sett för låg taxering.

Skattechefen gick därefter in på S:s besvärsmål och anförde därom följande.

I en förfrågan 1975-06-12 har landskanslist Jan Mattsson anmodat S, att besvara vissa frågor beträffande 1973 års taxering. Därvid har Mattsson motiverat sin förfrågan med att S, anfört besvär hos länsskatterätten, fastän frågorna inte har något direkt samband med besvaren, vilka i och för sig är helt klara och inte erfordrar något förtydligande. Denna koppling mellan besvär och begäran om utredning såsom den formulerats i Mattssons skrivelser anser jag mindre lämplig och jag har förståelse för S:s missnöje. Jag utgår emellertid från att Mattsson i själva verket inte har menat exakt det som han skrivit utan endast uttryckt sig på ett något förenklat sätt. Han borde i stället ha skrivit ungefär följande. "Sedan Nⁱ anfört besvär över taxeringen har jag blivit i tillfälle att gå igenom Er deklaration. Därvid har jag gjort vissa iakttagelser som föranleder mig att framställa följande frågor". Jag har underrättat Mattsson om det anförda.

Skattechefen avslutade sitt yttrande med att han inte funnit belägg för insändarens påstående om att nästan alla som dristat sig att invända mot påförda taxeringar råkat ut för specialgranskning enbart på grund av att de anfört besvär till länsskatterätten.

Vid ärendets avgörande den 9 februari 1976 anförde JO Lundvik.

Många skattskyldiga har den, ingalunda orealistiska, uppfattningen att, om de anför besvär över taxeringen, deras deklaration blir föremål för en extra granskning vilken eljest aldrig skulle ha kommit till stånd. De menar med andra ord att det är förenat med risk att anföra besvär: vem vet om de inte, låt vara oavsiktligt, råkat uteglömma någon inkomst eller göra ett för stort avdrag som nu blir upptäckt?

För egen del tycker jag det är rimligt och riktigt att taxeringsintendent i anledning av besvären gör en viss prövning av taxeringen vilken inte begränsas snävt till de punkter som blivit aktuella. Yrkas avdrag för resekostnader t. ex., kan det vara rimligt att han granskar också vilka förmåner som utgått från arbetsgivaren. Men det förekommer – för att anknyta till det anförda exemplet – att taxeringsintendenten därjämte börjar granska en helt annan förvärvskälla, t. ex. deklarantens inkomst av kapital. Jag kan väl förstå att ett sådant tillvägagångssätt är ägnat att väcka förargelse bland de skattskyldiga. Systemet inger också mig olust. Det må vara att man – med rätta – kan fordra att var och en deklarerar omsorgsfullt och hederligt. Men granskningen i andra instans får inte bli sådan att den enskilde inte vågar ta till vara sin rätt genom att anföra besvär.

I insändaren framförs påståendet att taxeringsintendenten i vissa angivna fall gått alltför långt i sin strävan att uppnå materiellt riktiga taxeringar. Det material som skattechefen förebragt ger emellertid knappast stöd för denna misstanke. I insändarförfattarens fall har dock en olämplig formulering – nu påpekad för vederbörande befattningshavare – av en förfrågan under granskningsarbetet bidragit till att framkalla sådan misstanke. Vad som förevarit ger mig ej anledning till antagande att taxeringsmyndigheterna missbrukat sina befogenheter i samband med behandlingen av de taxeringsbesvär som nämns i insändaren.

Länsskatterätten har ännu ej avgjort ifrågavarande besvärsmål. Jag saknar anledning att göra några uttalanden i de taxeringsfrågor som är aktuella. Med tanke på att skattechefen i sitt svar hit något berör taxeringsintendentens kvittningsrätt – vilken har viss betydelse för omfattningen av den utredning som intendenten bör göra i mål där den skattskyldige anført extraordinära besvär – vill jag dock hänvisa till att regeringsrätten icke godtagit kvittning vid extraordinära besvär. Skattechefen, som åberopar ett uttalande av Walberg i Skattenytt 1974, s. 212, synes mena att intendenten skulle ha kvittningsrätt i dylika fall. Regeringsrätten har emellertid fortsatt på den linje man slog in på i det av Walberg kritiserade rättsfallet RÅ 1968 Fi 2116, se RRK R 73 I: 8 och nu senast RRK R 75 I: 40 (jfr dock kammarrättsavgörandet RRK K 73 I: 59). Taxeringsintendenten synes sålunda ej kunna kringgå de för honom gällande extraordinära besvärreglerna i 100 och 101 §§ taxeringslagen och samma lags bestämmelser om eftertaxering genom att utnyttja kvittningsyrkande gentemot en skattskyldig som anført extraordinära besvär.

Om delgivning av anmaning såsom förutsättning för påförande av dubbel förseningsavgift vid underlåtenhet att avlämna arbetsgivaruppgift

I 44 § lagen om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m. i dess nuvarande lydelse (SFS 1974:938), som i sakligt hänseende överensstämmer med tidigare lydelse, stadgas följande.

Underlåter arbetsgivare, som har att avlämna arbetsgivaruppgift utan anmaning, att inom föreskriven tid avlämna sådan uppgift, påföres honom förseningsavgift med fem procent av den fastställda arbetsgivaravgiften, dock högst med 300 kronor.

Har arbetsgivare trots anmaning icke avlämnat arbetsgivaruppgift inom den i anmaningen angivna tiden, bestämmes förseningsavgiften till två gånger det belopp som utgår enligt första stycket, dock minst till 100 kronor.

Vid JO Lundviks inspektion av lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi i februari 1974 diskuterades med förste fögderisekreteraren Carin Broman myndighetens åtgärder i samband med anmaning till arbetsgivare att avlämna arbetsgivaruppgift. Därvid uppmärksammades vad riksförsäkringsverket anfört i ett s. k. instruktionstillägg av den 29 januari 1974 av följande lydelse.

Viss tveksamhet har på sina håll uppstått hur man skall förfara med stämplantet för förseningsavgift, då uppskattningsanmälan måste göras trots att arbetsgivaren inte löst ut försändelsen och således inte kan sägas ha erhållit anmaning. Med anledning härav föreskrivs, att om arbetsgivaren inte löser ut försändelsen med ATP 15, ny anmaning tillställs honom i lösbrev. Om svar inte inkommer inom den i anmaningen angivna tiden, insänds uppskattningsanmälan till verket med stämpel för förseningsavgift med 10 %.

Efter remiss i frågan, om dubbel förseningsavgift verkligen påfördes när anmaning utsänts i lösbrev och bevis sålunda saknades för att anmaningen kommit fram, avgav riksförsäkringsverket yttrande vari bl. a. redogjordes för gällande författningsbestämmelser och de rutiner beträffande anmaningsförfarandet m. m. som tillämpades av de lokala skattemyndigheterna och riksförsäkringsverket. Verket anförde därefter följande.

Såsom framgår av ovanstående görs uppskattning av avgiftsunderlag för beräkning av arbetsgivaravgift endast i fall, där det kan anses uppenbart,

att arbetsgivaren sysselsatt arbetskraft i sådan omfattning att uppgiftsskyldighet föreligger. I motsats till uppskattningsdebitering enligt taxeringsförordningen bygger uppskattningsdebitering enligt avgiftsförordningen så gott som alltid på verkliga sifferuppgifter. Underlagsbeloppen utgör regelmässigt antingen av en eller flera arbetstagare deklarerade löner eller av arbetsgivaren i sin självdeklaration gjorda avdrag för lönekostnader.

I ovannämnda instruktionstillägg 1974-01-29 intagen föreskrift, att uppskattningsanmälan skall föras med stämpel – eller rättare sagt kryssmarkering – för förseningsavgift med 10 % medför inte, att arbetsgivaren automatiskt påförs dubbel förseningsavgift. Kryssmarkeringen används i samband med att riksförsäkringsverket som grund för den manuella behandlingen av uppskattningsärenden på datamaskinell väg framräknar avgiftsunderlag, avgifter samt eventuella avgiftstillägg och förseningsavgifter. Vid den manuella behandlingen av uppskattningsärendet ankommer det därefter på vederbörande handläggare att ta ställning till frågan om avgiftstillägg och förseningsavgift bör påföras. Med stöd av eftergiftsbestämmelserna i 45 § avgiftsförordningen underlåter riksförsäkringsverket i många fall att påföra dylika avgifter. Så är regelmässigt fallet om arbetsgivaren bestrider uppgifts- eller avgiftsskyldighet eller då det på annat sätt framgår att arbetstagarfrågan kan vara tveksam. Hänsyn tas givetvis även till övriga i 45 § avgiftsförordningen angivna befrielsegrunder. Skulle det vid handläggningen av uppskattningsärendet inom verket visa sig, att arbetsgivaren inte fått del av lokala skattemyndighetens anmaning, skall dubbel förseningsavgift givetvis inte påföras. Riksförsäkringsverket vill tillägga att det inte kommit till verkets kännedom, att en arbetsgivare i något fall blivit påförd dubbel förseningsavgift utan att ha fått del av lokal skattemyndighets anmaning att lämna arbetsgivaruppgift.

För att så långt möjligt tillse att anmaning når den avgiftsskyldige har riksförsäkringsverket emellertid beslutat att upphäva instruktionstillägget 1974-01-29 i vad avser anmaningsförfarandet. Verket kommer i stället att föreskriva, att anmaning, som inte löses ut, skall tillställas arbetsgivaren genom postdelgivning och i förekommande fall genom stämningssmannadelgivning, oavsett om vite förelagts eller ej.

I beslut den 2 januari 1976 anförde JO Lundvik följande.

Arbetsgivare, som underlåter att avlämna arbetsgivaruppgift, drabbas av vissa sanktioner. Om arbetsgivaravgiften skönsuppskattas i avsaknad av dylik uppgift, påföres avgiftstillägg enligt 43 § tredje stycket lagen om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m. Har arbetsgivaren anmanats att avlämna arbetsgivaruppgift men underlåtit att göra detta inom föreskriven tid, påföres dubbel förseningsavgift enligt 44 § andra stycket samma lag. Dessa sanktionsbestämmelser medför att det nu är av större betydelse än tidigare för den uppgiftsskyldige att han verkligen får klart för sig att myndigheterna anser honom skyldig att lämna uppgift. Anmaningsinstitutet skall fullgöra just denna funktion. En enkel anmaning är numera förenad med rättslig sanktion mot berörd enskild, något som tidigare var fallet endast med anmaning i vilken vite förelagts. Detta förhål-

lande gör att myndigheternas handläggning av anmaningsförfarandet är viktigt ur rättsäkerhetssynpunkt.

Av utredningen i förevarande ärende framgår att riksförsäkringsverket tidigare föreskrivit att, om arbetsgivaren inte löst ut försändelsen med anmaning, en ny försändelse i saken skulle utsändas i lösbrev till honom. Härigenom skulle sålunda myndigheten inte få något bevis om att arbetsgivaren nåtts av anmaningen. I själva begreppet anmaning ligger dock att den anmanade skall nås av ett formligt föreläggande. Endast när så skett skall dubbel förseningsavgift påföras.

Jag är emellertid lugnad av att det icke kommit till riksförsäkringsverkets kännedom att arbetsgivare i något fall, då de tidigare gällande rutiner na tillämpats, påförts dubbel förseningsavgift utan att ha fått del av lokal skattemyndighets anmaning att lämna arbetsgivaruppgift.

Som jag sagt är det av betydelse att myndigheterna söker erhålla bevis för att en anmaning verkligen nått fram till den berörde enskilde. Det är därför i och för sig tilltalande att riksförsäkringsverket numera omprövat sin tidigare ståndpunkt och beslutat att anmaning skall överlämnas i de former som anges i delgivningslagen. Denna åtgärd överensstämmer också med mina önskemål om hur saken lämpligen bör lösas. Likväl kan det ifrågasättas om icke en klarläggande ändring i denna del bör ske i lagen om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m. Denna fråga har principiellt intresse.

Av 15 § nyssnämnda lag (tidigare kallad "avgiftsförordningen") framgår att bl. a. sådan anmaning att avlämna arbetsgivaruppgift, vari vite förelagts, skall *delges* vederbörande, om det ej är känt att han icke kan anträffas. Rörande enkel anmaning, som inte förenats med ett vitesföreläggande, finns inga bestämmelser i paragrafen.

Då ordet delgivning eller böjningsformer av ordet delgiva förekommer i en författning avses att delgivning skall ske enligt delgivningslagens regler. Denna lag är tillämplig endast när det i speciallagstiftning förekommer uttrycklig föreskrift om delgivning (jfr prop. 1970: 13 s. 219 f. och 232). I samband med delgivningslagens tillkomst infördes dock, efter påpekande från lagrådet, en övergångsbestämmelse till lagen med precisering av lagens tillämpningsområde i fråga om delgivning av kallelser, förelägganden och andra underrättelser i sådan speciallagstiftning som skulle komma att äga fortsatt tillämpning. I bestämmelsen stadgas följande.

I fråga om bestämmelse som avser kallelse, föreläggande eller annan underrättelse äger lagen tillämpning, om det med hänsyn till syftet med bestämmelsen framgår att delgivning bör ske.

Under förarbetena till delgivningslagen anförde lagrådet också att det fick förutsättas att det i fortsättningen vid stiftande av ny lag eller vid ändring i gammal lag övervägdes huruvida i något avseende delgivning i del-

givningslagens mening borde användas, och om så ansågs böra ske, detta bringades till uttryck i lagtext genom en föreskrift att delgivning skulle ske. Likaså borde, om det i annat sammanhang befanns att en gällande lag saknade föreskrift om delgivning ehuru sådan måste anses avsedd, denna formella brist i lagen fyllas (jfr prop. 1970: 13 s. 220). Departementschefen anslöt sig till lagrådets förslag.

I 15 § avgiftsförordningen stadgades före delgivningslagens tillkomst att anmaning vari vite förelagts skulle översändas i rekommenderat brev med mottagningsbevis. I samband med delgivningslagens antagande gjordes den redaktionella ändringen i paragrafen att dylik anmaning skulle delgivas vederbörande. SFS 1970: 465. Något krav på delgivning vid översändande av en enkel anmaning som ej förenats med vitesföreläggande uppställdes däremot inte. År 1972 trädde reglerna om förseningsavgift i kraft utan att frågan om sättet för överbringande av en enkel anmaning berördes i den nya lagstiftningen.

Eftersom 15 § avgiftsförordningen ändrades i samband med delgivningslagens tillkomst kan övergångsbestämmelserna till delgivningslagen knappast åberopas till stöd för att en enkel anmaning att avlämna arbetsgivaruppgift skall kunna överbringas till den sökte genom delgivning. Frågan när delgivning skall ske av handlingar enligt lagen om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m. får nog anses ha blivit uttömmande reglerad i 15 § nämnda lag. En tillämpningsföreskrift från riks-försäkringsverkets sida är inte ägnad att bringa saken i annat läge.

Emellertid är det i sak önskvärt att berörda myndigheter har möjlighet att anlita delgivningsförfarandet enligt delgivningslagens regler även i fråga om dessa enkla anmaningar. Enligt min mening bör därför ett förtydligande stadgande, efter förebild av 54 § taxeringslagen, införas i nyssnämnda 15 §. Lämpligen kunde följande tilläggas.

Finnes beträffande anmaning eller annan i denna lag avsedd handling vara av betydelse att erhålla bevis för att handlingen kommer vederbörande tillhanda, skall handlingen delgivas honom, om det ej är känt att han icke kan anträffas.

Ett dylikt tillägg i stadgandet skulle täcka såväl de fall där delgivning enligt paragrafens nuvarande lydelse skall ske som de fall där enkel anmaning utsändes. Sakkunniga har numera tillkallats inom finansdepartementet för att utreda frågan om det skatteadministrativa sanktionssystemet. Jag finner vid sådant förhållande inte nödvändigt att bringa det spörsmål jag här berört särskilt till regeringens kännedom utan nöjer mig med att överlämna ett exemplar av detta mitt beslut till de sakkunniga för det beaktande de finner ämnet vara värt.

Ansökan om jämkning av skatteavdrag på lön bör behandlas skyndsamt. Göres ansökan långt före inkomstarets början kan dock hinder möta häremot

I en skrift, som inkom till JO den 26 januari 1976, framförde jur. kand. Per Björkman klagomål mot lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi för att han fått vänta över fyra månader på beslut i ett ärende om jämkning av preliminär A-skatt för år 1976. Björkman uppgav bl. a. att hans ansökan kommit in till myndigheten den 15 september 1975. Den 16 december 1975 begärde myndigheten att ansökan skulle kompletteras. Vid samtal med en tjänsteman hos myndigheten den 19 december 1975 angående begärd komplettering fick Björkman besked om att beslut skulle meddelas inom kort eftersom underlaget då var klart. Björkman fick också upplysningen att alla ansökningar om jämkning av preliminär A-skatt för nästföljande år samlades för handläggning i december. Genom att beslut i Björkmans ärende meddelades först den 21 januari 1976 hade svårigheter uppkommit för Björkman att betala ränta på det lån som föranlett jämkningsansökan.

Efter remiss inkom lokala skattemyndigheten med yttrande, vari bl. a. anfördes följande.

Till lokala skattemyndigheten inkom från Björkman den 15 september 1975 en ansökan dagtecknad den 12 september om jämkning av den preliminära skatten år 1976. Då Björkman som gatuadress angivit Kindstugatan 5, dvs. en adress inom Storkyrkoförsamlingen, överlämnades ärendet till det skattekontor vid myndigheten som handlägger ärenden tillhörande denna församling. Björkman tillskrevs den 16 december för erhållande av vissa kompletterande uppgifter. Det är lätt att nu konstatera att ifrågavarande brev till Björkman inte hade bort sändas, då Björkman i sin ansökan lämnat tillräckligt underlag för utfärdande av jämkningsbeslut. Den 19 december tog Björkman telefonkontakt med en av kontorets tjänstemän. Vid samtalet framkom att Björkman numera hade ny adress, Grev Turegatan 86, Stockholm och att Björkman torde bli mantalskriven på denna adress för år 1976, då han var kyrkobokförd där den 1 november 1975. Med hänsyn till att denna senare adress tillhör Hedvig Eleonora församling överlämnades ärendet till det skattekontor, där ärenden tillhörande denna församling handläggs. Beklagligtvis kom beslut i ärendet icke att utfärdas omgående utan först den 21 januari. Myndigheten får beklaga att tidsutdräkten till utfärdandet av beslut blivit så lång.

Björkman inkom med påminnelser.

Vid ärendets avgörande den 22 mars 1976 anförde JO Lundvik följande.

Björkmans ansökan avsåg jämkning av skatteavdrag på lön. Enligt 46 § 3 mom. uppbördslagen skall beslut om sådan jämkning meddelas inom tio

dagar om inte ärendets invecklade beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter föranleder till annat. Även i övrigt skall jämningsärenden handläggas med stor skyndsamhet. Möjligheten till skattejämkning styr ju i många fall den enskildes ekonomiska planering inför inkomståret.

Stadgandet i 46 § 3 mom. uppbördslagen får enligt min mening inte läsas efter bokstaven när jämningsansökan görs långt före ingången av det inkomstår varom fråga är. Man kan ju då inte med säkerhet överblicka, vilka skatterättsliga regler som kommer att gälla, var vederbörande blir mantals-skriven, om han skall erlagga A-skatt eller B-skatt osv. I förevarande fall förelåg emellertid förutsättningar för meddelande av beslut den 19 december och ärendet borde då ha forcerats. Björkman måste ha haft all anledning att förvänta sig att jämningsbeslut skulle föreligga före årsskiftet så att han kunde utfå sin januarilön efter reducerat skatteavdrag. På grund av lokala skattemyndighetens långsamhet gick Björkman miste därom.

Lokala skattemyndigheten har beklagat det inträffade. Jag förutsätter att myndigheten nu ser till att sådana dröjsmål i jämningsärenden inte vidare inträffar.

Misstag från skattemyndighets sida bör rättas snabbt och inte först sedan den skattskyldige vänt sig till JO

Generalkonsuln C.-H. Nauckhoff, som den 1 november 1972 var bosatt på Stora Essingen i Stockholm, mantalsskrevs där för år 1973. I slutet av år 1972 hade dock Nauckhoff flyttat inom kommunen till Bromma församling där han förvärvat fastigheten Benprylen 2. I sin till 1974 års taxering i Essinge 2:a taxeringsdistrikt avgivna självdeklaration redovisade Nauckhoff bl. a. sagda fastighet. Garantibeloppet för denna uppgick till 2 520 kr. Förutom taxering härför i ovannämnda taxeringsdistrikt blev Nauckhoff taxerad för garantibeloppet också av taxeringsnämnden för Stockholms fogderis 41:a särskilda taxeringsdistrikt. Däri taxeras inom Stockholms kommun icke bosatta fysiska personer som ägt fastighet eller drivit rörelse i kommunen, s. k. utbor. Nauckhoff blev alltså dubbeltaxerad för garantibeloppet. Efter besvär från taxeringsintendenten undanröjde länsskatte-rätten i Stockholms län i beslut den 16 maj 1975 (efter sammanträde den 30 april 1975) den taxering som åsatts Nauckhoff i 41:a särskilda taxeringsdistriktet.

I en skrift, som inkom till JO den 9 januari 1976, uppgav Nauckhoff att kraven på skatt, 575 kr., för garantibeloppet icke hade upphört efter läns-skatte rättens beslut. På våren 1975 hade han fått debetsedel på preliminär B-skatt för år 1975 med krav på nämnda skattebelopp. Debetsedeln angavs avse skatt i annan kommun än hemortskommunen. Nauckhoff hade vidare i maj 1975 erinrats om sin skyldighet att avge deklaration beträffande fas-

tigheten trots att han redovisat den på föreskrivet sätt i sin allmänna självdeklaration. Den 26 maj hade han utförligt redovisat ärendet i brev till lokala skattemyndigheten och då hemställt att få slippa flera krav. Nauckhoff upplyste att han varit i kontakt med både lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi och med kronofogdemyndigheten i Stockholms distrikt men inte kunnat få rättelse. Myndigheterna hade hänvisat till att kravet "åkt in i datamaskinen" och att det tog tid att dra tillbaka ärendet. Nauckhoff bad om JO:s hjälp att få rättelse och slut på de återkommande kraven.

Efter remiss yttrade lokala skattemyndigheten följande.

Den felaktigt debiterade preliminära B-skatten har sin grund i den missstagtaxering av fastigheten Benprylen 2 som skedde vid 1974 års inkomsttaxering. Den felaktiga taxeringen undanröjdes genom länsskatterättens beslut den 30 april 1975. Beklagligtvis skedde inte avregistrering i den lokala skattemyndighetens J-avregister, varför Nauckhoff med ledning av 1974 års taxerade inkomst debiterades preliminär B-skatt för år 1975 avseende fastigheten Benprylen 2 och tillställdes debetsedel å preliminär skatt under adress Stolpevägen 17, 161 53 Bromma. Hade Nauckhoff tagit kontakt med lokal skattemyndighet då debetsedeln erhöles hade den felaktigt debiterade preliminära skatten omgående avkortats. Följden blev i stället att skatten uppfördes i restlängd och kronofogdemyndigheten utsände krav. Lokal skattemyndighet beklagar det obehag som härigenom åsamkats Nauckhoff.

Genom lokala skattemyndighetens beslut den 16 februari 1976 har den preliminära B-skatten för inkomståret 1975 avkortats och Nauckhoff avförts ur härvarande J-avregister.

I påminnelser ifrågasatte Nauckhoff bl. a. om det behövdes ett så omständligt förfarande för att få slut på felaktiga krav.

Vid ärendets avgörande den 12 april 1976 anförde JO Lundvik följande.

Det är inte helt klart vad som orsakat den felaktiga registreringen av Nauckhoff såsom utbo. Jag har dock sett på de taxeringsaviser för åren 1974 och 1975 som finns bland de hit inlämnade handlingarna rörande Nauckhoff att dessa åsatts beteckningen GD (gemensamma distriktet). Möjligen har Nauckhoff, som är diplomat, tidigare taxerats i detta för riket gemensamma taxeringsdistrikt och denna registrering sedermera kvarstått även efter det att Nauckhoff blivit bosatt i Stockholms kommun och skolat taxeras där. Denna kvarskrivning kan ha varit orsak till den oriktiga utbotaxeringen. Eftersom skatten i anledning av denna taxering översteg 300 kr blev Nauckhoff därefter, i och för sig riktigt, debiterad preliminär B-skatt. Därigenom uppkom nya skattekrav mot Nauckhoff. Gjorda misstag vid registrering och taxering av Nauckhoff är beklagliga. De får tillskrivas den s. k. mänskliga faktorn och sådana fel kan nog aldrig helt undvikas.

Medan felen som sådana inte föranleder ytterligare uttalanden från min sida kan jag däremot inte underlåta att påtala det otillfredsställande i att Nauckhoff inte lyckats få gehör för sina befogade anspråk på rättelse förrän han vänt sig till JO. En enskild skall inte behöva göra flera påpekanden om att ett fel begåtts utan att åtminstone mötas av någon konkret åtgärd från myndighetens sida, t. ex. att fallet blir föremål för en närmare undersökning.

Formerna för expediering av länsskatterätts beslut

I ett ärende hos JO anförde patenträttsrådet Claës Ugglas att det var en brist att det inte av ett expedierat länsskatterättsbeslut framgick vilka domare som deltagit i prövningen. Ugglas framförde därjämte kritik mot de beslutsmotiveringar som lämnats honom i vissa angivna länsskatterättsbeslut. Samtidigt som JO Lundvik den 6 februari 1975 meddelade beslut angående Ugglas klagomål i sistnämnda hänseende beslöt JO upptaga frågan om formerna för expedition av länsskatterättsbeslut till prövning i ett särskilt ärende eftersom han ansåg frågan ha ett betydande allmänt intresse.

En vid ombudsmannaexpeditionen upprättad promemoria remitterades till länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) för yttrande.

I nämndens yttrande anfördes bl. a. följande. Ur formell synpunkt var det önskvärt att länsskatterättsbeslut innehöll uppgift om föredraganden och om vilka som deltagit i beslutet. Organisationsnämnden var dock inte övertygad om att en upplysning om vilka ledamöter som deltagit i beslutet i allmänhet hade någon praktisk betydelse för den enskilde. Denne ville nog närmast veta vad beslutet hade för konsekvenser, t. ex. vad betydde siffer-sammanställningarna, blev det pengar tillbaka och när betalades i så fall dessa ut m. m. Med tanke på den komplicerade skattelagstiftningen borde den enskilde få möjligheter att få upplysningar och information av myndigheterna och då även av länsdomstolarna. Organisationsnämnden fortsatte.

Metoden att lämna uppgift på hela rätten samt föredraganden är även om det innebär ett merarbete den tekniskt enklaste. Systemet har emellertid – förutom att uppgiftens värde kan ifrågasättas – den nackdelen, att det lämnas öppet för mottagaren att avgöra om han lämpligen kan kontakta någon och i så fall vilken. Resultatet kan i vart fall för de större länen bli ett väsentligt merarbete för ordföranden, som anges först i protokollet, samt medföra olägenheter för övriga ledamöter. Om uppgiften begränsas till att avse ordföranden och föredraganden kan utdraget ur ramprotokollet inte fogas till beslutet utan att först ha redigerats i någon form, vilket medför ytterligare ett arbetsmoment. Även denna metod kan medföra att ordförandens tid för handläggning av mål inskränks på grund av telefonförfrågningar. Ordföranden har i allmänhet inte tillgång till handlingarna i det mål som efterfrågas utan dessa måste först sökas fram.

Vad gällde den i remisspromemorian föreslagna lösningen att foga ytterligare en handling till det beslut som skulle expedieras (med uppgift om rättsens ledamöter, eller åtminstone ordföranden, och föredraganden) kunde icke önskvärda bieffekter uppkomma med tanke på det stora antalet mål hos länsskatterätterna. Metoden med ramprotokoll medförde en väsentlig förenkling av den tekniska hanteringen av målen. Varje ändring i systemet som innebar merarbete ledde med stor sannolikhet till en försämrad arbetssituation vid länsskatterätterna. Konsekvenserna härav drabbade ytterst de klagande genom längre handläggningstider. Organisationsnämnden yttrade avslutningsvis följande.

I förevarande fall måste det ske en avvägning mellan å ena sidan klagandens berättigade krav på att så snabbt som möjligt få sin sak prövad och å andra sidan en utökad beslutsredovisning som formellt är mera tilltalande än nuvarande metod.

Eftersom det framlagda förslaget enligt LON:s bedömning innebär ett merarbete, som knappast kan anses ägnat att förbättra klagandens möjligheter att förstå beslutets innehåll anser sig LON för närvarande inte kunna förorda att den föreslagna ordningen införs.

LON är däremot positiv till åtgärder som kan bli till hjälp för klaganden utan att medföra någon mera väsentlig belastning för den dömande verksamheten.

Ett förfarande i den riktningen kan vara att — i likhet med vad som införts vid tingsrätterna — på besvärshänvisningen tillfoga en upplysnings-text att förfrågningar i första hand kan riktas till viss tjänsteman. Här kan även anmärkas att uppgift lämnas på vilka som meddelat beslutet. Eventuellt kan en stämpel med lämplig text och vederbörande tjänstemans namn anbringas på besvärshänvisningen vid det manuella bestyrkandet. Hur texten skall formuleras samt formerna för hur den skall anbringas bör närmare utredas. Om justitieombudsmannen finner att åtgärder bör vidtagas i den riktningen är LON beredd att i samråd med företrädare för länsskatterätterna utreda och försöka utveckla ett sådant system.

JO Lundvik anförde vid ärendets avgörande den 15 mars 1976.

I det övervägande antalet mål, som avgöres av länsskatterätt, dokumenteras beslutet i ett sammanträdesprotokoll, s. k. ramprotokoll. I dettas huvud antecknas bl. a. rättsens ledamöter, protokollförare och föredragande. Ramprotokollet undertecknas av protokollföraren och justeras av ordföranden. Ramprotokollets huvud expedieras normalt ej till parterna utan dessa får ett bestyrkt protokollsutdrag som blott omfattar den paragraf i protokollet under vilken beslutet intagits. Expeditionen har alltså ej någon självständig form. I de flesta fall får den skattskyldige sålunda ej vetskap om vilka som handlagt och prövat hans sak. I detta ärende har ställts fråga om denna form för expedition kan anses tillfredsställande.

Det bör först konstateras att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse

enligt vilken länsskatterätt är skyldig att förse utgående expeditioner med uppgift om vilka som deltagit i beslutet och om föredraganden i ärendet.

De lämplighetsöverbäganden som kan göras bör ske mot bakgrund av den princip om öppenhet som av gammalt är ett av de mest utmärkande dragen i svensk offentlig förvaltning. En beslutande åtnjuter inte anonymitet och kan icke göra anspråk på sådan. Varje krav i dylik riktning måste tillbakavisas. Med hänsyn härtill vill jag redan nu säga att jag inte kan dela en uppfattning, som går ut på att en viss anonymitet skulle vara eftersträfvansvärd för skatterätternas del av det skälet att exempelvis en ordförande i skatterätt skulle förmodas bli överlupen av frågor, ja rent av utsättas för att besluten kritiserades direkt hos honom, om uppgift om hans namn var alltför lättillgänglig för de skattskyldiga. Jag tror för övrigt att dylika farhågor är överdrivna.

Metoden med ramprotokoll med åtföljande expediering av utdrag, omfattande enbart själva beslutet, är onekligen tids- och arbetsbesparande. Ramprotokollen är för övrigt sanktionerade i 14 § första stycket förordningen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt. Skulle skyldighet införas för skatterätt att till nuvarande expeditioner foga även kopia av ramprotokollets första sida med uppgifter om rätten m. m. skulle detta medföra en viss arbetsökning hos de redan hårt tyngda skatterätterna. Andra åtgärder för att ge de skattskyldiga information om rätten kan givetvis diskuteras men även dessa drar ofrånkomligen med sig en viss arbetsökning.

Frågan är emellertid om arbetsbördan kan åberopas som tillräckligt skäl för att motivera ett åsidosättande av parternas, i första hand de skattskyldigas, intresse av att oombett få inblick i rättens sammansättning eller att åtminstone få veta namnet på någon, som haft befattning med deras sak hos skatterätten och som kan skingra eventuella oklarheter. Som det nu är kan förfrågningar mycket väl riktas till vederbörande taxeringsintendent i första hand eftersom han ju är den ende befattningshavare som finns namngiven på ett expedierat protokollsutdrag. Sistnämnda förhållande har också den betänkliga följden att den skattskyldige kan få den felaktiga uppfattningen att det är taxeringsintendenten som svarar för länsskatterättens beslut. Att ett sådant felaktigt antagande är ganska vanligt belyses av att skattskyldiga ofta redan under processen tar miste på intendents roll och "överklagar" hans yttranden genom att skriva till närmast högre instans, ibland för övrigt också till JO. Nu tillämpad ordning för beslutsexpediering har kort sagt den stora nackdelen att den är ägnad att föranleda olägenhet, missuppfattningar och tidsspillan såväl för de skattskyldiga som för befattningshavare hos annan myndighet. Det hör vidare inte till vanligheten att en myndighet, i ärende med anknytning till viss person, i beslut eller annan expedition skyltar utåt endast med myndighetens namn utan angivande av någon befattningshavare, som känner till ärendet.

Vad som nu anförts talar för att länsskatterätternas expeditionsrutiner

bör ändras. Enligt min mening bör uppgift lämnas om rättens ordförande och om föredraganden, gärna med angivande av till vem förfrågningar i första hand kan riktas. Ett minimikrav är att åtminstone någon behörig företrädare för rätten eller dess kansli anges på expedierade protokollsutdrag. Den av länsstyrelsernas organisationsnämnd föreslagna metoden med stämpeltryck förefaller härvid lämplig. Den närmare utformningen och övriga praktiska detaljer torde kunna lösas genom organisationsnämndens försorg och jag ser ej anledning att här gå in därpå. Jag nöjer mig med att på detta sätt ha redovisat min uppfattning i den fråga som tagits upp i detta initiativärende.

* *

*

Länsstyrelsernas organisationsnämnd beslöt sedermera, den 24 augusti 1976, rekommendera samtliga länsskatterätter och fastighetstaxeringsrätter att till utgående expeditioner foga en kopia av ramprotokollet. Syftet med JO:s framställning var därmed nått.

Får taxeringsmyndighet taga del av läkares patientkort?

I en anmälan till JO anförde leg. läkaren Torkel Westin följande. Vid en år 1973 genomförd taxeringsrevision begärde taxeringsmyndigheten att få ta del av samtliga sjukjournaler som förts vid hans privatpraktik. Revisionsdirektören hade verifierat att granskningen gällde patientkort dvs. sjukjournaler. Dessa journaler innehöll uppgifter om människans intimaste angelägenheter vid sidan av rutinmässiga noteringar. Sålunda behandlades här "äktenskapsproblem, sexuella svårigheter som impotens och frigiditet, anomalier och persioner". Noteringar fanns om "alkoholism och drogmissbruk, prostatasjukdom och avföringsrubbnings". Samtliga dessa informationer ställdes till revisorns och hans biträdens förfogande. Det hade framstått som självklart att efterforskning gällde en av hans patienter, eftersom några informationer om hans egen verksamhet inte gick att hämta ur materialet.

Mot bakgrunden av det anförda ifrågasatte Westin, om skattemyndigheterna rätt tolkat gällande bestämmelser. Vidare ifrågasatte Westin bl. a. om tystnadspliktsbestämmelserna gav skydd för patienter gentemot myndigheterna samt begärde JO:s uttalande i saken.

Med anledning av anmälningen begärdes yttrande från skattechefen vid länsstyrelsen i Södermanlands län, vilken svarade bl. a. följande.

Vid den s. k. läkargranskningen (Läk 69/70) förekom det här i länet i ett eller i möjligen två fall att granskare begärde få ta del av patientkort. Detta berodde då på att läkaren saknade räkenskaper, anteckningar eller annat underlag för bedömande av deklarationens tillförlitlighet. Patientkortet kunde i sådant fall ge granskaren upplysningar om antalet besök och även möjlighet att jämföra läkarkvitton med anteckningar på patientkort. Granskaren har i övrigt inte någon anledning ta del av innehållet i patientkortet. Såvitt jag erfarit har ingen granskare här i länet tagit del av patientkort i den del som innehåller anteckningar om sjukdom etc.

Varje granskare är bunden av tystnadsplikt och vad han eventuellt kunnat se vid granskning av patientkort kommer sålunda inte till någon annans kännedom. Den rapport, som upprättas i anledning av revisionen är hemligstämplad och innehåller för övrigt aldrig något om en patients sjukdomar.

Läkarna torde vara väl medvetna om riksskatteverkets kontrollaktion (Läk 69/70). Sveriges läkarförbund har även i en PM klargjort för läkarna vad en taxeringsrevision innebär och vilka rättigheter respektive skyldigheter en läkare har i anledning av en eventuell taxeringsrevision.

Avslutningsvis vill jag framhålla, att den som verkställde taxeringsrevisionen inte hade någon som helst anledning inhämta uppgifter angående någon av Westins patienter och som även framgår av bifogade bilaga förnekar granskaren bestämt att så skulle vara fallet. Att granskning av patientkortet över huvud skedde, berodde uteslutande på att Westin inte kunde ställa fullständig räkenskaper till granskarens förfogande.

Yttrande inkom också från byrådirektören vid länsstyrelsens taxeringsenhet Börje Gustavsson vilken förordnats att utföra taxeringsrevisionen hos Westin. Gustavsson upplyste att Westin anmodades förete räkenskaper för 1969 och 1970 för granskning men då förklarade att räkenskapsunderlaget förkommit genom en stöld, vilken polisanmälts den 15 augusti 1972. Patientkortet (journalkortet) bedömdes på grund härav kunna utgöra tänkbart kontrollmaterial. Bedömningen grundade sig på antagandet att kortet skulle kunna ge möjligheter till jämförelser mot tillgängliga kontrolluppgifter i form av läkarvårdskvitton. Gustavsson ställde sig vidare helt oförstående till Westins påstående att revisionen skulle avse att från patientkortet inhämta information om en av Westins patienter. Granskningen hade varit helt inriktad på en kontroll av Westins egna inkomster i enlighet med riktlinjerna för den landsomfattande kontrollaktionen rörande läkarnas inkomster.

Westin inkom därefter med yttrande över remissvaret.

Ärendet avgjordes den 10 juni 1976 av JO Lundvik, som därvid anförde följande.

Bestämmelser om taxeringsrevision finns i 56–58 §§ taxeringslagen. De går tillbaka på bestämmelser som 1955 infördes i 1928 års taxeringsförord-

ning. De har alltså intet omedelbart samband med den långt senare — i november 1975 — antagna bevissäkringslagen eller dess föregångare 1961 års lag om handräckning vid taxeringsrevision.

I 56 § 1 mom. taxeringslagen stadgas, att för kontroll av att deklara-tions- och uppgiftsskyldighet fullgjorts riktigt och fullständigt eller för att eljest bereda beskattningsmyndighet upplysning till ledning vid beslut om taxering eller eftertaxering får taxeringsrevision äga rum hos en var deklara-tions- eller uppgiftsskyldig. Vidare stadgas bl. a. att vid taxeringsrevision får granskning ske av räkenskaper och anteckningar med därtill hörande verifikationer ävensom av korrespondens, protokoll och andra handlingar rörande verksamheten.

Av särskilt intresse är bestämmelserna i 56 § 4 mom., vari stadgas följande. Den som verkställer taxeringsrevision får ta del av handlingar av betydelse för revisionen utan hinder av att den, hos vilken revisionen sker, har att iakttaga tystnad om deras innehåll. Är handlingens innehåll av beskaffenhet som nu sagts eller anser den, hos vilken revisionen sker, att särskilda omständigheter eljest kan åberopas för att handlingens innehåll ej kommer till annans kännedom, får dock skatterätten, på framställning av den hos vilken revisionen sker, när synnerliga skäl föranleder därtill, besluta att handlingen skall undantagas från revisionen.

Av 56 § 4 mom. taxeringslagen följer således att en läkare i princip är skyldig att i samband med taxeringsrevision på anmodan förete även handlingar om vars innehåll han har tystnadsplikt (jfr uttalande i samma riktning i JO:s ämbetsberättelse 1974 s. 489f). Läkaren äger dock att göra framställning hos skatterätten att sådan handling skall undantas från revisionen. Av handlingar i detta ärende framgår att Westin underrättats om gällande bestämmelser härvidlag.

Som framhölls vid förarbetena till ifrågavarande bestämmelser om taxeringsrevision (se prop. 1955: 160 s. 147) får kontrollen självfallet inte avse andra förhållanden än sådana som är av betydelse för taxeringen. I detta ärende är upplyst att räkenskapsunderlaget för Westins verksamhet förkommit genom stöld. Mot bakgrund härav framgår det som fullt försvarligt att taxeringsmyndigheten bedömde att patientkortet kunde utgöra ett tänkbart kontrollmaterial. Jag kan därför inte finna att taxeringsmyndigheten förför felaktigt då den ålade Westin att tillhandahålla patientkortet för granskning.

Vad gäller Westins påstående att kontrollen skulle skett i syfte att granska en av Westins patienter har detta uttryckligen bestritts i remissvaret. Jag saknar anledning betvivla vad taxeringsmyndigheten sålunda upplyst.

Vissa övriga ärenden

Bristande underrättelse om ifrågasatt avvikelse från självdeklaration m. m.

I sin självdeklaration yrkade L. avdrag för ett flertal kostnader, såsom för facklitteratur och arbetsrum samt för kostnader i samband med taxerings- och övervakningsuppdrag. Taxeringsnämnden vägrade helt vissa avdrag och medgav på andra punkter, sammanförda under rubriker som ej helt motsvarande de av L. i deklarationen gjorda uppställningarna, avdrag med skäligen belopp. L. klagade över att han inte fått tillfälle yttra sig före nämndens beslut och anmärkte även på utformningen av avvikelsen. Beträffande den uteblivna underrättelsen om ifrågasatt avvikelse återopade taxeringsnämndens ordförande S. bl. a. 65 § andra punkten taxeringslagen enligt vilket stadgande den skattskyldige ej behöver beredas tillfälle yttra sig om det uppenbarligen inte behövs för frågans bedömning samt det förhållandet att L. fått avvikelsen innan taxeringsarbetet var avslutat för året, varför han kunnat skriva till nämnden och få ärendet prövat ånyo.

JO Lundvik anförde vid ärendets avgörande bl. a. följande.

Jag har många gånger påpekat att undantagsbestämmelserna i 65§ andra punkten taxeringslagen bör tolkas restriktivt. Det är inte tillräckligt att taxeringsnämndens ordförande anser kommunikering obehövlig. Endast i de fall där avvikelsen objektivt sett inte kan bli föremål för diskussion bör kommunikering kunna underlåtas. Bedömningen av nu ifrågavarande yrkanden kan omöjligt hänföras under undantagsstadgandet. Beträffande dessa yrkanden borde tillfälle ha beretts L. att framföra vad han önskade till stöd för sin ståndpunkt. S. handlade således felaktigt när han underlät att sända ut underrättelse om ifrågasatt avvikelse. Att L. haft möjlighet att återkomma sedan han fått underrättelse om nämndens slutliga beslut förändrar inte saken. Det är inte meningen att erforderlig skriftväxling skall komma till stånd först på så sent stadium.

Beträffande underrättelsen om nämndens slutliga beslut har L. anmärkt på dels att därav inte framgick samtliga avdrag som vägrats, dels att avdraget för kostnad för arbetsrum i den egna bostaden vägrats utan motivering. S. har beträffande den första frågan anført — — att det av tidsskäl var nödvändigt att medge avdrag i klumpsummor.

Förfaringssättet har emellertid i L:s fall lett till att taxeringsnämndens beslut i vissa delar inte gått att utläsa. Även om alltför stora krav på motiveringen inte kan ställas med hänsyn till den tidspress under vilken arbetet i taxeringsnämnd bedrivs, måste det i allt fall av underrättelsen klart framgå i vilka avseenden deklarationen frångåtts — — —.

S. har beträffande den uteblivna motiveringen för nämndens vägran att medge avdrag för kostnad för arbetsrum i bostaden framhållit att L. inte kunnat vara oviss om nämndens inställning. S:s uttalande bygger på uppfattningen att taxeringsnämnden skulle kunna underlåta att ange skälen för en avvikelse på den grunden att den skattskyldige kunde förmodas ändå äga kännedom om eller sluta sig till skälen för avvikelsen. Såsom framgår av 69 § taxeringslagen saknar uppfattningen stöd i gällande bestämmelser.

JO:s tillsyn över taxeringsnämnds materiella beslut

Enligt 113 § i 1809 års regeringsform var ledamöter i taxeringsnämnd inte underkastade något ansvar för sina beslut om taxering. Förhållandet framgick också av 20 kap. 12 § andra stycket brottsbalken i dess lydelse före den 1 januari 1976. Däremot ansågs nämndens ordförande ansvarig för fel som han begick vid det formella förfarandet, såsom om han försummade att bereda skattskyldig tillfälle att yttra sig innan deklarationen frångicks. JO:s tillsyn var knuten till det straffrättsliga ansvaret och omfattade följaktligen endast det formella förfarandet i taxeringsnämnd, ej nämndens materiella beslut.

I dessa hänseenden har en ändring inträtt, sedan ny regeringsform trätt i kraft och nya regler genomförts för ansvar vid myndighetsutövning. Ledamot i taxeringsnämnd kan nu drabbas av ansvar för myndighetsmissbruk om han uppsåtligen gör fel vid taxeringen. Däremot äger bestämmelsen om vårdslöshet vid myndighetsutövning tills vidare inte tillämpning i fråga om taxeringsnämnds beslut (se övergångsbestämmelserna till lag 1975:667). JO:s tillsyn – som ej längre är knuten till reglerna för ämbetsansvar – omfattar enligt den av riksdagen år 1975 antagna nya instruktionen även taxeringsnämnderna. Under förarbetena till instruktionen hade farhågor uttalats för att JO skulle komma att bli en besvärinstans vid sidan av de ordinarie besvärinstanserna på taxeringsområdet. Konstitutionsutskottet (KU 1975/76:22 s. 56) framhöll emellertid, att JO inte borde uttala sig i rättstillämpningsfrågor innan ett ärende slutligt avgjorts, något som också överensstämde med JO:s praxis. Enligt utskottets mening fanns ej anledning befara att JO skulle bli en extra besvärinstans i taxeringsärenden.

Till belysning av de nya reglernas inverkan återges följande fall. En skattskyldig, K., klagade hos JO över att han vid 1976 års taxering blivit upptaxerad med 10000 kr. och bad JO rätta till saken. JO Lundvik svarade i brev till K.

Ni kan överklaga taxeringsnämndens beslut rörande 1976 års taxering till länsskatterätten. På den underrättelse Ni fått från taxeringsnämnden kan Ni se hur Ni skall anföra besvär och när tiden för detta utgår. JO kan inte ändra eller upphäva myndighets beslut eller ge direktiv härom. Detta är förbehållet ordinarie besvärinstans, dvs. i Ert fall länsskatterätten. Det är alltså dit Ni bör vända Er. För min del vidtar jag ingen åtgärd i anledning av Era klagomål utan detta ärende avföres från fortsatt handläggning.

Utformning av föreläggande för klagande att fullständiga besvärsläga

I ett klagörende hade en länsskatterätt förelagt en skattskyldig, A., att själv eller genom ombud underteckna en besvärshandling som saknade namnunderskrift. I föreläggandet angavs som påföljd att målet eljest ändå kunde avgöras.

Om denna utformning av föreläggandet anförde JO Lundvik följande vid ärendets avgörande.

Denna påföljd överensstämmer ej med vad som föreskrives i 5 § förvaltningsprocesslagen, där påföljden angives till "att hans talan annars ej upptages till prövning", dvs. besvären avvisas. Den situation som beskrivs i paragrafen är tämligen extrem, eftersom en ansöknings- eller besvärshandling endast sällan är behäftad med brister av så avgörande slag att den inte kan ligga till grund för en meningsfull prövning av saken. För att få en önskvärd komplettering till stånd i fall där bristen är mindre allvarlig kan myndigheten hota med att låta sakprövningen äga rum på det befintliga materialet med därav följande risk för en för parten oförmånlig utgång. I ett fall som det förevarande, där besvärshandlingen saknar egenhändigt undertecknande, är emellertid bristen sådan (jfr 3 § förvaltningsprocesslagen) att förutsättningar för kompletteringsföreläggande enligt 5 § samma lag finns. Länsskatterätten borde alltså ha förelagt A. att komplettera sin besvärshandling med underskrift vid äventyr att hans besvär eljest avvisades.

Kommunal självstyrelse

Statlig myndighet har remitterat utredningar till kommun för yttrande. Remisserna har besvarats av kommunstyrelsen, ej kommunfullmäktige. Fråga om riktigheten härav

Två landskronabor hemställde om JO:s prövning huruvida vissa ärendens handläggning i kommunen stred mot gällande kommunallag samt om i samband därmed för handläggningen ansvarig person "åsidosatt sitt ämbetsmannaansvar". Till utveckling av sin talan anförde de följande. Enligt 18 § kommunallagen skulle fullmäktige meddela beslut i ärenden som hänskjutits till dem av högre myndighet. I enlighet med 4 § samma lag utövades kommunens beslutanderätt av fullmäktige medan förvaltning och verkställighet ankom på kommunstyrelsen. Från länsstyrelsen i Malmöhus län och från utbildningsdepartementet hade vissa utredningar överlämnats till Landskrona kommun med tillfälle för kommunen att avge yttrande. Samtliga remisser hänsköts efter diarieföring direkt till kommunstyrelsen för besvarande, utan att kommunfullmäktige fått tillfälle behandla dem eller besluta om att delegera yttranderätten till annat organ. Sedan kommunstyrelsen avgivit sitt yttrande på kommunens vägnar och efter det att remisstiden redan gått till ända redovisades yttrandet till fullmäktige. Då remisstiderna varit väl tilltagna förelåg ur den aspekten ej hinder för sedvanlig behandling i kommunfullmäktige. De aktuella ärendena bedömdes enligt klagandena vara av principiell karaktär och politisk betydelse. Efter som kommunstyrelsen inte företrädde samtliga de partier som var representerade i fullmäktige förelåg anledning förmoda att åtminstone minoritetens åsikter ej återfanns i kommunstyrelsens avgivna yttrande. Hade ärendena däremot varit föremål för behandling i fullmäktige, kunde ledamöterna för de i kommunstyrelsen icke representerade partierna haft möjlighet att influera debatten och därmed även kommunens ställningstagande. Vidare hade de haft tillfälle att i förekommande fall avge reservation eller på annat sätt få sin avvikande åsikt införd i protokoll och remissvar. Klagandena ifrågasatte därför om inte den kommunala parlamentariska demokratin åsidosatts i Landskrona kommun på ett sådant sätt att det stred mot gällande kommunallag. I likhet med vad som anförts i den nyligen slutförda utredningen om "Kommunal demokrati" ansåg klagandena det vara angeläget att värna om kommunfullmäktiges ställning som reellt beslutande organ. Detta bl. a. för att tillförsäkra allmänheten insyn i den kommunala verksamheten och för att utveckla en levande demokrati i kommunen. Såvitt klagandena kunde förstå ankom det på kommunfullmäktiges ordförande att bevaka att fullmäktige kunde utnyttja sina rättigheter och skyldigheter i enlighet med kommunallagens bestämmelser. Vidare borde det

ankomma på ordföranden i kommunstyrelsen att tillse att kommunstyrelsen inte fattade beslut i ärenden där beslutanderätten tillkom överställt organ.

Efter remiss avgav kommunstyrelsen yttrande. Däri anfördes i huvudsak följande.

I § 5 i gällande arbetsordning för kommunfullmäktige i Landskrona, antagen av kommunfullmäktige 1974-06-24, § 179, stipuleras, såvitt nu är i fråga, följande:

”Mellan kommunfullmäktiges sammanträden inkommande ärenden av beskaffenhet, att yttrande däri erfordras av kommunstyrelsen, valutskott, nämnd eller styrelse eller särskild av fullmäktige utsedd beredning eller kommitté, må remitteras av ordföranden, eller vid förfall för denne, av vice ordförande. Om sålunda remitterade ärenden, vilka icke därefter redan överlämnats till fullmäktiges prövning, skall ordföranden göra anmälan vid fullmäktiges nästa sammanträde.”

Det bör bemärkas att remisserna ställts till ”Landskrona kommun” och icke till såsom enligt tidigare praxis ”Kommunfullmäktige”. Förändringen förklaras av att det remitterande statsorganet som vi förstått ändrat uppfattning såtillvida att det skulle ankomma på vederbörande kommun att internt avgöra hur remissen skall handläggas. Härvidlag torde kommunstyrelsen redan med stöd av § 30 i kommunallagen såsom kommunens ”regering” ha frihet att bestämma ordningen för remissförfarandet. Kommunstyrelsen i Landskrona inrymmer också företrädare för samtliga i kommunfullmäktige representerade politiska partier utom vänsterpartiet-kommunisterna (vpk) respektive kristen demokratisk samling (kds), vilka båda senare partier endast har var sitt av kommunfullmäktiges 49 mandat. Det centrala gemensamma kansliet för såväl kommunfullmäktige som kommunstyrelsen utgöres i Landskrona, som torde vara fallet i majoriteten av svenska kommuner, av stadskansliet (ofta benämnt kommunkansliet). Man kan i övrigt fråga sig vad kommunalbesvär över kommunstyrelsebesluten i förevarande fall skulle ha föranlett – en besvärsmöjlighet, som givetvis stått anmälarna såsom kommunmedlemmar öppna. I sin senaste kommunallagskommentar uttalar emellertid Fritz Kaijser (Kommunallagarna II, Kommunförbundets förlag 1975, å s. 352) följande: ”Att besvärsvägen angripa innehållet i avgivna framställningar och remissyttranden är utsiktslöst, om icke yttrandet såsom händer inom rusdryckslagstiftningen avgör ärende”. Man torde sålunda i avsaknad av uttryckliga bestämmelser kunna konstatera att varken kommunallagen eller rättspraxis ger direkt ledning för bedömning av påtalade fall, som i stället måste behandlas enligt sakens natur.

Anmälarna tillhör icke fullmäktige. Varken fullmäktige eller någon dess ledamot har gjort anmärkning mot det system som tillämpats. Sålunda kan framhållas att den enskilde fullmäktigledamoten har i kontrollsyfte bl. a. såväl interpellationsrätten som möjligheten att framställa enkel fråga i fullmäktige, låt vara att den enkla frågan icke lämnar möjlighet till en allmän debatt (Kfmes arbetsordning § 18).

Delegation av yttranderätt till kommunstyrelsen registreras av utredningen om den kommunala demokratin såsom enligt praxis vedertagen (SOU 1975:41 s 84). Detta måste också anses vara en fullt motiverad praktisk åtgärd med hänsyn särskilt till den oftast fullkomligt orimligt kort till-

mätta remisstiden, vilken omöjliggör sedvanligt beredningsförfarande.

Klagandena kom in med genmäle.

I beslut den 26 februari 1976 anförde JO Lundvik följande.

Gränsdragningen mellan vad som är beslutande, förvaltande och verkställande uppgifter är inte angiven i detalj i kommunallagen. Besluts- och verkställighetsfunktionen delas upp mera allmänt mellan organen. Den närmare uppgiftsfördelningen sker sedan genom rättspraxis.

Som kommunstyrelsen påpekat, redovisar utredningen om den kommunala demokratin i sitt betänkande "Kommunal demokrati" att det i praktiken förekommer att kommunstyrelsen i stället för fullmäktige avger kommunens yttrande över remisser från statliga myndigheter, varefter fullmäktige godkänner yttrandet i efterhand. Sådan s. k. faktisk delegation — kommunstyrelsen beslutar trots att beslutanderätten formellt ligger kvar hos fullmäktige — sker enligt utredningen oftast på grund av tidsbrist.

I betraktande av denna enligt praxis vedertagna ordning kan jag inte finna att det av kommunstyrelsen tillämpade förfaringssättet strider mot kommunallagen eller eljest är felaktigt. Ett ytterligare stöd därför utgör det förhållandet att remisserna ställs till kommunen och inte såsom tidigare till fullmäktige. Jag delar kommunstyrelsens uppfattning att förändringen talar för att det remitterande statsorganet ansett att det ankommer på vederbörande kommun själv att träffa avgörande om remissernas handläggning.

Det bör tilläggas att mot det här sagda inte kan ställas innehållet i 18 § kommunallagen. I paragrafen regleras nämligen endast de olika formerna för anhängiggörande av ärenden hos fullmäktige.

Tjänstemannafrågor

Fråga om dokumentation av muntliga upplysningar i tjänstetillsättningsärenden

I en skrift som kom in till JO den 11 december 1975 anförde hovrättsassessorn Brita Sundberg-Weitman klagomål mot tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet rörande offentlighet i tjänstetillsättningsärenden. Hon omtalade att vid en sammankomst arrangerad av Föreningen Yngre Jurister vid Svea hovrätt tisdagen den 2 december 1975 generaldirektören Mats Börjesson, kammarrättspresidenten Gustaf Hedborg och hovrättsassessorn Anitha Bondestam informerade om hur den nyligen inrättade tjänsteförslagsnämnden arbetade. Det framgick av denna information bl. a. att nämnden – för att få material för en bedömning av och en jämförelse mellan olika sökandes skicklighet – på telefon insamlade uppgifter från personer som kunde antagas känna till vederbörande samt att uppgifter som därvid framkommit icke antecknades. Det sades vid informationen vidare, att dessa uppgifter, liksom de uppgifter som enskilda ledamöter lämnade, icke fick yppas. Som ett skäl för hemlighållandet framhölls, att det skulle vara svårt att få fram negativa uppgifter om de sökande, därest uppgiftslämnarna inte kunde räkna med sekretess.

Sundberg-Weitman framhöll, att frågan om sekretess för uppgifter i ärenden om tjänstetillsättning och om dokumentation av sådana uppgifter varit uppe till diskussion flera gånger under de senaste åren. Därvid hade intresset för offentlighet ansetts böra taga över och tanken att medge sekretess följaktligen avvisats. Tjänsteförslagsnämndens ledamöter syntes enligt Sundberg-Weitman ha en annan mening i offentlighetsfrågan. Hon begärde ett ställningstagande i saken från JO:s sida.

Efter remiss avgav tjänsteförslagsnämnden yttrande i ärendet. Yttrandet har följande innehåll.

Frågor om tjänstetillsättning har av gammalt vållat problem från rättssäkerhetssynpunkt. Handläggningen måste ske på ett sådant sätt att flera intressen blir tillbörligt beaktade. Vid tillsättning av domartjänster måste en avvägning ske mellan å ena sidan sökandenas, allmänhetens och det beslutande organets – regeringens – intresse att få del av allt som förekommit inför nämnden och å andra sidan det ofta befogade intresset av att uppgifter av personlig art inte onödigtvis lämnas ut. Det ligger i sakens natur att här kan uppkomma ömtåliga avvägningsfrågor. De av Brita Sundberg-Weitman återgivna uttalandena ger en antydning om de svårigheter som möter vid en författningsmässig reglering av förhållandena. Tillsättningsärendenas speciella natur har bland annat satt spår i förvaltningslagen, som innehåller särskilda undantagsregler för dessa ärenden beträffande kommunikationsskyldigheten (15 §) och skyldigheten att lämna beslutsmotivering (17 §).

Frågan om hur tjänsteförslagsnämnden skulle bedriva sin verksamhet för att på bästa möjliga sätt kunna fullgöra sin grannliga uppgift har redan från början varit föremål för ingående överläggningar inom nämnden. Därvid har även ersättarna för ledamöterna deltagit. I sammanhanget har konstaterats att förvaltningslagens särskilda handläggningsregler (14–20 §§) endast gäller när det är fråga om myndighetsutövning mot enskild. Nämndens verksamhet torde inte kunna betecknas som myndighetsutövning i den mening som avses i förvaltningslagen (jfr 3 §). De särskilda handläggningsreglerna är därför i och för sig inte tillämpliga på nämnden.

Det förhållandet att bestämmelserna i 14 § förvaltningslagen om aktinsyn inte äger tillämpning på tjänsteförslagsnämndens verksamhet innebär självfallet inte någon inskränkning i den rätt som tillkommer envar enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av nämndens handlingar. Tryckfrihetsförordningens tillämpning förutsätter emellertid att fråga är om material som har utformats skriftligen och som dessutom har bilagts akten. I detta hänseende finner nämnden anledning framhålla följande.

Frågan om dokumentation av inhämtade upplysningar om sökandena vill tjänsteförslagsnämnden sätta in i dess sammanhang, nämligen rättssäkerheten vid tillsättning av domartjänst. Nämnden vill då till en början erinra om att tillkomsten av tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet i sig är att anse som en åtgärd för att stärka rättssäkerheten i flertalet av de ärenden om tillsättning av domare där beslutanderätten tillkommer regeringen. Förstärkningen kommer till uttryck framför allt i två hänseenden. För det första ökas möjligheterna till genomlysning av tillsättningsfrågan och därmed rättssäkerhetskontrollen genom att nämnden i tillsättningsärendena avger förslag som kan överklagas. Tidigare kunde endast förslag till tjänst på rådsnivå (rådman samt annat hovrättsråd eller kammarrättsråd än vice ordförande) överklagas, medan de av det tidigare presidentkollegiet avgivna förslagen beträffande vissa högre tjänster på den allmänna domstolssidan (lagman och chefsrådman i tingsrätt samt vice ordförande i hovrätt) inte var överklagbara. För det andra har inslagen av allsidighet och insyn i tjänstetillsättningsproceduren stärkts genom inrättandet av nämnden. Särskilt är här att peka på att nämnden har ersatt enskilda överrätter (hovrätter och kammarrätter) som förslagsorgan och att representationen för domarnas intresseorganisationer förstärkts betydligt.

Till detta kommer de åtgärder som tjänsteförslagsnämnden i sin verksamhet kan vidta för att stärka rättssäkerheten i tjänstetillsättningsärenden. Nämnden har ägnat härmed sammanhängande problem oavslåttlig uppmärksamhet. Detta har framstått som så mycket mera påkallat som frågan om domarrekratering och domarutbildning nyligen varit föremål för utredning av 1972 års domarutredning (SOU 1974:96. En öppnare domarbanan). Vid remissbehandlingen av betänkandet riktades stark kritik mot utredningens förslag. De ansågs ej heller i denna del kunna läggas till grund för en reform. Det syfte utredningen velat tillgodose, nämligen att åstadkomma en mindre sluten domarkarriär erhöi emellertid ett stort stöd av remissinstanserna. Det ligger i öppen dag att frågan om meritvärdering för sökande till domartjänst får stor betydelse i en sådan utveckling. Tjänsteförslagsnämndens praxis i fråga om meritvärdering torde därför omfattas av domarkåren med betydande intresse.

Mot angiven bakgrund har tjänsteförslagsnämnden funnit sig böra i allmänhet lämna motivering till sina förslag, oaktat skyldighet därtill inte föreligger. Efter hand som nämnden fått tillfälle att företa avvägning av oli-

ka sökandes meriter i flera ärenden, har ett principiellt synsätt utvecklats på en rad frågor. Detta avspeglas i nämndens protokoll på så sätt att beslutsmotiveringarna blivit allt vanligare och allt fylligare. Motivering av besluten är givetvis ägnad att i hög grad främja rättssäkerheten.

Emellertid bjuder det emot att lämna ut till offentligheten sådan information som är negativ för sökanden såsom upplysningar om brister i hans begåvning, karaktär, omdöme, arbetsförmåga, samarbetsförmåga osv. Tjänsteförslagsnämnden har funnit att sådan information normalt inte bör komma till uttryck i beslutsmotiveringarna. En tillräckligt klagörande motivering kan också i allmänhet åstadkommas genom att man åberopar medsökandes större lämplighet. I den mån negativ information likväl måste lämnas bör det ske i så skonsam form som möjligt.

I vad mån information, som av hänsyn till enskild sökande utelämnas ur motiveringen, bör dokumenteras i akten är enligt nämndens mening en avvägningsfråga. Det kan sålunda knappast komma i fråga att annat än undantagsvis dokumentera sådan information som nämndens ledamöter genom sin allmänna erfarenhetsfond tillför ärendena. I vad mån annan information skall behöva dokumenteras beror på omständigheterna i det särskilda fallet. Härvid är att beakta att akten kan komma att visa en snedvriden bild av beslutsunderlaget, om detta består av dels material ur nämndens erfarenhetsfond, vilket ej dokumenterats och dels material som dokumenterats. Hittills har nämnden bara i något fall funnit anledning att dokumentera information, som har utelämnats ur motiveringen.

Som nämnts ovan har tjänsteförslagsnämnden inlett sin verksamhet i ett skede då domarkarriärens utformning varit föremål för livlig debatt. Nämnden har funnit det angeläget att inte avskärma sig från denna diskussion. För att berika sin erfarenhet av hur meningarna bryter sig i dessa frågor inom domarkåren har företrädare för nämnden deltagit i olika domarmöten och sammankomster och också redogjort för nämndens överväganden vid värdering av olika meriter. Därvid har även förts ut till diskussion de i många fall delikata problem som nämndens verksamhet även i övrigt erbjuder. Det kan anses som en del av rättssäkerhetsproblemet att de som berörs av nämndens verksamhet får kännedom om nämndens arbetssätt och bereds möjlighet att öppna sina synpunkter på detta.

Brita Sundberg-Weitman har i sin anmälan gjort gällande att vissa yttranden som fällts av ledamöter i nämnden vid en sammankomst i Svea hovrätt den 2 december 1975 skulle strida mot av henne åberopade uttalanden av JO m. m. Efter den lämnade redogörelsen om sin syn på sakfrågan anser sig nämnden sakna anledning att yttra sig i denna fråga.

Sundberg-Weitman avgav påminnelser.

Vid ärendets avgörande den 8 juni 1976 anförde JO Lundvik.

De särskilda bestämmelserna i 14–20 §§ förvaltningslagen för ärenden innefattande myndighetsutövning mot enskild är i och för sig tillämpliga på ärenden om tjänstetillsättning. Tjänsteförslagsnämnden tillsätter emellertid inte tjänster. Den avger endast oförbindande förslag. Bestämmelserna

är därför inte direkt tillämpliga på nämndens handläggning.

Frågan om särreglernas tillämplighet saknar dock egentlig betydelse i förevarande sammanhang. Även om reglerna gällde, finge beaktas att väsentliga undantag gjorts just för ärenden om tjänstetillsättning. Av 15 § framgår, att i sådana ärenden krav inte upprätthålls (i första instans) på att part skall underrättas om vad som tillförts ärendet och få tillfälle att yttra sig däröver. Och i 17 § sägs, att skälen för beslutet inte behöver anges när beslutet rör tillsättning av tjänst.

Varken kommunikationsskyldigheten eller motiveringsskyldigheten har något direkt samband med vad som nu är aktuellt eller frågan om nämnden är pliktig att dokumentera, dvs. nedteckna och för framtiden bevara, de muntliga upplysningar som tillförts ärendet. Visserligen kan sägas att kommunikationsskyldighet förutsätter dokumentationsskyldighet eftersom det i praktiken ställer sig svårt eller omöjligt att kommunicera ett material som ej nedtecknats eller annorledes fixerats för framtiden. Men därav kan inte dragas den slutsatsen att dokumentation endast krävs i sådana fall där materialet skall kommuniceras. Dokumentation har andra viktiga uppgifter. Genom att upplysningar nedtecknas och bevaras för framtiden kan överordnad instans vid underställning eller besvär lätt skaffa sig självständig insblick i underlaget för beslutet. Endast dokumentation möjliggör vidare en kontroll i efterhand av vad som förevarit. Jag tänker här bl. a. på JK:s och JO:s tillsynsmöjligheter men också på den kontroll som utövas av massmedia och en intresserad allmänhet.

Någon generell föreskrift om dokumentationsskyldighet för förvaltningsmyndighet finns inte (stadgandet i 16 § förvaltningslagen kan här lämnas åt sidan såsom blott gällande upplysningar från part: snarare kunde 14 § åberopas som dock ej uttryckligen talar om dokumentation). Icke desto mindre har man dock att räkna med existensen av en viss sådan skyldighet. Givetvis kan det aldrig bli tal om att *allt* skall antecknas. Men skäl kan anföras för att viktiga upplysningar som varit bestämmande för ärendets utgång bör nedtecknas och bevaras bland aktmaterialet.

Vad just angår ärenden om tjänstetillsättning har frågan om dokumentationsskyldighet diskuterats i flera olika sammanhang.

Besvärssakkunniga upptog i sitt förslag till lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964: 27) under 8 kap. 23 § en allmän regel om att uppgift av betydelse för avgörandet som tillfördes ärendet annorledes än skriftligen skulle antecknas. I specialmotiveringen (s. 384) framhöll de sakkunniga, att gränsen mellan utredning och överläggning till beslut många gånger var flytande i förvaltningsförfarandet. I den mån muntliga uppgifter lämnades i förtroende under slutan överläggning till beslut eller därmed jämförbara förhållanden borde enligt de sakkunniga anteckningsskyldighet inte gälla. Visst utrymme – fortsatte de – torde även böra finnas för utbyte av förtroliga meddelanden mellan tjänstemän t. ex. i tjänstetillsättningsärenden utan dokumentationsskyldighet.

Sistnämnda uttalande föranledde under remissbehandlingen av de sakkunnigas betänkande livlig gensaga från offentlighetskommitténs sida. Kommittén menade att besvärssakkunnigas uttalande gav utrymme för en synnerligen olycklig och för den enskilde äventyrlig praxis i tillsättningsärenden. Kommittén tillade.

Det är självfallet att den myndighet som har ansvaret för viktiga tjänstetillsättningar måste ha möjligheter att inhämta upplysningar och omdömen om de sökande. Så torde också ske i stor omfattning. Men det är just i dessa fall som de inhämtade upplysningarna och uttalandena bör antecknas och arkiveras. Den naturliga begränsningen av denna skyldighet, så att den icke blir alltför betungande, ligger däri att endast det som är av betydelse för ärendets avgörande behöver antecknas. — — —

Kommittén, som alltså bestämt avråder från att det föreslagna stadgandet i fråga om tjänstetillsättningar skall få tolkas så som de sakkunniga angivit, vill framhålla angelägenheten av att ett otvetydigt besked lämnas i denna fråga. Undantag från skyldigheten att göra anteckning bör få förekomma endast med stöd av uttryckligt lagstadgande.

I sitt betänkande (SOU 1966:60) kom offentlighetskommittén åter in på frågan och yttrade då bl. a. (s. 136):

Det är en icke godtagbar tanke, att upplysningar av betydelse för myndigheters avgöranden skall kunna lämnas myndigheterna och behandlas av dem på ett sätt som innebär att de i författning reglerade eller eljest vedertagna formerna kringgås. Offentlighetsgrundsatsen förlorar i betydelse såsom garanti för rättssäkerheten, om det är möjligt för myndigheterna att inhämta upplysningar utan att dessa kommer till synes i aktmaterialet.

I sitt betänkande behandlade offentlighetskommittén även en av justitieombudsmannen Alfred Bexelius den 18 juli 1966 till kommittén avlåten skrivelse. Skrivelsen, som finns återgiven i JO:s ämbetsberättelse 1967 s. 192 ff, innehåller sammanfattningsvis följande.

JO hade konstaterat, att skolmyndigheter vid beredning av tjänstetillsättningsärenden brukade införskaffa muntliga upplysningar om olika sökande. De anteckningar som därvid gjordes tillfördes emellertid inte handlingarna i ärendet utan hölls hemliga. Från myndigheternas sida hade sagts, att upplysningarna måste behandlas som förtroliga meddelanden eftersom uppgiftslämnarna eljest skulle vara obenägna att lämna negativa upplysningar om vederbörande och en allsidig belysning av dennes lämplighet därmed inte kunde erhållas. Vidare hävdades att offentliggörande av sådana upplysningar i vissa fall inte kunde vara förenligt med sökandens eget intresse. JO anförde häremot, att en befattningshavare, som i sin tjänst fått kännedom om viss sökande, måste anses pliktig att lämna begärd uppgift om vad han hade sig bekant i den mån detta var av betydelse för ett objektivt bedömande av tillsättningsärendet. Befattningshavaren kunde därför inte anses äga rätt att vägra lämna uppgiften eller förbehålla sig att uppgiften skulle betraktas som ett privat meddelande eller eljest given i förtroende. JO kunde inte finna någon rättsligt hållbar grund för tan-

kegången att, såvitt angår upplysningar av aktuell art, något utrymme skulle kunna finnas för "förtroliga" meddelanden mellan tjänstemän, meddelanden som inte skulle behöva redovisas utan kunna hållas hemliga. JO underströk vidare vikten av att upplysningarna nedtecknades och bevarades. Skolmyndigheternas praxis att inte förfara så betecknade JO som oförenlig med offentlighetsprincipen och ägnad att medföra risker för att avgörandena grundades på oriktiga eller eljest ovederhäftiga uppgifter. JO framhöll att gjorda anteckningar inte åtnjöt något sekretesskydd. Vissa uppgifter om personliga förhållanden av ömtåligt slag borde dock kunna hållas hemliga och JO rekommenderade därför en lagändring på denna punkt: dock borde partsoffentligheten inte inskränkas i vidare mån än som följde av 39 § sekretesslagen.

Offentlighetskommittén – som räknade med att i en blivande lag om förvaltningsförfarandet skulle komma att inflyta en regel om skyldighet att teckna ned muntliga upplysningar av vikt för ärendets avgörande – fann ej skäl villfara JO:s önskemål om viss sekretess i tjänstetillsättningsärenden. Kommittén anförde (s. 169 f):

Det står utom tvivel att ett helt offentligt förfarande i tjänstetillsättningsärenden kan orsaka lidande. Det får också antagas, att ett fullständigt hemlighållande av underhandsupplysningar om personliga förhållanden är ägnat att leda till att myndigheterna får ett rikligt material som underlag för sin prövning. Som JO framhåller, skulle emellertid en sekretessregel inte kunna utforma^s så att partsinsynen begränsas i vidare mån än som följer av 39 § SekrL. Alla sökandena skulle alltså, i den mån rätten till insyn inte begränsades genom författning, kunna erhålla full insyn i handlingarna; vad 39 § SekrL säger är endast att utlämnande av handlingarna kan vägras, om det av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen finnes vara av synnerlig vikt att deras innehåll ej uppenbaras. Man kan förmoda att om en uppgiftslämnare betingar sig förtrolig behandling han vanligen fäster särskild vikt vid att de uppgifter han lämnar skall undanhållas den de gäller. Redan en insyn för denne skulle alltså förtä effekten av den av JO åsyftade sekretessregeln, i den mån man med denna ville uppnå att inhämtade uppgifter antecknas och bevaras. Så mycket mera skulle detta bli fallet, om uppgiftslämnaren måste räkna med att även övriga sökande skulle få kännedom om vad han har sagt.

Det finns också goda skäl att fasthålla vid kravet på insyn i handläggningen av ärenden om tillsättning av befattningar hos staten och kommunerna. Under förarbetena till SekrL sades, att behovet av allmänhetens kontroll och önskvärdheten av att misstankar för våld och mannämånen inte uppkommer gör sig gällande med synnerlig styrka beträffande befordringsfrågor och att, om än blottande av personliga förhållanden någon gång skulle kunna vara hårt för vederbörande, hänsynen härtill i allt fall borde vika för offentlighetsintresset (prop. 1937: 107 s. 105). Kommittén ansluter sig till detta uttalande. Kommittén vill alltså icke biträda JO:s ståndpunkt i frågan om sekretess kring underhandsupplysningar i tjänstetillsättningsärenden.

Besvärssakkunnigas betänkande blev föremål för överarbetning bl. a. av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet. Gruppen framlade i ett betän-

kande (SOU 1968: 27) förslag till förvaltningslag. Under 15 § föreslogs, att slutligt beslut som gick part emot inte skulle få meddelas utan att parten dessförinnan fått del av vad som tillförts ärendet genom annan än honom själv. I motiven till detta stadgande berörde arbetsgruppen även frågan om dokumentation av muntliga upplysningar. Efter att ha framhållit att alltför långt gående regler om anteckningsskyldighet skulle medföra praktiska svårigheter anförde arbetsgruppen bl. a. följande (s. 169):

Frågan om skyldighet att verkställa anteckning om inhämtade upplysningar torde vara särskilt brännbar i tjänstetillsättningsärenden och andra ärenden där det gäller att bedöma personliga kvalifikationer. Den nu förordade ordningen leder emellertid till att det i sådana fall blir nödvändigt att göra anteckning och kommunicera endast då upplysningarna föranleder myndigheten att fatta ett annat beslut än det som innehållet i den skriftliga utredningen motiverar, t. ex. då upplysningarna ger underlag för ett val mellan flera som eljest är jämställda.

Det lär vidare, utan uttryckligt stadgande, stå klart att en fullständig redovisning inte är nödvändig. Ett ordagrant återgivande av vad som har inhämtats eller vad myndigheten har sig bekant om en person som söker befordran skulle exempelvis kunna bli betungande och dessutom i vissa fall vara onödigt sårande för den sökande. Det bör räcka att upplysningen redovisas till sin art och sitt huvudsakliga innehåll. Det bör sålunda för det första anges, om upplysningen har lämnats muntligen eller om myndigheten har inhämtat den genom syn eller på annat sätt. Vidare bör besked lämnas om sagesmannens relation till den som upplysningen gäller: släkting, överordnad, granne osv. Vad som krävs i innehållsligt hänseende torde inte här behöva utvecklas närmare. Det viktiga är att det som kan vara avgörande för prövningen också bringas till partens kännedom. Särskilt viktigt är det att uppgifter om faktiska förhållanden blir antecknade. Ett allmänt hållet omdöme är av begränsat värde såsom utredning, om inte de fakta som omdömet bygger på redovisats. Det kan inte godtas att upplysningar, som har övat inflytande på beslutet i ett ärende, utesluts från anteckning på grund av att de har lämnats i förtroende.

Under departementsbehandlingen undergick förslaget vissa ändringar. Bl. a. infördes stadgandet att kommunikation inte krävdes i tjänstetillsättningsärenden i första instans. Departementschefen anförde utan särskild sidoblick på ärenden om tjänstetillsättning bl. a. följande (prop. 1971: 30 del 2 s. 468):

Som arbetsgruppen framhållit låter det sig knappast göra att generellt föreskriva anteckningsskyldighet för myndighet beträffande muntliga upplysningar (jfr 16 §). I den mån sådana upplysningar är av betydelse för ärendes avgörande, bör de emellertid enligt huvudregeln kommuniceras med parten. Detta torde i de flesta fall förutsätta, att upplysningarna nedtecknats i skrift. Jag vill emellertid understryka att reglerna om kommunikationsplikt självfallet inte är avsedda att inkräkta på myndighetens rätt att utan redovisningsskyldighet i förhållande till parten utnyttja sin allmänna sakkunskap och erfarenhetsfond. Vad som t. ex. muntligen upplyses av någon som deltar i den slutliga handläggningen av ett ärende eller med and-

ra ord i samband med själva beslutsfattandet omfattas inte av förvaltningslagens krav på kommunikation. Är sådan upplysning av väsentlig betydelse för ärendets avgörande, kan det dock i åtskilliga fall vara av värde för parten att få del av den redan innan ärendet avgörs. Det ligger emellertid i myndighetens hand att pröva i vad mån så bör ske.

Undantaget från kommunikationsskyldighet i ärenden om tjänstetillsättning m. m. motiverades främst därmed att kommunikation skulle medföra stora praktiska olägenheter för myndigheterna och risk för avsevärd fördröjning av ärendenas avgörande. I anslutning härtill anförde departementschefen (s. 470):

Eftersom dessa skäl för slopande av kommunikeringskravet i ärenden om tjänstetillsättning m. m. väsentligen har aktualitet vid ärendes behandling i första instans, har undantagsregeln begränsats att gälla handläggningen i annan instans än besvärinstans. Har t. ex. beslut i tjänstetillsättningsärende överklagats hos högre myndighet, skall alltså i besvärärendet ses till att klaganden får del av utredningsmaterialet, i den mån han inte tidigare fått kännedom om detta på annat sätt.

Frågan om dokumentation av underhandsupplysningar i tjänstetillsättningsärenden och eventuell sekretess för gjorda anteckningar dryftades vidare av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén i dess betänkande "Lag om allmänna handlingar" (SOU 1975: 22). Kommittén intog i sak samma ståndpunkt som offentlighetskommittén på sin tid gjort. Den anförde bl. a. (s. 125):

Ett förvaltningsärende får enligt gällande rätt i princip inte avgöras utan att part på något sätt fått del av vad som är av betydelse i ärendet. Denna regel gäller även tjänstetillsättningsärenden. Vad som diskuterades i samband med OK:s förslag var närmast hur långt myndighets dokumentations-skyldighet skulle sträcka sig. På denna punkt är läget i dag ett annat än vad som då gällde. En annan sak är att den förvaltningsrättsliga lagstiftningen lämnar visst spelrum. Gränsen mellan upplysningar av vikt som tillförts ärendet utifrån och det utnyttjande av myndighetens egen erfarenhetsfond som kan äga rum vid överläggning till slutligt beslut har inte försvunnit. Men i princip gäller vad som nyss har sagts. Det synes föga praktiskt att hemlighålla vad flera personer — de som söker samma tjänst — ändå har rätt att få veta. Detta är en sida av saken. Den andra är det betydande allmänna intresse av insyn, som finns när det gäller tjänstetillsättningsärenden. Detta har berörts redan i förarbetena till SekrL. Övervägande skäl talar även enligt OSK:s mening för ett betydande mått av offentlighet i dessa ärenden. Framför allt ter det sig synnerligen tveklaktigt att — såsom ett par remissinstanser förordade — införa regler som tillåter myndigheterna att tillsätta tjänster på grunder som ej delges ens de sökande själva. Farhågor har uttalats för att svårigheterna att få fram material som kan läggas till grund för att bedöma en sökande skulle öka, om sekretess saknades. Om parten kunde undanhållas samma material skulle frågan emellertid närmast bli om det inte skulle bli svårt att få fram sökande.

Till vad här återgivits kan läggas att jag själv i ett tidigare ärende, föranlett av klagomål över en tjänstetillsättning, uttalat min anslutning till JO Bexelius' uppfattning, att dokumentation är av väsentlig betydelse för offentlighetsprincipen. I det då aktuella fallet hade en myndighet utannonserat en tjänst och sedan låtit personaladministrativa rådet utföra psykologisk test av vissa av sökandena. Rådets bedömning av sökandena hade redovisats muntligen för myndigheten och några anteckningar hade inte gjorts av vad som sagts. I mitt beslut (återgivet i JO:s ämbetsberättelse 1969 s. 403) tog jag avstånd från det av myndigheten tillämpade förfaringsättet att icke sörja för skriftlig dokumentation. Jag tillade, att förfarandet stred mot offentlighetsprincipen och därigenom var ägnat att hos allmänheten skapa intryck av godtycke hos tillsättningsmyndigheten.

Jag saknar anledning fråga den principiella ståndpunkt som kommit till uttryck i mitt nyssnämnda beslut och som väl stämmer överens med de olika uttalanden jag här tidigare återgivit, eller att muntliga upplysningar som utifrån inhämtats i tjänstetillsättningsärende bör dokumenteras, förutsatt att de har betydelse för ärendets avgörande. Dokumentationen behöver naturligen inte omfatta allt som sagts men vad som är relevant och betydelsefullt bör i korthet nedtecknas. Härvid bör också den skonsamhet i formen iakttagas som är möjlig utan att sakinnehållet förvanskas. Jag erinrar om vad jag tidigare sagt om dokumentationens betydelse dels för att överordnad instans vid underställning eller besvär skall kunna skaffa sig en självständig inblick i underlaget för beslutet, dels för att möjliggöra en kontroll i efterhand av vad som förevarit. Jag erinrar också om vad JO Bexelius sagt om risken för att avgörandena kommer att grundas på oriktiga eller eljest ovederhäftiga uppgifter om inga anteckningar göres. Jag vill i anslutning här till framhålla, att en uppgiftslämnare som vet med sig att anteckningar görs om vad han säger naturligen väljer sina ord med större omsorg vilket bör vara ägnat att förebygga förhastade eller felaktiga påståenden. Att en tjänsteman, vilken tillfrågats om sin uppfattning om viss sökande som han lärt känna i sin tjänst, måste anses pliktig att sanningsenligt lämna erforderliga uppgifter, därom är jag helt ense med JO Bexelius.

Sammanfattningsvis vill jag alltså som min uppfattning uttala, att jag finner helt övervägande skäl tala för att utifrån muntligen inhämtade upplysningar i tjänstetillsättningsärende bör nedtecknas och bevaras i akten i den mån de är av betydelse för ärendets avgörande. Det sagda gäller inte blott upplysningar som inhämtas av den beslutande myndigheten direkt utan även när, som i här aktuella fall, ärendet bereds av en för ändamålet särskilt tillsatt nämnd och denna låter komplettera ansökningshandlingarna med muntligen inhämtade upplysningar. Tjänsteförslagsnämndens förslag väger utan tvivel tungt. Av betydelse är också att besvär kan anföras över avgivet förslag. Jag kan därför inte finna annat än att tjänsteförslagsnämnden bör dokumentera inhämtade upplysningar.

Det sagda har gällt upplysningar inhämtade från utomstående. Mera

vansklig är frågan om också uppgifter som framkommer under den interna överläggningen inom tjänsteförslagsnämnden behöver dokumenteras. Anteckningsskyldighet kan enligt min mening här knappast komma i fråga annat än i vad gäller preciserade uppgifter om händelser, karaktärsdrag e. d. som påverkar nämndens ställningstagande. Beträffande uppgifter av sådan natur kan emellertid skäl anföras för att även de bör dokumenteras. Jag kan hänvisa till departementschefens ovan återgivna uttalanden under förarbetena till förvaltningslagen. För egen del skulle jag därför finna det värdefullt om tjänsteförslagsnämnden ville nedteckna också preciserade uppgifter av nyss angivet innehåll som framkommer under nämndens överläggning. Förutom de skäl som i övrigt kan anföras för att dokumentation bör ske kan framhållas att man genom anteckning även av interna upplysningar förebygger att akten kommer att visa en snedvriden bild av beslutsunderlaget, vilket – såsom nämnden påpekar – blir fallet om dokumentationen endast omfattar de upplysningar som inhämtats utifrån.

Jag har nu givit till känna den uppfattning jag hyser i den av Sundberg-Weitman uppdragna frågan. I den mån tjänsteförslagsnämndens praxis strider mot vad jag anført vill jag rekommendera nämnden att ompröva sin inställning.

Behandlingen hos statens vattenfallsverk av reseräkningar

I en skrift som kom in till JO den 12 januari 1976 klagade förste avdelningsingenjören Percy Lundquist bl. a. på statens vattenfallsverks handläggning av ärenden om reseersättning. Han uppgav därvid att till verket ingivna reseräkningar efter behandling återsändes till vederbörande tjänstemän i form av kopior, som ibland innehöll överstrykningar och tillägg. Han ifrågasatte om ändring fick göras i handling som undertecknats av annan person. Han undrade också om inte protokoll måste föras över beslutad eller planerad ändring och om inte protokollet med fullständig motive-ring skulle tillställas den som undertecknat reseräkningen innan beslutet fick laga kraft eller innan det fattades. Han frågade till sist om inte besvärshänvisning måste lämnas.

Vattenfallsverket avgav yttrande efter remiss och sade därvid bl. a. följande.

Den inkomna originalblanketten granskas och därefter av räkningslämnaren gjorda yrkanden icke kan godtas eller annan avvikelse måste göras, anges med röd skrift på originalblanketten de belopp som räkningsgranskaren finner kunna godtas, med genomslag på kopiorna.

Ofta föregås detta förfarande av telefonkontakt med räkningslämnaren. Det är sålunda icke fråga om någon "ändring" i den inkomna originalblanketten. Den tillämpade granskningsmetoden är ett praktiskt tillvägagångs-

sätt för erhållande av överskådlighet och enkel behandling. Förfarandet torde vara allmänt tillämpat och stå i överensstämmelse med föreskrifterna i allmänna verksstadgan 6 §, att verksamheten skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som är möjligt utan att säkerheten eftersättes. Efter räkningsgranskningen kvarstår räkningsslämnarens egna uppgifter helt oförändrade, och det av Lundquist befarade förhållandet, att "ändringar" skulle utföras i räkningshandlingen, är icke för handen. — — — I de fall kopiorna efter granskningen skulle bli otydliga, har tjänstemannen möjlighet att begära att få ta del av originalräkningen för att erhålla ytterligare klarhet i ärendet.

Vad beträffar frågan om särskilt protokoll i samband med reseräkningsgranskningen, eller om meddelande angående avvikelse får göras utan att besvärshänvisning meddelas, får följande redogörelse lämnas angående den rutin, som tillämpas inom verket utöver vad ovan angivits. Sedan räkningsslämnaren tillställts räkningsskopian med därå av räkningsgranskaren gjorda anteckningar om avvikelse, har räkningsslämnaren tillfälle att hos räkningsgranskaren begära de förklaringar, som han kan finna behövliga. Om sådan kontakt tas av räkningsslämnaren och denne därvid icke nöjer sig med de förklaringar, som granskaren avger, meddelas ett särskilt beslut i ärendet med besvärshänvisning. Om räkningsslämnaren icke hör av sig med erinringar, utbetalas det medgivna beloppet.

Antalet reseräkningar som årligen granskas hos vattenfall uppgår till ca 23 000. Av dessa blir omkring 40 % föremål för avvikelse vid granskningen. En övervägande del av avvikelserna har sin grund i felräkning eller bristande kännedom om gällande bestämmelser. Om avvikelsen, meddelad på räkningsskopian, icke föranlett någon erinran från räkningsslämnaren, har verket ansett ärendet icke ha gått räkningsslämnaren emot på sådant sätt som avses i förvaltningslagen 18 § och som skall föranleda meddelande av besvärshänvisning. Besvärsförfarandet torde knappast vara avsett att omedelbart tillämpas vid avvikelser från ingiven reseräkning som handlägges på angivet sätt. Förfarings sättet har tillämpats inom verket sedan åtskilliga år men finns ej angivet i några särskilda föreskrifter. Verket avser att införa formell reglering härav.

Reseräkningsgranskningen vid vattenfall sker i huvudsak på samma sätt som inom statsförvaltningen i övrigt och torde medföra fullt rättsskydd för den tjänsteman som ingett en reseräkning för behandling.

Lundquist avgav påminnelser.

JO Lundvik avgjorde ärendet den 27 april 1976 och anförde i sitt beslut, såvitt nu är i fråga, följande.

Den inom statens vattenfallsverk tillämpade rutinen att göra anteckningar med rött i reseräkningarna rörande avvikelser från däri framförda yrkanden kan inte — såsom Lundquist ifrågasatt — betecknas som en otillåten ändring av urkund. Förfarandet inger ej några betänkligheter utan framstår tvärtom som praktiskt.

Protokoll i ärenden av detta slag behöver normalt inte föras (jfr 11 § allmänna verksstadgan; vad däri sägs om "skiljaktig mening" syftar endast

på meningsskiljaktighet bland de beslutande).

Förvaltningslagens speciella bestämmelser om kommunikation, motive-ring och besvärshänvisning är i och för sig tillämpliga i reseersättnings-ärenden så länge dessa ärenden regleras i författning och ej i avtal (jfr 3 § förvaltningslagen och Wennergren, *Handläggning*, 3:e uppl. s. 18).

Såvitt framgår av vattenfallsverkets redogörelse föreligger inget definitivt beslut om reseersättningens storlek i och med att avvikelse antecknas på en reseräkning och kopia av denna återsänds till vederbörande tjänsteman. I själva verket får i detta skede endast ett preliminärt beslut anses vara för handen. Tjänstemannen kan enligt verkets yttrande göra erinringar mot avvikelserna och får då, om verket vidhåller sin uppfattning, ett definitivt beslut med besvärshänvisning. Om han å andra sidan inte hör av sig med erinringar anses han ha accepterat avvikelserna och det medgivna beloppet betalas då ut.

Mot den sålunda tillämpade ordningen finns enligt min mening – med hänsyn till det mycket stora antalet reseräkningar som granskas inom verket – i och för sig intet att erinra. Av de gjorda anteckningarna om avvikelser torde mestadels framgå motiveringen för avvikelserna. Om så inte är fallet har tjänstemannen ju möjlighet att vända sig till vederbörande handläggare för att få en närmare förklaring till avvikelsen. Accepterar han ändå inte denna har han rätt att få ett skriftligt motiverat beslut med besvärshänvisning. Systemet kan dock knappast fungera fullt tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt med mindre tjänstemannen informeras om dessa möjligheter och rättigheter som står honom till buds i händelse av missnöje med de antecknade avvikelserna. Lämpligen bör sådan information lämnas på en stencilerad eller tryckt blankett som tillställs tjänstemannen samtidigt med räkningskopian.

*Övrigt***Kompensation har felaktigt utbetalats för mervärdeskatt på bostadsbyggande. Fråga om återbetalningsskyldighet för mottagaren**

Enligt kungörelsen (1974:113) om kompensation för mervärdeskatt på bostadsbyggande i dess ursprungliga lydelse förelåg möjlighet till kompensation för erlagd skatt endast om byggnadsarbetena avslutats fr. o. m. december 1973 t. o. m. december 1975. Enligt ändringskungörelsen (1974: 665) som trädde i kraft den 24 september 1974 skall emellertid reducerad kompensation, 7 000 kr., utgå även för sådan nybyggnad av enfamiljshus som avslutats under tiden januari–november 1973 om huset ingår i en gruppbebyggelse om minst tio enfamiljshus och rätt till kompensation enligt de ursprungliga reglerna kan beräknas föreligga för minst en tredjedel av husen. Med gruppbebyggelse avses byggnadsprojekt som med hänsyn till bebyggelsens planering, utförande och belåning samt till kostnadernas fördelning på husen i gruppen framstår som en enhet. Utföres byggnadsprojektet i etapper och framstår sådan etapp, exempelvis på grund av utförandet eller prissättningen, som en särskild enhet, skall denna anses som en särskild gruppbebyggelse.

Makarna Bo och Bodil Mårtenson ansökte i november 1974 om kompensation med 7 000 kr. för ett enfamiljshus på fastigheten Holmsten 58 i Vällingby, färdigställt den 1 juli 1973. De bifogade ett intyg av AB Bygg-Banell i egenskap av entreprenör till radhusbebyggelsen i kvarteret Holmsten. Enligt intyget bestod gruppbebyggelsen av identiskt lika radhus som finansierats med bottenlån hos Stockholms Stadshypoteksförening och med topplån hos AB Bygg-Banell. 40 radhus hade enligt intyget tillträtts under tiden 1 januari–1 september 1973 och 21 under perioden 15 december 1973–1 juni 1974. En förteckning bifogades med uppgift om köpare och tillträdesdag för varje hus.

Den 18 december 1974 biföll riksskatteverket ansökningen. Den 7 februari 1975 lämnades ärendet för utbetalning. Beloppet utbetalades den 5 mars 1975. Den 1 juli samma år ifrågasatte verket återbetalningsskyldighet för beloppet enligt 17 § ovan nämnda kungörelse. Verket anförde: I de handlingar som låg till grund för utbetalningsbeslutet saknades uppgift om kostnadsfördelning och om det förhållandet, att husen uppförts i etapper. Det hade sedermera framkommit att radhusen uppförts etappvis och att fördelning av kostnadsökningarna under byggnadstiden skett mellan husen i varje etapp. Varje etapp skulle därför anses som en särskild gruppbebyggelse. Makarna Mårtensons hus ingick i en etapp inom vilken förutsättningarna för att erhålla kompensation för mervärdeskatt inte förelåg.

I en skrift till JO anhöll makarna om prövning av verkets handläggning

av ärendet, särskilt med avseende på den rättsliga grunden för det ifrågasatta beslutet. De anförde bl. a. följande: När beslutet lät vänta på sig tog Bo Mårtenson i februari 1975 telefonkontakt med verket. Vederbörande handläggare meddelade då att det var tveksamt om kompensation skulle komma att utbetalas på grund av kostnadsfördelningen mellan husen. Efter att ha kontaktat Bygg-Banell, som stod i kontakt med verket i ärendet, diskuterade Bo Mårtenson ånyo kostnadsfördelningen med handläggaren. Eventuell ytterligare utredning skulle av praktiska skäl ombesörjas huvudsakligen genom kontakt med Bygg-Banell. Den 12 mars meddelades makarna att utbetalning skett. — En uppgift som skulle kunna föranleda tillämpning av 17 § kungörelsen om kompensation för mervärdeskatt på bostadsbyggande måste vara av sådan art att myndigheten varken borde känna till eller ha anledning att efterfråga den. Det borde röra sig om en uppgift som sökanden disponerade och insåg (borde inse) relevansen av. Ifrågavarande uppgift var inte av denna art. — Jämlikt 8 § förvaltningslagen hade riksskatteverket varit skyldigt att medverka till undanröjande av "bristen". — Med hänsyn till de kontakter som tagits med verket kunde någon underlåtenhet från makarnas sida inte sägas föreligga, ej heller kunde med hänsyn till verkets uttalade tvekan men därefter följande utbetalning makarna haft anledning tro att återkrav skulle resas.

Efter remiss inkom riksskatteverket (RSV) med yttrande vari anfördes bl. a.

I samband med att tilläggskungörelsen utfärdades, lämnade RSV i en omarbetad upplaga av informationsfoldern "Kompensation för byggnads" anvisningar för bl. a. hur ansökan skulle göras. I fråga om nybyggnad av enfamiljshus i gruppbebyggelse angavs därvid bl. a. att förteckning över de hus som ingår i gruppbebyggelsen skulle fogas till ansökningen, om nybyggnaden av huset avslutats under tiden januari–november 1973. Förteckningen skulle enligt anvisningen innehålla uppgift om när de olika husen i gruppbebyggelsen var inflyttningsklara samt uppgifter om planering, utförande, belåning och kostnadsfördelning. Dessa uppgifter behövdes som grund för bedömningen av om gruppbebyggelse i författningens mening kunde anses föreligga. — — —

Ansökningarna med bifogade förteckningar och intyg från Holmstensområdet, som omfattar totalt 61 hus, framstod då de första besluten fattades, som fullt acceptabla som underlag för beslut. Detta gäller särskilt med hänsyn till att information om vilka handlingar, som skulle bifogas ansökningen, funnits tillgänglig för sökandena. Med den pressade arbetssituation som verket då befann sig i, gjordes inte några tidsödande utredningar om beslutsunderlaget ändå framstod som nöjaktigt. — — —

På grund av stora balanser på utskriftssidan kunde ärendet lämnas för utbetalning först den 7 februari 1975. Före utbetalningen tar ekonomisektionen kontakt med kronofogdemyndigheten som har att inom 5 dagar inkomma med eventuella krav på utmätning. Utbetalning sker sedan via det statliga "system S" som endast medger begränsade möjligheter att återta ärenden. — — —

Efter telefonkontakt med husägare i Holmstensområdet konstaterade

handläggaren att behov fanns av ytterligare utredning om de föreskrivna förutsättningarna för kompensation var uppfyllda. Först den 9 april 1975 inkom från entreprenören AB Bygg-Banell en redogörelse för kostnadsfördelningen. — — —

Klagandena har underlåtit att lämna uppgift om att uppförandet av husen i Holmstensområdet skett i etapper samt att prissättningen och fördelningen av kostnadsökningen under byggnadstiden skett för varje etapp för sig. Att dessa uppgifter bort lämnas och var väsentliga för RSVs bedömning om kompensation skulle utgå framgår av informationsfoldern som fanns tillgänglig för klagandena när ansökningen gjordes. — — —

Som tidigare framhållits framstod underlaget för beslutet i och för sig som nöjaktigt trots att vissa brister förelåg. RSV har därför inte ansett att komplettering behövt ske och 8 § förvaltningslagen kan därför inte anses tillämplig i detta fall. — — —

Klagandenas egna initiativ (telefonkontakt med handläggaren i februari 1975) har tagits först sedan beslut i ärendet fattats den 18 december 1974. Även om formella möjligheter funnits att återkalla beslutet vid den tidpunkten har några praktiska möjligheter inte förelegat på grund av den stora arbetsbelastningen m. m. — — —

Någon tvekan från RSVs sida att bifalla ansökningen har inte förelegat före den tidpunkt, då ärendet lämnats för utbetalning. Klagandena däremot har vid telefonkontakt med RSV i februari 1975 dvs. innan själva utbetalningen skett (1975-03-05) blivit informerade om att RSV, på grund av vad som framkommit vid telefonkontakter med flera sökanden, funnit att tvekan förelåg om tilläggskungörelsens bestämmelser verkligen var tillämpliga.

Makarna Mårtenson inkom med påminnelser, vari de bl. a. hävdade att de inte delgivits ifrågasatt återkrav inom skälig tid.

JO Lundvik anförde i beslut den 18 mars 1976.

I 17 § första stycket kungörelsen (1974:113) om kompensation för mervärdeskatt på bostadsbyggande stadgas: Har oriktig uppgift som sökanden lämnat lett till att kompensation utbetalats med för högt belopp, är han skyldig att återbetala vad han oriktigt erhållit. Motsvarande gäller om kompensation utbetalats med för högt belopp till följd av att sökanden underlåtit att lämna uppgift eller anmäla förhållande som avses i 16 § första stycket.

I paragrafens tredje stycke sägs att riksskatteverket får medge undantag från bestämmelserna i första stycket om särskilda skäl föreligger.

Vidare stadgas i 18 § samma kungörelse: På framställning av riksskatteverket skall belopp, som skall återbetalas enligt 17 § första stycket, omedelbart uttagas genom utmätning.

I förevarande fall har inte ens påståtts att sökandena skulle ha lämnat någon oriktig uppgift. Däremot hävdar riksskatteverket att de *underlåtit* att lämna väsentliga uppgifter, nämligen att husen i Holmstensområdet

uppförts i etapper samt att prissättningen och fördelningen av kostnadsökningen under byggnadstiden skett för varje etapp för sig. Om dessa förhållanden varit kända för riksskatteverket, skulle någon momskompensation aldrig ha beviljats.

I ansökningshandlingarna saknades onekligen uppgifter i de nu påtalade hänseendena. Förutsättning för tillämpning av 17 § första stycket kan därför sägas föreligga åtminstone rent formellt. Enbart med detta konstaterande kan frågan dock inte anses utagerad. Jag vill erinra om att rättspraxis under senare år i allmänhet intagit en restriktiv ståndpunkt gentemot återkrav av betalning som erlagts av misstag. I synnerhet gäller detta om beloppet uppburits och förbrukats i god tro. Denna rättspraxis' ståndpunkt kan inte lämnas utan beaktande i förevarande sammanhang utan måste i sin mån få influera vid tolkningen av det aktuella författningsrummet.

Granskar man omständigheterna i makarna Mårtensons ärende kan man till en början konstatera att det med hänsyn till uppgifterna i ansökningshandlingarna måste ha legat mycket nära till hands för riksskatteverket att misstänka att husen uppförts i etapper. Tillträdesdagarna var ju spridda över en ganska lång tidsrymd i vilken för övrigt förekom en lucka. Om husen uppförts etappvis under ganska lång tid, ligger det också nära till hands att antaga att husen dragit olika kostnad och att prissättningen anpassats därefter. Skäl kan anföras för att riksskatteverket under dessa förhållanden självantagit bort undersöka förhållandet närmare.

Vidare är att märka att Bo Mårtenson i februari 1975, innan ännu någon utbetalning skett, haft kontakt med verket och att det därvid från verkets sida skulle ha sagts att man var tveksam om någon utbetalning kunde göras. Om verket alltså redan före utbetalningen tvekat om förutsättningarna för momskompensation var uppfyllda så borde verket antingen ha stoppat utbetalningen eller om nu detta av tekniska skäl inte lät sig göra, åtminstone ofördröjligen och i klara ordalag ha varskott sökandena om att förhållandena skulle undersökas och att belopp som utbetalades kunde komma att återkrävas. Någon sådan åtgärd vidtogs dock inte. Beloppet utbetalades och först flera månader senare kom beskedet att riksskatteverket ansåg att beloppet borde betalas igen. Bo Mårtenson har inte saknat anledning antaga att den tvekan som riksskatteverket känt i februari för länge sedan undanröjts och att han alltså kunde förlita sig på att han kunde behålla pengarna som utbetalats till honom.

Särskilt med hänsyn till riksskatteverkets underlåtenhet att ingripa snabbt sedan misstanke uppkommit om att ett fel begåtts kan jag inte finna det annat än högst tveksamt om ett återbetalningskrav i detta fall har rättsligt fog. I och för sig skulle det vara lämpligt om frågan kunde underställas allmän domstols prövning helst som jag erfarit att samma problem föreligger även i flera andra fall. Inom doktrinen (jfr bl. a. Lavin, Domstol och administrativ myndighet, s. 353 ff.) har hävdats att allmän domstol ej är behörig att pröva talan om betalning när, såsom i detta fall, administrativ

myndighet har möjlighet att få omedelbar utmätning. Doktrinen ståndpunkt är enligt min mening inte höjd över diskussion. Jag vill likväl — med tanke på den omgång och kostnad som skulle kunna uppkomma — inte rekommendera att man ställer frågan på sin spets genom att ansöka om stämning hos domstol.

Med hänsyn till rättsfrågans ovisshet skulle det enligt min mening te sig föga rimligt och skäligt om riksskatteverket begagnade sig av möjligheten att förordna om återbetalningsskyldighet och begära omedelbar utmätning. Detta kan undvikas även om riksskatteverket skulle vidhålla att återbetalningsskyldighet i princip föreligger. Av 17 § tredje stycket kungörelsen om kompensation för mervärdeskatt på bostadsbyggande följer ju att riksskatteverket kan medge undantag från återbetalningsskyldighet om särskilda skäl föreligger. Därest man överhuvudtaget anser återbetalningsskyldighet föreligga, synes mig det aktuella fallet vara sådant att en eftergift av kravet med stöd av det nu återopade författningsrummet ter sig i hög grad motiverat.

Med nu gjorda uttalanden avför jag klagoärendet från vidare handläggning.

* *

*

Riksskatteverket beslöt sedermera, den 23 juli 1976, medge makarna Mårtensson undantag från återbetalningsskyldighet jämlikt 17 § tredje stycket kungörelsen om kompensation för mervärdeskatt på bostadsbyggande. Beslut av motsvarande innebörd fattades i ett antal likartade fall.

Skogsvårdsstyrelse kan icke bemyndiga länsjägmästaren att utfärda slutligt avverkningsförbud

Vid JO Lundviks inspektion av skogsvårdsstyrelsen i Blekinge län i oktober 1975 antecknades till protokollet bl. a. följande.

JO tog härefter del av det enda gällande beslutet om avverkningsförbud. Skogsvårdsstyrelsen hade den 24 juni 1975 beslutat att avverkningsförbud skulle utfärdas därest överenskommelse inte kunde träffas med fastighetsägaren om avverkningen. Avverkningsförbud hade därefter den 31 juli utfärdats av länsjägmästaren efter fruktlösa försök att få till stånd en överenskommelse. Något sammanträde med skogsvårdsstyrelsen hade inte hållits för fattande av detta definitiva beslut.

JO beslöt inhämta skogsstyrelsens yttrande i frågan om lagligheten av att förfara på detta sätt (får skogsvårdsstyrelse så att säga bemyndiga länsjägmästaren att meddela avverkningsförbud under viss förutsättning?).

Efter remiss inkom yttrande från skogsstyrelsen, som anförde bl. a. följande.

I det aktuella fallet var förhållandena sådana att skogsvårdsstyrelsen under april och maj 1975 försökte att få till stånd överenskommelse rörande avverkning med markägaren. Den 24 juni 1975 godkände skogsvårdsstyrelsens styrelse de åtgärder länsjägmästaren vidtagit i ärendet och beslöt att, om överenskommelse inte kunde träffas, avverkningsförbud skulle utfärdas. Den 7 juli 1975 bereddes markägaren ånyo tillfälle att teckna överenskommelse. Den 15 juli 1975 bestred markägaren avverkningsförbud. Den 31 juli 1975 utfärdade länsjägmästaren avverkningsförbud med besvärshänvisning, som delgavs markägaren den 6 augusti 1975. Den 3 september 1975 anmälde i skogsvårdsstyrelsens styrelse det av länsjägmästaren på styrelsens vägnar utfärdade avverkningsförbudet.

Länsjägmästaren har i skrivelse till skogsstyrelsen den 30 januari 1976 anfört i huvudsak följande: "Det är i detta fall inte fråga om något s. k. provisoriskt avverkningsförbud enligt 13 § 2 mom skogsvårdslagen utan om ett helt normalt ärende enligt 13 § 1 mom lagen, där det enda ovanliga är att styrelsen så att säga *på förhand* beslöt, att förbud skulle utfärdas, om överenskommelse inte kunde träffas, och uppdrog åt mig att sköta om det. Resultatet anmälde i nästa plenum. — Styrelsen beslöt alltså om avverkningsförbudet och bemyndigande aldrig mig att besluta."

I 13 § 1 mom skogsvårdslagen omnämnes tre olika slag av avverkningsförbud

a) då överenskommelse ej kan träffas

b) då avverkning eller upplåtelse av avverkningsrätt sker i strid mot överenskommelse

c) då skyndsamhet är av nöden eller skogsvårdsstyrelsen finner skälig anledning antaga att överenskommelse inte skall kunna träffas etc.

Ett slutgiltigt beslut om avverkningsförbud är en så ingripande åtgärd att det uppenbarligen måste fattas av skogsvårdsstyrelsens styrelse. Enligt skogsstyrelsens uppfattning kan skogsvårdsstyrelsens styrelse därför inte generellt bemyndiga länsjägmästare att meddela sådant beslut om avverkningsförbud som omförmäles i 13 § 1 mom skogsvårdslagen.

I vad avser det av länsjägmästaren vid skogsvårdsstyrelsen i Blekinge län meddelade avverkningsförbudet har skogsvårdsstyrelsen uppenbarligen känt till innehållet i den överenskommelse som länsjägmästaren försökt träffa med markägaren. Länsjägmästaren har vidare till skogsvårdsstyrelsens styrelse anmält sin åtgärd att meddela förbud om avverkning. Detta sakförhållande jämte det förhållandet att rättsskyddsgarantierna i övrigt för markägaren icke blivit eftersatta, eftersom hon dels ett flertal gånger fått tillfälle att yttra sig, dels erhållit besvärshänvisning, får anses tillfyllest för att garantera tillgodoseendet av enskild parts intressen.

Skogsstyrelsen finner således för sin del att skogsvårdsstyrelsen i Blekinge län icke kan anses ha handlat felaktigt i det ifrågavarande ärendet.

Vid ärendets avgörande den 9 mars 1976 anförde JO Lundvik.

Av 13 § 1 mom. skogsvårdslagen framgår till en början att *skogsvårdsstyrelsen*, om avverkningsöverenskommelse ej kan träffas, äger meddela avverkningsförbud. Sådant förbud brukar kallas *slutligt avverkningsförbud*. Det skall — liksom s. k. *interimistiskt avverkningsförbud* som *skogsvårdsstyrelsen* må meddela om saken ej tål uppskov — utan hinder av be-

svär genast träda i kraft samt gäller för viss tid. Slutligt avverkningsförbud och interimistiskt avverkningsförbud skall ofördröjligen delges fastighetens ägare. Enligt 13 § 2 mom. skogsvårdslagen äger skogsvårdsstyrelsen bemyndiga länsjägmästaren eller annan hos styrelsen anställd tjänsteman att, där det är av synnerlig vikt att avverkningsförbud kommer till stånd innan styrelsen hinner sammanträda, meddela sådant förbud å styrelsens vägnar. Dyligt förbud, s.k. *provisoriskt avverkningsförbud*, skall delges fastighetens ägare. Om förbudet skall tjänstemannen utan dröjsmål göra anmälan hos styrelsens ordförande, och det ankommer därefter på styrelsen att i ärendet förordna. Fastställes ej förbudet av styrelsen inom tjugo dagar efter delgivningen, förfaller detta. Mot provisoriskt avverkningsförbud får talan ej föras.

Skogsvårdsstyrelsens beslut i förevarande fall innebar tydligen att *slutligt avverkningsförbud* skulle utfärdas därest överenskommelse inte kunde träffas med fastighetsägaren om avverkningen. Det skulle ankomma på länsjägmästaren att pröva om den angivna förutsättningen för förbudet var uppfylld och att, i så fall, utfärda förbudet. Ett sådant förfarande har inte stöd i skogsvårdslagen. Det är ägnat att skapa oreda och förvirring. Man frågar sig t. ex. av vem och när förbudet strängt taget har utfärdats. Oviss-
het kan uppkomma och har i förevarande fall också uppkommit om förbudets karaktär. Är det fråga om ett slutligt, interimistiskt eller provisoriskt avverkningsförbud? En annan oklar punkt är hur länge det svävande tillståndet skulle kunna bestå. Får länsjägmästaren vänta hur länge som helst med att utfärda förbudet? Sammanfattningsvis finner jag metoden olämplig och vill bestämt avråda från dess tillämpning.

Trafiksäkerhetsverkets krav att förrättningsavgift för förnyat körkortsprov skall vara inbetald senast en vecka före omprövningen

Nils Andersson, som är utbildningsledare vid en trafikskola, redogjorde i en skrift till JO för följande fall. En person, som förut blivit underkänd, sökte avlägga nytt körkortsprov i Värnamo. Han blev emellertid avvisad på den grund att avgiften härför (125 kr.) inte skulle ha blivit erlagd i vederbörlig ordning. Sökanden hade dock vid tillfället företett ett postgirokvitto utvisande att inbetalning skett två dagar före dagen för provet. Andersson fann det märkligt att, medan postens kvitton godtogs inom hela affärsvärlden, ett statligt verk här inte litade på ett annat statligt verk. Andersson uppgav att han inhämtat att trafiksäkerhetsverkets tjänstemän i Växjö godkände postens kvitton, vilket tydde på att tjänstemän i samma distrikt (sydöstra) hade olika uppfattning. Dessutom hade Andersson erfarit att postens kvitton godtogs i Stockholm men ej i Malmö. I Gävle var det vidare så att postens kvitto alltid skulle uppvisas vid prov. Om den enskilde

tjänstemannen handlade godtyckligt kunde detta vålla problem för de sökande. Dessutom kunde förtroendet för postverket rubbas. Andersson hemställde om JO:s prövning av saken.

Efter remiss inkom trafiksäkerhetsverket (generaldirektören Per Olov Tjällgren) med yttrande av huvudsakligen följande innehåll.

I anslutning till att nya differentierade körkort infördes den 1 januari 1973 genomfördes också nya rutiner för inbetalning och redovisning av förrättningsavgifter för prov för körkort och trafik kort även som för utlämnande av körkort efter godkänt prov.

Särskilda rutiner har 1972-11-28 fastställts för omprövning av tidigare underkänd körkortssökande enligt följande:

”Körkortssökande som underkänts i det teoretiska eller praktiska förarprovet för körkort skall erlägga ny förrättningsavgift före förnyat prov. Avgiften skall inbetalas på postgirokonto 850701-4 senast en vecka före omprövningen. — — —

På den del av blanketten som är avsedd att behållas av körkortssökanden finns utrymme för notering om tid och plats för förnyat prov. Stationsortens adress och telefonnummer skall alltid anges på talongen. Lämpligen stämplas ett antal inbetalningskort upp i förväg.

Inbetalda avgifter redovisas av postverket dagligen till centralförvaltningen, kanslibyrån, med kontoutdrag och tillhörande mottagardel av inbetalningskort. Kanslibyrån vidarebefordrar omgående mottagardelarna till vederbörliga stationsorter.

— — —

Den körkortssökande som vid inställelse till prov inte befinns avprickad i anmälningslista eller beställningslista skall anmodas förete sitt kvitto på erlagd avgift före förrättningens början. Postens redovisningsnummer och inbetalningsdagen noteras på förarprovsprotokollet (stationsexemplaret). (Observera inbetalningskontots nummer! Skulle detta vara ett annat av verkets postgirokonton än 850701-4 görs anmälan här om till kanslibyrån.) Kvittot makuleras med signum. Prov får verkställas endast om betalning erlagts. Inkommer inte postgirotalong till stationsorten inom en vecka från betalningsdagen skall centralförvaltningen underrättas.

Vid prov på mottagningsort skall förrättningsmannen medföra beställningslista och anmälningslista samt göra den kontroll och de noteringar ifråga om erlagd avgift som nyss sagts. — — —

På det inbetalningskort som den icke godkände körkortssökanden erhåller omedelbart efter körkortsprovsförrättningen finns tydligt noterat att inbetalning av ny förrättningsavgift skall ske senast en vecka före omprövningen.

Anledningen till att verket föreskrivit denna senaste tid för inbetalning av avgift är att omloppstiden från inbetalning tills dess vederbörande stationsort erhållit bekräftelse på inbetalningen är cirka en vecka.

Om mottagardelen till inbetalningskort för postgirokonto 850701-4 inte kommit till kontoret och eleven kan bevisa genom postens kvitto att avgiften är betald inom bestämd tid, skall tillämpas vad som ovan sagts beträffande körkortssökande som inte finns avprickad i anmälningslista eller beställningslista. Prov får dock genomföras endast om speciella omständigheter föreligger t. ex. om sökanden står inför en resa eller för provet för-

hyrt särskilt fordon el. dyl. Anledningen till verkets restriktiva hållning är att postens kvitto, som är opersonligt, inte kan anses vara ett fullgott bevis på att det verkligen är den sökande som gjort inbetalningen. Kvittot kan vara lånat av annan körkortssökande. Att verket i vissa särskilda fall medger prov efter företeende av postens kvitto, om därav framgår att avgiften inbetalts inom föreskriven tid, beror på att i dessa mycket fåtaliga fall kan finnas en risk för att felaktig hantering uppstått hos posten, för vilket den körkortssökande inte bör lida.

Här jämte lämnades i yttrandet vissa närmare upplysningar rörande omständigheterna i det fall som Andersson tagit till utgångspunkt för sina klagomål. Avslutningsvis anfördes, att enligt trafiksäkerhetsverkets uppfattning den ansvarige tjänstemannen i det aktuella fallet handlat helt i enlighet med verkets föreskrifter.

Andersson inkom med genmäle.

Vid ärendets avgörande den 19 januari 1976 anförde JO Lundvik.

De av trafiksäkerhetsverket fastställda, här åberopade rutinerna innebär att sökanden vid avläggande av nytt prov anmanas — genom text som finns tryckt på postgirotalongen — att erlägga avgift härför senast en vecka i förväg. Detta är motiverat av tidsåtgången för verkets interna kommunikationer och datamaskinella bearbetning. Vidare gäller att körkortssökande, för vilken notering om att betalningen fullgjorts saknas på verkets lista, skall anmodas att förete kvitto på erlagd avgift före förrättningens början. Beträffande förfarandet vid avvisande av sökande på grund av bristande betalning innehåller de av verket åberopade reglerna inte några närmare anvisningar utöver ett stadgande, att prov får verkställas endast om betalning erlagts.

Jag har inte någon anmärkning mot dessa regler som sådana. Vad som är kontroversiellt är inte reglernas innehåll utan deras tillämpning. Trafiksäkerhetsverket har i sitt yttrande ställt större krav på den enskilde än vad reglerna i och för sig ger anledning till. Trafiksäkerhetsverket menar att, i här avsedda fall, sökanden genom företeende av postkvitto skall visa att betalningen fullgjorts *minst en vecka före provet* och att därtill skall fordras särskilda skäl för att sökanden skall få fullgöra provet. Som motiv för denna restriktiva hållning anför verket att postens kvitto är opersonligt och därför inte ett fullgott bevis, eftersom det kan vara lånat från annan körkortssökande. Något belägg för att detta verkligen är ett praktiskt problem ges inte. Inte heller berör verket den omständigheten att ett bedrägligt förfarande bör gå att reda ut i efterhand genom postens redovisningsnummer och att risken för straff kan vara en tillräckligt avhållande faktor. Vidare bör beaktas att den på postgirotalongen tryckta anvisningen om inbetalning en vecka i förväg lätt nog kan förbises om annan information inte läm-

nas och sökanden inte genast intresserar sig för betalningsfrågan utan väntar tills dagen för provet närmar sig. Dessutom står där heller inte någon-
ting om att påföljden vid sen betalning blir att sökanden avvisas.

Trafiksäkerhetsverkets inställning synes mig föga tillmötesgående mot allmänheten och svagt motiverad. Jag har full förståelse för klagandens reaktion över det inträffade.

Enligt vad klaganden anfört skulle större tillmötesgående ha visats sökande på andra håll i liknande situationer. Verket har inte bemött detta påstående eller över huvud gått in på spörsmålet om bristande enhetlighet i tillämpningen. Jag har dock svårt att tro att klaganden här kommer med helt felaktiga uppgifter.

Det ligger inte i JO:s makt att beordra trafiksäkerhetsverket att ändra sin inställning eller att vidtaga någon åtgärd. Jag vill dock uttala den förhoppningen att verket ser över sina här berörda rutiner. Skulle det härvid befinnas oundgängligt att ställa så stora krav som verket gjort i sitt yttrande till mig, bör dessa krav åtminstone uttryckligen klargöras för den berörda allmänheten så att den inte blir vilseledd.

Betydelsen av att aktiebolag anmäler fullständig adress till aktiebolagsregistret

I en den 25 september 1975 till JO inkommen skrift anförde advokaten Torbjörn Arve i Stockholm bl. a. följande. Den 20 mars 1974 insändes med post till bolagsbyrån vid patent- och registreringsverket förvaltnings- och revisionsberättelse för det av honom ägda skrivbordsbolaget Rationell Advokatadministration AB avseende räkenskapsåret 1973. Den 5 september 1975 utfärdade Stockholms tingsrätt stämning med kallelse till muntlig förhandling för att Arve därvid skulle svara på åklagarens yrkande att såsom verkställande direktör i bolaget vid vite tillhållas fullgöra skyldigheten att insända revisionsberättelse för räkenskapsåret 1973 till bolagsbyrån. Han insände omedelbart revisionsberättelsen till bolagsbyrån varefter åklagaren återkallade sin talan. Innan han delgavs stämningen hade han inte mottagit någon underrättelse om att föreskriften om ingivande av revisionsberättelse skulle ha åsidosatts. Arve, som förutsatte att myndigheterna följt gällande rutiner och praxis, ansåg att bolagsbyråns och åklagarmyndighetens handläggningsrutiner för underrättelse borde överses för att dels undvika olägenheter för en av rättegångar mindre hårdad allmänhet än en advokat, dels bespara domstolarna onödigt arbete.

Efter remiss inkom bolagsbyrån med yttrande av huvudsakligen följande innehåll.

Patent- och registreringsverkets bolagsbyrå tillämpar f. n. följande ruti-

ner. Till aktiebolag som inte inlämnat räkenskapshandlingar inom föreskriven tid, dvs. inom sju månader efter räkenskapsårets utgång, skickas en påminnelse härom — normalt ca åtta månader efter räkenskapsårets utgång. Vid behov skickas två månader senare ytterligare en påminnelse. Om redovisningshandlingar trots detta inte inlämnas, görs framställning hos åklagarmyndigheten om föreläggande av vite enligt 217 § aktiebolagslagen.

Påminnelserutinerna är numera datorstyrda. Påminnelserna skickas till den adress som finns införd i aktiebolagsregistret för bolaget i fråga. Det bör nämnas att bolagen i många fall underlåter att anmäla ändrad adress, varför den registrerade adressen inte överensstämmer med den aktuella. Detta är en vanligen förekommande orsak till att påminnelser inte når mottagaren.

I det föreliggande ärendet inkom till patentverket den 21 mars 1974 räkenskapshandlingar för Rationell Advokatadministration AB avseende räkenskapsåret 1973 med undantag av revisionsberättelsen som saknades.

Den 3 maj 1974 gick ett föreläggande till styrelsen för bolaget i vilket den anmodades att inkomma med revisionsberättelse för räkenskapsåret 1973. Den 8 juli 1974 utfärdade patentverket ett nytt föreläggande av samma innehåll.

Då ingen revisionsberättelse inkommit gjordes den 27 mars 1975 en framställning till åklagarmyndigheten om föreläggande av vite enligt 217 § aktiebolagslagen.

Den 10 september 1975 inkom till patentverket revisionsberättelsen för räkenskapsåret 1973 varefter anmälan till åklagarmyndigheten återkallades den 11 september.

Ärendet sändes även på remiss till åklagarmyndigheten i Stockholm som i sitt yttrande anförde bl. a. följande.

I Redogörelse för den handläggningsrutin vilken tillämpas i förevarande ärenden

Patentverkets ansökan jämte bifogat utdrag ur aktiebolagsregistret sändes till polisens allmänna utredningsrotel för personutredning beträffande i registerutdraget förekommande styrelseledamot eller verkställande direktör. Ifrågavarande personutredning är summarisk och tillgår vanligen så att utredningsmannen ur exempelvis mantalsregister inhämtar uppgifter om vederbörande persons fullständiga namn, personnummer och adress. Därefter tager utredningsmannen kontakt per telefon med den uppgiftsskyldige, varvid denne upplyses om att enär handlingarna ej inkommit till Patentverket denna myndighet ansökt om att åklagaren måtte föra talan om föreläggande av vite. Av utredningsanteckningen framgår emellertid ej särskilt att den där angivne styrelseledamoten eller verkställande direktören kontaktats. På grundval av innehållet i Patentverkets ansökan och polisens personutredning ingiver åklagaren till tingsrätten en framställning om vitesföreläggande. Enär det visat sig att många uppgiftsskyldiga sänt in de begärda handlingarna sedan de vidtalats av polisen avvaktar åklagaren någon tid med avlåtan av framställningen om vitesföreläggande för att på detta sätt bereda berörda personer ytterligare tillfälle inkomma med handlingarna.

2 Handläggningen av ärende angående Rationell Advokatadministration

Sedvanlig handlägningspraxis synes ha iakttagits i detta ärende.

Den 27 mars 1975 inkom till åklagarmyndigheten från Patentverket en anmälan avseende Rationell Advokatadministration, vari uppgavs att revisionsberättelsen för år 1973 ej inkommit trots anmodan därom. Utredningsmannen, Anita Skeppstedt, har den 3 november 1975 uppgivit att hon alltid försöker komma i kontakt med vederbörande styrelseledamot eller verkställande direktör. Såbör i detta fall ha skett den 21 eller 22 april 1975, då utredningsanteckningen är dagtecknad. Den 17 juli 1975 utfärdades framställning om vitesföreläggande, vilken synes ha delgivits advokaten Arve omkring den 9 september 1975. Arve har därefter ingivit revisionsberättelsen, varför Patentverket i skrivelse av den 11 september 1975 uppger att då ifrågakvarande handling numera inkommit till verket ytterligare åtgärd ej påkallas. I anledning härav har åklagaren den 12 september 1975 återkallat den gentemot Arve väckta talan angående föreläggande av vite.

Arve inkom med påminnelser.

Vid ärendets avgörande den 10 februari 1976 anförde JO Lundvik.

Jag har vid inspektion av bolagsbyrån den 29 januari 1976 förskaffat mig en inblick i hur man där mottar och behandlar inkomna räkenskapshandlingar m. m. och de rutiner man följer när bolag försummat att insända föreskrivna handlingar. Jag informerade mig också i detta ärende.

Den adress bolaget anmält till bolagsbyrån och som således finns upptagen på databandet är Biblioteksgatan 9. Det är till denna i registreringsbeviset upptagna adress de datautskrivna anmaningarna utsänts. De har av allt att döma sedermera kommit i retur. Enligt vad jag inhämtat finns det inte någon skylt på Biblioteksgatan 9 som utpekar Kron & Arve Advokatbyrå som skrivbordsbolagets adressat eller som eljest upplyser om bolagets existens. Då ytterligare två advokatbyråer har sina lokaler i samma trappuppgång är det inget att förvåna sig över att bolagets post inte kommit rätt adressat tillhanda. Hade däremot till bolagsbyrån anmälts att skrivbordsbolagets adress var c/o Kron & Arve Advokatbyrå, så hade detta kommit med på databandet vilket sannolikt medfört att bolagsbyråns anmaningar kommit Arve tillhanda. Jag vill med anledning av det inträffade understryka det angelägna i att bolagen fortlöpande håller bolagsbyrån underrättad om ett registrerat bolags *fullständiga* och aktuella adress.

Arves uppgift att han inte blev underrättad av polisen motsägs inte av utredningen vilken ej bringat klarhet i saken. Om underrättelse uteblivit är detta att beklaga. Med anledning av att polis och åklagare i och med införandet av nya aktiebolagslagen inte längre kommer att ha någon befattning med dessa ärenden, finner jag ej anledning att göra något ytterligare uttalande i denna del.

Myndighets befogenhet att vidta inkomstbringande åtgärder m. m.

I anmälan till JO anfördes huvudsakligen följande. Riksantikvarien Roland Pålsson och riksantikvarieämbetet hade medverkat vid utgivande och försäljning av Sporrongs "minnesmedalj" med anledning av byggnadsvårdsåret. Utgivningen av medaljen var ett led i Sporrongs kommersiella verksamhet, varvid producerades föremål utan annan egentlig funktion än att förse kapitalstarka personer med "investeringsobjekt". I annonsen för försäljningen av medaljen angavs följande. Starkt begränsad upplaga. Minnesmedaljen presenteras över hela Europa, men totalupplagan är starkt begränsad, vilket bör ge varje exemplar ett högt framtida värde. Varje medalj numreras individuellt och åtföljs av ett äkthetsintyg signerat av riksantikvarien Roland Pålsson. Annonsen var undertecknad Riksantikvarieämbetet.

Under återopande av vad som anförts i anmälan ifrågasattes om försäljningen av medaljen och riksantikvarieämbetets medverkan härtill var förenliga med ämbetets uppgifter. Med anledning av anmälan begärdes yttrande från riksantikvarieämbetet, som svarade följande.

År 1975 har av Europarådet proklamerats som ett europeiskt byggnadsvårdsår. En svensk nationalkommitté bildades under utbildningsministerens ordförandeskap. Planeringsarbetet har letts av ett verkställande utskott med riksantikvarien som ordförande. Mottot för den svenska kampanjen är "Låt Husen Leva".

Inom kommittén för det svenska byggnadsvårdsåret uppkom tidigt tanken på att – jämte andra arrangemang – ge ut en medalj. Syftet med medaljutgivningen var trefaldigt. I första hand ville kommittén sprida kunskap om och väcka intresse för byggnadsvårdsårets syften. Denna effekt kunde väntas bli följden ej blott av medaljförsäljning utan också av den annonsering som skulle ske och den uppmärksamhet massmedia kunde väntas ägna saken. Vidare ville kommittén hindra att en medalj över byggnadsvårdsåret framställdes i enskild regi och såldes utan att kommittén fick inflytande på utformning, spridningsmetoder etc. Slutligen räknade kommittén med en viss inkomst av försäljningen att tillföras de medel som disponerades för byggnadsvårdsårets syften.

Sedan kommittén konstaterat att medaljutgivningen lämpligast borde ske genom riksantikvarieämbetets försorg överlämnades frågan till riksantikvarien.

Riksantikvarieämbetet har p. g. a. det samarbete som förekommit mellan Kungl Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien och Föreningen Myntkabinettets Vänner var för sig, å ena, samt Sporrong AB, å andra sidan, erfarenhet av bolagets förmåga att framställa konstnärligt högtstående medaljer. Bolaget bedömdes också vara det företag som för närvarande hade de bästa förutsättningarna att marknadsföra medaljen.

Sålunda träffades en uppgörelse med Sporrong AB. Såvitt här kunnat bedömas har resultatet av medaljutgivningen blivit det avsedda.

Enligt förordningen med instruktion för riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (SFS 1975: 468) 4 § åligger det riksantikvarieämbetet bl. a. att handlägga frågor om vård och bevarande av kulturminnen och

kulturmiljöer samt att främja utbildning och information rörande kulturminnesvården. Informationsverksamheten kring byggnadsvårdsåret faller inom denna ram. Byggnadsvårdsåret har utgjort en av regeringen speciellt understödd aktivitet under 1975.

Utgivandet av den ifrågavarande medaljen har således varit ett led i ämbetets verksamhet, helt förenlig med ämbetets uppgifter.

Härefter upprättades en remisspromemoria vid riksdagens ombudsmanexpedition, vari antecknades följande.

Enligt 6 § instruktionen (1975: 468) för riksantikvarieämbetet får ämbetet utföra undersökningar och utredningar på uppdrag av statlig eller kommunal myndighet eller enskild och ersättning för utförda uppdrag utgår enligt grunder som fastställts av ämbetet efter samråd med riksrevisionsverket.

Såvitt framgår av riksantikvarieämbetets yttrande den 27 november 1975 har ämbetet själv tagit initiativ till att ifrågavarande medalj tillverkades och försålles. Vidare framgår att ämbetets intäkter från medaljförsäljningen skall användas för byggnadsvårdsårets syften.

Med anledning av vad sålunda upplysts uppkommer fråga om ämbetets befogenhet att ta initiativ till ett intäktsgivande projekt och att självt besluta om användandet av intäkterna.

Härefter begärdes förnyat yttrande från riksantikvarieämbetet i enlighet med promemorian.

I förnyat yttrande från riksantikvarieämbetet anfördes följande.

Under de allmänna bestämmelserna i instruktionen uttalas bl. a. att myndigheten skall levandegöra minnet av äldre tiders kultur i Sverige och främja information rörande kulturminnesvården. I dessa föreskrifter har ämbetet ansett ligga en anvisning om att med de metoder som accepterats inom det moderna samhället sprida kunskap om och väcka intresse för bl. a. byggnadsminnesvården. Ämbetet bedömer uppgiften som väsentlig för kulturminnesvården. Det är också såsom av ämbetets föregående yttrande framgår, detta informationssyfte som varit det främsta motivet till medaljframställningen. Denna skulle ha kunnat ske i myndighetens egen regi såsom souvenirförsäljning men utan att därigenom tillnärmelsevis få det informativa värde som åstadkommits genom samarbetet med Sporrang AB. Att ämbetet tagit initiativet till överenskommelsen med bolaget får närmast betraktas som beställning av en informationskampanj.

Att medaljen över byggnadsvårdsåret skulle framställas genom riksantikvarieämbetets försorg och att lämpligt affärsföretag skulle ombesörja tillverkning och distribution på sätt skett stod för övrigt klart redan vid det sammanträde inom nationalkommittén där frågan först behandlades och där utbildningsministern var ordförande.

Vad härefter angår intäkterna har dessa ur ämbetets synpunkt ett sekundärt intresse. Inga medel har ännu tillförts ämbetet. Inkomsten torde komma att bli relativt obetydlig – mellan 30000 och 50000 kr eller ungefär 35 % av nettointäkten på medaljförsäljningen. Regeringen har medgivit att beloppet får användas för det ändamål ämbetet avsett genom att medlen tillföres ämbetets anslag till vård och underhåll av fornlämnningar och kulturhistoriskt värdefulla byggnader i årets stat.

Härefter begärdes yttrande från riksrevisionsverket angående myndigheters befogenheter att vidta inkomstbringande åtgärder t. ex. genom publikationer, minnesföremål och inträdesavgifter.

Riksrevisionsverket svarade följande.

Riksrevisionsverket (RRV) har – förutom den i remissen angivna frågeställningen – även bedömt frågorna om medelsdisposition och upphandling såsom relevanta vid bedömningen av liknande ärenden. Efter kompletterande utredning i ärendet (protokoll från nationalkommittén för europeiska byggnadsvårdsåret 1975, avtal med AB Sporrang m. m. bifogas) lämnar RRV även vissa synpunkter i dessa hänseenden.

Myndighets befogenheter att vidta inkomstbringande åtgärder

Allmänna bestämmelser rörande myndigheternas befogenheter att vidta inkomstbringande åtgärder har inte utfärdats. De bestämmelser om den s.k. avgiftsmakten som finns intagna i 8 kap. regeringsformen (1974: 152) avser främst kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen i avgiftsfrågor. Av dessa bestämmelser och departementschefsuttalanden i anslutning härtill¹ framgår bl. a. att regeringen inom sitt s. k. primärområde normalt är fri att utan riksdagens hörande besluta om vissa inkomster. Detta gäller dels inkomster av rent kommersiell natur (priser), dels också avgifter, när en direkt motprestation för avgiften utgår och efterfrågan kan betraktas som frivillig. Regeringen får också delegera rätten att besluta om avgifter inom sitt primärområde till myndighet. Något sådant beslut av generell natur har dock inte fattats av regeringen.

Den omständigheten att regeringen inte delegerat beslutanderätt anser RRV inte behöva medföra att myndigheterna skulle vara förhindrade att vidta varje inkomstbringande åtgärd. Frågan härom måste bedömas med beaktande av vissa allmänna utgångspunkter och förhållandena i det enskilda fallet.

En utgångspunkt för bedömningen måste enligt RRVs uppfattning vara att en myndighet inte utan att inhämta regeringens medgivande har rätt att vidta mera väsentliga förändringar i sin verksamhetsinriktning eller -volym. Till sådana förändringar måste självfallet räknas upptagande av kommersiell verksamhet eller annan avgiftsbelagd verksamhet i en skala som påtagligt ändrar myndighetens resursbehov eller myndighetens förhållande till sin omvärld (intresserelationer etc).

En annan utgångspunkt bör vara att myndigheterna måste ha möjligheter att utan att på förhand höra regeringen ta vissa initiativ – inklusive initiativ till inkomstbringande åtgärd – som faller sig naturliga mot bakgrunden av myndighetens allmänna arbetsuppgifter. Till sådana initiativ kan enligt RRVs mening räknas t. ex. upptagande av begränsad avgiftsbelagd publikationsverksamhet inom myndighetens område eller försäljning av tillfällig överskottskapacitet.

På kulturområdet gäller enligt cirkulär 1974:450 vissa restriktioner med hänsyn till kulturpolitikens mål att motverka kommersialismens negativa verkningar.²

¹ 8 kap. 13 § RF. Prop. 1973:90 s. 218–219

² Prop. 1974:28, KrU 1974:15, rskr 248

Specialbestämmelser finns emellertid beträffande vissa i remissen angivna typer av inkomstbringande åtgärder. Sålunda har bestämmelser meddelats om inkomster av inträdesavgifter m. m. vid vissa museer.¹ Enligt dessa bestämmelser beslutar ifrågavarande museum om bl. a. inträdesavgifter och bestämmer priset på böcker, kataloger, reproduktioner och övriga artiklar, som säljes till allmänheten.

I myndigheten riksantikvarieämbetet ingår, förutom ämbetet, även statens historiska museer. Riksantikvarieämbetet har med hänsyn härtill och sin övriga verksamhetsinriktning m. m. en nära anknytning till dessa inrättningar som bedriver försäljning av souvenirer enligt särskilt medgivande.

Den av museerna bedrivna försäljningsverksamheten är av permanent natur medan riksantikvarieämbetets medaljutgivning är tillfällig.

Med hänsyn till vad som här anförts och till de omständigheter riksantikvarieämbetet åberopat anser RRV inte att ämbetets åtgärd att självständigt besluta om kommersiell utgivning av ifrågavarande medalj ger anledning till erinran från de synpunkter verket har att beakta.

Myndighets befogenheter att disponera medel från inkomstbringande åtgärd

Myndighet har inte befogenhet att disponera medel från inkomstbringande åtgärd om inte regeringen medgivit detta. Inflytande medel skall därför – om inte annat föreskrivits – tillföras inkomstiteln Övriga diverse inkomster (A III 5). Denna titel har sedan gammalt funnits i (riksstaten) statsbudgeten för tillfälliga och andra inkomster som inte skall hänföras till annan inkomstitel eller till anslag. Myndighet som själv önskar disponera inkomster som här avses bör i god tid göra framställning till regeringen här om.

Genom beslut 1976-01-29 har regeringen medgivit att riksantikvarieämbetet får disponera sina inkomster av medaljutgivningen genom att dessa tillförs anslaget Riksantikvarieämbetet: Vård och underhåll av fornlämningar och kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

Formerna för upphandling av kommersiella tjänster i liknande fall

Det är tveksamt om upphandlingskungörelsen (1973: 600) är avsedd att tillämpas i fall som det här aktuella. Upphandling i kungörelsens mening innebär att en statlig myndighet tillhandahåller en prestation mot vederlag. Vem som skall tillhandahålla prestationen bestäms genom en anbudstävling, som avgörs genom en ekonomisk bedömning av samtliga föreliggande affärsmässigt betingade omständigheter.

I det här fallet har avsikten med det avtal som 1975-05-16 träffats med AB Sporrang, enligt vad ämbetet framhåller, i huvudsak varit att på lämpligaste sätt sprida kunskap om och väcka intresse för byggnadsvårdsårets syften.

Förhållandet mellan ämbetet och AB Sporrang är åtminstone delvis av affärsmässig natur då viss royalty skall utgå. Även om det kan ifrågasättas om upphandlingsreglerna från formell utgångspunkt är tillämpliga anser RRV att den konkurrens som numera finns etablerad i branschen bort utnyttjas genom att förfrågan också gjorts till annat företag och till myntverket.

¹ Statsliggaren 1975/76. VIII B 28

Vid ärendets avgörande anförde JO Wennergren.

Vad som framkommit i ärendet ger enligt min mening inte grund för påstående att riksantikvarieämbetet genom medverkan till medaljutgivningen skulle ha överträtt sina befogenheter. Jag kan i denna del instämma i de uttalanden som gjorts av riksrevisionsverket.

Vad gäller disponerandet av intäkterna från medaljutgivningen framgår att regeringen beslutat härom.

Ärendet föranleder ej vidare uttalanden från min sida.

Handläggning av flyttningsanmälan från omyndigförklarad

H. anmälde i mars 1976 till pastorsämbetet i inflyttningsförsamlingen att han flyttat från Finland till viss adress i Sverige. Det internordiska flyttningsbetyget innehöll uppgift om att H. var omyndigförklarad. Pastorsämbetet vände sig till kyrkobokföringsinspektören D. som gav rådet att pastorsämbetet skulle ta reda på om flyttningen var bekant för förmyndaren i Finland och därför inhämta dennes tillstånd. Pastorsämbetet sökte förgäves få fram sådant tillstånd men kom ej i kontakt med förmyndaren. Handläggningen drog därför ut på tiden, vilket H:s son påtalade i klagomål hos JO.

Vid ärendets avgörande anförde JO Ekberg följande.

Under vissa förutsättningar skall genom ändring i vallagen, som trädde i kraft den 1 januari i år, utlänningar upptagas i allmän röstlängd. Den som är omyndigförklarad skall dock ej upptagas. Med anledning av denna ändring i vallagen meddelade riksskatteverket genom folkbokföringssektionen i en cirkulärskrivelse den 18 december 1975 bl. a. samtliga pastorsämbeten och kyrkobokföringsinspektörer att de centrala folkbokföringsmyndigheterna i de nordiska länderna överenskommit att uppgift om omyndigförklaring skall aviseras. Från och med den 1 januari 1976 skall internordiskt flyttningsbetyg därför innehålla uppgift om eventuell omyndigförklaring.

Folkbokföringsförfattningarna saknar stadgande om vem som skall göra flyttningsanmälan för omyndig. Inte heller finns det någon bestämmelse som föreskriver att förmyndares samtycke skall inhämtas i det fall då en omyndig själv gör flyttningsanmälan. Pastorsämbetet har sålunda ej haft något stöd i folkbokföringsförfattningarna för sin begäran om samtycke från H:s förmyndare i Finland till inflyttningen i Sverige.

Pastorsämbetet har hyst tvekan om hur ärendet med H:s flyttningsanmä-

lan skulle handläggas och man har därför inhämtat råd från D. Dennes råd visade sig efter närmare kontroll vara oriktigt. Jag beaktar att pastorsämbetet och D. ställts inför en ny situation som de ej från början bemästrat. På grund härav och då H. numera blivit kyrkobokförd från den 5 mars 1976 stannar jag vid de påpekanden jag ovan gjort.

V. Remissyttranden

Yttranden över 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande ”Medborgerliga fri- och rättigheter; regeringsformen”

Genom remiss den 27 oktober 1975 beredde justitiedepartementet riksdagens ombudsmän tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande (SOU 1975: 75).

Med anledning härav avgav JO Lundvik och JO Wennergren den 29 december 1975 var för sig följande yttranden till departementet.

Lundvik:

De fri- och rättigheter som utredningen vill grundlagfästa skall gälla inte bara under normala förhållanden utan också för den händelse den demokratiska samhällsordningen skulle bli hotad av antidemokratiska rörelser inom landet samt under tider av krigsfara då landet kanske utsätts för tryck utifrån. Utredningen framhåller att grundlagsskyddet för fri- och rättigheter har sin största betydelse just under sådana tider. Härefter kan man förvisso i princip instämma. Å andra sidan kan man fråga sig om utredningens resonemang är helt realistiskt. Om det skulle gå så illa att den demokratiska samhällsordningen omstörtas eller landet ockuperas av främmande makt, kan man inte räkna med att de medborgerliga fri- och rättigheterna kommer att respekteras. Men fråga är om inte en laglig regering borde ha en möjlighet att i ett akut faroläge åtminstone i viss utsträckning inskränka vissa fri- och rättigheter för att förebygga att en ytterlighetsgrupp får möjlighet att – med eller utan hjälp utifrån – gripa makten och omstöta samhällsordningen. Jag vill erinra om att artikel 15 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna medger stat att under krig eller i annat allmänt nödläge, som hotar nationens existens, vidtaga åtgärder som innebär avvikelse från dess skyldigheter enligt konventionen i den utsträckning som oundgängligen erfordras med hänsyn till situationens krav. Jag vill ifrågasätta om inte en motsvarande undantagsregel – gärna närmare preciserad – vore på sin plats i den svenska grundlagen. Om intet undantag medges, kan man måhända befara att statmakterna i ett beträängt läge tvingas lagstifta i strid mot grundlagen. Konsekvenserna av en sådan lagstiftning kan bli både svåröverskådliga och bekymmersamma, dels för att den just på grund av grundlagstridigheten kan komma att sakna stöd hos inflytelserika delar av den allmänna opinionen och dels för att man kan komma att försätta domstolarna – om man inför den föreslagna lagprövningsrätten, varom mera i det följande – i situationer som de inte kan bemästra.

Den uppräknad och precisering av de medborgerliga fri- och rättigheter-

na som utredningsförslaget innefattar kommer otvivelaktigt att få stort värde ur psykologisk synpunkt. Utredningen har emellertid velat gå längre än så och ge reglerna en rättslig förankring. Sålunda föreslås under 8 kap. 20 § bl. a. att myndighet – varmed härmed förstås såväl domstol som annan myndighet – icke får tillämpa föreskrift som står i strid mot bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning; dock skall när det gäller föreskrift i lag eller förordning detta gälla endast om motstridigheten är uppenbar. Utredningen har i sina motiv uttalat att politisk makt inte får skjutas över från de politiskt sammansatta organen – främst då riksdagen – till icke-politiska organ som saknar ansvar inför väljarna. Man har vidare sagt att det är oförenligt med folksuveränitetens och parlamentarismens principer att domstolar får i uppgift att träffa avgöranden som väsentligen grundas på politiska värderingar och som alltså faller vid sidan av rättstillämpning i den bemärkelse som detta har av hävd i vårt land. En sådan ordning skulle bl. a. medföra påtaglig risk för att domstolarnas sammansättning politiserades. I dessa uttalanden kan jag helhjärtat instämma. Fråga är emellertid om inte utredningen med sitt förslag ändå trätt nu angivna grundsatser förnär.

Utredningen menar att dess förslag strängt taget inte innefattar annat än ett lagfästande av redan gällande rätt. Huru därmed må förhålla sig kan här lämnas därhän. Säkert är att frågan om domstolarnas lagprövningsrätt hittills knappast haft någon praktisk betydelse. Åtminstone såvitt rör lag antagen med riksdagen. Med utredningens förslag – dess utförliga uppräknings och precisering av rättigheter som inte skall kunna åsidosättas annat än under vissa noga angivna betingelser – kommer lagprövningen att få en helt annan betydelse. Visserligen är det sagt att föreskrift skall frångås endast om den *uppenbart* strider mot bestämmelse i grundlagen. Men frågan om en avvikelse är uppenbar kan vara föremål för delade meningar. Och det så mycket mer som utredningen i sina motiv säger att inte enda *St* brott mot grundlagsregler som är *entydiga till sin lydelse* skall kunna utlösa ett underkännande.

Det kan mycket väl förhålla sig så, att avvikelsen från grundlagen motiveras av tungt vägande, ytterst respektabla skäl. Om avvikelsen är uppenbar, skall den icke desto mindre föranleda att den aktuella bestämmelsen lämnas åsido. Jag vill ifrågasätta, om domstolarna har den auktoritet i vårt land som erfordras för att de skall kunna på detta sätt, i strid kanske mot en stor allmän opinion, vägra att tillämpa en av riksdagen antagen lag. Att ge en sådan lagprövningsrätt även åt administrativ myndighet, såsom föreslagits, väcker än större betänkligheter hos mig. Här tillkommer ju också risken för allmänt kaos. Man kan lätt föreställa sig vad som skulle bli följden om taxeringsnämnderna får för sig att någon paragraf i skattelagstiftningen är grundlagsstridig.

Utredningen har diskuterat men avvisat tanken att grundlagfästa de internationella fri- och rättighetskonventioner som Sverige anslutit sig till.

Utredningen har framhållit att konventionstexterna är svåröverskådliga och svårtillgängliga samt utformade med en teknik som i hög grad skiljer sig från svensk lagstiftningsmetod. Utredningen har också åberopat de svårigheter som har samband med framtida ändringar i konventionerna. Jag har förståelse för de synpunkter som utredningen sålunda framfört och vill för egen del tillägga följande. De konventioner som utredningen har i tankarna är dels Europarådskonventionen, dels FN-konventionen. Dessa är, väl att märka, inte helt likalydande. Endast Europarådskonventionen har hittills trätt i kraft. Frågor om tolkningen av olika bestämmelser i denna konvention har i ett flertal fall varit före hos den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna samt hos den europeiska domstolen. En tendens har förmärkts hos dessa organ att vid tolkningen ge konventionsbestämmelserna ett allt mer vidgat innehåll. Både diskrepansen mellan Europarådskonventionen och FN-konventionen och vad nyss sagts om tendensen i fråga om tolkningen av Europarådskonventionen kan åberopas som skäl för att konventionerna icke bör grundlagfästas.

Vad nu sagts hindrar dock inte att grundlagtexten utformas i nära anslutning till konventionstexterna. Så har också skett. Emellertid möter här ett problem. Om man i vår grundlag nämner och delvis reglerar ett mycket stort antal av de fri- och rättigheter som också nämns i de internationella konventionerna, kommer därmed varje underlåtenhet att nämna någon sådan fri- och rättighet att falla i ögonen. Det är visserligen riktigt, som utredningen säger, att konventionerna inte kräver att staterna skall skydda de konventionsfästa fri- och rättigheterna genom föreskrift i grundlag. Det ter sig ändå egendomligt och ger anledning till undran, kanske också oro, om de flesta fri- och rättigheterna nämns i grundlagen men inte alla. Delvis har utredningen anfört godtagbara skäl för att inte medtaga en del fri- och rättigheter i grundlagen. Men det finns andra konventionsfästa fri- och rättigheter mot vilkas upptagande i grundlagen ingen rimlig invändning borde kunna göras (annat än måhända att det är självklart att dessa fri- och rättigheter inte får kränkas, men gäller detta inte också en stor del av det som föreslagits bli medtaget?). Jag vill belysa det sagda med några exempel, alla hämtade från Europarådskonventionen med tilläggsprotokoll.

Förslaget upptar under 2 kap. 5 § förbud mot tortyr eller kroppssstraff. Konventionen stadgar i art. 3. att ingen må utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Konventionsstadgandet måste anses sträcka sig längre än förslaget. — Konventionen upptar under art. 4 mom. 1 bestämmelsen, att ingen må hållas i slaveri eller trälldom. Motsvarighet härtill saknas i förslaget. — Fjärde tilläggsprotokollet upptar under art. 1 regeln, att ingen må berövas sin frihet enbart på grund av oförmåga att fullgöra avtalad förpliktelse. Något sådant förbud återfinns inte i förslaget. — Samma tilläggsprotokoll stadgar i art. 4 förbud mot kollektiv utvisning av utlänningar. Ej heller härtill finns någon motsvarighet i förslaget.

Jag vill ifrågasätta, om inte förslaget bör kompletteras med regler motsvarande de berörda.

Slutligen vill jag säga följande. Enligt 2 kap. 2 § 6 i förslaget åtnjuter varje medborgare religionsfrihet, som beskrivs såsom frihet att utöva sin religion och att sammansluta sig med andra för religiös gemenskap. Religionsfriheten får (se 12 §) icke begränsas. Det är inte otvetydigt och kan knappast heller i lagtext anges vad som skall förstås med "religion" och "utövning" av religion. Man bör nog inte helt frånse risken att rörelser växer upp som under religionens täckmantel ägnar sig åt verksamhet som kan vara ytterst skadlig – mentalt eller kroppsligt – för lättfogna medlöpare. Nu säger utredningen, att de regler som eljest finns för mänskligt handlande eller mänsklig underlåtenhet också gäller för religiöst handlande etc. Det kan ifrågasättas om detta motivuttalande är tillfyllest för att komma till rätta med de problem som jag berört. Jag vill erinra om att Europarådskonventionen i art. 9 slår vakt om religionsfriheten men samtidigt upptar ett stadgande av följande lydelse. Envars frihet att utöva sin religion eller tro må endast underkastas sådana inskränkningar, som är angivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten, upprätthållandet av allmän ordning, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter. Jag menar att här berörda problem kräver ytterligare övervägande.

Wennergren:

Utredningen föreslår att till paragraferna i 1 kap. om statsskickets grunder fogas en ny paragraf (2 §) om de principer för samhällsverksamhetens inriktning som utredningen funnit särskilt viktiga. Paragrafen kan ses som en modern motsvarighet till 16 § i 1809 års regeringsform. Fråga blir här inte om några bindande rättsregler utan endast om s. k. målsättnings- eller programstadganden. Delade meningar kan råda om det lämpliga och ändamålsenliga i att inlemma bör-regler i regeringsformen. Utredningen har själv anfört att det överensstämmer bäst med svensk författningstradition att i huvudsak ta in endast bindande rättsregler i grundlag. Jag anser dock i likhet med utredningen att något avgörande hinder inte kan anses möta mot att ett undantag görs från hävdvunnen lagstiftningspraxis, under förutsättning att övertygande skäl talar för det. Däremot är jag för egen del inte övertygad om att det skulle innebära någon större vinning att de allmänna grundsatser som återges i den föreslagna paragrafen kommer till direkt uttryck i grundlagen. Fråga är ju om grundsatser som ändå naturligen sätter sin prägel på det allmännas handlande. Skrivs grundsatserna in i grundlagen finns också en viss risk för att de uppfattas som uttryck för att vilja men ej kunna och att effekten därför blir den motsatta mot den avsedda. Jag anser därför att tillräckligt starka skäl inte talar för ett sådant avsteg från principerna för lagstiftning som de föreslagna målsättningsstadgandena innebär.

Beträffande det materiella innehållet i målsättningsstadgandena, vilka återspeglar några av rätts- och välfärdsstatens mest framträdande ideal, gör jag endast den reflexionen att satsen "så att alla människors värdighet och lika värde erkännes" innehåller ett ord som är språkligt diskutabelt. I de internationella konventionerna talas t. ex. om "the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family". Med dignity åsyftas då närmast människans särställning i skapelsens värld, den mänskliga varelsens privilegium på jorden. Det svenska ordet värdighet har en mer begränsad innebörd än de engelska orden dignity och worthiness och förmedlar i vart fall inte samma föreställning om människan som skapelsens krona vilka dessa ord gör. I en svensk text synes det mest ändamålsenligt att tala endast om människors lika värde. Det är ju under alla förhållanden detta som är det centrala. Vad som är under en människas värdighet är beroende av vilket värde man tillmäter människan.

Genom 1974 års regeringsform skapades en ny typ av rättsligt skydd för ett antal uppräknade grundläggande fri- och rättigheter. Skyddet kännetecknas av att det i grundlag dels slås fast själva inbegreppet av fri- och rättigheterna i fråga (2 kap. 1–5 §§), dels noga regleras ordningen för meddelande av föreskrifter, som närmare utformar fri- och rättigheterna, med långtgående krav på lag som form härför. Vad som skedde var egentligen inte att medborgarna tillerkändes några fri- eller rättigheter som de tidigare saknat utan att i grundlagen kodifierades allmänna rättsgrundsatser om de medborgerliga fri- och rättigheterna i fråga som sedan länge varit erkända och utmärkande för vår rättsordning. Grundlagsfästandet av dessa fri- och rättighetsgrundsatser jämte kravet i princip på lag som form för den närmare regleringen av fri- och rättigheternas innehåll innebar emellertid en påtaglig uppstramning av rättsläget. Ett års erfarenhet från tillämpningen av den nyskapade ordningen har gett vissa erfarenheter av vilka rättsliga effekter denna för med sig. Den mest iögonenfallande effekten är otvivelaktigt det band grundlagsstadgandena lägger på regeringens och myndigheternas förordnandemakt. Särskilt tydligt har detta kommit fram på yttrandefrihetens område. Regeringen och myndigheterna kan här ej längre som förut meddela föreskrifter om tystnadsplikt vilka innebär inskränkning av den i grundlagen inskrivna yttrandefriheten. Här ligger en obestridlig förstärkning av skyddet för vad som anses böra vara en medborgares fri- och rättigheter. En annan effekt som gett sig särskilt tydligt till känna är den att genom att fri- och rättigheterna tack vare grundlagsstadganden fått sådan hög dignitet inom rättsordningen några undantag eller inskränkningar inte längre kan härledas ur sakens natur e. d. Också detta har gett sig särskilt tydligt till känna på yttrandefrihetens område. Samtidigt är dock att märka att den nya ordningen i gengäld väckt etiska krav till skydd för fri- och rättigheterna motstående intressen. Där tidigare juridiska krav på diskretion härleddes ur sakens natur gör sig i stället etiska, främst då yrkesetiska, krav gällande som grund för återhållsamhet vid utövningen av

fri- och rättigheterna. I detta sammanhang kan också pekats på den ökade medvetenhet hos medborgarna om fri- och rättigheterna som grundlagsfästandet medfört. Det behöver inte råda någon tvekan om att grundlagsfästandet redan har övat och på sikt än starkare kommer att öva psykologisk verkan av stor betydelse för den demokratiska rättsstatens bestånd och utveckling. Nyordningens genomslagskraft har emellertid starkt begränsats genom att övergångsbestämmelserna till 1974 års regeringsform konserverar alla äldre författningar och föreskrifter utan hinder av att de inte tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av regeringsformen. Det betyder att inskränkningar av fri- och rättigheterna som följer av föreskrifter meddelade av regeringen eller myndighet före regeringsformens ikraftträdande fortfarande gäller. Det torde komma att dröja länge innan rättssystemet till fullo anpassats till de i 2 kap. regeringsformen lagda grundstenarna för fri- och rättigheterna. En fråga som i detta sammanhang inte synes ha blivit föremål för närmare överväganden är regleringen av politimakten. För närvarande förhåller det sig så att polismyndigheterna – rikspolisstyrelsen, länsstyrelserna och de lokala polismyndigheterna – i administrativ ordning tillagts en allmän befogenhet att ingripa mot allt som hotar den allmänna ordningen och säkerheten när det finnes nödvändigt. Det ligger i sakens natur att en polismyndighet vid sina överväganden om nödvändigheten av ett ingripande mot medborgarna skall ta vederbörlig hänsyn till vad som i grundlagen är föreskrivet om dessas fri- och rättigheter men så som bemyndigandet till polisen är skrivet framstår den allmänna ordningens och säkerhetens intressen som överordnade medborgarnas fri- och rättighetsintressen. Polisens allmänna fullmakt att slå vakt om den allmänna ordningen och säkerheten, som nästan har karaktären av en in blanco-fullmakt, innebär alltså en mycket kraftig underminering av det rättsliga skyddet för de i grundlagen inskrivna fri- och rättigheterna. Jag vill begagna tillfället att understryka angelägenheten av att en lagreglering kommer till stånd av politimakten och att därvid politibefogenheterna utformas under särskilt hänsynstagande till de medborgerliga fri- och rättigheterna. Angelägenheten härav framträder så mycket tydligare vid läsningen av utredningens olika uttalanden om förhållandet mellan regleringar av fri- och rättigheterna och "rena ordningsregleringar". Det rättsliga dilemma som här avtecknar sig är välbekant från tillämpningen av det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen stadgade grundlagsskyddet för skrifts tryckning samt utgivning och spridning av tryckt skrift.

Om än den i 1974 års regeringsform fastlagda ordningen lägger band på regeringens och myndigheternas förordnandemakt gör den det ej på riksdagens lagstiftningsmakt utom i de hänseenden som behandlas i 8 kap. 1 § regeringsformen (förbud mot föreskrift om dödsstraff, om landsförvisning och dess motsats, om berövande av medborgarskap, om retroaktivt verkande sanktioner och om konfiskation utan ersättning). Lagstiftningsmakten kan därför sägas ha lämnats i princip oinskränkt av regeringsformen.

Väsentligen innebär fri- och rättighetsutredningens förslag att vissa band skall läggas på lagstiftningsmakten när det gäller den närmare utformningen av de i grundlagen inskrivna fri- och rättigheterna. Med den teknik som valts har det också blivit nödvändigt med viss omfördelning av bestämmelserna mellan 1, 2, 8 och 11 kap. regeringsformen med omformulering bl. a. av det, som nu i 8 kap. 1 § fått karaktär av förbud mot lagstiftning och i 1 kap. 8 § av förbud mot diskriminering, till fri- och rättighetsbestämmelser. Fri- och rättighetskatalogen i 2 kap. har härigenom utökats. En ytterligare utökning har också skett genom att några nya fri- och rättigheter tillagts. Vidare har en viss utvidgning skett i fråga om innebörden av några av de redan befintliga fri- och rättigheterna.

Den fri- och rättighetskatalog som utredningen sammanställt i 2 kap. tar främst sikte på den medborgerliga friheten, enkannerligen opinionsfriheten och den personliga friheten. Att så bör vara fallet är självklart. Två bestämmelser avser medborgarens egendomsrättsliga förhållanden, nämligen 10 § om ersättning vid expropriation m. m. och 20 § om upphovsrätt.

Utredningen har diskuterat införande i fri- och rättighetskatalogen av vissa andra fri- och rättigheter, bl. a. sociala rättigheter, föräldrarättigheter, skydd för privatlivet samt närings- och yrkesfrihet, men avvisat tanken härpå. Jag delar utredningens uppfattning att tiden ännu ej är mogen för grundlagstiftning i dessa ämnen. Det synes tillrådligt att först avvakta erfarenheterna av den grundlagstiftning som redan skett och den som blir resultatet av utredningens förslag innan man går vidare. På sikt synes dock angeläget att fri- och rättighetskatalogen byggs ut ytterligare. Exempelvis skyddet för enskilds privatliv synes väl värt att bli grundlagsfäst. Emellertid befinner vi oss för närvarande i ett skede av rättsutveckling när det gäller den personliga integriteten som är långtifrån avslutat. Det kan inte vara den rätta tidpunkten nu att i grundlagen slå fast något på detta rättsområde innan de rättsliga positionerna stabiliserats. Det kan erinras om att ännu ej i brottsbalkens 4 kap. om brott mot frihet och frid finns någon bestämmelse till skydd för privatlivsfriden. Sedan en sådan tillskapats, vilket jag anser vara av behovet påkallat, kan ställning tas till om och i vad mån också en grundlagsbestämmelse i ämnet kan utformas.

När det gäller innehållet i de föreslagna bestämmelserna om de olika fri- och rättigheterna vill jag framföra följande synpunkter.

I 2 § första stycket punkt 1 behandlas yttrandefriheten och i andra stycket erinras om att yttrandefriheten i tryckt skrift, radio, television och film regleras i massmedigrundlagen. Med hänsyn till innehållet i andra stycket synes det oegentligt att i punkt 1 tala om yttrande- och tryckfrihet. Tryckfriheten är ju avsedd att bli en av flera privilegierade yttrandefrihetsformer och förtjänar ej längre att nämnas sida vid sida med själva yttrandefriheten, som ju måste anses vara den enda fundamentala. Vid definitionen av yttrandefriheten har vissa tillägg gjorts i förhållande till gällande grundlagstext. Definitionen har härigenom blivit tungläst och har knappast tillförts

något nytt av egentligt värde. Jag föredrar den gällande definitionen framför den föreslagna.

I 2 § första stycket punkt 3 behandlas mötesfriheten och denna föreslås utvidgad till att avse inte bara rätt att delta i möten utan också rätt att närvara vid möten, teaterföreställningar och liknande sammankomster. Jag delar utredningens uppfattning att den grundlagsskyddade mötesfriheten bör omfatta också exempelvis teaterföreställningar när dessa har karaktär av seriös opinionsbildning och inte är av ren underhållnings- eller nöjeskaraktär. Det bör emellertid vara möjligt att inbegripa denna typ av teaterföreställningar i mötesfriheten utan att ordet teaterföreställning uttryckligen nämns i grundlagsstadgandet. Med den föreslagna ordalydelsen är risken för felläsning alltför stor. Läsaren kan tro att alla typer av teaterföreställningar åsyftas och inte bara teaterföreställningar som har karaktär av allmänna sammankomster i opinionsbildande syfte. Som grundlagsstadgandet är föreslaget kan det därför te sig i viss mån parodiskt. Tilläggas kan att ett genomförande av förslaget förutsätter en översyn av lagen om allmänna sammankomster och allmänna ordningsstadgan så att fasta kriterier erhålls för gränsdragningen mellan allmänna sammankomster i opinionsbildande syfte och offentliga tillställningar av underhållnings- och nöjeskaraktär.

Även om fri- och rättighetskatalogen innehåller åtskilliga betydelsefulla nyheter, måste ändå vad utredningen föreslår i 2 kap. 12–15 §§ om grundlagsdirektiv för lagstiftning rörande fri- och rättigheterna betraktas som den viktigaste nyheten. 12 § innehåller dels förbud mot begränsning genom lag av vissa av fri- och rättigheterna, dels vissa inskränkningar i möjligheterna till begränsning genom lag av övriga fri- och rättigheter. Den lösning som valts synes i allt väsentligt tillfredsställande. När det gäller den i 14 och 15 §§ använda lagtekniken kan anmärkas att den överensstämmer med den teknik som kommit till användning i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen när där getts grundlagsdirektiv till lagstiftaren beträffande vilka begränsningar som skall få göras genom lag i offentlighetsprincipen. Tekniken är därför beprövad. Erfarenheterna från tillämpningen av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen kan dock sägas ha lärt att det skydd som härigenom erhållits för offentlighetsprincipen inte varit av särskilt stor betydelse beroende på att ändamålsbestämningarna varit så allmänt och vagt utformade att lagstiftningsmakten endast vidkänts obetydliga inskränkningar därigenom. Detsamma kan sägas om de ändamålsbestämningar som föreslagits i 14 och 15 §§. Icke desto mindre måste det anses ligga ett värde från såväl principiell som praktisk synpunkt i att gränser på detta sätt läggs fast för lagstiftningsmakten på fri- och rättighetsområdet. Längre än som föreslagits lär man inte kunna komma utan att systemet blir praktiskt ohanterligt.

Myndigheterna är skyldiga att ställa sig landets lagar och andra författningar till efterrättelse. Eftersom grundlag är av högre dignitet än vanlig lag, skall en myndighet i första hand rätta sig efter grundlagen. Strider en

föreskrift i lag mot en grundlagsbestämmelse skall myndigheten alltså tillämpa grundlagsbestämmelsen och inte lagföreskriften. Myndigheten har här helt enkelt intet val. Vad nu sagts är en logisk konsekvens av rättsordningens upphyggnad. Det kan inte sägas att myndigheten härigenom sätter sig över folkstyrelsen eftersom grundlagen är det förnämsta uttrycket för folkviljan. Det synes emellertid missvisande att tala om lagprövning i detta sammanhang eftersom fråga inte är om en lagprövning i egentlig mening utan närmast om lagtolkning. Utredningen föreslår nu i 8 kap. 20 § bestämmelser om sådan lagtolkning. Enligt min mening ägnar sig denna fråga emellertid inte för författningsmässig reglering. Det kan inte behövas någon särskild bestämmelse om att myndighet ej får tillämpa föreskrift i lag som strider mot bestämmelse i grundlag eller föreskrift i förordning eller annan författning som strider mot föreskrift i lag eller grundlag. Det följer redan av bestämmelsen i 1 kap. 1 § regeringsformen att den offentliga makten utövas under lagarna. Ej heller synes något stå att vinna med att det i grundlagen stadgas att myndighet ej får tillämpa en föreskrift som ej tillkommit i laga ordning. Mot de föreslagna bestämmelserna kan emellertid invändas inte bara att de är obehövliga utan också att de kan ge sken av att tillägga myndigheterna ett slags kontroll över lagstiftningsmakten och en kontroll som i så fall skulle vara föga förenlig med statsskickets allmänna uppbyggnad. Jag ställer mig därför avvisande till tanken på sådana bestämmelser som de i 8 kap. 20 § föreslagna. Det resonemang utredningen för s. 102 om en "judiciell kontroll" av riksdagens lagstiftningsverksamhet framstår för mig som främmande för den juridiska verkligheten. Det verkar nästan som om utredningen vill utnämna alla rättstillämpande organ till kvasiförfattningsdomstolar. Önskar man "judiciell kontroll" över lagstiftningsverksamheten på fri- och rättighetsområdena bör denna snarare sättas in på det förberedande stadiet i form av lagrådsgranskning. Dels från denna rättsskyddssynpunkt, dels med hänsyn till de kvalificerade och komplicerade rättsliga frågeställningar som lagstiftning om fri- och rättigheter kommer att ge upphov till, anser jag att lagrådsgranskning bör göras obligatorisk för sådan lagstiftning. Utredningen har som riktmärke uppställt att reglerna i grundlag om fri- och rättigheter skall utformas så att man så långt möjligt undgår juridiska tvister om deras innebörd. Tyvärr lär man dock inte kunna komma så långt i detta hänseende. Man bör inte göra sig några illusioner om möjligheterna att på ett otvetydigt sätt formulera grundsatserna. Snart sagt varje ord ger rum för olika meningar om innebörden. Vilka olika företeelser är t. ex. att hänföra under begreppen möte, demonstration, religion, åskådning, opinionsyttring? En grundlagsreglering av fri- och rättigheter måste oundvikligen föra med sig en mängd nya juridiska tolkningsfrågor och komplicera rättssystemet. Det är emellertid en olägenhet som är värd sitt pris.

Yttrande över tystnadspliktskommitténs betänkande "Tystnadsplikt och yttrandefrihet"

Genom remiss den 18 december 1975 beredde justitiedepartementet riksdagens ombudsmän tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande (SOU 1975: 102).

Med anledning härav avgav JO Wennergren den 6 februari 1976 följande yttrande till departementet.

Vid överväganden om bestämmelser beträffande offentliga funktionärs tystnadsplikt har man att utgå dels från stadgandet i 2 kap. 1 § regeringsformen om den medborgerliga yttrandefriheten, dels från den medborgerliga yttrandefriheten gentemot massmedia – meddelandefriheten – som för närvarande är inskriven i 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och som i massmedieutredningens förslag till massmediegrundlag återfinns i dess 1 kap. 2 §. Fri- och rättighetsutredningen har vidare föreslagit att den allmänna medborgerliga yttrandefriheten skall få begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggande och beivrande av brott och att i övrigt begränsningar får ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Jag har tillstyrkt fri- och rättighetsutredningens förslag i denna del och anser alltså liksom utredningen att stor återhållsamhet skall iakttas beträffande varje slag av begränsning i den allmänna medborgerliga yttrandefriheten, enkannerligen beträffande begränsning genom åläggande av tystnadsplikt. I fråga om den medborgerliga yttrandefriheten gentemot massmedia anför massmedieutredningen (SOU 1975: 49 s. 268) att det är av största vikt att tillse att massmediernas tillgång till utförlig och korrekt information från myndigheternas sida inte utan starka skäl begränsas genom tystnadspliktsbestämmelser. I anslutning härtill finns det redan här anledning framhålla att, om den allmänna medborgerliga yttrandefriheten begränsas genom bestämmelser om tystnadsplikt endast i den mån starka skäl talar för det, det inte är självklart att det behövs en särreglering till förmån för den medborgerliga yttrandefriheten gentemot massmedia. Ställning kan inte tas till behovet av särreglering, förrän man bestämt sig för hur långt man skall gå i begränsning av den allmänna medborgerliga yttrandefriheten genom ordinarie bestämmelser om tystnadsplikt. Det idealiska vore naturligtvis att dessa begränsningar inte gick längre än att de kan accepteras också med utgångspunkt i massmedias legitima behov av information.

Tilläggas bör att en påtaglig inkonsekvens kan påvisas i massmedieutredningens ställningstagande när det gäller öppenheten mot massmedia. Beträffande utlämnande av en allmän handling, som enligt reglerna härom skall hållas hemlig, tänker sig massmedieutredningen nämligen inte att

några specialregler skall finnas som begränsar de offentliga funktionärernas diskretionsplikt i förhållande till massmedia. Sekretessreglerna för allmänna handlingar skall enligt förslaget gälla fullt ut också gentemot massmedia. Om sekretessen för en allmän handling sammanfaller med tystnadsplikten beträffande sådana förhållanden som avhandlas i den allmänna handlingen, vilket givetvis i möjligaste mån bör vara fallet, kan följden bli att den offentlige funktionären enligt den föreslagna ordningen kan fritt överlämna dokumentet, innan detta är att anse som upprättat och därmed allmän handling, om ifrågavarande tystnadsplikt görs mindre långtgående gentemot massmedia än gentemot tredje man i allmänhet, medan han blir förhindrad att överlämna dokumentet till massmedia sedan det blivit allmän handling. Det kan för övrigt diskuteras om han inte också sedan aktstycket föreligger färdigt som allmän handling fortfarande är fri att till massmedia utlämna ett utkast till detsamma, om han inte därigenom bryter mot den mer begränsade tystnadsplikt som kan vara föreskriven gentemot massmedia.

Tekniskt sett ger vid utformningen av bestämmelser om offentliga funktionärers tystnadsplikt gärningsbeskrivningen i 20 kap. 3 § brottsbalken om brott mot tystnadsplikt de naturliga utgångspunkterna. Den straffbelagda gärningen beskrivs där med orden att någon yppar vad han till följd av lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet. Vad bestämmelser om tystnadsplikt skall innehålla blir alltså ålägganden för de offentliga funktionärerna att hemlighålla vissa förhållanden. Jag vill här dock anmärka att ordet yppa i gärningsbeskrivningen inte synes så väl valt eftersom det för tankarna endast till muntligt röjande av något som skall hemlighållas, medan som brott mot tystnadsplikt också måste bedömas att någon låter en utomstående t. ex. läsa en arbetspromemoria eller avlyssna en bandinspelning med hemligt innehåll (NJA 1953 s. 654). Ordet yppa borde därför enligt min mening helst utbytas mot ordet röja.

Enligt tystnadspliktskommitténs förslag kommer hemlighållandet, sekretessen, i den offentliga verksamheten att regleras i tre huvudlagar, nämligen den av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén föreslagna lagen om allmänna handlingar, som skall reglera hemlighållandet av allmänna handlingar, den av kommittén föreslagna lagen om offentliga funktionärers tystnadsplikt, som skall reglera hemlighållandet av andra handlingar än allmänna handlingar samt hemlighållandet av information i annan form, samt den av kommittén föreslagna lagen om tillämpningen av 8 kap. 4 § massmediegrundlagen, som skall reglera hemlighållandet gentemot massmedia av andra handlingar än allmänna handlingar samt information i annan form. Till dessa lagar tänks vidare fogade regler i specialförfattningar och i tillämpningsförfattningar.

Ser man på det som föreslås måste sägas att det ter sig fruktansvärt svåröverskådligt och svårgripbart. För att rätt förstå systemet måste man vara

mycket väl insatt i de bakomliggande tankarna och syftena med de olika bestämmelserna. Det är inte rimligt att av de offentliga funktionärerna begära att de skall kunna lära sig ett så invecklat och utstuderat system som det här skulle bli fråga om. Lika oantastligt som systemet framstår ur rent teoretisk synvinkel, lika oantagligt ter det sig ur praktisk synvinkel. Man föranleds osökt att göra jämförelse med offentlighetskommitténs förslag (SOU 1966: 60) som också var teoretiskt i det närmaste fulländat men som inte lades till grund för lagstiftning på grund av en massiv remisskritik mot den lagtekniska uppläggningsen med uttryck för starka tvivel beträffande de tillämpande organens praktiska möjligheter att hantera en lagstiftning konstruerad på det sätt kommittén föreslagit. Jag anser alltså att vad massmedietredningen och tystnadspliktskommittén förordat måste underkastas en grundlig översyn och revidering syftande till en lösning som blir fullt användbar i praktiken.

Som riktmärke för en sådan lösning bör först och främst uppställas att sekretessen för allmänna handlingar och sekretessen i övrigt så långt det är möjligt skall sammanfalla. Tidigare uppnåddes detta dels genom att av en regel om handlingssekretess ansågs följa också en tystnadsplikt beträffande det som stod i handlingen, dels genom att man vid meddelande av regler om tystnadsplikt hämtade ledning i de överväganden som legat till grund för handlingssekretessreglerna på området i fråga. Det senare iaktogs dock inte med full konsekvens och det är inte svårt att finna exempel både på en tystnadsplikt som sträcker sig längre än motsvarande handlingssekretessplikt och vice versa. På åtskilliga områden har man avstått från särskilda tystnadspliktsregler därför att det har bedömts tillfyllest med den tystnadsplikt som följt av handlingssekretessen för området. Som tystnadspliktskommittén framhåller har emellertid grundlagsstadgandena om den medborgerliga yttrandefriheten ryckt undan grunden för den ordningen. Så som grundlagsstadgandena är utformade låter det sig inte längre göra att härleda någon tystnadsplikt ur en handlingssekretessregel. Enligt min mening måste emellertid det kravet ställas på lagregleringen av sekretessen i offentlig verksamhet att framdeles full överensstämmelse kommer att råda mellan sekretessen för allmänna handlingar och sekretessen för övrig information hos myndigheterna. Åtnjuter innehållet i en allmän handling sekretess, måste naturligen också annan information av motsvarande slag vara tillförsäkrad sekretess genom en tystnadspliktsbestämmelse. Det går inte att vare sig för de offentliga funktionärerna eller för allmänheten nöjaktigt förklara eller försvara en annan ordning. På samma sätt måste också gälla att, om innehållet i en allmän handling inte är medgivet något sekretesskydd, motsvarande information i annan form inte bör vara tillförsäkrad sekretess genom en tystnadspliktsbestämmelse. De skyddsintressen som här kan påvisas bör anses vara tillräckligt tillgodosedda genom bestämmelserna i 3 kap. brottsbalken om förtal i synnerhet om dessa ändras på sätt tystnadspliktskommittén föreslår.

Tystnadspliktskommittén har i 7 § förslaget till lag om tystnadsplikt för offentliga funktionärer intagit en regel som anger att, om beslut, register eller annan handling, vars innehåll omfattas av tystnadsplikt enligt bestämmelse i lagen eller i förordning meddelad med stöd av lagen, skall hållas tillgänglig enligt föreskrifterna om allmänna handlingars offentlighet, tystnadsplikten bortfaller i motsvarande omfattning. Detta är enligt min mening ett felaktigt sätt att angripa saken och det framstår som högst otillfredsställande. Tystnadsplikt skall inte få finnas beträffande det som är offentligt i en allmän handling. Tystnadsplikten skall inte bortfalla. Den skall inte få vara så utformad att den träffar något som är offentligt i en allmän handling. I 20 § lagförslaget har tystnadspliktskommittén intagit en regel om att den som under verksamhet hos myndighet får del av handling, som skall hållas hemlig enligt annan bestämmelse i lagen om allmänna handlingar än 50 § första stycket (personuppgift i dataregister), eller av uppteckning, som verkställs under arbetet med att upprätta sådan handling, skall ha tystnadsplikt i fråga om de uppgifter i handlingen eller uppteckningen som utgör grund för hemlighållandet. Också detta förslag är enligt min mening i grunden fel. Det bör i stället redan vid utformningen av tystnadspliktsreglerna vara *sörjt* för att tystnadsplikten sammanfaller med handlingssekretessen. Det bör inte godtas att det inte finns en uttrycklig tystnadspliktsregel som täcker *just* sådan information som skyddas av handlingssekretessregeln.

Det mest rationella sättet att samordna reglerna om sekretess för allmänna handlingar och reglerna om sekretess för information i annan form är utan tvekan att gemensamma regler utformas och samlas i *en* lag, som då skulle kunna heta lag om hemlighållande i offentlig verksamhet. Härigenom vinn~~s~~ också en naturlig samordning mellan de ramgrunder för regler om hemlighållande som fri- och rättighetsutredningen föreslagit införda i 2 kap. 14 § regeringsformen och massmedieutredningen jämte offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén i 5 kap. 1 § förslaget till massmediegrundlag. Tystnadspliktskommittén har snuddat vid tanken på en sådan lösning och anför att det är tänkbart att det på längre sikt kan visa sig lämpligt att sammanföra bestämmelserna om handlingssekretess och om tystnadsplikt i en och samma lag. Kommittén har emellertid i rådande utredningsläge ansett sig böra utarbeta ett självständigt förslag till lag om tystnadsplikt men förklarat att, om det visar sig lämpligt, *förslaget*s bestämmelser senare kan sammanföras med bestämmelserna i en lag om allmänna handlingar till en författning. Enligt min mening bör det tillfälle inte försittas som nu erbjuder sig att göra ett allvarligt försök att få till stånd en central lag om handlingssekretess och tystnadsplikt. Tas tillfället inte i akt nu, finns det stor risk att inom överskådlig tid någon samordnande översyn inte kommer att göras. Materien är så invecklad och svårbemästrad att det som nu beslutas lär bli mycket svårt att få någon ändring i *senare*. I det följande kommer jag att anlägga några synpunkter på hur en lag om hemlig-

hållande i offentlig verksamhet skulle kunna läggas upp.

Till grund och utgångspunkt för en sådan lag kan lämpligen tas offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag till lag om allmänna handlingar. Uppgiften blir då att omformulera dess sekretessparagrafer så att de täcker inte bara allmänna handlingar utan också information i annan form. I 5 kap. 1 § förslaget till massmediegrundlag slås fast att i särskild lag skall noga anges de fall då allmänna handlingar får hållas hemliga. Med hänsyn härtill torde krävas att det paragraf för paragraf i en lag om hemlighållande i offentlig verksamhet uttryckligen anges i vad mån hemlighållandeplikt gäller för allmänna handlingar.

Som föremål för hemlighållande avtecknar sig alltså dels allmänna handlingar, dels information i annan form. När det gäller att finna ett lämpligt uttryck för det senare kan ledning hämtas ur de definitioner som valts i AF SÄK för sekretesskyddad information. Där talas om "uppgift eller förhållande" och anges att sådan information kan framgå av föremål, förhållande eller muntlig uppgift. Föremålen kan vara skriftlig handling, karta, ritning, bild, fotografiskt material, kliché, bandupptagning, databärare för ADB, prototyp, konstruktion, maskin, anläggning e. d. Förhållande kan vara resurser och verksamhet e. d. varav framgår planläggning, beredskap, intresseinriktning, effekt e. d. Med utgångspunkt häri skulle det som skall vara föremål för tystnadsplikt kunna anges med orden "uppgift, föremål eller förhållande", om man inte vill använda orden "information i annan form". Det vill dock synas som om det skulle kunna räcka med ordet "uppgift" (jfr 59 § förslaget till lag om allmänna handlingar). Detta bör kunna täcka också information som framgår av föremål eller förhållande.

5 § förslaget till lag om allmänna handlingar lyder nu: "Handling, som angår rikets totalförsvar, skall hållas hemlig, om det kan antagas att utlämnande vållar fara för rikets säkerhet eller eljest skadar försvaret av riket." I en lag om hemlighållande i offentlig verksamhet skulle denna bestämmelse kunna omformuleras till: "Allmän handling och uppgift som angår rikets totalförsvar skall hållas hemlig, om det kan antagas att röjande vållar fara för rikets säkerhet eller eljest skadar försvaret av riket." Flertalet paragrafer i lagförslaget kan på detta sätt utan svårighet omformuleras så att de tillgodoser det totala sekretessbehovet. Vissa paragrafer måste dock underkastas en mer genomgripande omarbetning. I 40 § lagförslaget sägs t. ex. att "inom sjukvården eller eljest av läkare upprättad handling skall hållas hemlig, om dess utlämnande röjer förhållande som avses med tystnadsplikt enligt lag eller förordning för den som upprättat sådan handling". Ifrågavarande tystnadsplikt regleras för närvarande i lagen (1975: 100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl., som gäller både för medicinalpersonal i allmän tjänst och sådan i enskild tjänst eller eljest privat verksam. Övervägande skäl synes tala för att även framdeles tystnadsplikten för offentlig och privat medicinalpersonal bör vara gemensamt reglerad i en särskild lag. Med utgångspunkt häri skulle då 40 §

lagförslaget kunna omformuleras till att lyda sålunda: "Allmän handling och uppgift, som avser förhållande, vilket omfattas av tystnadsplikt enligt lagen (1975: 100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvården m. fl. skall hållas hemlig." Följande stycke i paragrafen skulle härefter kunna ges följande lydelse: "I ärende rörande sjukvård och hälsovård samt barnavård, nykterhetsvård eller annan socialvård skall även eljest allmän handling och uppgift hållas hemlig, som angår någons personliga förhållanden och vars röjande kan vara menligt för honom eller någon honom närstående."

De i 53 § förslaget till lag om allmänna handlingar intagna föreskrifterna om sekretess för handlingar hos domstol erbjuder speciella problem. Om skrivs de för att bli tillämpliga också på annat än allmänna handlingar, skulle de kunna formuleras sålunda: "Domstol får förordna om hemlighållande av dom, beslut eller annan allmän handling, under förutsättning dels att handlingen icke förebragts, föredragits eller upprättats vid offentlig förhandling, dels att sådant förordnande finnes nödvändigt av hänsyn till något i 5 kap. 1 § massmediegrundlagen angivet ändamål. Domslut får hemlighållas endast om rikets säkerhet oundgängligen påkallar det. Hemlighållande får avse en tid av högst sjuttio år från handlingens tillkomst. Förordnande om hemlighållande av allmän handling äger motsvarande tillämpning beträffande hemlighållande av uppgifter i berörda hänseenden." (Jfr mitt yttrande över offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande, JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 531 och 532.) Kan domstol bemyndigas att besluta om handlingssekretess bör domstol rimligen också kunna bemyndigas att besluta om tystnadsplikt. Ett krux i sammanhanget är dock att i 8 kap. 11 § regeringsformen endast subdelegation till förvaltningsmyndighet eller kommun är förutsatt. Kan domstol betraktas som förvaltningsmyndighet i detta sammanhang? Å andra sidan är här inte fråga om delegation av normgivningskompetens utan om ett bemyndigande för domstol att ålägga tystnadsplikt i enskilda fall. Såvitt jag förstår lägger regeringsformen inte något direkt hinder i vägen härför.

Givet är att det inte i alla avseenden går att meddela bestämmelser gemensamt för allmänna handlingar och information i annan form. Det finns t. ex. behov av hemlighållande som gör sig gällande enbart beträffande muntlig information. Exempel härpå utgör den i 19 § förslaget till lag om offentliga funktionärs tystnadsplikt intagna tystnadsplikten för växeltelefonist och den i 21 § lagförslaget intagna tystnadsplikten beträffande vad som yttras i förtroende under överläggning till beslut. Såvitt jag kan bedöma är det emellertid endast på ett fåtal punkter som det inte låter sig göra att meddela gemensamma bestämmelser.

Genom att alla bestämmelser om hemlighållande samlas i en lag vinnas också den fördelen att en sammanhållen reglering erhålls av frågan om sekretess mellan myndigheter. Det kan inte vara rationellt att som föreslagits ha regler härom dels i 59 och 60 §§ en lag om allmänna handlingar och dels i

3 och 4 §§ en lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt.

I en lag om hemlighållande i offentlig verksamhet behövs alldeles som i den av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén föreslagna lagen om allmänna handlingar och den av tystnadspliktskommittén föreslagna lagen om offentliga funktionärers tystnadsplikt ett antal inledande bestämmelser. I en första paragraf kan då föreskrivas att lagen äger tillämpning på hemlighållande av allmänna handlingar (*handlingssekretess*) och på hemlighållande av uppgifter (*tystnadsplikt*). Därefter kunde tilläggas att uttrycken allmän handling och myndighet i lagen har samma betydelse som i 5 kap. massmediegrundlagen (jfr 1 § förslaget till lag om allmänna handlingar). Sedan kunde i en särskild paragraf upptas vad tystnadspliktskommittén tagit in i 1 § första stycket förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt. Beträffande den beskrivning av personkretsen som kommittén där gett vill jag erinra om att med myndighet avses även regeringen. Kommittén har inte särskilt berört om dess mening är att även regeringens ledamöter skall omfattas av tystnadspliktsbestämmelserna. Det kan diskuteras om ett statsråd skall vara underkastad annat än politiskt ansvar för en indiskretion. För närvarande kan intet annat ansvar komma i fråga och efter sin avgång kan ett statsråd inte ens drabbas av sådant ansvar. Jag anser att man här står inför en fråga som bör bli föremål för särskilda överväganden. Klarläggande uttalanden behövs också om i vad mån tystnadspliktsbestämmelserna skall gälla för riksdagens ledamöter då de deltar i verksamhet hos riksdagens myndigheter, t. ex. i utskottsverksamheten (jfr 4 kap. 15 § riksdagsordningen).

I särskild paragraf kunde sedan preciseras vad som är att förstå med hemlighållande. Först kunde då anges att om hemlighållande av allmän handling är föreskrivet i 5 kap. massmediegrundlagen. Därefter kunde med utgångspunkt i 2 § förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt anges vad som menas med tystnadsplikt. Jag kan här hänvisa till vad jag förut sagt om lämpligheten av att använda ordet röja i stället för ordet yppa. Vidare anser jag att i stället för reservationen "utöver vad som följer av 3–7 och 9 §§" bör gemensamt för hemlighållande av allmän handling och hemlighållande av uppgifter göras en erinran om att särskilda bestämmelser gäller om hemlighållande gentemot annan befattningshavare eller myndighet och om verkan av samtycke till utlämnande av allmän handling eller röjande av uppgift från den till vars förmån hemlighållande är föreskrivet.

Med anledning av vad tystnadspliktskommittén tagit in i 8 § förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt beträffande föreskriven tystnadsplikts målområde vill jag erinra om vad jag i mitt yttrande över offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande anfört om motsvarande fråga för handlingssekretessens del (JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 524) och understryka vikten av klara regler.

Vad i 8 § p. 3 föreslagits om en mot i viss verksamhet gällande tystnads-

plikt svarande tystnadsplikt också för den som får kännedom om de skyddade förhållandena i samband med tillsyn, revision, annan kontroll eller förundersökning i brottmål skulle bli tillämpligt också hos JO. Detta kan i och för sig synas rimligt. Vad JO iakttar t. ex. vid inspektioner av militära förband av betydelse för rikets säkerhet eller vid inspektioner hos polisen om för dess verksamhet känsliga förhållanden bör naturligtvis också JO och hans medhjälpare hålla tyst om. Emellertid gäller på grund av JO-kontrollens natur av hävd en större öppenhet hos JO än annorstädes. Anmälningar och yttranden till JO ges t. ex. inte annat än i yttersta undantagsfall något sekretesskydd. Jag kan hänvisa till vad jag anfört härom i mitt yttrande över offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande (JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 525). Vidare är att märka att JO i princip bör anses obunden av tystnadsplikt vid avfattandet av sina beslut, dock att som jag framhöll i nyssnämnda yttrande det måste förutsättas att JO utformar sina beslut så att inte otillbörligen blottläggs vad som bör hållas dolt. Det kan alltså sägas böra ankomma på JO att efter eget bedömande sätta gränserna för öppenheten. Av det sagda framgår att det inte utan vidare låter sig göra att genom en enkel överkoppling göra alla tystnadsplikter reservationslöst tillämpliga också hos JO. En möjlig lösning vore att i stället göra dem tillämpliga med reservationen "i den mån det inte strider mot syftet med JO:s tillsyn" e. d. Vilken lösning som skall väljas blir dock också beroende av vad man stannar för när det gäller sekretess för allmänna handlingar hos JO.

Tystnadspliktskommittén har diskuterat lämpligheten av att, om en sammanhållen lag om tystnadsplikter kommer till stånd, likväl låta specialförfattningarna få säga något om dessa antingen så att i specialförfattningarna tas in rena hänvisningar till tystnadspliktslagen eller så att i denna ges rambestämmelser om tystnadsplikt som sedan fylls ut med konkreta tystnadspliktsföreskrifter i specialförfattningarna.

Kommer en central lag om hemlighållande i offentlig verksamhet till stånd, kan det enligt min mening inte anses tjäna något förnuftigt ändamål att i specialförfattningarna ta in hänvisningar till denna lika litet som det skulle tjäna något förnuftigt ändamål att i specialförfattningarna ta in hänvisningar till förvaltningslagen. Fördelen med att allt som rör hemlighållande samlas i en lag är bl. a. just att slippa belasta specialförfattningarna med föreskrifter i ämnena i fråga. En annan sak är att den föreslagna ordningen kommer att ställa krav på myndigheterna att utfärda vägledande handledningar var och en på sitt område, vilka för deras personal klargör vilka bestämmelser i den centrala lagen som är att iaktta i verksamheten. Detta är emellertid inte någon ny uppgift för myndigheterna som redan haft att vidta sådana mått och steg när det gäller tillämpningen av gällande sekretesslag.

Varken i fråga om handlingssekretess eller tystnadsplikt lär det vara möjligt att helt avvara rambestämmelsetekniken. Enligt min mening bör

dock största möjliga återhållsamhet iakttas i detta hänseende och strävan vara att i den centrala lagen ge fullbordade regler om hemlighållande som inte behöver sättas i kraft genom särskilda föreskrifter i specialförfattningarna. En samordning med handlingssekretessreglerna torde också medföra att tekniken förlorar aktualitet på flera punkter där den kommit till användning i kommitténs förslag, t. ex. 16 och 19 §§. Däremot torde tekniken inte kunna undvaras i de sammanhang som avhandlas i 17 § andra stycket och 21 § andra stycket.

Enligt 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen gäller att, om någon genom att lämna meddelande till annan förövar vissa uppräknade brott mot rikets säkerhet eller om någon, som på grund av allmän befattnings eller i och för utövande av lagstadgad tjänsteplikt erhållit kännedom om förhållande, varom han eljest enligt lag har att iakttä tystnad, uppenbarar vad han sålunda erfärit, får gärningen åtalas och ansvar därför ådömas, ehuru meddelandet skett för offentliggörande i tryckt skrift. I enlighet härmed kan åtal och ansvar inte komma i fråga när någon för offentliggörande i tryckt skrift lämnar meddelande om förhållande, varom han enligt annan föreskrift än föreskrift i lag har att iakttä tystnad. Är en föreskrift om tystnadsplikt meddelad genom en administrativ författning, t. ex. i myndighets instruktion eller myndighets arbetsordning, kan sålunda den som är underkastad tystnadsplikt opåtalat åsidosätta tystnadsplikten för att lämna meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift. Denna egenartade rättsliga konstruktion har, sanningen att säga, varit alltför utspekulerad för att kunna fungera enligt de bakomliggande avsikterna. Det är egentligen bara hos polisen som den tack vare en målinriktad information verkligen slagit igenom. Eljest har de som är ålagda tystnadsplikt genom administrativa föreskrifter naturligt nog känt sig bundna härav också gentemot pressen. Inom t. ex. kriminalvården, där tystnadsplikten liksom hos polisen blott är föreskriven i administrativ väg, är meddelandefriheten gentemot pressen inte någon levande realitet utan död bokstav. Mig veterligen har det inte annat än i något enstaka undantagsfall hänt att en kriminalvårdstjänsteman yppat något till pressen som omfattas av hans tystnadsplikt. Det finns all anledning att se över den rättsliga regleringen av förhållandet mellan meddelandefrihet och tystnadsplikt. Den nuvarande rättsliga konstruktionen är en oformlighet.

För att förstå den rättsliga konstruktionen i fråga måste man gå tillbaka till förarbetena. Gällande rätts ståndpunkt var före 1949 års tryckfrihetsförordning att en meddelare inte i något fall kunde ställas till ansvar för ett meddelande, som inlöst i tryckt skrift. Han intog däremot inte någon privilegierad ställning om meddelandet inte blivit infört i skriften. 1944 års tryckfrihetssakkunniga konstaterade (SOU 1947:60 s. 125) att ansvaret för brott mot tystnadsplikt utgjorde det enda skyddet mot obehörigt röjande av en hemlig uppgift och att även detta ansvar föll bort, då uppgiften offentliggjordes i tryckt skrift. På grund härav syntes det motiverat att un-

dantag från huvudregeln om meddelares ansvarsfrihet gjordes, åtminstone beträffande vissa brott mot tystnadsplikt. Ett sådant undantag blev en inskränkning i tryckfriheten och även rätten till anonymitet berördes därav. Det var därför angeläget att undantaget fick en fast avgränsning. I främsta rummet var det av vikt att sådana brott mot befattningshavares tystnadsplikt, som angår rikets säkerhet, kunde beivras. Det kunde emellertid inte stanna härvid. Det vore otillfredsställande om exempelvis hemliga skrifter, mål, yrkeshemligheter eller uppgifter om behandling av könssjukdomar hos namngivna personer kunde offentliggöras i tryckt skrift utan att någon möjlighet förelåg att inskrida ens mot den befattningshavare som tillhållit uppgiften för publicering. Å andra sidan borde inte varje i administrativ ordning meddelad föreskrift om tystnadsplikt få utgöra en inskränkning i tryckfriheten. Endast den tystnadsplikt som är stadgad i lag borde få omfattas av undantaget i tryckfrihetsförordningens huvudregel. Det kunde visserligen anföras att därigenom bestämmelser av betydelse, vilka för närvarande var givna i administrativa författningar, skulle falla utanför stadgandet och således inte kunna tillämpas beträffande ett meddelande, som lämnats för offentliggörande i tryckt skrift, exempelvis bestämmelserna till skydd för telefonhemligheten. Detta förhållande syntes dock inte få vara avgörande vid avfattande av grundlagsbestämmelsen i ämnet. Beaktas borde att denna bestämmelse öppnade en möjlighet, som inte förelåg förut, att genom stadgande i lag förbjuda röjandet av hemlig uppgift, även då detta sker för offentliggörande i tryckt skrift.

I prop. 1948: 230 s. 88 anförde departementschefen att frågan i vilken utsträckning meddelare bör kunna göras ansvarig inte kunde ses helt isolerad. Den sammanhänge med den ståndpunkt som den svenska rätten eljest intagit till anonymitetsskyddet och till ansvaret för tryckfrihetsbrott. En avgörande synpunkt hade härvid varit att möjliggöra att uppgifter framkommer rörande förhållanden av allmänt intresse och motverka de krafter som obehörigen kan vilja förhindra att sådana uppgifter bringas till allmän kännedom. Utkrävande av ansvar för meddelande, vilket lämnats för offentliggörande i tryckt skrift, kunde verka hämmande på dylika upplysningar, även då dessa var sanningsenliga. Denna synpunkt talade för att ansvar utkrävdes endast för vad som blivit offentliggjort i skriften och blott av den därför ansvarige men att meddelaren inte kan ställas till ansvar för sitt meddelande. Ett utkrävande av ansvar endast av den som är ansvarig för skriften på grund av vad som blivit däri offentliggjort lämnade emellertid inte ett tillräckligt skydd mot spridande av brottsliga meddelanden. Båda de angivna synpunkterna kunde inte på en gång tillgodoses. Det var nödvändigt att göra en avvägning mellan olika intressen. Den av de sakkunniga föreslagna regeln att brott mot tystnadsplikt, som är angiven i lag, skulle kunna beivras men inte brott mot tystnadsplikt, som följer av administrativa bestämmelser, syntes dock inte utgöra en tillfredsställande lösning. Det kunde vara riktigt att inte varje i administrativ ordning meddelad

föreskrift om tystnadsplikt borde få medföra en inskränkning i tryckfriheten. Det kunde uppstå risker för den legitima kritikrätten, om detta skulle gälla i fråga om olika myndigheters föreskrifter om sekretess. Annorlunda var förhållandet beträffande sådana tystnadsregler som innefattades i gällande författningar. Och i fråga om dessa syntes det ej möjligt att göra skillnad mellan lagar och andra författningar. Mot departementschefens förslag att brott mot tystnadsplikt genom meddelande för offentliggörande i tryckt skrift skulle kunna beivras inte bara då tystnadsplikten var lagstadgad utan också då den var stadgad i annan författning riktades invändningar i flera motioner. Utvidningen till all författningsstadgad tystnadsplikt måste enligt motionärerna anses synnerligen otillfredsställande och kunna ge upphov till rena godtycket. Härigenom skulle det bli möjligt för Kungl. Maj:t eller underordnade civila och militära myndigheter att praktiskt taget helt förhindra tidningspressen från varje insyn i den offentliga förvaltningens verksamhet. Man skulle nämligen utan några restriktiva inskränkningar kunna utfärda förordningar om tystnadsplikt rörande allt, som sker inom förvaltningens ram. Under sådana förhållanden skulle kanske ingen i allmän tjänst anställd person våga lämna några upplysningar till tidningspressen. Nyhetsförmedlingen från den offentliga förvaltningen skulle med stöd av den föreslagna ordningen kunna begränsas till allenast det, som kommer från auktoriserade kanaler. Befattningshavarnas yttrandefrihet skulle på detta sätt kunna göras illusorisk och den fria kritiken av missförhållanden i förvaltningen helt förhindras. Stadgandet om ansvar för brott mot tystnadsplikt måste därför begränsas till vad i lag var stadgat om sådan plikt (motion 1: 385). Konstitutionsutskottet anförde i sitt betänkande (KU 1948: 30 s. 33) att utskottet ansåg det för tryckfriheten vara av så väsentlig betydelse vilka bestämmelser om tystnadsplikt som i detta sammanhang skall bli tillämpliga, att dessa bestämmelser borde vara meddelade i lag, varmed utskottet avsåg stadgande som tillkommit genom samfällt beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen. Utskottet förutsatte att, i den mån bestämmelser om tystnadsplikt, vilka då var meddelade i administrativ författning, ansågs vara av den vikt att de borde äga tillämpning, även då meddelandet lämnats för offentliggörande i tryckt skrift, Kungl. Maj:t skulle framlägga förslag till deras upptagande i lag. I riksdagsdebatten yttrades härom bl. a. att det inte kunde vara i överensstämmelse med folkets önskan och tryckfrihetens tankar, att regeringen skulle kunna mörklägga hur mycket som helst inom förvaltningens olika grenar, utan om en sådan mörkläggnings skulle äga rum, skulle Konung och riksdag vara överens där- om och det skulle således ske genom lag. Om dessa synpunkter hade utskottet varit enigt.

Massmediutredningen konstaterade (SOU 1975: 49 s. 117) att den allmänna debatten har givit belägg för att förståelsen för vad som tryckfrihetsförordningen innebär beträffande meddelares ställning inte är allmänt omfattad. Utredningen anförde vidare (s. 268) att, när det gäller att bedö-

ma förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarskydd enligt grundlagen, det enligt utredningens mening är av största vikt att tillse att massmediernas tillgång till utförlig och korrekt information från myndigheternas sida inte utan starka skäl begränsas. Utredningen hade för sin del funnit det uppenbart att i en ny massmediegrundlag inte kunde införas en regel om att *alla* tystnadsplikter skulle bryta meddelarskyddet. Inte heller kunde det nuvarande systemet – dvs. att meddelarskyddet skulle brytas av tystnadsplikt, när denna är föreskriven i lag – längre användas. Placeringen av en bestämmelse om tystnadsplikt i lag eller i en med stöd av riksdagens be- myndigande utfärdad författning kunde i praktiken inte göras enbart be- roende av om tystnadsplikten skall ta över meddelarskyddet eller ej. Ut- redningen hade övervägt möjligheten att i grundlagen närmare specificera de fall då meddelarskyddet skall genombrytas av tystnadsplikt men inte funnit denna väg framkomlig heller. Utredningen stannade i stället för att föreslå att i grundlagen stadgas att tystnadsplikt skall bryta meddelarskyd- det endast i de fall som anges i en särskild lag om tillämpning av förevaran- de paragraf. Utredningen lade dock inte själv fram något förslag till en så- dan lag utan ansåg att detta borde ankomma på tystnadspliktskommittén. Kommittén presenterar nu ett sådant förslag. Som allmänt motiv anför kommittén att det är ett önskemål att den som lämnar meddelande för pub- licering i massmedium så långt det är möjligt går fri från ansvar. Man bör slå vakt om rätten att informera om vad som händer hos myndigheter och andra allmänna organ. En livlig och fri offentlig debatt om vad som tilldrar sig hos myndigheterna är en drivkraft till effektivitet och omsorg inom för- valtningen och till kulturell utveckling. Massmedierna bör få så rikhaltigt faktaunderlag som möjligt för granskning av myndigheternas förfarande och deras val av åtgärder. På det sociala området, där meddelanden i strid mot tystnadsplikter nu åtnjuter ringa skydd, kan en korrekt och omfattan- de information vara det bästa medlet att förebygga en snedvriden publici- tet.

För egen del ser jag så på saken att det innebär en rättslig anomali att ge skydd åt en meddelare som lämnar uppgifter till massmedia i strid mot en honom åliggande tystnadsplikt. En offentlig funktionär skall antingen ha eller inte ha tystnadsplikt. Den nuvarande konstruktionen, som innebär att en sådan person kan ha en tystnadsplikt men saklöst kan åsidosätta den i förhållande till massmedia och till och med uppmantras att bryta mot den för att informera massmedia, är rent befängd från rättslig synpunkt. Jag vänder mig särskilt mot att man med den rättsliga konstruktion som valts föranleds säga att tystnadsplikten i viss utsträckning skall genombryta meddelarskyddet i stället för att, som är det naturliga, att tystnadsplikten i viss utsträckning skall genombryta inte bara yttrandefriheten enligt rege- ringsformen utan också meddelandefriheten enligt massmediegrundlagen. Att man uttrycker sig på förstnämnda sätt beror helt enkelt på att man nöd- gas se saken så att föreskrivna tystnadsplikter formellt gäller också vid

umgänget med massmedia men att de då endast i viss utsträckning är sanktionerade. Det är just detta som är så olyckligt och som försvårar förståelsen och hämmar effekten. Det är inte att undra på att de offentliga funktionärerna endast undantagsvis känner sig övertygade om det berättigade i att för massmedia avslöja sådant som är underkastat tystnadsplikt. Också en osanktionerad tystnadsplikt övar ett starkt inflytande och inte minst ett moraliskt tryck.

I 8 kap. 4 § förslaget till massmediegrundlag anges att, om meddelande till massmedia utgör åsidosättande av tystnadsplikt, som åligger någon enligt lag eller annan författning, får i de fall som anges i särskild lag om tillämpning av paragrafen, straff ådömas enligt vad som är föreskrivet därom. Genom en sådan bestämmelse konserveras den motsägelsefullhet jag vänder mig mot. Samma invändning kan göras mot häremot svarande formuleringar i inledningen till 1 § tystnadspliktskommitténs förslag till lag om tillämpningen av 8 kap. 4 § massmediegrundlagen och i 2 och 3 §§ förslaget.

Från rättslig renlighetssynpunkt kan enligt min mening endast endera av två lösningar komma i fråga. Antingen skall varje författningsstadgad tystnadsplikt gälla helt och fullt, alltså även gentemot massmedia. Det förutsätter i så fall att tystnadsplikterna avvägs så att massmedias legitima informationsbehov inte träds för när, vilket betyder att tystnadsplikterna bör göras förhållandevis snäva. Eller också utformas särskilda slag av tystnadsplikter som skall iakttas vid umgänget med massmedia. I 8 kap. 4 § massmediegrundlagen skulle i så fall föreskrivas att meddelande, som avses i 1 §, inte får lämnas i strid mot tystnadsplikt som anges i särskild lag om tillämpning av denna paragraf, och att straff ådöms för brott mot sådan tystnadsplikt enligt vad som är föreskrivet därom. I konsekvens härmed fick sedan i stället för föreskriften i 9 § förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt föreskrivas att i fråga om tystnadsplikt som utesluter lämnande av meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, radio, television eller film är särskilt stadgat eller är stadgat i lagen om etc.

Tystnadspliktskommittén har i sitt förslag till lag om tillämpningen av 8 kap. 4 § massmediegrundlagen gått synnerligen långt i en strävan att tillgodose massmedias intresse av tillgång till information om vad som tilldrar sig i den offentliga verksamheten. Jag delar i och för sig kommitténs mening om att massmedierna bör få så rikhaltigt faktaunderlag som möjligt för granskning av myndigheternas förfarande och val av åtgärder. En sådan ordning är det öppna samhällets adelsmärke och den bör eftersträvas så långt det någonsin är möjligt. Men vissa gränser måste ändå sättas och de måste sättas på sådant sätt att inte det allmännas och framför allt inte enskildas förhållanden i alltför hög grad utlämnas åt offentligheten. Enligt min mening har tystnadspliktskommittén gått orimligt långt för att främja massmediernas informationsintresse och så långt att en rad vitala sekretessintressen prisges. Någon tystnadsplikt gentemot massmedia tänks

t. ex. inte skola gälla beträffande polisens brottsutredande och brottsföregbyggande verksamhet, beskattningsmyndigheters verksamhet (utom i ett speciellt hänseende enligt B 7), socialvårdens eller sjukvårdens verksamhet (utom i förtroendefallen enligt A). Jag kan inte förstå annat än att anledningen till att kommittén gått så långt i fråga om öppenheten mot massmedierna måste vara att kommittén räknat med att vad jag kallat den osanktionerade tystnadsplikten kommer att sörja för att meddelandefriheten för de offentliga funktionärerna inte kommer att missbrukas av dem till oacceptabelt men för det allmänna eller för enskilda. Man tänker sig förmodligen att förekomsten av tystnadsplikt – ehuru då osanktionerad när det gäller meddelanden till massmedierna – kommer att föranleda den offentliga funktionären att tänka sig mycket noga för innan han lämnar upplysningar till massmedia om sådant som, om det publiceras, skulle allvarligt skada det allmänna eller den enskilde. En polisman förväntas t. ex. inte lämna meddelande om sådant, som skulle spolia en pågående brottsspaning, en läkare förväntas inte lämna ut uppgifter om en patient som är mycket ömtåliga för denne och en taxeringstjänsteman förväntas inte lämna ut uppgifter ur en skattskyldigs självdeklaration, som röjer dennes inkomstkällor, avdrag o. d. Som jag förut betonat kan det inte godtas att ordningen byggs upp på så ihåliga grunder. Den osanktionerade tystnadsplikten är ett missfoster som måste mönstras ut och skall en särskild lag skrivas om vilka tystnadsplikter som skall gälla även gentemot massmedierna måste den ges ett helt annat innehåll än den av kommittén föreslagna lagen och på ett helt annat sätt säkerställa sekretess i allmänt och enskilt intresse. Jag är emellertid rädd för att man vid utformningen av en sådan lag kommer att finna att denna till sitt innehåll i huvudsak måste överensstämma med de ordinarie regler om tystnadsplikt som skall gälla för offentliga funktionärer. Jag hyser också den uppfattningen att det från flera synpunkter, inte minst då från praktisk tillämpningssynpunkt, vore lyckligast med enhetliga tystnadspliktsregler. Jag förordar därför att det i första hand prövas om inte de ordinarie tystnadspliktsreglerna kan avvägas på sådant sätt att de inte på ett från allmän synpunkt olyckligt sätt hämmar den fria nyhetsförmedlingen. Jag kan i detta sammanhang erinra om vad konstitutionsutskottet uttalade i sitt utlåtande 1948:30 om att utskottet förutsatte att regeringen framlade förslag om reglering i lag av varje tystnadsplikt, som ansågs vara av den vikt att den borde äga tillämpning även då meddelande lämnas för offentliggörande i tryckt skrift. Varje gång regering och riksdag haft att pröva fråga om en tystnadsplikt i lag har man alltså haft anledning att avväga tystnadspliktens omfattning med hänsyn till massmediernas informationsintresse. Det innebär alltså inte något nytt att som jag här förordat en tystnadspliktsföreskrift noga avvägs med hänsyn tagen till den fria nyhetsförmedlingens behov.

Skulle man finna att det inte låter sig göra att i tillräcklig grad tillgodose massmediernas intressen inom de ordinarie tystnadspliktsreglernas ramar,

återstår intet annat än att utforma en särskild lag om tystnadsplikter gentemot massmedierna. Men i så fall måste den lagen ges ett innehåll som i en helt annan utsträckning än den föreslagna ger skydd åt vitala sekretessintressen.

Tystnadspliktskommittén föreslår i enlighet med massmedieutredningens ståndpunkt att överträdelse av tystnadsplikt genom meddelande till massmedium skall vara brottslig bara när den begås uppsåtligen. Jag har redan i yttrande över massmedieutredningens betänkande kritiserat denna ståndpunkt och jag vill ånyo vända mig mot densamma. Enligt min mening är det framför allt det oaktsamma åsidosättandet av tystnadsplikten som är klandervärt. Den som uppsåtligen åsidosätter en tystnadsplikt för att informera massmedierna om något gör det ofta av ideella skäl. Han finner det väsentligt att ge fakta för samhällsdebatt av en fråga som han bedömer vara av stort allmänt intresse. Det ter sig från denna synpunkt inkonsekvent att ej kriminalisera oaktsamt åsidosättande av en tystnadsplikt som gäller mot massmedierna. Det är tvärtom främst det oaktsamma åsidosättandet av tystnadsplikten som bör vara kriminaliserat till understrykande av denna tystnadsplikts särskilda vikt. Kriminaliseras det oaktsamma åsidosättandet av tystnadsplikten, bortfaller också den av tystnadspliktskommittén framhållna diskrepansen mellan efterforskning och beivrande. Något meddelarskydd går ju av praktiska skäl ändå inte att tillförsäkra den som av oaktsamhet åsidosätter tystnadsplikten till skillnad från den som uppsåtligen gör det, eftersom man inte utan att utreda saken kan veta om åsidosättandet skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Yttrande över utredningens om telefonavlyssning betänkande "Telefonavlyssning"

Genom remiss den 22 december 1975 beredde justitiedepartementet riksdagens ombudsmän tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande (SOU 1975: 95).

Med anledning härav avgav JO Thyresson den 9 februari 1976 följande yttrande till departementet.

Som utredningen framhåller utgör telefonavlyssningen ett mycket allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och är egentligen till sin natur främmande för ett öppet, demokratiskt samhället som vårt. Å andra sidan synes det inte möjligt att avvara telefonavlyssning som spaningsmetod vid utredningen av vissa slag av brott och för förebyggandet av sådana brott.

Mot bakgrund härav har jag funnit angeläget att med några års mellanrum informera mig om tillämpningen av gällande regler om telefonavlyssning särskilt med hänsyn till bestämmelserna i 1952 och 1969 års lagar. Mitt allmänna intryck är att gällande regler om telefonavlyssning tilläm-

pats med mycket stor varsamhet av alla berörda instanser. Antalet personer varje år, vilkas telefonapparater varit avlyssnade, är lågt och flertalet av dessa personer har varit utländska medborgare.

Vad gäller tillämpningen av 1952 års lag har utredningen funnit att tillstånden i vissa fall utsträckts över tid som allmänt sett får anses anmärkningsvärt lång och att det förekommit fall då tillstånd gällt under längre tid utan att förundersökningsläget varit nämnvärt förändrat vid avlyssningsperiodens slut.

Enstaka sådana fall kan naturligtvis ha förekommit men påverkar knappast bilden i stort. Under alla förhållanden rör det sig här om synnerligen vanskliga bedömningsfrågor.

Oavsett hur det förhåller sig med dessa fall är den översyn som nu skett av gällande lagstiftning på området och dess tillämpning av mycket stort värde och jag har ej några väsentliga erinringar att göra mot utredningens förslag.

Vad gäller förutsättningarna för telefonavlyssning sker enligt utredningens förslag inte några större ändringar i förhållande till nu gällande rätt. Jag vill dock sätta ett frågetecken inför förslaget att låta brottet olovlig kårverksamhet utgå bland de brott som kan föranleda telefonavlyssning. Det är väl riktigt att brottet för närvarande är sällan förekommande men läget kan snabbt ändras. Med hänsyn till medborgarnas säkerhet och samhällslugnet i stort synes det mig angeläget att sådan verksamhet övervakas och om möjligt stävjas på ett tidigt stadium. Vid förundersökning rörande sådan brottslig verksamhet synes telefonavlyssning kunna vara ett verksamt hjälpmedel.

Utredningens förslag att en god man skall bevaka den misstänktes integritetsskyddsintressen är i och för sig tilltalande. Man kan givetvis ställa sig frågan vilken effekt en sådan anordning kan få vad gäller möjligheterna att utnyttja telefonavlyssningen som ett verksamt spaningsmedel. Ur rättssäkerhetssynpunkt har emellertid förslaget fördelar och jag har därför ej någon erinran mot förslaget.

Utredningen har också tagit upp spørsmålet i vad mån kunskap som erhållits genom telefonavlyssning får användas för utredande av annan brottslighet än den som föranlett avlyssningen. Rent principiellt kan väl hävdas att genom avlyssning erhållet material inte bör få användas för utredande av andra brott och såvitt jag erfarit torde också rikspolisstyrelsens ledning vara av samma mening. Det har dock tidigare antagits att denna regel inte kan få gälla helt undantagslöst. Det kan ju vara fråga om så grov brottslighet att det skulle te sig närmast groteskt att inte använda kunskap som erhållits på antytt sätt. Man kan ta som exempel att man vid förundersökning av ett spioneribrott genom telefonavlyssning får kännedom om att en olycka i en kärnkraftsanläggning i själva verket är ett sabotage. Utredningen har förordat undantagslöst förbud mot att använda kunskap som framkommit vid telefonavlyssning för utredande av annan brottslighet.

Enligt min mening kan en sådan regel i praktiken inte tillämpas fullt ut. En uppmjukning av utredningens ståndpunkt i detta hänseende är enligt min mening att förorda.

Utredningens förslag i övrigt lämnar jag utan erinran.

Provisorisk arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition, fastställd den 1 juni 1976

1 §

Ombudsmännens tillsynsområden omfattar:

1) Allmänna domstolar, arrendenämnder, hyresnämnder, åklagarväsendet, polisväsendet, rättshjälpsnämnder och allmänna advokatbyråer, överförmyndare, bostadsdomstolen, exekutionsväsendet, statlig lönegaranti vid konkurs,

kriminalvård, samhällsfarlig asocialitet.

2) Social omvårdnad, såsom vård av barn och ungdom, förskoleverksamhet, åldringsvård, handikappvård, nykterhetsvård och socialhjälp, sjukvårdsväsendet, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, rehabiliteringsverksamhet, rättsmedicinska undersökningsväsendet, rättspsykiatriska undersökningsväsendet, folktandvård, allmän försäkring, yrkesskadeförsäkring, övriga till socialdepartementet hörande ärenden utom ärenden rörande allmän hälsovård,

skolväsendet, högre utbildning, forskning, övriga till utbildningsdepartementet hörande ärenden utom ärenden rörande svenska kyrkan,

arbetsmarknaden, arbetslöshetsförsäkring, arbetsmiljö, arbetstid,

skatteväsendet, folkbokföringen, övriga till finansdepartementet hörande ärenden utom sådana ärenden som nämns under 4).

3) Till justitiedepartementet hörande ärenden utom sådana ärenden som nämns under 1) och 4).

utrikesförvaltningen, internationellt utvecklingsarbete,

allmän hälsovård,

kommunikationsväsendet och övriga till kommunikationsdepartementet hörande ärenden,

svenska kyrkan,

veterinärväsendet, livsmedelskontroll, tillämpning av jordförvärvslagen, skogsvårdslagen, naturvård, miljövård, övriga till jordbruksdepartementet hörande ärenden,

konsumentvaruforskning, konsumentupplysning, konsumentskydd, patent, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, övriga till handelsdepartementet hörande ärenden,

förvärv och förlust av svenskt medborgarskap, utlänningar, övriga till arbetsmarknadsdepartementet hörande ärenden utom ärenden som nämns under 1) och 2),

bostadsväsendet, bostadstillägg utom socialförsäkringens ram, planläggning av bebyggelse, byggnadsväsendet, lantmäteriväsendet, kartväsendet

och övriga till bostadsdepartementet hörande ärenden utom hyresreglering.

länsstyrelserna, kommunerna, landstingskommunerna och övriga till kommundepartementet hörande ärenden utom ärenden som nämns under 1) och 2).

till industridepartementet hörande ärenden.

riksdagsförvaltningen, riksdagens verk.

försvarsväsendet, vapenfri tjänst.

oklara framställningar.

4) Tryckfrihet, allmänna handlingars offentlighet, tillämpning av datalagen,

arbets- och anställningsvillkor för arbetstagare i allmän tjänst, personaladministrativ planering, personalhälsovård, personalsocial verksamhet, förvaltningsdemokrati, företagsnämnder, förslagsverksamhet och utbildning av arbetstagare i allmän tjänst, allt med undantag dock för militära förhållanden,

allmänna val.

övriga frågor som ej hör under 1)–3).

2 §

Ärende, som berör mer än ett tillsynsområde, handläggs av den justitieombudsman till vars tillsynsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer den justitieombudsman som är administrativ chef (i fortsättningen av denna arbetsordning benämnd chefsombudsmannen) vem som skall handlägga ärendet. Har ärenden, som tillhör olika tillsynsområden, nära samband med varandra, bestämmer chefsombudsmannen vem som skall handlägga ärendena.

Ärende, som upptagits vid inspektion, handläggs, om ej chefsombudsmannen annorlunda bestämmer, av den justitieombudsman som förrättat eller beordrat inspektionen.

När ärende, som hör till visst tillsynsområde, på grund av jäv eller av annan anledning ej kan handläggas av den justitieombudsman som förestår tillsynsområdet, bestämmer chefsombudsmannen vem som skall övertaga ärendet.

Om befogenhet för chefsombudsmannen att föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller viss annan ombudsman oberoende av de fastställda tillsynsområdena, därom stadgas i 15 § instruktionen för justitieombudsmännen.

3 §

När chefsombudsmannen är frånvarande på grund av sjukdom, semester eller av annan anledning inträder i hans ställe den justitieombudsman som sägs i 16 § av instruktionen för justitieombudsmännen. Vid ledighet för annan justitieombudsman förestås hans tillsynsområde av chefsom-

budsmannen eller den justitieombudsman som chefsombudsmannen utser.

4 §

Tillsynsområdena fördelas mellan ombudsmännen sålunda: för 1) svarar justitieombudsmannen Anders Wigelius, för 2) justitieombudsmannen Leif Ekberg, för 3) justitieombudsmannen Karl-Erik Uhlin och för 4) justitieombudsmannen Ulf Lundvik.

Redogörelse för justitieombudsmännens och deras ställföreträdares tjänstgöring samt för personalorganisationen

Justitieombudsmännens semestrar m. m.

Justitieombudsmannen Lundvik

1–5 mars, 24 mars (sjukledighet), 28–30 juni.

Justitieombudsmannen Thyresson

20–23 april (sjukledighet).

Justitieombudsmannen Wennergren

23–27 februari.

Justitieombudsmannen Ekberg

21–30 juni.

Ställföreträdande justitieombudsmännens tjänstgöring

Ställföreträdande justitieombudsmannen Wigelius 7 januari–19 april (dubbling). 20–23 april. 24 april–7 maj (dubbling).

Ställföreträdande justitieombudsmannen Sverne 23 februari–5 mars, 15–19 mars (dubbling).

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Karl-Erik Uhlin (t. o. m. 7 maj, därefter justitieombudsman)

Kanslichefen Ulf Hagström (fr. o. m. 1 juni)

Byråchefen Karl-Åke Lundin (försvarsbyrån)

Byråchefen Carl Carlsson Norström (första förvaltningsbyrån t. o. m. 31 maj, därefter till chefsombudsmannens förfogande)

Byråchefen Lars Levin (domstolsbyrån)

Byråchefen Ulf Hagström (andra förvaltningsbyrån t. o. m. 31 maj, därefter kanslichef. se ovan)

Byråchefen Torsten Johansson (administrativa byrån; t. f. byråchef t. o. m. 9 maj)

Byråchefen Hans Sandberg (andra förvaltningsbyrån; fr. o. m. 1 juni)

Byråchefen Sten Englund (första förvaltningsbyrån; fr. o. m. 1 juni)

Avdelningsdirektören Hans Lindberg (exekutiva ärenden m. m.)

Avdelningsdirektören Charlotte Meyer (sjukvårdsärenden m. m.)

Avdelningsdirektören Tore Samuelsson (till förfogande för utredningar)

Byrådirektören Hans-Erik Jonasson (militära ärenden m. m.).

Såsom föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under första halvåret 1976 tjänstgjort:

Hovrättsassessorn Sten Englund (1 januari–31 maj; byråchef fr. o. m. 1

juni, se ovan), hovrättsfiskalen Olof Egerstedt, hovrättsassessorn Bo Lövé, kammaråklagaren Per-Håkan Bondestam, hovrättsassessorn Ulla Erlandsson, hovrättsassessorn Marja Regner, tingsfiskalen Urban Sandén (fr. o. m. 1 mars), regeringsrättssekreteraren Sven Börjeson, regeringsrättssekreteraren Hans Sandberg (1 januari–31 maj; byråchef fr. o. m. 1 juni, se ovan), läsassessorn Bo Konradsson, byrådirektören Bengt Carlsson, hovrättsfiskalen Kjell Björnberg (t. o. m. 31 mars), kammarrättsfiskalen Jörgen Bengtsson, kammarrättsfiskalen Gunnar Stegard och kammarrättsfiskalen Margareta Sahlström. Som föredragande med deltidstjänstgöring har tjänstgjort sekreteraren hos Stockholms socialförvaltning Lena Sandström.

Förteckning

över ärenden, som varit anhängiga hos regeringen under första halvåret 1976 genom skrivelser från justitie- och militieombudsmännen före den 1 januari 1976.

1. 1958 den 22 november (JO nr 331/1956), angående förtydligande av stadgandet i 22 § andra stycket lagsökningslagen om rätt för borgenär till ersättning för kostnad i mål om betalningsföreläggande.

Frågan om reform av den summariska betalningsprocessen övervägs inom justitiedepartementet. (Justitiedepartementet.)

2. 1963 den 21 november (JO nr 998/1961, 1032/1961 och 108/1962), angående behovet av att i samband med polisväsendets förstatligande inom polisväsendets ram i brottsförebyggande syfte inrätta särskilda rådgivningsbyråer utan personellt samröre med enskilda organ.

Sedan Brottsförebyggande rådet inrättades och verksamheten vid de politiska rådgivningsbyråerna delvis ändrat karaktär har frågan om statens övertagande av rådgivningsbyråerna inte aktualiserats. Något initiativ från regeringens sida är för närvarande ej aktuellt. (Justitiedepartementet.)

3. 1964 den 18 december (JO nr 425/1962), angående ändring av 6 § passkungörelsen avseende passmyndighets prövningsrätt i vissa fall, då misstanke om brott föreligger mot passökande.

Sedan skrivelsen varit föremål för remissbehandling, är ärendet beroende på regeringens prövning. (Justitiedepartementet.)

4. 1966 den 18 februari (MO nr 586/1963), angående rättsskipningen vid de svenska FN-kontingenterna.

Ärendet är beroende på regeringens prövning (Justitiedepartementet.)

5. 1967 den 15 februari (MO nr 5/1966), angående fråga huruvida gällande bestämmelser om den militära straffregistreringen bör överses.

Ärendet är beroende på regeringens prövning. (Justitiedepartementet.)

6. 1970 den 13 mars (nr 2022/1969), angående protokollföring i taxeringsnämnd.

Ärendet berör de frågor som behandlats i statskontorets och riksskatteverkets utredningsrapport "Rationalisering av skatteadministrationen" (RS-utredningen). På grundval av utredningsrapporten har framlagts prop. 1975: 87 med riktlinjer för ny taxeringsorganisation. Propositionen har antagits av riksdagen. RS-utredningen har den 28 juni 1976 i delrapport 1976: 1 framlagt förslag om detaljutförande av organisationen. En proposition på grundval av delrapporten avses föreläggas riksdagen under våren 1977. (Finansdepartementet.)

7. 1970 den 30 november (nr 2809/1970), angående oberättigade krav å skatt.

Hithörande frågor kommer att behandlas i samband med den närmare utformningen av skatteadministrationen och taxeringen i första instans. Förslag härom har statskontoret och riksskatteverket (RS-utredningen) avlämnat den 28 juni 1976 (delrapport 1976: 1). En proposition på grundval av delrapporten avses föreläggas riksdagen under våren 1977. (Finansdepartementet.)

8. 1973 den 29 januari (nr 3233/1971), angående rätt för suppleant i taxeringsnämnd att närvara vid sammanträde i nämnden utan att vara kallad att tjänstgöra i ordinarie ledamots ställe.

Ärendet berör de frågor som behandlats i statskontorets och riksskatteverkets utredningsrapport "Rationalisering av skatteadministrationen" (RS-utredningen). På grundval av utredningsrapporten har framlagts prop. 1975:87 med riktlinjer för ny taxeringsorganisation. Propositionen har antagits av riksdagen. RS-utredningen har den 28 juni 1976 i delrapport 1976: 1 framlagt förslag om detaljutformning av organisationen. En proposition på grundval av delrapporten avses föreläggas riksdagen under våren 1977. (Finansdepartementet.)

9. 1973 den 12 juli (nr 1994/1973), angående komplettering av föreskrifterna om intagens beläggande med fängsel i 2 § kungörelsen (1958: 214) ang. tillämpningen av lagen (1958: 213) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.

I skrivelsen berörd fråga har tagits upp i prop. 1975/76: 90 med förslag till ny lag om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. (Jfr SFS 1976: 371, 376). Ärendet är därmed slutbehandlat. (Justitiedepartementet.)

10. 1974 den 23 oktober (nr 75/74), angående ändring av bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken om överflyttning av barn.

Regeringen har i prop. 1975/76: 170 föreslagit sådan ändring i 21 kap. 12 § föräldrabalken (balken omtryckt, se SFS 1976: 612) att beslut om överflyttning av barn inte skall lända till efterrättelse förrän det har vunnit laga kraft. Enligt förslaget har dock länsrätten befogenhet att i enskilda fall förordna att beslutet skall lända till omedelbar efterrättelse. Förslaget har antagits av riksdagen (LU 1975/76: 33, rskr 397). Ärendet är därmed slutbehandlat. (Justitiedepartementet.)

11. 1974 den 25 juni (nr 1802/74), angående omhändertagande av alkoholhaltiga drycker, berusningsmedel m. m. på psykiatriska sjukhus och omsorgsvårdens specialistsjukhus.

Riksdagen har antagit förslag i prop. 1975/76: 90 om bl. a. lagstiftning om omhändertagande av alkoholhaltiga drycker, berusningsmedel m. m. på psykiatriska sjukhus och specialistsjukhus inom omsorgsvården. Beslutade ändringar i lagen (1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall och lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda har utfärdats den 20 maj 1976 och trätt i kraft den 1 juli 1976 (SFS 1976: 373 och 374). Ärendet är därmed slutbehandlat. (Socialdepartementet.)

12. 1975 den 12 februari (nr 395/75), angående tillägg till vallagen. Sedan skrivelsen varit föremål för remissbehandling, är ärendet beroende på regeringens prövning. (Justitiedepartementet.)

13. 1975 den 25 mars (nr 856/75), angående lagändring till möjliggörande av brevcensur vid rättspsykiatrisk undersökning. I skrivelsen berörd fråga har tagits upp i prop. 1975/76: 90 med förslag till ny lag om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. (Jfr SFS 1976: 372.) Ärendet är därmed slutbehandlat. (Justitiedepartementet.)

14. 1975 den 24 oktober (nr 2836/75), angående översyn av reglerna rörande kungörande och delgivning av beslut som rör en större persongrupp. Efter remissbehandling övervägs framställningen inom justitiedepartementet. (Justitiedepartementet.)

15. 1975 den 14 november (nr 533/1975), angående ändring i abortlagen. Regeringen har genom beslut den 6 maj 1976 lämnat skrivelsen utan åtgärd. (Justitiedepartementet.)

Sakregister

till

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1976/77

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat såsom bilaga 3 till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Aktiebolag, betydelsen av att aktiebolag anmäler fullständig adress till aktiebolagsregistret. 76/77: 289.

Avbetalningsköp, framställning angående vissa kostnader i ärenden om återtagande av avbetalningsgods. 76/77: 216; – fråga om förutsättningar förelegat för återtagande av avbetalningsgods; betydelsen av delbetalning från köparens sida. 76/77: 222.

Avskrivningsbeslut, se Rättegångskostnad.

Barnavård, polisingripande vid anmäld barnmisshandel. 76/77: 100; – barnavårdsnämnds hjälp- och stödåtgärder beträffande unga lagöverträdare. 76/77: 140; – motivering vid avstyrkan av kraveftergift beträffande bidragsförskott. 76/77: 146; – förlust av plats i förskolekö när förfrågan från kommunal myndighet inte besvarats. 76/77: 148.

Brottmål, redovisning av viss utredning i brottmål. 76/77: 94.

Domstolsförhandlingar, framställning angående skydd för allmän ordning och säkerhet vid domstolsförhandlingar. 76/77: 26; – legitimationskontroll vid domstolsförhandling. 76/77: 28; – se även Vittne. Vittnesförhör.

Dödsfall, se Polismyndighet.

Exekutiv auktion, vid exekutiv auktion å andel i kommanditbolag skall iakttagas reglerna om försäljning av utmätt rättighet. 76/77: 225.

Flyttningsanmälan, handläggning av flyttningsanmälan från omyndigförklarad. 76/77: 296.

Fotokonfrontation, genomförande och redovisning av. 76/77: 114.

Förundersökning, se Brottmål, Fotokonfrontation. Personlig integritet.

Grundlagarna, yttranden över 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande "Medborgerliga fri- och rättigheter; regeringsformen". 76/77: 298.

Handläggning, statlig myndighet har remitterat utredningar till kommun för yttrande. Remisserna har besvarats av kommunstyrelsen, ej kommunfullmäktige. Fråga om riktigheten härav. 76/77: 265; – se även Flyttningsanmälan.

Husrannsakan, för eftersökande av efterlyst person. 76/77:112.

Häktningstid, avräkning av. 76/77:40.

Identitetskontroll, se Polismyndighet.

Indrivning, kronofogdemyndighets indrivningsåtgärder beträffande skattskyldig som blivit dubbeltaxerad och besvärat sig häröver samt betalat den skatt som debiterats med anledning av den ena taxeringen. 76/77:220.

Införsel, framställning angående ändring i 15 § andra stycket införsellagen. 76/77:211.

Inkomstbringande åtgärder, myndighets befogenhet att vidta inkomstbringande åtgärder (medverkan vid medaljutgivning). 76/77:292.

JO, till synskompetens. 76/77:205, 76/77:263 (taxering).

Kommunal självstyrelse, se Handläggning.

Konfrontation, Fotokonfrontation.

Kriminalvård, våldsanvändning på kriminalvårdsanstalt. 76/77:125; – intagens rätt till telefonsamtal med advokat. 76/77:129; – brevgranskning vid kriminalvårdsanstalt. 76/77:131; – tillämpningen av bestämmelserna om disciplinär bestraffning av intagen. 76/77:134; – besvärshänvisning i disciplinärende på kriminalvårdsanstalt. 76/77:138.

Körkort, trafiksäkerhetsverkets krav att förrättningsavgift för förnyat körkortsprov skall vara inbetald senast en vecka före omprövningen. 76/77:286.

Lagsökning, handläggning av lagsökningsmål. 76/77:108.

Mervärdeskatt, compensation har felaktigt utbetalats för mervärdeskatt på bostadsbyggande. Fråga om återbetalningsskyldighet för mottagaren. 76/77:280.

Missbruk av förmanskap, åtal mot löjtnant för missbruk av förmanskap. 76/77:117.

Motivering av beslut, motivering vid avstyrkan av kraveftergift beträffande bidragsförskott. 76/77:146.

Nykterhetsvård, omhändertagande av rusdrycker på vård- och rehabiliteringshemmet Skarpnäcksgården. 76/77:150.

Nöjdförklaring, framställning angående nöjdförklaring vid villkorlig dom och skyddstillsyn. 76/77:19.

Omyndig, Omyndigförklaring, se Flyttningsanmälan.

Personlig integritet, yttrande över utredningens om telefonavlyssning betänkande "Telefonavlyssning", 76/77:321.

Polismyndighet, transport av skadad person med polishelikopter. 76/77:104; – frihetsberövad har under busstransport till polisstation fått sitta på golvet. 76/77:116; – klagomål mot polis angående förfarande vid dödsfall. 76/77:110; – mindre tillfredsställande identitetskontroll hos polismyndighet. 76/77:113; – se även Fotokonfrontation. Vapentillstånd.

Psykiatrisk vård, åtal mot överläkare för beviljande av frigång för person, som varit att bedöma som farlig för annans personliga säkerhet. 76/77: 156.

Reseförbud, 76/77: 108.

Rese- och traktamentsersättning, behandlingen hos statens vattenfallsverk av reseräkningar. 76/77: 277.

Rättegångskostnad, mål har avskrivits utan att biträde enligt rättshjälpslagen tillfrågats angående kostnadsyrkande. 76/77: 105.

Sjukvård, sjukvårdspersonals skyldighet att medverka vid abort. 76/77: 165; – utlämnande av förvarstagen patient från sjukhus för verkställighet av utvisning. 76/77: 183; – socialstyrelsens befogenhet att ingripa mot läkares användning av akupunktur. 76/77: 193.

Skogsvård, skogsvårdsstyrelse kan icke bemyndiga länsjägmästaren att utfärda slutligt avverkningsförbud. 76/77: 284.

Säkerhetsföreskrifter och säkerhetsåtgärder, se Domstolsförhandlingar.

Säkerhetspolisen, säkerhetspolisen och sjukvårdsförvaltningen i Göteborg: fråga om åsiktsregistrering m. m., 76/77: 49.

Taxering, delgivning av anmaning såsom förutsättning för påförande av dubbel förseningavgift vid underlåtenhet att avlämna arbetsgivaruppgift. 76/77: 249; – betydelsen av att taxeringsnämnd och skattedomstol klargör om ett frångående av självdeklaration grundar sig på en skönsuppskattning enligt 21 § taxeringslagen eller endast innefattar ett rättande av oriktig uppgift; jfr reglerna om skattetillägg. 76/77: 228; – misstag från taxeringsmyndighets sida bör rättas snabbt och inte först sedan den skattskyldige vänt sig till JO, 76/77: 254.

Taxeringsnämnd, bristande underrättelse om ifrågasatt avvikelse från självdeklaration m. m., 76/77: 262; – taxeringsnämndsordförande har i en deklaration inlagt ett tidningsurklipp med en bild av deklaranter – som begärt skattelindring på grund av sjukdom – spelande golf. Kritik av taxeringsnämndsordförandens åtgärd och av lokala skattemyndighetens vägran att ge deklaranter begärd fotokopia av bilden m. m., 76/77: 236.

Taxeringsprocess, formerna för expediering av länsskatterätts beslut. 76/77: 256; – befogenheten att granska deklarationer för skattskyldiga, som anfört besvär till länsskatterätt över sin taxering. 76/77: 246; – utformning av föreläggande för klagande att fullständiga besvärsläsa. 76/77: 263.

Taxeringsrevision, fråga om taxeringsmyndighet får ta del av läkares patientkort. 76/77: 259.

Tjänstetillsättning, fråga om dokumentation av muntliga upplysningar i tjänstetillsättningsärenden. 76/77: 268.

Tystnadsplikt, yttrande över tystnadspliktskommitténs betänkande "Tystnadsplikt och yttrandefrihet", 76/77: 307.

Uppbörd, lokal skattemyndighet har i visst fall jämlikt 75 § uppbördslagen fastställt att arbetsgivare är jämte arbetstagaren betalningsansvarig för

visst belopp som bort innehållas av lönen såsom preliminär skatt. Fråga om arbetstagaren äger besvära sig över beslutet. 76/77: 239; – ansökan om jämkning av skatteavdrag på lön bör behandlas skyndsamt. Göres ansökan långt före inkomstårets början kan dock hinder möta häremot. 76/77: 253.

Utredning, se Brottmål.

Vapentillstånd, frågor vid omhändertagande av vapen och återkallelse av vapenlicens. 76/77: 109.

Vapenvägrare, felaktiga inkallelser och bestraffningar av vapenvägrare. 76/77: 122; – värnpliktigs vapenvägran bör inte föranleda att den värnpliktige tillfrågas om han tillhör vapenvägrarorganisation eller politisk förening. 76/77: 122.

Vittne, Vittnesförhör, ordförande i tingsrätt har efter huvudförhandlings slut haft telefonkontakt med vittne som hörts vid förhandlingen. 76/77: 107.

Äsiktsregistrering, se Säkerhetspolisen.

THE SWEDISH PARLIAMENTARY OMBUDSMEN

*Report for the period January 1, 1976 to June 30, 1976**Summary in English*

Under new rules issued by the Riksdag in November, 1975, and the relevant parts of which entered into force on May 8, 1976, the Ombudsmen shall present a printed Report by October 15 at the latest every year, covering the period from July 1 of the immediately preceding year to June 30 of the current year. As a Report had already been presented in January, 1976, covering the whole year 1975, this Report gives an account of activities during the first six months of 1976.

The new rules provide for innovations in two quite different respects. One concerns the competence and power of the Ombudsmen. The other concerns the organization of the Ombudsmen's Office.

The field of the Ombudsmen's supervision was earlier defined by certain provisions in the Penal Code concerning the responsibility of public officials. An amendment to the Penal Code effective from January 1, 1976, abolished some of these provisions and others were given a new content. Thus it was necessary to draw up other rules to define the Ombudsmen's field of competence. In the new instruction for the Ombudsmen, which in this part entered into force on January 1, 1976, it is said that the Ombudsmen shall supervise all state and municipal agencies and bodies as well as their personnel. Supervision also covers all other persons who exercise public authority. Some exceptions are made. The Ombudsmen shall not supervise Cabinet Ministers or members of the Riksdag or of municipal councils. (A few other exceptions are also made; for instance, supervision shall not cover the Governing Board of the Bank of Sweden).

Practically speaking, the Ombudsmen's field of supervision remains essentially the same as it was before.

After the above-mentioned amendment to the Penal Code, errors committed by an official will be punishable only if committed when exercising the authority of the State. This means that prosecution will no longer be possible in many of the cases brought before the Ombudsmen. The new instruction adopted by the Riksdag still authorizes Ombudsmen to prosecute, although it is understood that this will not be the normal way to conclude a case. The Ombudsmen are also authorized to institute disciplinary proceedings, a right they had before but which may now be resorted to more frequently.

The Ombudsmen's main weapon in the future will be to admonish or criticize officials found at fault. They may also address the Government or the Riksdag, asking for an amendment of the relevant statute.

Since 1968 there have been three Ombudsmen (*justitieombudsman*) and two Deputy Ombudsmen. Under the new rules the Office comprises four Ombudsmen (all styled *justitieombudsman*), but no Deputy Ombudsmen. One of the Ombudsmen—all of whom are elected by the Riksdag for a term of four years—is Administrative Director of the Office. In this capacity he is responsible for the administration of the Office and decides the main orientation of its activities. The rules concerning the new organization entered into force on May 8, 1976, the day after the new Ombudsmen were elected.

Until May 7, holders of the office of Ombudsman were Mr. Ulf Lundvik, Mr. Gunnar Thyresson and Mr. Bertil Wennergren. Deputy Ombudsmen were Mr. Anders Wigelius and Mr. Tor Sverne. On May 7, Mr. Ulf Lundvik was elected Ombudsman and Administrative Director of the Office. Mr. Anders Wigelius, Mr. Karl-Erik Uhlin (former Secretary of the Office) and Mr. Leif Ekberg (previously president of chamber at a court of administrative appeal) were elected Ombudsmen.

Each Ombudsman has a field of supervision. Mr. Ulf Lundvik is in charge of matters concerning the access of the general public to official documents, problems caused by data processing and the way state and municipal authorities treat their personnel. He will also handle cases of special importance. Mr. Anders Wigelius supervises the courts of justice, the public prosecutors, the police, the prisons and the execution of judgments. Mr. Karl-Erik Uhlin supervises the armed forces and all matters concerning civil administration not supervised by the other Ombudsmen. Mr. Leif Ekberg handles taxation cases and supervises the field of social welfare.

Most of the cases reviewed in this Report were concluded before May 7, 1976. Since the elections that day, much of the Ombudsmen's time has been devoted to organizational problems. One chapter of the Report contains an account of the spread of the Ombudsman Institution through the world. A translation of this chapter is attached to this summary.

During the first six months of 1976 1,711 new cases were registered with the Ombudsmen; 1,622 of them were complaints received and 78 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of information contained in newspaper articles, observations made during inspections or on other grounds. Remaining cases related to organizational matters.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and finished during the first half of 1976

Activity concerned	Result			
	Proposals to Parliament or the Government	Prosecutions or disciplinary proceedings	Admonitions	Closed without final criticism
Courts	2		81	4
Public prosecutors			9	
Police authorities			3	2
Armed forces			1	7
Prison administration			17	11
Child welfare			5	3
Social and medical care			12	12
Execution	4			
Taxation and revenue			14	5
Miscellaneous			10	6
Total	6		152	50
				208

Schedule of complaint cases finished during the first half of 1976

Activity concerned	Result					
	Proposals to Parliament or the Government	Prosecutions or disciplinary proceedings	Admonitions	No criticism after investigation	Referred to other agencies or state organs	Dismissed without investigation
Courts			17	80		46
Public prosecutors			10	39	9	11
Police authorities			21	93	3	41
Armed forces		1	13	35		10
Prison administration			19	80	3	21
Child welfare			7	21		27
Social welfare			2	17	2	22
Care of alcoholics			1	7		7
Medical care		1	6	61	15	68
Social insurance			7	30	5	23
Labour market etc.			2	6	1	6
Planning			8	23		29
Execution			8	15		18
Local government			4	15	1	44
Communications			6	16	3	34
Taxation and revenue			27	61		51
Education, culture, State Church			10	15	1	35
Agriculture, environmental management, public health ..			5	24		27
Miscellaneous			12	54	1	98
Complaints outside jurisdiction and complaints of obscure meaning						60
Total	2		185	692	44	678
						1 601

Four proposals have been presented to the Government.

Legal proceedings have been instituted in two cases. Proceedings have been taken against:

- 1) a former assistant physician for causing a patient's death and
- 2) a lieutenant in the Army for the misuse of his right to command.

The following are some of the cases dealt with by the Ombudsmen.

Two complaints concerning the right of the public to have access to court proceedings drew the attention of the Ombudsman to measures taken to preserve public order and safety at such proceedings. One complaint referred to two hearings on detention at the Gothenburg District Court in 1972. The detainees were aliens suspected of planning a political murder. The other complaint concerned a main hearing in 1973 at another district court in a criminal case involving several inmates who had escaped from a prison and while at liberty had committed new offences. Members of the public wishing to attend the court and listen to proceedings had been required to show identity cards and submit to body-search. The point at issue was whether such security controls had any basis in Swedish law.

The Ombudsman pointed out that, in principle, proceedings at a court of law were public and that the citizen's right to obtain and receive information was laid down in the new constitution. This right to information could only be restricted by the passing of a law or by a legally authorized order of the Government. The Ombudsman referred to a Government proposal before the Riksdag in which it recommended that the right to information should only be restricted if there were very special reasons, such as the necessity to prevent and take action against crime and to preserve law and order. The Ombudsman also pointed out that the proposal implied that public access to proceedings at a court of law would be written into the constitution. What was more the constitution directly forbade body-search not authorized by Swedish law. According to the proposal before the Riksdag, the principle of publicity constituted the right for any person to attend court to listen to proceedings, without being required to give his/her name or submit to identity checks or body-search. This principle was founded on an assumption that public safety could be guaranteed without protective measures being taken. But this was not always the case. The trend towards increasingly violent criminality, quite often organized, meant that the authorities nowadays must seriously take into account the possibility of the violent disruption of court proceedings, by sabotage and attempts to liberate prisoners, for instance.

In a letter to the Government, the Ombudsman pointed out that legal provisions governing necessary control measures were inadequate, and that it was essential that statutory action be taken to remedy this shortcoming. In his opinion, consideration of this issue should also take into account other public proceedings and assemblies, e.g. sessions of the Riks-

dag and local council meetings. Provisions decided upon should be relevant to all such situations and should strike a balance between the desirability of publicity and personal anonymity on the one hand, and the necessity of protecting the proceedings as such, as well as the persons engaged therein, on the other. It would also be necessary to identify the decision-making and executive functions responsible for the necessary control and safety measures.

In October 1975, the news media reported that an agent from the Security Police was working in the Gothenburg Medical Services Administration. It was asserted that the agent recorded the political leanings of employees in the medical services. The matter was reported to the Ombudsman by the Gothenburg Medical Services Administration, among others.

On investigating the matter, the Ombudsman found that the Security Police had put forward particularly telling security reasons for having a contact at the Medical Services Administration. For purposes of national security, this contact was required to keep an eye on certain employees and specified conditions at the Administration. The Ombudsman pointed out that the community must accept the fact that the Security Police have sometimes to rely on contacts at workplaces, although most people quite naturally find this distasteful. He considered it impossible to lay down any general rules governing the extent to which contacts could be used, but that such a measure would have to be decided on from case to case according to the circumstances involved. He went on to say that the guiding principle should be that as far as at all possible the Security Police should obtain the material they need themselves, and only resort to contacts if the nature of the intelligence work makes it impossible for them to get the information they require on their own. In the case under review, the Ombudsman found no grounds for criticising the actual use of a contact. However, he did express some doubts in other respects not relevant to this account.

The Ombudsman was able to establish that there was no evidence of political leanings being recorded in the case of employees of the Gothenburg Medical Services Administration.

In Sweden, a man's refusal to bear arms for military service usually denotes that a conscript has refused to accept a weapon or other equipment when he is called up. This makes him guilty of insubordination. Regulations now in force require that the conscript be sent home and the matter be reported to the Government. The conscript may not be called up again before the Government has made a decision on the report. The purpose of forbidding a new call-up is to provide an opportunity for reviewing the conscription situation of the person concerned.

There have been some cases where men have been called up for military

service in contravention of the abovementioned prohibition. A judgment of April 4, 1974, pronounced on a case taken to the Supreme Court established that a call-up under these circumstances carries no obligation to perform military service, and accordingly the conscript was not subject to the military duty to obey orders. He was thus not guilty of insubordination when he refused to accept a weapon or other equipment. A decision pronounced by the Supreme Court on October 14, 1975, also established that a new trial may be granted for previously concluded cases where a draft resistor has been sentenced for insubordination although he has been called up against the regulations. The Supreme Court also awarded compensation to the man erroneously sentenced.

The Ministry of Defence supplied the Ombudsman with particulars of cases where reports have been submitted on refusal to bear arms. It appears that several draft resisters have been called up for military service despite the fact that the Government had issued no decision on the previously submitted report, and that they were sentenced for insubordination on account of renewed refusal to bear arms. In the case of 18 judgments, the question arises as to whether there are not grounds for re-trial. Two of the judgments impose sentences of three months' imprisonment, 12 judgments two months' imprisonment, three judgments one month's imprisonment and one judgment a fine of 400 Swedish crowns. One sentence of two months' imprisonment and another of three months' imprisonment were imposed on the same person.

A new trial in a criminal case can be requested by the defendant or by the Chief Public Prosecutor. Having consulted the Chief Public Prosecutor, the Ombudsman has left to his discretion the question of taking measures for re-trial in the above-mentioned cases.

The Ombudsman requested the Recruiting Administration of the Armed Forces to investigate if there are other cases where conscripts have been called up in contravention of current regulations and where judgments pronounced should be amended.

The Swedish Broadcasting Corporation pays TV-licences for their employees. In 1974 the Supreme Administrative Court resolved in a leading case that such fringe benefits are exempt from taxation. A number of the employees, who had already been charged taxes for these fringe benefits, then appealed. Some months later a newspaper in Stockholm published a letter to the Editor where an employee of the Swedish Broadcasting Corporation complained that the tax authorities subjected the appellant's income tax returns to especially close scrutiny.

The Ombudsman started an investigation on his own initiative. The investigation completed, the Ombudsman said that he realized that a tax officer (the taxpayer's opponent at the tax court) wants to examine such parts of the tax return as are relevant to the points raised by the appellant. Such

an examination must be held permissible. If, for instance, the taxpayer claims a reduction to compensate for his travelling expenses, the tax officer **must** be allowed to check if the employer has already reimbursed him for such expenses. Sometimes, however, a tax officer (with a view to lodging an appeal himself) starts to examine quite other items. For instance, when the taxpayer's appeal concerns his wages, the tax officer may **start** to scrutinize his capital gains. The Ombudsman found this unsatisfactory. A taxpayer should not be held back from appealing because some faults may be discovered in his income tax return.

Mr. H. claimed a certain relief in his income tax return as his health was poor. The tax relief was not granted. Mr. H. was later allowed to **see** the tax authority's files and then found that somebody had attached a press cutting to his tax return with an illustration showing Mr. H. playing golf. On the paper somebody had written: "His health doesn't seem so poor as he says: plays in category B". Mr. H. wrote to the Ombudsman **asking** if it was acceptable that tax authorities collected press cuttings about taxpayers and their hobbies. Mr. H. said he suffered from rheumatism and had been advised to take exercise whenever possible.

After hearing the tax authority the Ombudsman **said** that Mr. H's application for tax relief had been refused on the grounds that his income was too high. His state of health was thus irrelevant. Furthermore, the cutting did not illustrate an event during the fiscal year concerned. The Ombudsman therefore held that the cutting should not have been attached to Mr. H's tax return.

In 1968 Mrs B. had a dispute with the tax authorities. Two different authorities taxed her for the same income. Thus she was asked to pay twice the amount that was really due. She appealed, but the case was delayed for various reasons. She paid the sum claimed by one of the authorities and **was** granted a respite for paying the other sum up to a certain date. Although the executory officer knew that a mistake had been made and that a further extension of time could and should be granted he started to harass Mrs B. and threatened to levy execution on her property. Eventually her appeal was granted and it was established that **she** no longer owed anything to the **state**.

Meanwhile Mrs B. had complained to the Ombudsman who after investigating the case severely criticized the executory officer for the unsatisfactory way he had handled the case.

When goods sold under a hire purchase agreement are not paid in due time, the seller may apply to the executory officer for repossession of the goods. During an inspection, the Ombudsman found that an executory officer was in the habit of charging the seller 15 or 20 Swedish crowns for transporting the goods to the officer's office, where the seller could collect

them. The officer held that he was under no obligation to transport the goods. When doing so he rendered a service to the seller for which he should pay. The Ombudsman, being informed that a similar system was practised in various parts of the country, wrote to the Government expressing his concern. He considered that the exercise of official duties should not be combined with private undertakings. He recommended that rules be issued requiring officers to transport the goods. If this was found impracticable, rules should be issued stipulating how much an officer could charge.

In 1975 a committee was set up to advise the Government when it was considering applications for posts within the judiciary. A judge told the Ombudsman that the committee used to collect information about the applicants by telephone. However, no record was kept of the information gathered. Thus, the grounds on which the committee based its recommendations remained a secret, the judge said.

It should be explained that if a record is kept of the information collected, under Swedish law it will be accessible to the public.

The Ombudsman invited the committee to reply to the charge. They wrote back at some length. First they remarked that the provisions in the Code of Administrative Procedure concerning the right of a party to take cognizance of what was invoked against him was not applicable to the proceedings of the committee, as the committee made no binding decisions, only recommendations. The committee said that they nevertheless often recorded information gathered. It was, however, considered repugnant to record, and thus render public, such particulars as were unfavourable to the applicant, e.g. nervous disorders.

When pronouncing his decision the Ombudsman agreed that the aforementioned provisions in the Code of Administrative Procedure were not applicable. But the relevant issue in this case, however, was to what extent information collected by an administrative authority should be recorded. There were no general rules as to when information should be recorded, neither in the Code of Administrative Procedure nor elsewhere. Nevertheless it could be considered as a fundamental principle that important information, relevant to a decision, should be recorded.

The Ombudsman then went on to quote what has been said about this problem, particularly in cases on appointment to official posts. He pointed out that in 1966 Ombudsman Bexelius—while stressing the importance of all relevant information being recorded—had recommended an amendment to the law concerning the publicity of documents, so that adverse particulars about an applicant could be kept secret. This recommendation had not been followed as it was considered important that the public should have access to all facts in these cases. At the same time, it was considered self-evident that all relevant information should be recorded.

In his summing up the Ombudsman said that nothing had caused him to doubt the applicability in this case of the principle that relevant information should be recorded. Without a record no effective control could be exercised by the Ombudsman nor by other authorities. There was also a risk that the decision would be based on a misunderstanding if no record was kept. Furthermore, those who gave information would be more careful if they knew that what they said was to be put on record. The fact that the committee only made recommendations could, in the Ombudsman's opinion, not diminish the importance of keeping a record, as great weight was attached to the committee's recommendations. Injurious expressions should of course be avoided and it was not necessary for the committee to go into all the details. Relevant facts should however be mentioned, at least briefly.

The Ombudsman finally said that if the committee's practice was not in conformity with the views expressed by the Ombudsman, he recommended them to change their practice.

In the bill concerning a new act on abortion, the Minister of Health and Social Affairs made a statement about the exemption of medical personnel from taking part in abortion operations. He declared that hospitals should avoid using personnel who had, for instance, ethical or religious objections to assisting in abortions. In his view, however, no legislation was necessary to ensure this. The Riksdag made this statement more stringent by declaring that it expected that doctors and other medical personnel, who for ethical or religious reasons had difficulty in accepting abortion, would not be required to participate. No legislation ensuring the right of exemption would therefore be necessary. The Riksdag added that at the same time it assumed that such personnel would not refuse to co-operate if an abortion was necessary to save the life and health of the mother. After the Act entered into force, the Ombudsman observed that in practice medical personnel had difficulty in being exempted from assisting at abortions on ethical or religious grounds. He also found that the National Board of Health and Welfare had used the wording of the statement of the Minister of Health and Social Affairs in its guidelines to hospitals about the Abortion Act and not the wording finally approved by the Riksdag. The Ombudsman therefore asked the Board for an explanation. The Board answered at great length, describing the actual and legal implications, and concluded that there was in fact little difference between the wording of the two statements. When pronouncing his decision, the Ombudsman started by analyzing the Swedish legal situation with regard to freedom of thought, conscience and religion, particularly in relation to the official obligations of civil servants. He concluded that according to the law, an official obligation took priority over freedom of thought, conscience and religion as those freedoms are formulated, but that nevertheless due regard should of

course be paid to the Riksdag statement that medical personnel with convictions against abortion should not be ordered to fulfil any obligations in the case of abortions except in urgent cases. The Ombudsman also criticised the Board for not having used the Riksdag's wording in its guidelines and recommended that the Board amend them accordingly. The Board followed the Ombudsman's recommendation and made the necessary amendments.

On April 24, 1975, a German terrorist group occupied the German Embassy in Stockholm. The occupation ended in disaster and the surviving terrorists were taken into custody by the police. As a woman terrorist was badly injured, the police took her to hospital. The following day, the Government decided to expel all the terrorists to Germany. When the police wanted to collect the woman from the hospital, the doctor in charge objected on medical grounds, and was unwilling to allow her to leave the hospital. Following negotiations between the Government and the doctor in question, he agreed to release his patient on condition that the Government gave him a written order to do so. When the Ombudsman read about this in the newspapers he decided to start an investigation in order to clarify the matter. To start with he asked the doctor for his points of view on a doctor's responsibility to his patient. The Ombudsman then consulted the Geneva Declaration of 1948, for instance. He also asked the National Board of Health and Welfare for its views on a doctor's responsibilities and powers vis-à-vis other authorities' responsibilities and powers. The Ombudsman came to the conclusion that the doctor had acted in a legally correct way by obeying the Government's order. In a case of this kind, his responsibility for the patient's life and health did not entitle him to ignore the order. The Ombudsman also recommended that guidelines be issued on the legal consequences ensuing upon the hospitalization of prisoners and similar persons.

Most local authorities in Sweden find it impossible to provide day-care facilities for all the children of pre-school age requiring them. Therefore, parents have to put children's names down on a waiting list. Once a year local authorities go through these lists and write to the parents asking them if they still want a place in a day-care centre for their child. If the parents do not reply, the child's name is struck off the list. The Ombudsman did not wish to criticise this principle, but he did think that if parents do not reply in time, they should be given a second chance. The second letter from the local authority should be sent against a receipt of delivery requiring the parents to collect and sign for it at the Post Office so that the authority would know that its enquiry had reached its destination.

The manager of a joint stock company complained that he had been summoned to appear before a court of law to answer a charge for not having submitted the auditors' report to the Royal Patent and Registration Office. He admitted that he might have forgotten to send the report but was of the opinion that the Office should have reminded him.

The Office, in its reply to the Ombudsman, said that reminders were automatically sent at least twice before the case was referred to a prosecutor.

The Ombudsman went to inspect the Office and found that the company had not furnished its full address to the Office. The only address given was a house number in a street in Stockholm. The Ombudsman went to the house and found that several firms and companies had premises in the house. There was, however, no indication that this particular firm had rooms there (as a matter of fact it shared rooms with a barrister; the address therefore should have been c/o that barrister). It was not surprising, therefore, that the postman had not been able to deliver the letters.

The Ombudsman in his decision said that it was the manager's own fault that he had not received the reminders. The Ombudsman went on to stress the importance of companies keeping the Royal Patent and Registration Office informed of their full address.

THE SPREAD OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION THROUGH THE WORLD

After the Office of the Parliamentary Ombudsman was instituted in Sweden in 1809, it took until 1919 before its counterpart was set up in another country. It was Finland which, after gaining its independence, augmented the traditional Attorney-General Office with a parliamentary ombudsman. In 1953, a similar office was inaugurated in Denmark in connection with the reform of its constitution. The year before, Norway had appointed an ombudsman to supervise the armed forces, but it was 1962 before a corresponding appointment was made for the civilian administration. A legislative bill was put before the Iceland Allting in 1973, but so far this has not been implemented.

The ombudsman idea has spread from the Nordic countries to a great many nations in Europe, America, Asia, Africa and Oceania—both one-unit states and federal states. Denmark has served as model in most cases. The first Danish ombudsman, Stephan Hurwitz, propagated knowledge of the institution particularly in the Anglo-Saxon world, through the articles he wrote and his notable public appearances, particularly at a United Nations seminar in Ceylon. New Zealand created an ombudsman office as early as 1962 on the Danish model. Later the New Zealand institution was studied by the Common Law countries when they were contemplating introducing the system.

New legislation was enacted in New Zealand in 1975. A Chief Ombudsman and two ombudsmen were appointed. They have the same legal authority and powers. The duties of the two ombudsmen have been regionally divided to a certain extent. The Chief Ombudsman directs and allocates the work of the office, and together with one of the ombudsmen deals with complaints relating to the central administration. The area of supervision, which earlier covered central administration alone, has been extended to include local authorities as well.

The next country to introduce the ombudsman system was Great Britain. The British legal and parliamentary means of control in their traditional form were found to be inadequate after the second world war. To start with, efforts were made to solve the problems by such methods as increasing the number of specialized administrative courts. But closer control was necessary, and the Whyatt Report, drawn up by the British division of the International Law Commission, proposed that an ombudsman office adapted to British conditions should be created. The Labour Government at that time supported the recommendation and in 1965 initiated the publi-

cation of a white book on the subject. In 1967, a parliamentary ombudsman for government administration was appointed. His area of supervision was extremely limited. The authorities feared an excessive influx of complaints in a country with 55 million inhabitants. The structure of administration was also thought to necessitate a restriction of the area of supervision. Consequently, the local authorities were not subject to the supervision of the ombudsman. The supervisory function was also limited in the case of government bodies. Nationalized industries, hospitals and personnel issues in civil and military administration were excluded from the area of supervision. These gaps have recently been filled, however, by the appointment of ombudsmen for local administration and for medical services. The five local ombudsmen are accountable, each for his area. The post of ombudsman for medical services has been combined with the post of ombudsman for the government administration. The right to submit complaints to the ombudsman for administration is confined to members of parliament. The reason for this is not only the fear of the ombudsman being inundated by cases, but probably most of all the traditional role of members of parliament as defenders of the individual in his relations with the state.

An office of parliamentary ombudsman for government administration of the British model was inaugurated in Northern Ireland in 1969.

The same year as in Great Britain—1967—the ombudsman institution was introduced in two Canadian provinces—Alberta and New Brunswick. Most Canadian provinces have now followed suit and only one of the larger provinces, i.e. British Columbia, lacks an ombudsman. There are two ombudsmen at federal level—one for the official languages and one for correctional care. Proposals have also been put forward for the appointment of a federal commission for human rights.

Development has been much the same in Australia. In West Australia the ombudsman system was introduced in 1971, followed by South Australia in 1972, by Victoria in 1973, and by Queensland and New South Wales in 1974. Only Tasmania is now without an ombudsman. But Tasmania has a commission with comparable duties. Unlike most ombudsmen in the Anglo-Saxon world, practically all the ombudsmen in Australia exercise supervision also over local and territorial authorities. At the federal level, a military ombudsman was appointed in 1975, and proposals have been put forward concerning the appointment of an ombudsman responsible for civil administration.

The ombudsman idea has awakened very great interest in the United States and a number of experiments are in process there with various types of ombudsman. An ombudsman of the customary type have existed in Hawaii since 1969, in Nebraska since 1971, in Iowa since 1972 and in Alaska since 1975. Legislation in these states is designed on the same model—a proposal drawn up by the Harvard University centre for Constitutional

Studies. Many other states are considering enacting similar laws. Besides these ombudsmen many states have a great number of persons or institutions who receive complaints and make investigations in different fields, and these are sometimes called executive ombudsmen. They may be more or less independent of the state administrative machinery. Many of the major cities have appointed special city ombudsmen. The initiative was taken by the Faculty of Law at the Buffalo University, and the idea was first tried in Buffalo itself and was very successful. This has inspired a dozen or so major cities to follow suit. The United States also has some regional ombudsmen (for counties). Several states have special ombudsmen for specific areas of administration, such as education, correctional care and the business sector. In 1973, a proposal was put before the House of Representatives concerning the appointment of an ombudsman for Congress. This ombudsman would exercise supervision only at the request of members of Congress, and the report would be submitted only to the member of Congress who had requested action. The proposal is now in the process of being studied.

When the international debate first started it was asserted in many quarters that supervision by an independent ombudsman would get into conflict with the responsibility of ministers and the central political direction of administration in a parliamentary democracy. After Denmark, which has ministerial government, had introduced the system without any problems arising, this argument against the ombudsman institution lost its validity. On the European continent, perhaps the most weighty objection to the ombudsman institution has instead been that the states have as a rule had an extensive network of administrative courts to ensure that the legal rights of citizens were observed.

France, which has a well-developed system of administrative courts, nevertheless introduced the ombudsman system in 1973. It has several special features. As in Britain, a private person cannot complain personally to the ombudsman but this right is reserved primarily for members of parliament, mayors, local councillors and trade unions; once again, because the authorities fear an overwhelming influx of complaints. The ombudsman is appointed for a term of six years and cannot be removed from office nor re-elected to office.

West Germany has had an ombudsman responsible for supervising the armed forces since 1957. In 1974 a regional ombudsman for the civil administration was appointed in Rheinland-Pfalz. The office rapidly won renown and the creation of similar institutions has been discussed in other provinces.

In 1971 the Dutch Parliament rejected a legislative bill on the introduction of an ombudsman system on the grounds that it was far too vague. Parliament voted for a system with an independent ombudsman, to whom complainants could have direct access. A proposal along these lines is now

being drawn up. In Belgium, too, a proposal has been put forward for the creation of an ombudsman office.

In Switzerland, Zürich has had a city ombudsman since 1971. The intention is that ombudsmen shall be appointed for the cantons and at federal level. Italy has had a regional ombudsman in Tuscany since 1974. The establishment of an ombudsman office in several other regions and for the country as a whole is a question under consideration.

The position in Israel is somewhat different. The functions of the ombudsman are there performed by the State Comptroller, whose duties are comparable to those of the Auditors of the Swedish Riksdag and the National Audit Bureau in Sweden. It had long been the practice of the Comptroller also to examine complaints not relating to financial matters. In 1971 this practice was made statutory and a department specializing in complaints from the general public was set up in this supervisory authority. Jerusalem has had a city ombudsman since 1967 and local ombudsmen have been appointed in Tel-Aviv and Haifa fairly recently. Israel also has an ombudsman concerned with the armed forces.

In 1972, Cyprus decided to introduce the ombudsman system. The ombudsman there shall be appointed by and submit his report to the President. However, no ombudsman has yet been appointed.

The ombudsman institution has also spread to the developing countries. Ever since they became independent, Guyana, Mauritius and the Fiji Isles have had ombudsmen. Tanzania has had a permanent three-man commission since 1966, and its duties are similar to those of an ombudsman. The set-up has been the same in Ghana since 1972. Zambia has recently followed the example set by Tanzania and Ghana. A similar commission has also been set up in Nigeria.

In India, proposals have been worked out for an unusually extensive control system. A "lokayukta" is to be established in each state and a federal "lokayukta" will supervise central government administration. All these "lokayuktas" are to be subordinate to a "lokpal", a kind of Ombudsman-in-Chief, who will supervise members of the federal government and members of state governments. The reform has begun to be implemented in some states. "Lokayuktas" were appointed in Bombay in 1972 and in Jaipur in 1973. But no federal ombudsman has yet been appointed.

In the case of Bangladesh, Pakistan and the Philippines, provision has been made in their constitutions for parliament to create an ombudsman office. But no laws to this end have yet been enacted. Discussions are going on in several other countries on the introduction of an ombudsman system.

The name "ombudsman" is today given to many different offices and institutions. One feature they all have in common is that they receive complaints and exercise supervision. But there are great variations as regards areas of supervision, powers and their standing in the administra-

tion. The greatest difference is between the industrialized and the developing countries. Conditions differ so much between these two categories that the duties of supervisory bodies are of necessity fundamentally different. Also, there are often differences in appointment procedures and areas of responsibility. If we define an ombudsman as an independent and non-political agent commissioned to supervise public administration, appointed by parliament or some other body but who can be removed from office by parliament, then many of the ombudsmen named in this account do not qualify. This applies, for example, to the proposed ombudsman in Cyprus and the three-man commission in Tanzania. The latter is appointed by the President for two years only and is accountable to him alone. Moreover, the President can at any time stop an investigation started by the commission.